Working paper n.º 2

Maio 2017

Enquadramento legislativo da segurança interna em Portugal

Procuraremos com este estudo traçar a evolução da segurança interna em Portugal, através da definição dos conceitos basilares de liberdade e segurança. Partindo da análise do tratamento dispensado à segurança interna durante a vigência da Constituição Política de 1933, seguiremos o percurso do trabalho legislativo dispensado a este tema até ao presente, atualmente caracterizado pela sua dimensão político social transversal, de geometria variável, no quadro dos direitos, liberdades e garantias firmados pela Constituição de República Portuguesa de 1976.

Ana Geraldes

Índice

1. Liberdade e Segurança.....	3
2. Globalização e risco.....	4
3. Segurança interna e externa	9
4. O perfil da Segurança Interna na vigência da Constituição Política de 1933	11
5. A Primeira Lei de Segurança Interna.....	13
5.1 Caracterização das Forças e Serviços de Segurança no quadro da Lei n.º 20/87, de 12 de junho ..	19
5.2 Medidas adotadas na vigência da Primeira Lei de Segurança Interna entre 1987 e 2008	26
6. A reforma da primeira Lei de Segurança Interna.....	32
6.1 A proposta do IPRI para reforma do modelo de Sistema de Segurança Interna	36
6.2 A Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de março	40
7. A Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto	42
8. Cronologia de medidas adotadas durante a vigência da atual Lei de Segurança Interna.....	52
9. Outras entidades cooperantes com o sistema de segurança interna	55
10. Os programas dos XIX, XX e XXI Governos Constitucionais.....	59
11. O Grupo de Reflexão Estratégica sobre a Segurança Interna	65
12. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional	67
Conclusão.....	69
Bibliografia	71

1. Liberdade e Segurança

“Todos têm direito à liberdade e segurança”¹, estatui o n.º 1 do artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa de 1976, consagrando assim dois direitos fundamentais indissociáveis e interdependentes, cuja respetiva garantia é dever do Estado².

Em termos conceptuais abstratos, a liberdade assume a superior “dimensão de expressão axiológica do ser humano integrado na comunidade político-legislativa”³, e a segurança define-se como “um estado pessoal, mas simultaneamente um processo de interação social que visa assegurar a previsibilidade, a confiança, a regularidade e a ordem, como forma de combater ameaças e riscos geradas pela desordem e imprevisibilidade”⁴ sendo que a respetiva componente prática, em constante adaptação à realidade, incluirá o conjunto de medidas destinadas a prevenir e reagir às consequências da materialização de uma ameaça, num processo de gestão de riscos⁵.

A evolução dos Estados europeus enquanto organizações político-sociais expressa a materialização dos conceitos de liberdade e segurança ao longo do tempo. Durante o Estado Absoluto a segurança e a justiça são assumidos como tarefas com finalidades de dimensão patrimonial, fundamentalmente ligadas ao fisco, e da responsabilidade exclusiva do soberano, detentor do poder absoluto⁶.

Com o Estado Constitucional Liberal (representativo ou de Direito), já assente nas ideias de liberdade cívica e política, a segurança torna-se monopólio do Estado, assumindo as finalidades de proteção da vida humana e dos direitos e deveres dos cidadãos, bem como da propriedade e das estruturas estatais.

¹ No ordenamento jurídico interno a conexão entre os conceitos de liberdade e segurança surgiu no artigo 1.º da Constituição de 1822 no qual se determina que “A Constituição política da Nação Portuguesa tem como objeto manter a liberdade, segurança e a propriedade de todos os Portugueses”.

² Cf. artigo 9.º da Constituição da República Portuguesa.

³ Cf. Valente, M. (2015). Liberdade e Segurança – Olhar Integrador. In Liberdade e Segurança. Coord. Eduardo Pereira Correia, p. 154.

⁴ Instituto Português de Relações Internacionais (dezembro de 2006). Estudo para a Reforma do Modelo de Organização Interna. Relatório Final: modelos e cenários. Universidade Nova de Lisboa, p. 23.

⁵ Cf. Fernandes, L. F. (2014). *Intelligence* e segurança interna. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, pp. 22-23.

⁶ Cf. Miranda, J. (1990). Manual de Direito Constitucional. Coimbra Editora. Tomo I, pp. 78-81; Inácio, C. (2010). Políticas Públicas de Segurança – novo paradigma. Universidade de Aveiro. Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, p. 35.

Segue-se a fase do Estado Constitucional Social durante a qual as intervenções do Estado em todos os domínios, incluindo a proteção dos cidadãos, são realizadas num sentido intervencionista contraposto ao *laissez faire* liberal, tendo como objetivo a articulação de direitos, liberdades e garantias e direitos sociais. Neste período os cidadãos passam a ser intervenientes subsidiários e complementares à função de garantia da segurança e o Estado perde a exclusividade de atuação neste domínio.

Assim, o Estado Social administrativo desenvolve-se em complexidade de organização e atuação, o que se torna patente na multiplicação e articulação das funções exercidas, diferenciação de órgãos e serviços, bem como no enquadramento dos indivíduos em termos das suas faculdades, prestações e imposições singulares e coletivas ⁷.

A paralela expansão da comunidade internacional refletiu-se no desenvolvimento da proteção dos direitos fundamentais de que cada indivíduo é titular perante o próprio Estado, através da aprovação de instrumentos jurídicos internacionais. Cabe realçar neste âmbito a conexão expressa entre liberdade e segurança no normativo internacional de referência que traça a evolução da proteção dos direitos humanos, base do atual Estado de Direito Democrático. Assim, sob a égide da Declaração dos Direitos Humanos e do Cidadão (1789), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) ⁸, vem estatuir no seu artigo 3.º que “todo o indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”. Também com este enquadramento a Declaração Interamericana dos Direitos do Homem (1948), determina no artigo I que “Todo o ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa”; a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (1950), estabelece no n.º 1 do seu artigo 5.º que todos têm direito à liberdade e segurança; e o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (1966) determina no n.º 1 do seu artigo 9.º que todos têm direito à liberdade e segurança pessoais.

2. Globalização e risco

A hodierna relativização do tradicional conceito Vestefaliano de soberania nacional, decorrente da macro organização dos estados em blocos regionais e da atenuação do papel das fronteiras nacionais para efeitos securitários, teve como resultado o alargamento do conceito de

⁷ Cf. Miranda, J. (1990), cit., p. 47.

⁸ Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

segurança. Neste contexto, ocorre a evolução da segurança interna em função do aumento dos riscos sistémicos globais, decorrentes do cruzamento das ameaças exógenas e endógenas aos países, caracterizando-se primariamente pela necessidade de intervenção perante a desterritorialização da responsabilidade criminal e a interdependência dos intervenientes ⁹. No plano da teorização social, reencontramos através do exposto a conceção de Ulrich Beck sobre a sociedade do risco global e a inerente democracia do risco. O risco é comum porque causado maioritariamente pela incerteza decorrente da pluralização de transformações e modernidades e em cada país as decisões técnicas, administrativas e políticas são tomadas no quadro de diferentes perceções sociais, frequentemente desintegradas de mecanismos efetivos de segurança pública e privada, a nível interno, regional e internacional ¹⁰.

O Relatório Interno de Segurança Interna de 2016 aponta o seguinte conjunto de ameaças, idênticas às que impendem sobre os países do espaço geoestratégico e político mais próximos, com impacto sobre a segurança interna e os interesses nacionais: i) a ameaça terrorista de matriz islamita; ii) o aumento das ações de espionagem dos Estados tendo em vista o alargamento da sua área de influência política e económica, com destaque para a espionagem realizada por via cibernética; iii) a proliferação de armas de destruição em massa; iv) os extremismos políticos; v) a criminalidade organizada transnacional, com destaque para o tráfico de estupefacientes, o tráfico de seres humanos, na dupla vertente da exploração laboral e sexual, o auxílio à imigração ilegal, o tráfico de armas de fogo, o contrabando ou a contrafação ¹¹.

Numa abordagem circunstanciada à realidade da União Europeia, a Estratégia de Segurança Interna da UE, adotada pelo Conselho em fevereiro de 2010, surge como agenda comum para enfrentar os desafios comuns de segurança. A Comunicação da Comissão de 22 de novembro de 2010, designada como “Estratégia de Segurança Interna da UE em Ação: cinco etapas para uma Europa mais segura”, expressa os princípios e orientações da estratégia em objetivos específicos com a identificação das ações a implementar para o seu cumprimento: dismantelar as redes internacionais de criminalidade, prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento, reforçar os níveis de segurança para os cidadãos e as empresas no ciberespaço, reforçar a segurança através da gestão das fronteiras e reforçar a capacidade de resistência da

⁹ Cf. GRESI (2015). Segurança Horizonte 2025. Um conceito estratégico de segurança interna, p. 37.

¹⁰ Cf. Beck, U. (1999). World risk society. Odyssey Press.

¹¹ Relatório Anual de Segurança Interna – Ano 2016. Sistema de Segurança Interna – Gabinete do Secretário-Geral, pp. 71-77.

Europa às crises e às catástrofes. Na Estratégia foram identificadas as seguintes ameaças comuns e principais desafios à segurança interna da UE: o terrorismo, em todas as suas formas; as graves formas de criminalidade organizada; a criminalidade transfronteiras; a violência em si mesma; as catástrofes naturais e as catástrofes provocadas pelo homem ¹².

Tendo por base os objetivos de prevenção e a antecipação da criminalidade, assim como a mitigação do impacto dos danos, salientam-se na Estratégia de Segurança Interna da UE (2010) os seguintes benefícios que poderão resultar para o espaço europeu de liberdade, segurança e justiça, e para a eficácia da resposta às ameaças comuns: o reforço das sinergias existentes nos domínios da cooperação policial; a gestão integrada das fronteiras; relação entre os sistemas de justiça penal e outros serviços, como a proteção civil, em abordagem simultaneamente horizontal e vertical ¹³. São assim indicados como objetivos práticos de base:

- A implementação de políticas de segurança interna baseadas no intercâmbio de informações e na confiança mútua, culminando no princípio da disponibilidade das informações contidas em bases de dados comuns relevantes para a segurança interna da União Europeia;

- A atuação do Comité Permanente sobre a Cooperação Operacional no domínio da Segurança Interna (COSI), criado pelo Tratado de Lisboa para garantir uma coordenação e uma cooperação eficazes entre as autoridades policiais e de gestão das fronteiras e a cooperação judiciária em matéria penal necessária para a cooperação operacional. O COSI assegura também a cooperação entre agências da UE e organismos implicados na segurança interna da UE (EUROPOL, FRONTEX, EUROJUST, CEPOL, SITCEN, OLAF e Rede Atlas) tendo como objetivo a coordenação das respetivas operações.

- A dimensão externa da segurança interna e cooperação com países terceiros, realizada através da cooperação internacional da UE e dos seus Estados-Membros, de forma bilateral e multilateral, como meio de promoção da segurança e do respeito pelos direitos dos cidadãos europeus ¹⁴.

A necessidade de implementar a Estratégia de Segurança Interna da UE de forma adaptável às necessidades dos cidadãos, bem como aos desafios e à dinâmica global do século XXI, tem

¹² Cf. Conselho Europeu (2010). Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, pp. 13-14.

¹³ Cf. Conselho Europeu (2010). cit., p. 8.

¹⁴ Cf. Conselho Europeu (2010), cit., p. 25 e 29.

por base um conceito de segurança interna extensível a múltiplos setores, frisando a consolidação de um modelo de segurança baseado nos princípios e valores da União: o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, o Estado de Direito, a democracia, o diálogo, a tolerância, a transparência e a solidariedade ¹⁵.

Assim e com base nos princípios acima enunciados, a Estratégia de Segurança Interna da UE definiu dez linhas de ação para garantir a segurança interna da União, sendo estes os seguintes:

1. A segurança interna deve englobar medidas com uma dupla dimensão, horizontal e vertical. A dimensão horizontal envolve a participação das diversas polícias, com o apoio dos organismos de cooperação judiciária e de proteção civil, bem como dos setores político, económico, financeiro, social e privado, e ONGs. A dimensão vertical envolve a cooperação internacional, as políticas e as iniciativas em matéria de segurança da UE, a cooperação regional entre os Estados-Membros e as políticas nacionais, regionais e locais dos Estados-Membros.
2. Garantir a supervisão democrática e judicial real das atividades em matéria de segurança.
3. Melhorar os mecanismos de prevenção e de antecipação, com base numa abordagem proactiva e assente nas informações e na obtenção de provas necessárias para o processo judicial.
4. Elaboração de um modelo global de intercâmbio de informações, incluindo todas as bases de dados da UE que sejam relevantes para garantir a segurança na União.
5. Atividade do COSI, tal como acima descrita.
6. Melhoramento dos mecanismos de cooperação entre as autoridades judiciárias dos Estados-Membros através da Eurojust no âmbito da legislação aplicável.
7. Reforço do dispositivo de gestão integrada das fronteiras para difusão das melhores práticas nesta matéria e continuação do desenvolvimento do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras Eurosur.

¹⁵ Cf. Conselho Europeu (2010), cit., p. 8 e 19-20. Veja-se também o Plano de Ação de aplicação do Programa de Estocolmo (2010), COM (2010) 171, para realização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça para os cidadãos europeus.

8. Promoção da interoperabilidade das tecnologias e sistemas utilizados por qualquer agência ou serviço, para desbloqueamento da cooperação e troca de informações.
9. Promoção da dimensão externa da segurança interna e cooperação com países terceiros.
10. Flexibilidade na implementação da Estratégia, considerando a segurança no sentido mais lato que envolva qualquer tipo de risco e não só as questões criminais.

Deverá ainda referir-se ao nível da UE a atividade do Conselho de Justiça e de Assuntos Internos, para desenvolvimento da cooperação e de políticas comuns questões transfronteiras, também com o objetivo de criar um espaço de liberdade, segurança e justiça na UE. Na atualidade, colocam-se no âmbito da Justiça as questões prioritárias da luta contra o terrorismo e o crime organizado, e no âmbito dos Assuntos Internos procura-se encontrar medidas para fazer face aos desafios colocados pelos fluxos migratórios e ainda pelas ameaças terroristas.

No plano global, o *World Economic Forum* identifica na 12.^a edição do Relatório de Riscos Globais (2017) são identificados os seguintes dez principais riscos nos domínios económico, ambiental, social, tecnológico e económico, classificados em termos de probabilidade de ocorrência: 1. Eventos climáticos extremos; 2. Migração voluntária em larga escala; 3. Desastres naturais; 4. Ataques terroristas; 5. Fraude de dados ou exfiltração de dados; 6. Ciberataques; 7. Comércio ilegal; 8. Desastres naturais com causa humana; 9. Conflitos interestatais; 10. Falhas na governação nacional.

Nos mesmos domínios, são indicados os seguintes riscos, classificados em termos de impacto: 1. Armas de destruição massiva; 2. Eventos climáticos extremos; 3. Crises relacionadas com água; 4. Desastres naturais; 5. Falha na adaptação e mitigação de modificações climáticas; 6. Migração voluntária em larga escala; 7. Crises alimentares; 8. Ataques terroristas; 9. Conflitos interestatais; 10. Desemprego ou situações de sub-emprego ¹⁶.

Neste relatório são indicados os seguintes fatores contextuais de exacerbação dos riscos geopolíticos de conflito entre Estados: i) diminuição da cooperação internacional em virtude do aumento da abordagem unilateral ou meramente transacional dos Estados, na condução da política externa; ii) a natureza interligada do sistema global como causa de produção de riscos

¹⁶ Cf. estes dados em World Economic Forum (2017). The Global Risks Report 2017 (12th edition), Figuras 2 (quadro com a evolução dos riscos entre 2007 e 2017) e 3.

crescentes a nível interno, e.g., as falhas na governação interna na Síria, que resultaram em conflito interno, resultando no fenómeno migratório e a transferência da pressão económica, social e política para outros países, frequentemente associado à insurgência do nacionalismo, da radicalização e da violência; iii) diminuição do sentido de confiança e boa fé entre Estados, com atitudes militares reconhecidas como posições de ameaça; iv) o crescente risco de conflito entre Estados resultante das inovações tecnológicas, aliado à falta de sistemas eficazes de controlo da sua utilização, e da existência do ciberespaço enquanto novo domínio de intervenção militar; v) falha no tempo de reação institucional dos decisores políticos perante a rápida interseção dos riscos referidos ¹⁷.

3. Segurança interna e externa

A segurança interna e a segurança externa, simultaneamente enquanto objetivos e atividades, assumem o significado da preservação, integração, direção, defesa e sobrevivência das sociedades, e em particular do Estado como arquitetura de organização político-administrativa, para promoção da segurança nacional ¹⁸.

O Instituto de Defesa Nacional adotou em 1989 a seguinte definição de segurança nacional: “a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva das pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das funções do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas” ¹⁹.

A segurança interna consistirá na atividade do Estado desenvolvida com o objetivo de proporcionar um sentimento de segurança à sociedade em geral, através da prevenção e reação a ameaças que comprometam o normal funcionamento das instituições democráticas ²⁰. No quadro

¹⁷ Cf. World Economic Forum (2017), cit., p. 16

¹⁸ Cf. Miranda, J. (1990), cit., p. 47.

¹⁹ Cf. esta referência em GRESI (2015), cit., p. 17.

²⁰ Cf. neste sentido Fonseca, F. (2010). A evolução das políticas públicas de segurança interna em Portugal na era da globalização. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Universidade Técnica de Lisboa, p. 15.

institucional, o Sistema de Segurança Interna define-se como o conjunto de serviços e órgãos do Estado, responsáveis pela execução da política e estratégia da segurança interna ²¹.

A segurança externa reside no domínio da Defesa Nacional, enquanto “conjunto de medidas, tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural, que, adequadamente coordenadas e integradas, e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar a potencialidade da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todos os tipos de ameaça que, direta ou indiretamente, possam pôr em causa a segurança nacional” ²².

A atual consagração constitucional do que se entende como segurança interna e segurança externa assenta em duas disposições constitucionais distintas ²³. Determina-se no n.º 1 do artigo 272.º da Constituição da República Portuguesa que “A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”. O artigo 273.º da Lei Fundamental prevê no seu n.º 1 que “É obrigação do Estado assegurar a defesa nacional”, sendo os objetivos da defesa nacional definidos no n.º 2 do mesmo preceito como: “(...) garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas”.

São tarefas fundamentais do Estado, para a segurança interna e segurança externa, respetivamente, nos termos das alíneas a) e b) do artigo 9.º da Constituição da República Portuguesa: “Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam”; e “Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático”.

Em situação de ameaça interna, o esforço predominante para a segurança nacional compete à Segurança Interna, competindo às Forças Armadas apoiar supletivamente as Forças e Serviços de Segurança. Assim, com o suprarreferido enquadramento constitucional, nos termos do artigo 35.º da atual Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto), as Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da Lei, competindo ao

²¹ Cf. GRESI (2015), cit., p. 17.

²² *Idem*.

²³ Cf. Valente, M. (2015), cit., p. 12.

Secretário- Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional.

A necessidade dessa colaboração verifica-se pela necessidade de colmatar as lacunas decorrentes da insuficiência das forças de segurança, quanto à respetiva natureza funcional, capacidades ou quantidade de efetivos e meios para fazer face à ameaça ²⁴.

O esforço principal para assegurar a segurança nacional e Estado de Direito Democrático, através da defesa militar, recai nas Forças Armadas, e neste caso a Segurança Interna, através das Forças e Serviços de Segurança, apoiará a Defesa na medida do necessário ²⁵. Neste sentido, de acordo com o enquadramento do artigo 19.º da Constituição da República Portuguesa ²⁶, nos termos do n.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, as forças de segurança, durante o estado de sítio ficarão colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, por intermédio dos respetivos comandantes-gerais. Nos termos do n.º 1 do mesmo artigo o estado de sítio é declarado quando se verificarem ou estejam iminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei. Refira-se que, ainda que assente esta ligação de complementaridade, na Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, não foi introduzida qualquer referência ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

4. O perfil da Segurança Interna na vigência da Constituição Política de 1933

A Constituição de 1933 ²⁷ serviu o modelo de Estado corporativo enquanto organização do regime político autocrático e autoritário, que vigorou em Portugal até 1974. O projeto constitucional deste período é reconhecido pela sua tradução em normas com cunho ideológico, programático e proclamatório ²⁸.

²⁴ Cf. Pereira, A. M. (2014). As ameaças transnacionais e a segurança interna. In Revista de Ciências Militares, vol. II, n.º 1, p. 316 (307-321).

²⁵ Idem.

²⁶ Revisão de 2005.

²⁷ Aprovada em Plebiscito Nacional de 19 de março de 1933, publicada no Diário do Governo de 22 de fevereiro do mesmo ano, no Decreto n.º 22 241.

²⁸ Cf. Miranda, J. (1990), cit., pp. 296-299.

Neste enquadramento, onde “a liberdade decorre da ordem jurídica da nação”²⁹, foi patente a militarização da segurança interna, desde logo no preceituado constitucional, através da integração do artigo 53.º no Título XII, com a epígrafe “Da defesa nacional”, onde se prevê que: “O Estado assegura a existência e o prestígio das instituições militares e de guerra e mar exigidas pelas supremas necessidades de defesa da integridade nacional e da *manutenção da ordem e paz pública*”.

A segurança interna confundia-se com a segurança externa, e nesta medida, as forças armadas, ocuparam e assumiram a função constitucional da ordem e paz pública. Duas das polícias existentes, a Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia de Segurança Pública (PSP), assumindo o respetivo estatuto originário de cariz militar e armado, integraram, por isso, o espectro constitucional da defesa nacional³⁰.

A Polícia de Vigilância e Defesa do Estado (PVDE), que resultou da fusão num único organismo da Polícia Internacional Portuguesa e da Polícia de Defesa Política e Social, através do Decreto-Lei n.º 22 992 de 29 de agosto de 1933, serviu também a defesa política e social, tanto a nível interno como internacional. Assim se conjugou na ação de um serviço de segurança, o combate aos crimes políticos e sociais, a verificação da entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional, a sua detenção, o tratamento de elementos indesejáveis, a luta contra a espionagem e a colaboração com as polícias de outros países.

Em 1945, através do Decreto-Lei n.º 35 046 de 22 de outubro, a PVDE é transformada na Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE). À PIDE são atribuídas funções administrativas e funções de prevenção e combate à criminalidade. No âmbito das funções administrativas, competia à PIDE a responsabilidade pelos serviços de emigração e passaportes, pelo serviço de passagem de fronteiras terrestres, marítimas e aéreas e pelo serviço de passagem e permanência de estrangeiros em Portugal. No âmbito das suas funções de prevenção e combate ao crime, competia à PIDE fazer a instrução preparatória dos processos crime relacionados com a entrada e permanência ilegal em território nacional, infrações relativas ao regime das passagens de fronteiras, dos crimes de emigração clandestina e aliciamento ilícito de emigrantes e dos crimes contra a segurança interior e exterior do Estado.

²⁹ Cf. Guedes Valente, M. (2013) A segurança (interna) na Constituição da República Portuguesa de 1976. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, p. 6.

³⁰ Idem, p. 7.

Em 1969 sucede à PIDE a Direção-Geral de Segurança (DGS), criada pelo Decreto-Lei n.º 49 401, de 24 de novembro, como organismo de polícia criminal. A DGS foi extinta no continente e ilhas em 1974, na sequência da Revolução de 25 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 171/74, de 25 de abril. No Ultramar existiu até 1975, com a designação de "Polícia de Informações Militares".

No desempenho das referidas funções de segurança do Estado, de fiscalização dos estrangeiros, do controlo das fronteiras e de combate ao tráfico ilegal de emigrantes, historicamente, a polícia política do Estado Novo é reconhecida como responsável pela repressão, sem controlo judicial, de todas as formas de oposição ao regime.

É neste contexto de prática constitucional, alicerçado à natureza do regime, que se mantém “a compressão ou mesmo apagamento das liberdades de expressão (com censura prévia à imprensa), de associação, de reunião e de emigração e de certas garantias de segurança pessoal (a par da existência de uma polícia política)”³¹.

5. A Primeira Lei de Segurança Interna

O quadro gizado pela Constituição de 1976, revista em 1982, apresenta-se como Lei fundamental que promove a descontinuidade perante a ordem jurídico-constitucional de 1933, rompendo de forma consciente com os princípios conformadores do passado³².

A Constituição democrática de 1976 é a base normativa da qual decorre a necessidade primária da definição de um conceito de segurança interna adequado ao esquema positivo de direitos, liberdades e garantias do Estado de Direito Democrático³³, na qual assentará a Primeira Lei de Segurança Interna.

Desde logo, o preceituado constitucional determina que o Estado se subordina à Constituição e assenta na legalidade democrática³⁴, assumindo como tarefa fundamental a garantia dos direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de Direito

³¹ Cf. Miranda, J. (1990), cit., p. 317.

³² Cf. sobre este ponto Canotilho, J.G. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, p. 197.

³³ Com a revisão de 1982 o artigo 2.º da Constituição refere “Estado de Direito Democrático” em substituição de “Estado Democrático” na versão original de 1976.

³⁴ Cf. n.º 2 do artigo 3.º da CRP (revisão de 1982).

Democrático ³⁵. Nestes termos, ao Estado cabe a garantia a todos do direito à liberdade e à segurança ³⁶. A previsão de garantias constitucionais contem em abstrato o desenvolvimento de normas de competência ou regras ação estadual, que visam proteger outros direitos cujo objeto será um bem específico e imediato ³⁷. Neste sentido, compete agora às polícias defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos ³⁸. Assim, e de acordo com previsto na Constituição, a lei fixa o regime das forças de segurança, tendo estas unicidade na respetiva organização relativamente a todo o território nacional ³⁹.

Note-se que o texto da Constituição de 1976 não acolheu no seu texto o conceito de segurança interna, prevendo-se no artigo 272.º a função da polícia de “defender a legalidade democrática e os direitos dos cidadãos”. Através da primeira revisão constitucional foi acrescentada referência à segurança interna no referido artigo como uma das funções da polícia e o n.º 4 que prevê a fixação do regime das forças de segurança através de lei ⁴⁰.

Pautada por esta fundamentação normativa a Lei n.º 20/87, de 12 de junho, alterada pela Lei n.º 8/91, de 1 de abril, vem estabelecer a organização do Sistema de Segurança Interna Português ⁴¹.

Expõem-se as linhas de orientação que informaram a redação da Primeira Lei de Segurança Interna, em contraste direto com o sistema existente durante a vigência da Constituição de 1933 ⁴²:

- A autonomização das matérias respeitantes à segurança interna, face às matérias respeitantes à proteção civil, à segurança externa e à segurança militar ⁴³;

³⁵ Cf. alínea b) do artigo 9.º da CRP (revisão de 1982).

³⁶ Cf. n.º 1 do artigo 27.º da CRP (revisão de 1982).

³⁷ Cf. Vieira de Andrade, J. C. (1987). Os direitos fundamentais na Constituição da República Portuguesa de 1976. Coimbra: Almedina, p. 172.

³⁸ Cf. n.º 1 do artigo 272.º da CRP (revisão de 1982).

³⁹ Cf. n.º 4 do artigo 272.º da CRP (revisão de 1982), neste preciso sentido cf. o n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho, e o n.º do artigo 4.º do mesmo diploma.

⁴⁰ Guedelha, M.J. (2013). Sistema de Segurança Interna Português. A reforma de 2008 – forças e fraquezas. Jornal de Defesa e Relações Internacionais, pp. 1-2.

⁴¹ A Lei n.º 20/87, de 12 de junho, é o resultado da Proposta de Lei n.º 26/IV, discutida na Assembleia da República entre 6 de novembro de 1985 e 28 de abril de 1987. Os antecedentes desta proposta encontram-se na Proposta de Lei n.º 71/III, com a designação Lei de segurança interna e proteção civil, do IX Governo Constitucional, aprovada na generalidade em junho de 1984, mas não aprovada na especialidade.

⁴² Cf. Pereira, M. (1990). Política de Segurança Interna. Discurso proferido no Curso de Defesa Nacional, p. 15.

⁴³ Cf. artigos 1.º a 3.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

- Consagração dos princípios da coordenação técnica, e da cooperação operacional das forças e serviços de segurança, dentro dos limites das respetivas Leis orgânicas ⁴⁴;

- Prevalência dos princípios e das normas da Lei de Segurança Interna sobre os princípios e as normas das Leis estatutárias das forças e serviços de segurança que mantêm as quais mantêm o respetivo enquadramento orgânico, a especificidade institucional e a especialização funcional ⁴⁵.

Define-se na Lei n.º 20/87, de 12 de junho, a segurança interna como a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, adquirindo estes objetivos o grau de valores subjacentes ao próprio funcionamento do Estado de Direito Democrático ⁴⁶. Em termos práticos estas garantias são realizadas através da proteção de pessoas e bens, da prevenção da criminalidade e da contribuição para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas pelo regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e do respeito pela legalidade democrática ⁴⁷, precavendo-se de forma expressa a proteção da vida e da integridade das pessoas, a paz pública, a ordem democrática contra a criminalidade violenta, ou altamente organizada, designadamente a sabotagem, a espionagem e o terrorismo ⁴⁸. Dispõe a Constituição da República Portuguesa que a prevenção dos crimes, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos ⁴⁹, o que encontra também correspondência na Lei de Segurança Interna, quando esta prevê que a atividade de segurança interna se realiza nos termos legais, nomeadamente da lei penal e processual penal e de acordo com as Leis orgânicas das polícias e serviços de segurança ⁵⁰. Em complemento, para a prossecução dos fins de segurança interna, definem-se deveres gerais e especiais de colaboração aos quais ficam vinculados os cidadãos, funcionários e agentes do estado ⁵¹.

⁴⁴ Cf. n.º 1 do artigo 6.º e artigo 14.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

⁴⁵ Cf. n.º 2 do artigo 6.º e artigo 14.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

⁴⁶ Cf. n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

⁴⁷ Cf. n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

⁴⁸ Cf. n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

⁴⁹ Cf. n.º 3 do artigo 272 da CRP (revisão de 1982).

⁵⁰ Cf. n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º e n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

⁵¹ Cf. artigo 5.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

No âmbito das competências legislativa e política da Assembleia da República ⁵², cabe o enquadramento e fiscalização de execução da política de segurança interna, enquanto conjunto de princípios, orientações e medidas destinados à prossecução dos fins de segurança interna, sendo de notar o dever, inerente ao regime democrático pluripartidário, de informação regular aos partidos políticos, pelo Governo, a quem compete a condução da política de segurança interna ⁵³, quanto ao estado atual e questões referentes à segurança interna do país. Cabe ainda à Assembleia da República apreciar o relatório anual a apresentar pelo Governo até 31 de março, relativo à situação da segurança interna no país e atividade desenvolvida pelas forças e serviços de segurança no ano transato ⁵⁴.

Nos termos da Constituição ⁵⁵, compete ao Conselho de Ministros definir as linhas gerais da política de segurança interna e respetiva execução, incluindo-se neste âmbito a programação dos meios a utilizar para este efeito, a aprovação dos meios de cooperação coordenação das forças e serviços de segurança, e a garantia do regular funcionamento dos respetivos sistemas ⁵⁶.

Ao Primeiro-Ministro, enquanto figura de posição dirigente para a determinação do *indirizzo* político geral e concretização da política do Governo, expressando um princípio de preeminência na organização do Estado ⁵⁷, compete a responsabilidade pela direção da política de segurança interna, incluindo-se nesta competência: a coordenação e orientação dos membros do Governo no âmbito da segurança interna; a convocação do Conselho Superior de Segurança Interna e a presidência das respetivas reuniões; propor ao Conselho de Ministros o plano de cooperação e coordenação dos serviços de segurança; dirigir a atividade interministerial no plano operacional e de emprego de meios em caso de ameaça grave à segurança interna ⁵⁸,

O Conselho Superior de Segurança interna surge como inovação da Lei n.º 20/87, de 12 de junho, enquanto órgão interministerial de auscultação e consulta em matéria de segurança interna, presidido pelo Primeiro-Ministro e com composição prevista pelas seguintes entidades: vice-primeiros-ministros e ministros de estado; ministros da segurança interna, justiça e finanças; comandantes gerais da Guarda Nacional Republicana, Guarda Fiscal e Polícia de Segurança

⁵² Cf. artigo 3.º e n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

⁵³ Cf. n.º 1 do artigo 8.º, da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

⁵⁴ Cf. n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho, alterada pela Lei n.º 8/91, de 1 de abril.

⁵⁵ Cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 203.º da CRP (revisão de 1982).

⁵⁶ Cf. artigo 8.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

⁵⁷ Cf. Canotilho, J.G. (2003), cit., p. 643

⁵⁸ Cf. alíneas a), b), c) e d) do artigo 9.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

Pública; Diretor-Geral da Polícia Judiciária e diretores do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e do Serviço de Informações de Segurança; os responsáveis pelos sistemas de autoridade marítima e aeronáutica; o secretário-geral do Gabinete Coordenador de Segurança; os ministros da República e Presidentes dos Governos Regionais, quando se tratem de assuntos relacionados com as respetivas regiões; o Procurador-Geral da República ⁵⁹.

O Conselho Superior de Segurança Interna, enquanto órgão consultivo, serve para a emissão de parecer sobre, entre outros assuntos relacionados: a definição das linhas gerais da política de segurança interna e as bases gerais da organização, funcionamento e disciplina das forças e serviços de segurança, bem como as respetivas missões e competências ⁶⁰. O Conselho assiste ainda o Primeiro-Ministro na tomada de decisões em caso de ameaça grave à segurança interna ⁶¹.

Foi também criado pela Lei n.º 20/87, de 12 de junho, um outro novo órgão especializado de assessoria e consulta, este para a coordenação técnica e operacional da atividade das Forças e Serviços de Segurança: o Gabinete Coordenador de Segurança, funcionando na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministério da Administração Interna ⁶². O Gabinete é composto pelos seguintes elementos do Conselho Superior de Segurança Interna: comandantes gerais da Guarda Nacional Republicana, Guarda Fiscal e Polícia de Segurança Pública; Diretor-Geral da Polícia Judiciária e diretores do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e do Serviço de Informações de Segurança; os responsáveis pelos sistemas de autoridade marítima e aeronáutica; e por um Secretário-Geral ⁶³.

As funções previstas do Gabinete Coordenador de Segurança são de assessoria às entidades governamentais responsáveis pela condução da política de segurança interna, exclusivamente enquanto órgão de consulta, ao qual não cabiam assim quaisquer competências de comando ou operacionais. Em concreto o Gabinete teria como competências de cariz material definido estudar e propor os esquemas e cooperação das Forças e Serviços de Segurança, com vista à sua

⁵⁹ Cf. n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 11.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

⁶⁰ Cf. n.º 1 e alíneas a) e b) do artigo 10.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

⁶¹ Cf. n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

⁶² Cf. o n.º 1 do artigo 12.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

⁶³ Cf. n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

articulação, tanto para prevenção da criminalidade, como para resposta a situações de grave ameaça, sem prejuízo das respetivas missões estatutárias e competências específicas ⁶⁴.

A Primeira Lei de Segurança Interna prevê as seguintes Forças e Serviços de Segurança para garantir a segurança interna, providos de Leis orgânicas definidoras das respetivas atribuições e competências: a Guarda Nacional Republicana, a Guarda Fiscal, a Polícia de Segurança Pública, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Serviço de Informações de Seguranças e ainda os sistemas de autoridade marítima e aeronáutica ⁶⁵. Note-se que não se encontra na lei nem na Constituição a definição de “Forças e Serviços de Segurança”. É nas leis orgânicas das Forças e Serviços referidos que se preveem as medidas de polícia, aplicáveis nos termos da Constituição e da lei e sujeitas a validação judicial ⁶⁶, nomeadamente: vigilância policial de pessoas, edifícios e estabelecimentos, por período de tempo determinado; exigência de identificação de qualquer pessoa que se encontre ou circule em local público, ou sujeito a vigilância policial; apreensão temporária de armas, munições e explosivos; impedimento da entrada em Portugal de estrangeiros indesejáveis ou indocumentados; acionamento da expulsão de estrangeiros em Portugal. E como medidas especiais: encerramento temporário de paióis, depósitos ou fábricas de armamento ou explosivos e respetivos componentes; revogação ou suspensão de autorizações aos titulares dos estabelecimentos referidos no ponto anterior; encerramento temporário de estabelecimentos destinados à venda de armas ou explosivos; cessação da atividade de empresas, grupos, organizações ou associações que se dediquem a ações de criminalidade altamente organizada, designadamente, espionagem, sabotagem ou terrorismo, ou à preparação, recrutamento e treino de pessoas para aqueles fins ⁶⁷. Determina-se ainda que o juiz de instrução pode autorizar à Polícia Judiciária o controlo de comunicações, e que para efeitos de prova ou deteção de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada, a prova recolhida poderá ser remetida à força de segurança a cargo das investigações ⁶⁸.

Estruturalmente a primeira Lei de Segurança Interna coloca na dependência direta do Primeiro-Ministro o Conselho Superior de Segurança Interna e o Gabinete Coordenador de

⁶⁴ Cf. artigo 13.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho. Cf. também o Decreto-Lei n.º 61/88, de 27 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 51/96, de 16 de maio e Decreto-Lei n.º 149/2001 de 7 de maio, que estabelece as normas de funcionamento do Gabinete e do secretariado permanente.

⁶⁵ Cf. n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 14.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

⁶⁶ Cf. n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 15.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Cf. n.ºs 1 e 4 do artigo 18.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

Segurança, e hierarquicamente inseridos neste plano os diferentes Ministérios, subordinando-se a estes as Forças e Serviços de Segurança respetivos. Assim: sob tutela do Ministério da Defesa Nacional, fica o Sistema de Autoridade Marítima e a Polícia Marítima; sob tutela do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, insere-se o Sistema de Autoridade Aeronáutica e o à data designado Instituto Nacional da Aviação Civil; sob tutela do Ministério da Administração Interna ficam os Governos Cívicos e Gabinetes Coordenadores Distritais, bem como a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; e sob tutela do Ministério da Justiça fica integrada a Polícia Judiciária. Os Serviços de Informações de Segurança, inseridos no Sistema de Informações da República Portuguesa, são tutelados diretamente pelo Primeiro-Ministro.

A análise da estrutura da Segurança Interna traçada pela Lei n.º 20/87, de 12 de junho, permite, assim, discernir que este assenta em quatro domínios de função fundamentais, que se apresentam interdependentes e complementares: a prevenção da atividade criminal; a manutenção da ordem pública; a investigação criminal; os serviços de informações.

5.1 Caracterização das Forças e Serviços de Segurança no quadro da Lei n.º 20/87, de 12 de junho

Para prosseguir os fins e interesses inerentes à função de segurança interna, nos termos da Lei n.º 20/87, enumeram-se forças e serviços de segurança. Sendo as seguintes forças de segurança: Guarda Fiscal, Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública e Polícia Marítima; e os seguintes serviços de segurança: Polícia Judiciária, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Serviço de Informações de Segurança.

As forças de segurança são organismos policiais armados e uniformizados, integrados por pessoal com estatuto militar (Guarda Fiscal e Guarda Nacional Republicana) ou militarizado (Polícia Marítima), ou civil (Polícia de Segurança Pública).

Os serviços de segurança são organismos públicos, integrados por agentes com estatuto análogo ao de pessoal da Administração Pública, hierarquicamente estruturados e institucionalmente vocacionados para o desempenho de atribuições específicas de natureza

policial (Polícia Judiciária e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) ou no domínio das informações (Serviço de Informações de Segurança)⁶⁹.

A Guarda Fiscal, surge em 1885, como força de segurança constituída por militares, foi estruturada como corpo especial de tropas, e colocada na dependência do Ministro das Finanças. Tinha como atribuições policiais específicas a prevenção e repressão das infrações fiscais aduaneiras e o controlo da passagem de pessoas e bens nas fronteiras, para além da cooperação inerente à sua integração no sistema de segurança interna e da coadjuvação das autoridades judiciárias, decorrente da sua qualificação como órgão de polícia criminal, cobrindo o respetivo dispositivo todo o território do continente e das regiões autónomas ⁷⁰.

A Guarda Nacional Republicana, com existência reconhecida desde 1911, é também uma força de segurança constituída por militares, estruturada como corpo especial de tropas, colocada sob dependência orgânica do Ministro da Administração Interna e do Ministro da Defesa. Tem atribuições policiais nos domínios da manutenção da ordem e tranquilidade públicas, da prevenção da criminalidade, da defesa da legalidade e da proteção e socorro das pessoas, cabendo-lhe, cumulativamente, a coadjuvação das autoridades judiciárias, decorrente da sua qualificação como órgão de polícia criminal, e a prestação de honras do Estado. O seu âmbito de atuação cobre todo o território continental, com predominância nas zonas rurais ⁷¹.

A Polícia de Segurança Pública, criada em 1927 ⁷², é uma força de segurança armada e uniformizada, de natureza civil, cujo pessoal obedece à hierarquia de comando em todos os níveis da estrutura, organicamente dependente do Ministro da Administração Interna, e com organização única para todo o país. O pessoal sem funções policiais da PSP fica sujeito às regras gerais de hierarquia da função pública. Dispõe de duas unidades especiais de reserva: o Corpo de Intervenção e o Grupo de Operações Especiais, destinadas a atuar perante situações de grave ameaça à ordem pública e a atos de violência desencadeados por grupos organizados e/ou armados. Esta polícia tem atribuições policiais de carácter geral nos domínios da manutenção da ordem e tranquilidade públicas, da prevenção da criminalidade, da defesa da legalidade e da proteção e socorro das pessoas, cabendo-lhe, cumulativamente, a coadjuvação das autoridades

⁶⁹ Cf. Pereira, M. (1990), cit., p. 20.

⁷⁰ Cf. a Lei orgânica da Guarda Fiscal aprovada pelo Decreto-Lei n.º 373/85, de 20 de setembro.

⁷¹ Cf. a Lei orgânica da Guarda Nacional Republicana, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 333/83, de 14 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 39/90, de 3 de fevereiro.

⁷² Remontam aos Quadrilheiros criados por D. Fernando I em 1383.

judiciárias, decorrente da sua qualificação como órgão de polícia criminal, e no âmbito da especial proteção devida a altas entidades nacionais, ou estrangeiras por ocasião de visitas de Estado ⁷³. Em situações de normalidade as atribuições da PSP decorrem da legislação de segurança interna e, em situações de exceção, decorrem da legislação sobre a defesa nacional e o estado de sítio e de emergência.

A Polícia Marítima, cuja criação remonta a 1892, é uma força de segurança armada e uniformizada, constituída por pessoal com estatuto militarizado, organizada na dependência das capitâneas dos portos, as quais se encontram sob dependência do Estado-Maior da Armada. A PM tem atribuições policiais específicas, restritas à vigilância e socorro nas áreas de jurisdição marítima, à prevenção de infrações à legislação sobre as atividades portuárias e à segurança dos estabelecimentos da Marinha ⁷⁴. A PM é composta por militares da Marinha e agentes militarizados e dirigida por um comandante-geral. O pessoal da PM é considerado órgão de polícia criminal para efeitos de aplicação da legislação processual penal, sendo os inspetores, subinspetores e chefes considerados, no âmbito das suas competências, autoridades de polícia criminal. Através da Lei n.º 876, de 13 de setembro de 1919, foi criado o Corpo da Polícia Marítima do porto de Lisboa, e autorizada a criação de Polícia Marítima nos portos do Douro e Leixões. Através do Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de julho foram definidas as atribuições do Corpo da Polícia Marítima no âmbito da investigação criminal. Com o Decreto-Lei n.º 190/75, de 12 de abril, foi atribuído o estatuto militar à Polícia Marítima, integrando o quadro de pessoal militarizado da Marinha. Com o Decreto-Lei n.º 191/84, de 8 de junho, a designação de Polícia Marítima é institucionalizada, e através do Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de setembro, foi definido o Sistema da Autoridade Marítima e integração da Polícia Marítima na Direção-Geral Marítima ⁷⁵.

Refira-se ainda que a definição do Sistema de Autoridade Marítima consta do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março, que define a organização e atribuições do sistema da autoridade marítima e cria a autoridade marítima nacional, como “o quadro institucional formado pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima”, que

⁷³ Cf. o Estatuto da Polícia de Segurança Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de maio.

⁷⁴ Cf. o Regulamento Geral das Capitâneas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de julho.

⁷⁵ Cf. sobre este ponto Guedelha, M. J. (2013), cit., p. 10.

“tem por fim garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob jurisdição nacional, no âmbito dos parâmetros de atuação permitidos pelo direito internacional e demais legislação em vigor”. Entre os poderes de autoridade marítima contam-se, nos termos do artigo 3.º, os de “execução de atos do Estado”, “de procedimentos administrativos e de registo marítimo” e “de fiscalização e de polícia”. No quadro do SAM, exercem poderes de autoridade marítima, “no âmbito das respetivas competências”, a Autoridade Marítima Nacional, a Polícia Marítima, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

O Sistema de Autoridade Aeronáutica é um formato de organização previsto na Primeira Lei de Segurança Interna, destinado à promoção da segurança da aviação civil, prevenção e repressão de atos de interferência ilícita em Portugal, no quadro da segurança interna. Este sistema, embora não regulamentado enquanto tal até à presente data, reconduz pelos seus objetivos últimos à atuação da Autoridade Aeronáutica Nacional, enquanto entidade responsável pela coordenação e execução das atividades a desenvolver pela Força Aérea na regulação, inspeção e supervisão das atividades de âmbito aeronáutico na área da defesa nacional, cujas competências, estrutura e funcionamento foram definidas pela Lei n.º 28/2013, de 12 de abril. No âmbito das competências do Serviço de Policiamento Aéreo, encontram-se as seguintes, sem prejuízo das legalmente cometidas a outras entidades ⁷⁶: i) Prevenir, fiscalizar e impedir a utilização do espaço aéreo para o desenvolvimento e a prática de atos contrários à lei e aos regulamentos, em coordenação com as demais entidades competentes e as forças e serviços de segurança nos termos da Lei de Segurança Interna, quando apropriado; ii) Planear e implementar as medidas adequadas para garantir a segurança do espaço aéreo nos eventos de elevada visibilidade, em coordenação com as demais entidades competentes e com as forças e serviços de segurança nos termos da Lei de Segurança Interna.

Também neste domínio, cabe referir a redenominada Autoridade Nacional da Aviação Civil, cujos estatutos foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, e cuja missão é a regular e fiscalizar o setor da aviação civil e supervisionar e regulamentar as atividades desenvolvidas neste setor, incluindo-se ainda nas respetivas atribuições participar nos sistemas de proteção civil, de planeamento civil de emergência e de segurança interna; e por competência

⁷⁶ Cf. alíneas a) e c) do artigo 11.º da Lei n.º 28/2013, de 12 de abril.

do Presidente do Conselho de Administração: assegurar, na qualidade de autoridade nacional de segurança da aviação civil, o cumprimento das normas internacionais e europeias em matéria de segurança da aviação civil na vertente *security* ⁷⁷. Para este efeito, enquanto autoridade, a ANAC dispõe de poderes de fiscalização, de inspeção e auditoria e sancionatórios ⁷⁸.

A Polícia Judiciária, opera desde 1945 como organismo de polícia criminal e serviço de segurança constituído por pessoal especializado para a prevenção e investigação da criminalidade, colocado na dependência do Ministro da Justiça e sob fiscalização do Ministério Público ⁷⁹. A Polícia Judiciária tem atribuições policiais exclusivas, nos domínios da prevenção especial da criminalidade, da investigação criminal e da coadjuvação das autoridades judiciárias ⁸⁰. Trata-se de um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, e fiscalizado enquanto tal. Compete à Polícia Judiciária, centrando-se na criminalidade complexa, organizada e transnacional, por um lado, coadjuvar as autoridades judiciárias, atuando sob a sua direção e dependência funcional, em processos relativos a crimes cuja investigação lhe incumba e por outro lado, no domínio da prevenção criminal, tem a competência de detetar e dissuadir situações propícias à prática de crimes.

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, criado em 1976, é um serviço de segurança especializado no controlo da entrada, permanência, residência e atividades de cidadãos em território nacional, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna. Tem atribuições policiais específicas e exclusivas nos domínios da vigilância e controlo da entrada, permanência, residência e atividades dos cidadãos em território nacional. Compete-lhe também a organização dos processos de expulsão e a execução das decisões judiciais que decretam essa medida, bem como a instrução de processos de pedido de asilo político ⁸¹.

O Serviço de Informações de Segurança, criado em 1985, é um organismo especializado na pesquisa, análise e produção de informações com interesse para a segurança interna, à data da

⁷⁷ Cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março.

⁷⁸ Cf. artigos 33.º, 34.º, 35.º e 36.º do Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março.

⁷⁹ A reestruturação geral da Polícia em Portugal foi realizada através do Decreto-Lei n.º 35.042 de 20 de outubro, o qual cria a Polícia Judiciária, tal como hoje existe.

⁸⁰ Cf. a orgânica da Polícia Judiciária aprovada pelo Decreto-Lei n.º 458/82, de 24 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 387-HI /87, de 30 de dezembro. A nova orgânica da Polícia Judiciária foi aprovada pela Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto, cuja última versão consta do Decreto-Lei n.º 81/2016, de 28 de novembro.

⁸¹ Cf. o Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de dezembro que aprova a reestruturação da orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

respetiva criação na dependência do Ministro da Administração Interna ⁸², e atualmente na dependência do Primeiro-Ministro ⁸³. Este organismo exerce a sua atividade institucional em estreita cooperação com as forças e serviços policiais. Por isso, é dever destas entidades partilharem informações, tendo como objetivos de prevenção ou repressão da criminalidade e a manutenção ou reposição da ordem pública ⁸⁴.

Nos termos do artigo 21.º da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de novembro que alterou a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa “O SIS é, no âmbito do SIRP, o único Serviço que integra as forças e serviços de segurança, com as quais tem o especial dever de colaboração. Deste modo, compete-lhe recolher, processar e difundir informações no quadro da Segurança Interna, nos domínios da sabotagem, do terrorismo, da espionagem, incluindo a espionagem económica, tecnológica e científica, e de todos os demais atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito democrático, incluindo os movimentos que promovem a violência (designadamente de inspiração xenófoba ou alegadamente religiosa, política ou desportiva) e fenómenos graves de criminalidade organizada, mormente de carácter transnacional, tais como a proliferação de armas de destruição maciça, o branqueamento de capitais, o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e o estabelecimento de redes de imigração ilegal”. E nos termos do artigo 33.º da Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro, que estabelece a orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança (e revoga os Decretos-Leis n.º 225/85, de 4 de julho, e 254/95, de 30 de Setembro), cabe ao SIS: “promover, por forma sistemática, a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas.” Trata-se de um serviço do Sistema de Informações da República Portuguesa, tal como é o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa.

Estabelece o artigo 4.º do referido diploma que os funcionários ou agentes, civis ou militares do SIS “não podem exercer poderes, praticar atos ou desenvolver atividades do âmbito ou competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais”, sendo-lhes expressamente vedado proceder à detenção de qualquer indivíduo ou instruir processos penais. O artigo 5.º determina que os funcionários ou agentes que exerçam funções policiais só podem ter

⁸² Cf. a estrutura de funcionamento do Serviço de Informações de Segurança, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 225/85, de 4 de julho, n.º 1 do artigo 1.º.

⁸³ Cf. artigo 14.º da Lei n.º 4/2004, de 6 de novembro.

⁸⁴ Cf. o n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 225/85, de 4 de julho. Cf. Pereira, M. (1990), cit., pp. 18-19.

acesso e utilizar informações na posse do SIS para finalidades “da tutela da legalidade ou da prevenção e repressão da criminalidade”.

A cooperação das forças e serviços de segurança é reconhecida para a eficácia da respetiva atuação e materializa a confluência entre a segurança interna e a administração da justiça, enquanto funções do Estado constitucionalmente consagradas ⁸⁵.

Através das forças e serviços de segurança são assim prosseguidos nos quatro domínios de função fundamentais da Segurança Interna, que se apresentam interdependentes e complementares: a prevenção da atividade criminal; a manutenção da ordem pública; a investigação criminal; os serviços de informações.

No âmbito da prevenção visa-se evitar atividade criminosa que atente contra a vida e a integridade física das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, mediante a utilização de meios dissuasores adequados a inibir ou a intimidar os potenciais criminosos, nomeadamente através da presença física dos agentes policiais no terreno, na vigilância de locais considerados de risco, no controlo de indivíduos tidos como reincidentes e na monitorização atividades suspeitas. Todas as forças e serviços de segurança com funções policiais atuam no domínio da prevenção da criminalidade.

A atividade de manutenção ou reposição da ordem e tranquilidade públicas compreende, em geral, as ações preventivas e repressivas para promover ou restabelecer as condições necessárias à observância das leis e regulamentos da Administração, ao normal funcionamento das instituições e ao regular exercício dos direitos, liberdades e garantias dos indivíduos, através dos domínios de atuação privilegiados da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública.

A atividade de investigação criminal abrange o conjunto de ações destinadas a descobrir, recolher, examinar, interpretar, conservar e formalizar as provas de factos concretos penalmente relevantes, em sede de inquérito enquanto fase do processo criminal. Compreende ainda a análise das circunstâncias envolventes e as diligências destinadas a identificar, localizar e deter, nos casos legalmente previstos, os responsáveis por tais factos, bem como a determinar o grau de responsabilidade, no âmbito processual criminal. atividade investigatória é, no essencial,

⁸⁵ Idem, pp. 20-21.

regulada pela legislação processual penal e deve ser desenvolvida de harmonia com as normas de competência previstas nos estatutos próprios das forças e serviços de segurança. A lei atribui, neste domínio específico, um papel fundamental à Polícia Judiciária, presumindo deferida a este órgão de policia criminal competências exclusivas, para a investigação e para a coadjuvação das autoridades judiciais, relativamente às formas mais graves de expressão da criminalidade, nomeadamente da criminalidade organizada e/ou violenta ⁸⁶. Outros organismos detêm competências investigatórias exclusivas em certas matérias, como é o caso do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, em relação às infrações à legislação sobre a entrada, permanência e residência de estrangeiros em território nacional ⁸⁷.

A atividade das informações de segurança interna compreende o conjunto de ações a desenvolver com o objetivo específico de proceder, de forma sistemática, à pesquisa, centralização, análise, exploração e processamento de dados, notícias e demais elementos com vista à produção e difusão, pelas entidades competentes, das informações destinadas a garantir a segurança interna e a prevenir a criminalidade violenta ou organizada, designadamente a sabotagem, a espionagem, a subversão, o terrorismo e quaisquer atos suscetíveis de destruir ou alterar o Estado de Direito tal como constitucionalmente consagrado. Como vimos, o organismo com atribuições de atuação neste domínio é o Serviço de Informações de Segurança.

5.2 Medidas adotadas na vigência da Primeira Lei de Segurança Interna entre 1987 e 2008

Durante a vigência da Lei n.º 20/87, de 12 de junho, destaca-se a adoção das seguintes medidas de natureza legislativa, de reforço de meios e de reestruturação das forças e serviços de segurança, e outras, com impacto direto no funcionamento do sistema, muitas como veremos já em decorrência das Grandes Opções do Plano 200-2009, tendo subjacente um objetivo de reforma ⁸⁸:

- ✓ Revisão e atualização da Lei orgânica da Polícia Judiciária: a orgânica da Polícia Judiciária aprovada pelo Decreto-Lei n.º 458/82, de 24 de novembro é alterada pelo Decreto-Lei n.º 387-HI

⁸⁶ Cf. no âmbito do quadro introduzido pela Lei n.º 20/87, de 12 de junho, o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 387-H/87, de 30 de dezembro, que reestrutura a Lei orgânica da Polícia Judiciária. Cf. Pereira, M. (1990), cit., p. 21.

⁸⁷ Cf. o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de dezembro, que reestrutura a Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

⁸⁸ Cf. Pereira, M. (1990), cit., p. 28 e Inácio, C. I. (2010), cit., *passim*.

/87, de 30 de dezembro, ampliando-se as competências desta Polícia no domínio da prevenção, do inquérito e da investigação criminal.

- ✓ Revisão e atualização da Lei orgânica da Guarda Nacional Republicana: a Lei orgânica da Guarda Nacional Republicana, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 333/83, de 14 de julho, foi alterada pelo Decreto-Lei n.º 39/90, de 3 de fevereiro, a GNR deixou de ser definida como um Corpo Especial de Tropas, parte integrante das forças militares, para passar a definir-se como força de segurança, constituída por militares organizados num Corpo Especial de Tropas.
- ✓ Criação dos Conselhos Municipais de Segurança através da Lei n.º 33/98, de 18 de julho.
- ✓ Redefinição do regime estatutário do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública: a Lei n.º 5/99 de 27 de janeiro vem determinar que o Comando-Geral da PSP passa a designar-se Direção Nacional, deixando a chefia da PSP de ser exercida por um oficial do Exército, para passar a ser exercida por um oficial da Polícia. Aprovação da nova Lei Orgânica da PSP através da Lei n.º 53/2007 de 31 de agosto.
- ✓ Revisão e atualização da Lei orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras: o Decreto-Lei n.º 120/93, de 16 de abril concluiu a algumas alterações à orgânica deste Serviço. Contudo, a sua efetiva reestruturação global, por forma a responder às necessidades do país e da sua dimensão, ocorreu com a publicação do Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, que aprovou a sua nova estrutura orgânica, por forma a responder às necessidades advenientes da sua atual dimensão, quer em termos materiais e humanos, quer em termos de novas responsabilidades assumidas definindo as suas atribuições. Note-se que posteriormente a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, vem aprovar o regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.
- ✓ Definição da organização e atribuições do sistema da autoridade marítima e cria a autoridade marítima nacional, através do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março.
- ✓ Revisão da lei-quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais, através da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.
- ✓ Aprovação da Lei de Segurança Privada pelo Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro ⁸⁹.
- ✓ Alteração da Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, através da Lei n.º 4/2004, de 6 de novembro.
- ✓ Procede-se à consolidação institucional do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente no âmbito orgânico da GNR, através do Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de fevereiro, transferindo para

⁸⁹ Revogada pela Lei n.º 38/2008, de 8 de agosto.

esta força de segurança de natureza militar o pessoal do Corpo Nacional da Guarda-Florestal da Direção-Geral dos Recursos Florestais, do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas, sendo os mesmos integrados no quadro de pessoal civil da GNR.

- ✓ Aprovação da Lei das Armas, Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro ⁹⁰, que estabelece o regime jurídico relativo ao fabrico, montagem, reparação, importação, exportação, transferência, armazenamento, circulação, comércio, aquisição, cedência, detenção, manifesto, guarda, segurança, uso e porte de armas, seus componentes e munições, bem como o enquadramento legal das operações especiais de prevenção criminal ⁹¹.
- ✓ Aprovação da Lei Quadro da Política Criminal, através da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio.
- ✓ Quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 83/2000, de 11 de maio, que aprova o regime legal da concessão e emissão do passaporte eletrónico português, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 138/2006, de 26 de julho.
- ✓ Aprovação da orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança, através da Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro, que revoga os Decretos-Leis n.º 225/85, de 4 de julho, e 254/95, de 30 de setembro.
- ✓ Aprovação das opções fundamentais da reforma da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública, através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 44/2007, de 19 de março, tendo em vista: i) a sua adequada articulação; ii) a racionalização dos seus recursos; iii) a programação plurianual dos investimentos em infra-estruturas e equipamentos, para melhoria da qualidade do serviço prestado aos cidadãos e a melhoria das condições de trabalho nas forças de segurança.
- ✓ No âmbito da reforma das forças de segurança, através da Portaria n.º 340-A/2007, de 30 de março, circunscrevem-se as situações de partilha de freguesias entre a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública àquelas que são justificadas por elementos naturais, vias de comunicação ou pela própria descontinuidade das freguesias e eliminar as situações de descontinuidade territorial dos respetivos dispositivos nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, resolvendo, simultaneamente, outras situações pontuais de desajustamento.
- ✓ Aprovação da Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança, através da Lei n.º 61/2007, de 10 de setembro, com uma programação plurianual de 5 anos.

⁹⁰ Revogada pela Lei n.º 17/2009, 6 de maio.

⁹¹ Cf. artigo 1.º.

- ✓ Aprovação da orgânica da Guarda Nacional Republicana, através da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

Relativamente a ações de âmbito preventivo procurou-se reforçar a cooperação interministerial e desenvolver ações orientadas para a sensibilização e dissuasão da criminalidade, nomeadamente através das seguintes iniciativas ⁹²:

- ✓ Criação da “Comissão Governamental para a Segurança Rodoviária”, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/89, de 26 de janeiro.
- ✓ Criação da “Comissão Interministerial para a Prevenção da Delinquência”, através da Resolução do Conselho de Ministros 14/89, de 30 de março.
- ✓ Através do Decreto-Lei n.º 292/94, de 16 de novembro, é criado na dependência do Ministro da Administração Interna o Gabinete Nacional SIRENE, como único responsável pela ligação com os restantes Estados membros do Acordo de Schengen e da Convenção de Aplicação, no âmbito do estabelecimento de relações conexas ao Sistema de Informação Schengen, o qual constitui uma unidade orgânica integrada no Sistema Nacional de Informação Schengen.
- ✓ Através do Decreto-Lei n.º 73/97, de 3 de abril, é criado o número de telefone 112 como número nacional de emergência, de utilização gratuita, de acesso preferencial aos vários sistemas de emergência e cobrindo todo o território nacional, no seguimento de decisão do Conselho de Ministros das Comunidades Europeias de 29 de julho de 1991, de acordo com a qual é criado o 112 enquanto número de telefone de emergência único para toda a Comunidade.
- ✓ Estabelecimento de medidas preventivas e punitivas contra formas de violência associada ao desporto, através da aprovação da Lei n.º 38/98, de 4 de agosto, que prevê medidas preventivas e punitivas a adotar em caso de manifestações de violência associadas ao desporto em conformidade com a Convenção Europeia sobre a violência e os excessos dos espectadores por ocasião das manifestações desportivas e nomeadamente de jogos de futebol, aberta para assinaturas em agosto de 1985.
- ✓ Aprovação do Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2003, de 8 de abril. Posteriormente a Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2010, de 6 de dezembro, cria o conselho de utilizadores do SIRESP e aprova o regulamento interno deste conselho.

⁹² Cf. Pereira, M. (1990), cit., pp. 29-30.

- ✓ Aprovação do Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/99, de 15 de junho) e aprovação do II Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/2003 de 7 de julho.
- ✓ Implementação dos Planos Integrados de Segurança Rodoviária (1997-2001), e Plano Nacional de Prevenção Rodoviária (2003-2010).
- ✓ Regulamentação da utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum, através da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro.
- ✓ Aprovação dos seguintes regulamentos de programas de policiamento e proximidade:
 - i. Serviço de alerta, a cargo da PSP, constituído pela disponibilização de um sistema de comunicações via satélite (GPS) e SOS rádio, entre os veículos ligeiros de passageiros de aluguer e uma central daquela força de segurança, através da Lei 6/98, de 31 de janeiro; refira-se a propósito que posteriormente a Lei 33/2007, de 13 de agosto, regula a instalação e utilização de sistemas de videovigilância em táxis;
 - ii. Diretiva Estratégia n.º 10/2006 de 15 de maio, relativa ao Programa Integrado de Policiamento de Proximidade, que operacionalizou os objetivos definidos no Programa do Governo e sistematizou mecanismos de articulação entre as valências de prevenção da criminalidade e policiamento proximidade e as valências de ordem pública, investigação criminal e informações policiais.
 - iii. Escola Segura, através do Despacho conjunto n.º 25 650/2006, de 19 de dezembro, do MAI e ME;
 - iv. Outros programas especiais de policiamento de proximidade, de iniciativa do MAI: Programa Apoio 65 – Idoso em Segurança; Programa Comércio Seguro; Programa Abastecimento Seguro; Equipas de Proximidade e de Apoio à Vítima da PSP.
- ✓ Operacionalização do Projeto Portal da Esquadra XXI em 10 de março de 2006, do MAI e da PSP, em cooperação com a Portugal Telecom, com o conjunto de serviços eletrónicos que materializam a preocupação de melhorar a rede de atendimento e o aconselhamento ao cidadão, numa relação de maior proximidade (articulação com o Sistema de Informação Estratégico, de Gestão e Operacional da PSP).
- ✓ Aprovação do Projeto Intranet do MAI, através do Despacho nº 5780/2006, de 13 de março de 2006, destinado a promover um espaço comum de divulgação, comunicação e integração, tendo

em vista o melhoramento da comunicação institucional (interna e externa), e a qualidade e eficiência do serviço.

- ✓ Aprovação do conjunto de serviços eletrónicos que materializam a preocupação de melhorar a rede de atendimento e o aconselhamento ao cidadão, numa relação de maior proximidade (articulação com o Sistema de Informação Estratégico, de Gestão e Operacional da PSP), através do Despacho conjunto MAI e MFAP n.º 428/2006, de 30 de maio e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2006, 12 de junho, para implementação da Rede nacional de serviços de comunicações e de serviços de voz partilhados, entre as FSS do MAI, assegurando, a nível nacional condições para a mobilidade dos agentes operacionais aumentando a sua capacidade de intervenção no terreno, para além de alavancar sistemas de geo-referenciação de meios, através da utilização dos equipamentos de rádio.
- ✓ Criação do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro, através da aprovação do Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, cujo centro de coordenação operacional nacional integra representantes da Autoridade Nacional de Proteção Civil, das Forças Armadas, da Guarda Nacional Republicana, da Polícia de Segurança Pública, do Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P., do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P., e do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., e de outras entidades que cada ocorrência em concreto venha a justificar.
- ✓ Aprovação da Lei Orgânica da Direção-Geral dos Serviços Prisionais, através do Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de abril, devendo referir-se que nesta é criado o corpo da guarda prisional enquanto força de segurança que tem por missão garantir a segurança e tranquilidade da comunidade, nomeadamente, mantendo a ordem e segurança do sistema prisional, protegendo a vida e a integridade dos cidadãos em cumprimento de pena e medidas privativas da liberdade, e assegurando o respeito pelo cumprimento da lei e das decisões judiciais, bem como pelos direitos e liberdades fundamentais ⁹³.
- ✓ Aprovação do I Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos (2007-2010), através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 81/2007, de 22 de junho.
- ✓ Aprovação do Sistema de Queixa Eletrónica, através da Portaria n.º 1593/2007, de 17 de dezembro, no âmbito do Simplex 2007, enquanto vertente do e-policing e medida de boas práticas considerada pela Agência de Modernização Administrativa, que tem por base princípios

⁹³ Cf. artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de abril.

institucionais, a partilha de serviços e a difusão da inovação útil ao cidadão no seu quotidiano e à melhoria da sua qualidade de vida.

No domínio da cooperação internacional Portugal participou nos seguintes grupos de trabalho da Comunidade Europeia, relacionados com a segurança interna ⁹⁴:

- ✓ “Grupo de Coordenadores para a Livre Circulação das Pessoas”, instituído para coordenar e acelerar a preparação das medidas indispensáveis à concretização de livre circulação das pessoas e à supressão das fronteiras intracomunitárias.
- ✓ “Comité Europeu de Luta Contra a Droga”, destinado à harmonização das políticas de combate ao tráfico e consumo de drogas ilegais.
- ✓ “Grupo Trevi”, visando o desenvolvimento da cooperação policial em matéria de segurança interna, através do intercâmbio de informações, tecnologias e experiências.
- ✓ “Grupo Ad Hoc Imigração”, com o objetivo apresentar propostas de harmonização em matéria de vistos, concessão de asilos e controlos de pessoas nas fronteiras externas.
- ✓ “Grupo de Trabalho sobre Cooperação na Luta Contra o Terrorismo Internacional” destinado ao estudo do terrorismo e harmonização das estratégias de combate a este fenómeno.

Refira-se ainda a participação de Portugal ao nível da cooperação comunitária participa no Sistema de Informação Schengen e a nível internacional extra comunitário na Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO) e da Organização Marítima Internacional tendo em vista elaboração e implementação de normativo com medidas preventivas e repressivas de atos de interferência ilícita realizados contra os meios de transporte aéreos e marítimos; bem como a participação na Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL), dedicada à atuação policial sobre a criminalidade internacional organizada.

6. A reforma da primeira Lei de Segurança Interna

No decurso de vinte anos de vigência da primeira Lei de Segurança Interna, a evolução crescente de ameaças e riscos com carácter assimétrico e não tradicional, levou à constatação das falhas no sistema, pela sua não adaptação às novas ameaças e riscos, nas finalidades de prevenção e de repressão dos (novos) fenómenos criminais. Verificou-se também a alteração da

⁹⁴ Cf. Pereira, M. (1990), cit., p. 28.

legislação existente, sem acompanhamento conjunto e visão sistémica organizacional, resultando daqui um desajustamento evidente entre o Sistema de Segurança Interna e as necessidades da sociedade portuguesa e as orientações da União Europeia em matéria de segurança e justiça.

O programa do XVII Governo Constitucional ⁹⁵ estabelece no capítulo IV, ponto III, que a finalidade “essencial da política de segurança é, de igual modo, promover a coesão social”⁹⁶.

Nestas circunstâncias, em cumprimento do objetivo programático do XVII Governo Constitucional, de afirmar a autoridade do Estado e de garantir o binómio segurança e liberdade enquanto base do Estado de Direito Democrático e dos direitos fundamentais constitucionalmente consagrados foi, por iniciativa do Ministério da Administração Interna em 2006, realizado um estudo crítico ao Sistema de Segurança Interna português, o qual culminou numa proposta de reforma ao modelo vigente. Este estudo foi elaborado pelo Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) da Universidade Nova de Lisboa, com o objetivo último de analisar as fragilidades da primeira Lei de Segurança Interna e a sua adequação às novas ameaças e riscos ⁹⁷.

As reflexões do IPRI têm como ponto de partida a consideração dos novos desafios de segurança num mundo em transformação, onde incerteza e instabilidade a diferentes níveis, servem de alerta para a posição fundamental da dimensão securitária do Estado na manutenção da estrutura das sociedades contemporâneas.

Neste âmbito identifica-se a alteração do quadro de ameaças e riscos à segurança nas sociedades contemporâneas ⁹⁸, essencialmente decorrente do carácter anónimo de agentes criminosos com características polimórficas e da respetiva desterritorialização de origem, o que acarreta maiores dificuldades na identificação da ameaça em si e da sua localização. As ameaças tradicionais concorrem agora com novas ameaças, transnacionais, assimétricas e imprevisíveis, com o que se relaciona diretamente o aparecimento de novas tipologias de criminalidade organizada transnacional, como resultado das políticas da livre circulação de pessoas, capitais e

⁹⁵ Em funções entre 12 de março de 2005 e 26 de outubro de 2009.

⁹⁶ Fernandes, L. F. (2014). *Intelligence* e segurança interna. Lisboa, p. 51.

⁹⁷ Cf. ainda Fernandes, L. F. (2014), cit., p. 52. Este estudo teve como resultado a produção de dois documentos, o primeiro relatório preliminar de diagnóstico, em junho de 2006, que procurou identificar os pontos críticos do sistema de segurança interna, e o relatório final, com data de dezembro de 2006, no qual se aditam cenários de soluções para o sistema.

⁹⁸ Cf. Instituto Português de Relações Internacionais (dezembro de 2006). Estudo para a Reforma do Modelo de Organização Interna. Relatório Final: modelos e cenários. Universidade Nova de Lisboa, p. 18.

mercadorias e das redes de tráfico de seres humanos. A nível interno, as mudanças sociais, culturais e económicas, relacionadas com a concentração populacional nos centros urbanos e a desertificação das zonas do interior dos centros urbanos, contribuem também para as mutações da criminalidade.

Quanto à Lei n.º 20/87, de 12 de junho, destaca-se neste estudo a inexistência de um conceito de sistema de segurança interna, não obstante este normativo conter a definição de segurança interna e os respetivos princípios fundamentais, bem como as orientações e as medidas tendentes à prossecução das respetivas finalidades ⁹⁹.

Esta omissão conceptual de génese tem implicações na extensividade do sistema, caracterizada pela sua incompletude, uma vez que nem todos os domínios de segurança que servem as populações estão integrados na lei; e ainda na sobreposição sistemática de competências entre Forças e Serviços de Segurança, contribuindo a fragilidade institucional do Conselho Superior de Segurança Interna e do Gabinete Coordenador de Segurança no Sistema de Segurança Interna ¹⁰⁰.

São assim sistematizados pelo IPRI os seguintes pontos críticos na Primeira Lei de Segurança Interna:

- ✓ Multiplicidade de atores;
- ✓ Multiplicidade de tutelas;
- ✓ Ausência de uma efetiva instância de coordenação operacional;
- ✓ Duplicações de competências funcionais e territoriais;
- ✓ Separação artificial entre os níveis interno e internacional de investigação criminal;
- ✓ Dispersão da cooperação policial internacional;
- ✓ Deficiente articulação do Sistema de Segurança Interna com o Sistema de Informações da República Portuguesa;
- ✓ Duplicação de órgãos de apoio.

⁹⁹ Cf. Instituto Português de Relações Internacionais (dezembro de 2006), cit., p. 30.

¹⁰⁰ Cf. Instituto Português de Relações Internacionais (dezembro de 2006), cit., pp. 22-23.

Estes pontos críticos são projetados de forma transversal aos domínios de função fundamentais que compõem a Segurança Interna (prevenção da atividade criminal; manutenção da ordem pública; investigação criminal; serviços de informações), destacando-se:

- ✓ A inexistência de uma estratégia nacional de prevenção da criminalidade, incluindo a avaliação dos programas em curso, tendo como resultado a falha de atuação concertada dos atores envolvidos;
- ✓ A existência de várias tutelas e multiplicidade de atores, alguns exteriores ao sistema, dificultando a otimização de sinergias ao nível do financiamento, partilha de recursos e troca de informações;
- ✓ A inexistência de um órgão coordenador interdisciplinar do Sistema de Segurança Interna e deste com a sociedade civil e com efetivas capacidades de coordenação operacional, de onde resultam mecanismos de coordenação exteriores ao sistema;
- ✓ A atuação meramente reativa das Forças e Serviços de Segurança, em detrimento da aplicação de medidas proativas e preemptivas, de onde se evidencia a sobreposição de competências;
- ✓ A sobreposição de áreas territoriais e funcionais com a consequente duplicação de meios e potenciais conflitos (positivos e negativos) de competências;
- ✓ A inexistência de um organismo especializado na centralização da cooperação internacional, que cumpra os requisitos da União Europeia;
- ✓ A disfuncionalidade operacional e inexistência de uma verdadeira fusão de ‘informações’ das polícias e dos serviços de informações que potencie a coordenação de esforços e a ação conjunta, nos estritos limites do Estado de Direito;
- ✓ A exteriorização, em relação ao sistema de segurança interna, dos serviços que produzem informações relativamente a ameaças e riscos internos e transnacionais.

Neste relatório foram especificamente indexadas aos domínios de intervenção para a Segurança Interna as seguintes omissões e fragilidades: i) Prevenção: é identificada inexistência de um órgão coordenador, com capacidade interdisciplinar, de ligação e coordenação entre os vários níveis da administração e entre esta e a sociedade civil; ii) Ordem pública: é identificada a limitação das competências do Gabinete Coordenador de Segurança para adotar medidas de

articulação operacional em ações conjuntas de várias forças e serviços de segurança; iii) Investigação criminal: é identificada a necessidade de um sistema de informação criminal moderno, com capacidade de intervir ao nível da prevenção e da repressão da criminalidade, para promoção da troca e a partilha de informações criminais de forma transversal, por todos os órgãos de polícia criminal, em articulação com organizações internacionais e organismos e serviços estrangeiros homólogos; iv) Serviços de informações: é detetada a necessidade da partilha de informações e de manter a eficácia na articulação institucional entre os vários serviços envolvidos; iv) Cooperação internacional: é identificada a necessidade de ultrapassar disfunções nas estruturas e procedimentos, adequando-os a uma era de globalização e de ativa participação de Portugal na construção do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça¹⁰¹.

Desta análise resulta a clara demonstração da necessidade de revisão dos conceitos de atuação na, e para a, segurança interna em Portugal, de um sistema que se afere como operacionalmente ineficiente na resposta a fenómenos criminosos de crescente complexidade e variabilidade.

6.1 A proposta do IPRI para reforma do modelo de Sistema de Segurança Interna

Através do estudo realizado pelo IPRI, torna-se evidente a necessária revisão do próprio conceito de Segurança e a sua densificação num Sistema de Segurança Interna, de acordo com os seguintes quatro vetores de intervenção:

- ✓ Extensão do âmbito de atuação da segurança a diferentes domínios sociais.
- ✓ Alargamento dos objetos da segurança, passando da segurança do Estado à segurança das pessoas, privilegiando o conceito de segurança extensível a diferentes domínios da vida coletiva, onde se englobam as dimensões próprias relativas à segurança pública dos indivíduos, com a segurança rodoviária e dos transportes ¹⁰², o socorro, a prevenção e reação a emergências, acidentes graves ou catástrofes, a proteção civil, a segurança ambiental, a segurança alimentar e a preservação da saúde pública.
- ✓ Interação da área da *security* com a *safety*.

¹⁰¹ Cf. a referência de Guedelha, M. J. (2013), cit., p. 3

¹⁰² Cf. Instituto Português de Relações Internacionais (dezembro de 2006), cit., p. 32.

- ✓ Transição do *hard power* ao *soft power*.
- ✓ Alteração do paradigma de *governance* centrado no Estado, para a inclusão de novos atores com participação subsidiária e complementar no Sistema.

Propõe-se assim a transição da direção pública ao modelo de regulação independente e de cooperação de participantes públicos e privados. A segurança é agora produzida e fornecida em níveis horizontalmente distintos, mas verticalmente articulados – o local (polícia municipal), o nacional (polícia nacional) e o internacional (EUROPOL e INTERPOL). Quanto à descentralização e territorialização da segurança, o Estado deixa de agir de forma isolada e unilateral para contratualizar com os municípios a adoção de medidas concretas, como a criação de polícias municipais. Relativamente à cooperação internacional, em virtude da participação de Portugal no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, ocorre uma cooperação ativa com organismos europeus, nomeadamente Schengen, a EUROPOL, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros e num plano internacional mais alargado a INTERPOL. Note-se ainda que domínios anteriormente da exclusiva competência dos corpos policiais (por exemplo: o controlo de bagagens e pessoas; o acesso às áreas restritas dos aeroportos; a segurança interior dos recintos desportivos), são agora também da competência da segurança privada. Também os mecanismos informais de controlo social, ao nível da participação dos cidadãos, contribuem para fortalecer a natureza interdisciplinar das respostas de segurança.

Pretende-se com a reforma da Segurança Interna a densificação do conceito e o alargamento a outras áreas ¹⁰³, num sistema eficaz, através da alteração dos atores principais, da definição dos órgãos de coordenação mais adequados, do modelo mais eficiente para a gestão das informações e racionalização dos recursos, em cumprimento dos objetivos de perdurabilidade do sistema, ou seja a consolidação da tutela política, dependência funcional e competências, para lá da duração da legislatura; e de estabilidade, no sentido de manutenção da orientação definida para os fins inicialmente previstos.

¹⁰³ Incluindo-se nestas a segurança rodoviária e dos transportes, a proteção civil, a segurança ambiental, a segurança alimentar e a preservação da saúde pública, cabendo por isso a interação do SSI com outros sistemas ou subsistemas nacionais referentes à Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, à Autoridade Nacional de Proteção Civil, à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, e ao Serviço Nacional de Saúde.

Neste estudo sugere-se que se adote um Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal, que surge como núcleo no qual se integram apenas estas mesmas vertentes, ficando excluídos os serviços de informações.

Propõe-se a gestão global do quadro da segurança, onde participam múltiplos atores e sistemas, através da figura angular (ou pivô) um Secretário-Geral da Segurança Interna, organicamente dependente do Primeiro-Ministro (ou em quem este delegue), equiparado para todos os efeitos a Secretário de Estado, no qual se concentra a responsabilidade pela monitorização, coordenação e avaliação do Sistema e das Forças e Serviços de segurança.

Quanto ao Conselho Superior de Segurança Interna, recomenda-se que as suas funções se mantenham inalteradas nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho, mas com participação alargada à composição proposta para o Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal, mantendo-se a faculdade de convidar outras entidades, em função das matérias a tratar ou das ameaças e riscos em presença. Sugere-se ainda que seja equacionada a articulação do Conselho Superior de Segurança Interna com o Conselho Superior de Defesa Nacional; bem como com o Conselho Superior de Informações, o Conselho Superior de Proteção Civil e o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência e o Conselho Coordenador da Autoridade Marítima.

São propostos três cenários de reorganização do sistema de segurança interna: i) cenário X de múltipla dependência, no qual a PSP e o SEF seriam agregados numa nova instituição, a Polícia Nacional, e esta e a GNR continuariam sob a mesma tutela, e a PJ sobre outra; ii) cenário Y de dependência única, neste cenário as forças e serviços de segurança dependeriam do mesmo membro do governo, assumindo o Secretário-Geral o papel de órgão de coordenação e controlo; iii) cenário Z de dependência única e redução do número de atores, neste cenário semelhante aos modelos espanhol e francês, a Polícia Nacional agregaria a PSP, o SEF e a PJ, mantendo cada uma delas, no entanto a sua autonomia funcional e técnica, sustentada pela criação de Direções Centrais. A GNR manteria a sua competência e autonomia tal como previstas nos cenários anteriores ¹⁰⁴.

O estudo do IPRI serve assim de apoio à definição das linhas gerais que consubstanciaram a proposta de base à reforma da Lei de Segurança Interna.

¹⁰⁴ Cf. Fernandes, L. F. (2014)., cit., p. 56.

Refira-se que esta antevisão de reforma dirigida ao Sistema de Segurança Interna português, tem na sua base material o disposto nas Grandes Opções do Plano 2005-2009, aprovadas em Conselho de Ministros em 14 de julho de 2005, e pela Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto. O propósito de reforma é reforçado e integrado já com algumas das soluções propostas na Lei n.º 52/2006, de 1 de setembro, e da Lei n.º 31/2007, de 10 de agosto, que aprovam as Grandes Opções do Plano para 2007 e 2008, respetivamente. Assim, através destas diretivas são definidos os seguintes objetivos:

- ✓ Desenvolver o Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI)¹⁰⁵, com articulação através do Secretário-Geral do SISI, para projetar as capacidades operacionais existentes, de forma planeada e coesa, em torno do princípio de que a liberdade é indissociável da segurança dos cidadãos.
- ✓ Reformular o sistema de forças e serviços de segurança, bem como os serviços de proteção civil, articulando-os, melhorando a coordenação e a utilização de meios partilhados e fomentando a participação das autarquias locais e da sociedade civil.
- ✓ Projetar em Portugal, de forma coordenada com os parceiros europeus, as políticas comuns no âmbito dos assuntos internos.
- ✓ Desenvolver uma política comum de imigração, que responda às relações com os países da comunidade de povos de língua portuguesa, modernizando os serviços e a eficácia operacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, assegurando-se a celeridade no tratamento administrativo dos processos e a melhoria da capacidade de intervenção do SEF, na gestão mais eficaz dos fluxos migratórios em todas as suas fases.
- ✓ Prevenção e combate à criminalidade e políticas de policiamento de proximidade.
- ✓ Revisão de instrumentos orgânicos estruturantes, nomeadamente: revisão da orgânica do MAI; elaboração de uma Lei de Programação dos Equipamentos e Meios das Forças e Serviços de Segurança; revisão dos diplomas estatutários das Forças e Serviços de

¹⁰⁵ Refira-se que esta foi a designação proposta pelo estudo do IPRI que não veio a ser adotada na resolução do Conselho de Ministros.

Segurança, por forma a adequá-los à evolução das necessidades da política de segurança interna ¹⁰⁶.

- ✓ Política de renovação dos meios e condições operacionais ao dispor das Forças e Serviços de Segurança, adequando-o às novas formas de criminalidade e às inovações decorrentes da evolução tecnológica, e criação de uma Rede Nacional de Segurança Interna para partilha de informações.

6.2 A Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de março

Através da publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de março, o Governo concretiza a vontade política de revogar a Primeira Lei de Segurança Interna. Deste normativo consta como considerando preambular o objetivo de “promover a aprovação de uma nova Lei de segurança interna que consagre um conceito estratégico de segurança interna inovador e adequado ao ciclo histórico”.

Assume-se assim expressamente a necessidade de uma mudança que exige mais do que o aditamento avulso de novas funcionalidades, ou seja, é necessário “adotar medidas de reforma, declinando, todavia, alterações radicais no sistema” baseadas na organização e funcionamento das Forças e Serviços de Segurança e nos serviços de proteção civil, articulando-os, melhorando a coordenação e a utilização de meios partilhados e fomentando a participação das autarquias locais e da própria sociedade civil.

Deste modo, o Conselho de Ministros resolve promover a aprovação de uma nova Lei de Segurança Interna, assente num conceito estratégico que: a) corresponda ao quadro das ameaças e riscos típicos do ciclo histórico corrente; b) atue a partir de um conceito alargado de segurança executado através de um sistema integrado liderado por um secretário-geral, apoiado por recursos partilháveis; c) contemple a prevenção de catástrofes naturais, a proteção do ambiente e a preservação da saúde pública; d) reconheça as interações necessárias entre os diversos sistemas relevantes para a segurança individual e coletiva; e) estimule e assegure a participação das entidades competentes na resolução de problemas ou incidentes de segurança, consoante a sua natureza e âmbito; f) impulse parcerias com vocação fortemente preventiva para enfrentar

¹⁰⁶ Cf. também sobre este ponto o estudo da Accenture (agosto de 2006). Estudo de racionalização de estruturas da GNR e da PSP. Ministério da Administração Interna.

riscos que impendem sobre a sociedade portuguesa, tanto resultantes da criminalidade em geral, como naturais, tecnológicos ou outros.

A base desta reforma centra-se na criação de um sistema integrado de segurança interna de geometria variável, liderado por um secretário-geral (SG-SISI), com estatuto equiparado a secretário de Estado e diretamente dependente do Primeiro-Ministro, no reforço das competências de coordenação e operacionais dos Gabinete Coordenador de Segurança.

A decisão política de criação do SISI teve como objetivo otimizar e projetar, de forma planeada, as capacidades operacionais dos vários sistemas, entidades, órgãos e serviços, cuja atividade seja relevante para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade políticas. Assim, a geometria variável do SISI visaria garantir a segurança em níveis horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados (o local, o nacional e o internacional)¹⁰⁷.

Estão lançadas as bases para a 2.^a reforma da Segurança Interna em Portugal.

A reforma proposta envolveu uma proposta coerente de alterações relativas não só à LSI, mas também à lei de organização da investigação criminal, bem como às leis de organização e funcionamento das forças e serviços de segurança. Com este intuito são fixadas orientações que devem servir a elaboração de legislação futura:

- Introduzir ajustamentos na Lei de Organização de Investigação Criminal, extraíndo conclusões da experiência da sua aplicação para eliminar disfunções e adequar as alterações à Reforma do Código Penal;

- Eliminar as situações de sobreposição ou duplicação de meios da GNR e da PSP quanto a certas missões, designadamente no respetivo dispositivo territorial;

- Descentralizar para as Polícias Municipais de Lisboa e do Porto as competências da PSP em matéria de fiscalização de trânsito nas referidas cidades, devolvendo aos municípios plenos poderes de regulação de trânsito e de estacionamento, sem prejuízo das competências gerais da PSP na prevenção e repressão de ilícitos e na garantia da segurança pública ¹⁰⁸;

- Manutenção e reestruturação interna de duas forças de segurança nacionais de competência integral: a GNR, de natureza militar, e a PSP, de natureza civil;

¹⁰⁷ Cf. Fernandes, L. F. (2014)., cit., p. 58.

¹⁰⁸ Decisão que veio a ser cumprida em 2017 com a aprovação do regime especial das polícias municipais de Lisboa e do Porto, pelo Decreto-Lei n.º 13/2017, de 26 de janeiro.

- Manutenção de uma Polícia Judiciária;
- Manutenção de um serviço especializado de imigração e fronteiras.

O sistema de segurança interna proposto através da Resolução continua a assentar num sistema dual com manutenção de uma força de segurança de natureza militar, e outra de natureza civil, de uma polícia judiciária (centrada na criminalidade mais complexa) e de um serviço especializado de imigração e de fronteiras. É introduzido um novo órgão designado Secretário-Geral, com competências para coordenar a ação das forças e serviços de segurança, podendo assumir em certas situações, a direção, o comando e o controlo dessas forças. Ao Secretário-Geral são ainda atribuídas responsabilidades executivas na organização de serviços comuns. Determina-se ainda a criação de um Conselho Superior de Investigação Criminal, presidido pelo Primeiro-Ministro, composto pelos Ministros da Justiça e da Administração Interna, pelo Procurador-Geral da República e pelos responsáveis máximos de todos os órgãos de polícia criminal. O Ministro da Defesa é mandatado para, no quadro da Reestruturação da Estrutura Superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas, propor uma nova articulação entre o Sistema de Autoridade Marítima e o SISI.

7. A Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto

O Conselho de Ministros aprova em 25 de setembro de 2007 a proposta da nova lei de segurança interna que será consagrada na Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto ¹⁰⁹.

A nova Lei de segurança interna define os princípios gerais e fins da segurança interna, bem como os mecanismos de coordenação e os órgãos responsáveis pela execução da política de segurança interna. Não obstante a orientação expressa da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de março, quanto à adoção de um conceito de segurança interna, esta diretiva não é concretizada mantendo-se inalterada a definição da anterior lei no n.º 1 do artigo 1.º. Todavia, refira-se que o n.º 3 do artigo 1.º insere um novo paradigma de segurança interna, com o qual se pretende conseguir uma superior eficácia na prevenção, contenção e respostas adequadas à realidade evolutiva de ameaças e riscos: para além da proteção das pessoas e da ordem e segurança pública, surge a referência à prevenção e reação a acidentes graves ou

¹⁰⁹ Com a retificação n.º 66-A/2008, de 28 de outubro e alterada em 2015 pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho, a qual virá modificar a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo.

catástrofes, a defesa do ambiente e a preservação da saúde pública, no âmbito das medidas previstas ¹¹⁰.

O Governo assegura a prossecução dos fins de segurança interna, através da política de segurança interna que consiste no conjunto de princípios, objetivos, prioridades, orientações e medidas tendentes à prossecução dos fins definidos no artigo 1.º ¹¹¹. A política de segurança interna assume uma natureza interministerial e interdisciplinar, a título de exemplo refira-se a influência colhida pela política criminal e pela política de educação ¹¹².

A política de segurança interna é definida em Conselho de Ministros, ao qual compete:

a) Definir as linhas gerais da política de segurança interna e as orientações sobre a sua execução; b) Programar e assegurar os meios destinados à execução da política de segurança interna; c) Aprovar o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança e garantir o seu regular funcionamento; d) Fixar, nos termos da lei, as regras de classificação e controlo de circulação dos documentos oficiais e de credenciação das pessoas que devem ter acesso aos documentos classificados; e) Aprovar o regimento do Conselho Superior de Segurança Interna ¹¹³.

O Primeiro-Ministro é politicamente responsável pela direção da política de segurança interna competindo-lhe: a) Informar o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política de segurança interna; b) Convocar o Conselho Superior de Segurança Interna e presidir às respetivas reuniões; c) Propor ao Conselho de Ministros o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança; d) Dirigir a atividade interministerial tendente à adoção das providências adequadas à salvaguarda da segurança interna; e) Coordenar e orientar a ação dos membros do Governo em matéria de segurança interna; f) Nomear e exonerar o Secretário- Geral do Sistema de Segurança Interna, mediante proposta conjunta dos Ministros da Administração Interna e da Justiça, após audição do indigitado em sede de comissão parlamentar; g) Nomear e exonerar o Secretário-Geral-Adjunto

¹¹⁰ Cf. neste sentido Fonseca, F. (2010), cit., p. 38.p

¹¹¹ Cf. artigos 3.º e 8.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

¹¹² Cf. Fernandes, L. F. (2014), cit., p. 63.

¹¹³ Cf. artigos 8.º e 13.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

do Sistema de Segurança Interna, mediante proposta conjunta dos Ministros da Administração Interna e da Justiça, ouvido o Secretário-Geral ¹¹⁴.

A Assembleia da República contribui, pelo exercício da sua competência política, legislativa e financeira, para enquadrar a política de segurança interna e para fiscalizar a sua execução, e aprecia anualmente um relatório, o Relatório Anual de Segurança Interna (RASI), elaborado pelo Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, a apresentar pelo Governo até 31 de março, sobre a situação do País em matéria de segurança interna, bem como sobre a atividade das forças e dos serviços de segurança desenvolvida no ano anterior ¹¹⁵.

Nos termos do artigo 11.º da Segunda Lei de Segurança Interna os órgãos do Sistema de Segurança Interna são o Conselho Superior de Segurança Interna, o Secretário-Geral e o Gabinete Coordenador de Segurança ¹¹⁶.

O Conselho Superior de Segurança Interna é o órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna, presidido pelo Primeiro-Ministro, no qual participam ¹¹⁷: a) Os Vice-Primeiros-Ministros, se os houver; b) Os Ministros de Estado e da Presidência, se os houver; c) Os Ministros da Administração Interna, da Justiça, da Defesa Nacional, das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações; d) Os Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira; e) Os Secretários -Gerais do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República Portuguesa; f) O Chefe do Estado- Maior- General das Forças Armadas; g) Dois deputados designados pela Assembleia da República por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções; h) Na primeira redação da lei: o comandante-geral da Guarda Nacional Republicana, os diretores nacionais da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e os diretores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança, com a segunda redação é prevista também a participação do comandante-geral Polícia Marítima ; i) A Autoridade Marítima Nacional; j) Na primeira redação da lei: o responsável pelo Sistema de Autoridade Aeronáutica; com a segunda redação passa a ser prevista a participação da Autoridade Aeronáutica Nacional; k) Com a

¹¹⁴ Cf. artigo 9.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

¹¹⁵ Cf. n.ºs 1 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

¹¹⁶ Cf. artigo 11.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

¹¹⁷ Cf. artigo 12.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

segunda redação da lei inclui-se a participação da Autoridade Nacional de Aviação Civil; l) Na primeira redação da lei prevê-se a participação do responsável pelo Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro, e com a segunda a participação do presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil; m) Na a primeira redação da lei o diretor-geral dos Serviços Prisionais, que em virtude de alteração legislativa passa a ser o diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais. Incluem-se com a alteração de 2015 as alíneas n) e o) prevendo respetivamente a participação do coordenador do Centro Nacional de Cibersegurança e do diretor-geral da Autoridade Tributária e Aduaneira. O Conselho pode também funcionar em composição alargada, onde pontualmente os ministros que tutelam os órgãos de polícia criminal de competência específica e os respetivos dirigentes máximos desses órgãos são chamados a participar

Relativamente à anterior Lei de Segurança Interna, para além desta última modalidade de funcionamento alargado, destaca-se a integração no Conselho Superior da participação das seguintes entidades: o Secretário Geral do Serviço de Informações da República Portuguesa, cujo cargo foi criado posteriormente à aprovação da Primeira Lei de Segurança Interna, através da Lei n.º 4/2004, de 6 de novembro, com a Orgânica do Serviço de Informações da República Portuguesa ¹¹⁸; o Diretor-Geral dos Serviços Prisionais; o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e o Ministro da Defesa, reconhecendo-se assim a intervenção crescente das forças armadas no apoio à segurança interna, no âmbito das intervenções na proteção civil, nas missões de interesse público e no apoio às populações ¹¹⁹.

Os Representantes da República participam nas reuniões do Conselho que tratem de assuntos de interesse para a respetiva Região. Por iniciativa própria, sempre que o entenda ou a convite do presidente, pode participar nas reuniões do Conselho o Procurador-Geral da República.

O Conselho assiste o Primeiro-Ministro no exercício das suas competências em matéria de segurança interna, por exemplo em situações de grave ameaça à segurança interna, para adoção das providências necessária. O Conselho emitir parecer sobre: a) A definição das linhas gerais da política de segurança interna; b) As bases gerais da organização, funcionamento e disciplina das forças e dos serviços de segurança e a delimitação das respetivas competências; c) Os projetos de

¹¹⁸ Cf. Guedelha, M. J. (2013), cit., p. 3

¹¹⁹ Cf. Guedelha, M. J. (2013), cit., p. 6.

diplomas que contenham providências de carácter geral respeitantes às atribuições e competências das forças e dos serviços de segurança; d) As grandes linhas de orientação respeitantes à formação, à especialização, à atualização e ao aperfeiçoamento do pessoal das forças e dos serviços de segurança.

A grande inovação desta lei é o estabelecimento de um regime de direção centralizado na figura do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, que funciona na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna ¹²⁰. O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna é equiparado, para todos os efeitos legais, exceto os relativos à sua nomeação e exoneração, a Secretário de Estado, e é coadjuvado por um Secretário-Geral-Adjunto ¹²¹.

O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional ¹²².

Embora sejam definidas as competências de intervenção do Secretário-Geral, não se encontram previstos limites a essa intervenção, nem normas de controlo da sua ação, nomeadamente: reporte ao Ministério Público, quanto às competências de controlo da atividade de polícia criminal, nem o dever de reporte ao Primeiro-Ministro, Ministério da Administração Interna ou Ministério da Justiça ¹²³.

No âmbito das suas competências de coordenação, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem os poderes necessários à concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas forças e serviços de segurança, à articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e à cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança ¹²⁴. Esta nova figura passa assim a assumir competências de coordenação de áreas que até então se encontravam em compartimentos estanques ¹²⁵.

No âmbito da articulação das forças e dos serviços de segurança necessários compete ao Secretário-Geral: a) Coordenar a ação das forças e dos serviços de segurança, garantindo o

¹²⁰ Cf. artigo 14.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

¹²¹ Cf. artigo 20.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

¹²² Cf. artigo 15.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

¹²³ Cf. Guedelha, M. J. (2013), cit., p. 16.

¹²⁴ Cf. artigo 16.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

¹²⁵ Cf. neste sentido Fonseca, F. (2010), cit., p. 36.

cumprimento do plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança aprovado pelo Governo; b) Coordenar ações conjuntas de formação, aperfeiçoamento e treino das forças e dos serviços de segurança; c) Reforçar a colaboração entre todas as forças e os serviços de segurança, garantindo o seu acesso às informações necessárias; d) Desenvolver no território nacional os planos de ação e as estratégias do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça que impliquem atuação articulada das forças e dos serviços de segurança.

O Secretário-Geral tem ainda competências para: a) Garantir a articulação das forças e dos serviços de segurança com o sistema prisional de forma a tornar mais eficaz a prevenção e a repressão da criminalidade; b) Garantir a articulação entre as forças e os serviços de segurança e o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro; c) Estabelecer com o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa mecanismos adequados de cooperação institucional de modo a garantir a partilha de informações, com observância dos regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado, e o cumprimento do princípio da disponibilidade no intercâmbio de informações com as estruturas de segurança dos Estados membros da União Europeia; d) Garantir a coordenação entre as forças e os serviços de segurança e os serviços de emergência médica, segurança rodoviária e transporte e segurança ambiental, no âmbito da definição e execução de planos de segurança e gestão de crises; e) Garantir a articulação entre o Sistema de Segurança Interna e o planeamento civil de emergência; f) Articular as instituições nacionais com as de âmbito local, incluindo nomeadamente as polícias municipais e os conselhos municipais de segurança; g) Estabelecer ligação com estruturas privadas, incluindo designadamente as empresas de segurança privada.

No âmbito das suas competências de direção, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem poderes de organização e gestão administrativa, logística e operacional dos serviços, sistemas, meios tecnológicos e outros recursos comuns das forças e dos serviços de segurança

¹²⁶.

No âmbito das suas competências de controlo, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem poderes de articulação das forças e dos serviços de segurança no desempenho de missões ou tarefas específicas, limitadas pela sua natureza, tempo ou espaço, que impliquem uma

¹²⁶ Cf. n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

atuação conjunta, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança ¹²⁷. Aqui se insere a articulação das forças e dos serviços de segurança necessários: a) ao policiamento de eventos de dimensão ampla ou internacional ou de outras operações planeadas de elevado risco ou ameaça, mediante determinação conjunta dos Ministros da Administração Interna e da Justiça; b) à gestão de incidentes tático-policiais graves.

No âmbito das competências extraordinárias, determinadas pelo Primeiro-Ministro após comunicação fundamentada ao Presidente da República, de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes forças e serviços de segurança e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro no número anterior, o Secretário- Geral do Sistema de Segurança Interna tem poderes de planeamento e atribuição de missões ou tarefas que requeiram a intervenção conjugada de diferentes forças e serviços de segurança e de controlo da respetiva execução, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança ¹²⁸.

O Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) é o órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das forças e dos serviços de segurança, funcionando na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna ¹²⁹. O Gabinete é composto pelas seguintes entidades: os Secretários-Gerais do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República Portuguesa; o comandante- geral da Guarda Nacional Republicana, os diretores nacionais da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e os diretores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança; a Autoridade Marítima Nacional; o responsável pelo Sistema de Autoridade Aeronáutica; o responsável pelo Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro; o diretor-geral dos Serviços Prisionais.

O Gabinete Coordenador de Segurança integra o Gabinete SIRENE no âmbito Schengen.

Deve notar-se que em 2008 passam a participar no GCS os representantes do Sistema de Defesa Nacional, do Sistema de Proteção e Socorro e da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais,

¹²⁷ Cf. n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

¹²⁸ Cf. artigo 19.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

¹²⁹ Cf. artigo 21.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

e o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa. As competências do GCS foram alteradas relativamente à Primeira Lei de Segurança Interna, uma vez que apesar de continuar a ter competências de assessoria e consulta sobre segurança interna, prevê-se ainda a emissão de parecer sobre as leis de programação de instalações e equipamentos das forças de segurança.

O GCS foi extinto com o Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro, que aprova a orgânica da Presidência do Conselho de Ministros, embora se preveja o respetivo funcionamento até à revisão da lei de segurança interna em vigor ¹³⁰.

Os gabinetes coordenadores de segurança distritais pretendem estender ao nível distrital a coordenação da atividade das forças e dos serviços de segurança. Com esta LSI foram criados os gabinetes coordenadores de segurança das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, presididos pelo SGSSI e que integram um representante do Governo Regional respetivo e os responsáveis regionais pelas forças e pelos serviços de segurança.

Os gabinetes coordenadores de segurança das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são presididos por pessoa a nomear pelo Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, mediante proposta do Presidente do Governo regional ¹³¹, e são integrados pelos responsáveis regionais pelas forças e pelos serviços de segurança previstos nas alíneas h) a m) do n.º 2 do artigo 12.º.

Os gabinetes coordenadores de segurança dos distritos são presididos pelos Governadores Civis¹³².

Integram estes gabinetes coordenadores as seguintes entidades: o comandante- geral da Guarda Nacional Republicana; os diretores nacionais da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e os diretores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança; a Autoridade Marítima

¹³⁰ Cf. artigos 42.º e 47.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro da Presidência do Conselho de Ministros.

¹³¹ Cf. artigo 24.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

¹³² Note-se que em virtude da exoneração dos governadores civis, realizada através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 13/2011, de 27 de junho, e pelas transferências de competências dos governos e governadores civis em matéria de reserva de competência legislativa, operada pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, os gabinetes coordenadores de distrito deixaram de reunir.

Nacional; o responsável pelo Sistema de Autoridade Aeronáutica; o responsável pelo Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro; o diretor-geral dos Serviços Prisionais.

Podem participar nas reuniões destes gabinetes, a convite dos respetivos presidentes, os comandantes das polícias municipais.

Cabe a estes gabinetes exercer competências de aconselhamento no âmbito das respetivas áreas geográficas, relativas a: políticas públicas de segurança interna; cooperação de forças e serviços de segurança; aperfeiçoamento do dispositivo das forças e serviços de segurança; condições de emprego do pessoal, das instalações e demais meios, normas de atuação e procedimentos das forças e serviços de segurança, a adotar em situações de grave ameaça à segurança interna; formas de coordenação e cooperação internacional das forças e serviços de segurança; estratégia e planos de ação nacionais na área da prevenção da criminalidade.

É prevista na Lei de Segurança Interna atualmente em vigor a Unidade de Coordenação Antiterrorismo ¹³³, cuja organização e funcionamento foram recentemente estabelecidas pelo Decreto-Regulamentar n.º 2/2016, de 23 de agosto, que funciona no âmbito do Sistema de Segurança Interna, na dependência e sob coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna. Compete a esta unidade garantir a coordenação e a partilha de informação no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram, bem como a coordenação dos planos de execução das ações previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo ¹³⁴ e, no plano da cooperação internacional, a articulação e coordenação entre os pontos de contato para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo. Integram esta Unidade representantes das seguintes entidades: os Secretários-Gerais do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República Portuguesa; o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas; dois deputados designados pela Assembleia da República por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções; os comandantes-gerais da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima, os diretores nacionais da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e os diretores do Serviço de Informações Estratégicas de

¹³³ Criada por Despacho do Primeiro Ministro de 25 de fevereiro de 2003. Cf. artigo 23.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, alterado pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

¹³⁴ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro aprova a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.

Defesa e do Serviço de Informações de Segurança; a Autoridade Marítima Nacional. Por iniciativa própria, ou a convite do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, pode participar nas reuniões da Unidade de Coordenação Antiterrorismo um representante do Procurador-Geral da República. O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna pode convidar para participar em reunião da Unidade de Coordenação Antiterrorismo representantes das entidades referidas nas alíneas f) e i) a o) do n.º 2 do artigo 12.º.

São elencadas, como exercendo funções de segurança interna, as seguintes forças e serviços de segurança ¹³⁵: a Guarda Nacional Republicana; a Polícia de Segurança Pública; a Polícia Judiciária; o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; o Serviço de Informações de Segurança; os órgãos da Autoridade Marítima Nacional; os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica.

As forças e serviços de segurança são identificados na Lei de Segurança Interna como organismos públicos, que estão exclusivamente ao serviço do povo português, que são rigorosamente apatridários e que concorrem para garantir a segurança interna. A lei fixa o regime das forças e dos serviços de segurança, sendo a organização de cada um deles única para todo o território nacional ¹³⁶.

A segurança interna na Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, assenta nos pilares da prevenção da criminalidade, da ordem pública, da investigação criminal, dos serviços de informações e ainda no pilar da cooperação internacional, particularmente dirigido numa perspetiva regional para a segurança interna da União Europeia ¹³⁷, e é definida como na anterior como a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática, pauta-se pela observância dos princípios do Estado de direito democrático, dos direitos, liberdades e garantias e das regras gerais de polícia ¹³⁸.

As Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-

¹³⁵ Cf. artigo 25.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

¹³⁶ Cf. n.º 3 do artigo 2.º e n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

¹³⁷ Cf. artigo 4.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

¹³⁸ Cf. n.º 1 do artigo 1.º e n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

Maior -General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional ¹³⁹. Desta forma, a nova lei expressa a confluência entre a segurança interna e defesa nacional, competindo ao Secretário-Geral e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional, na medida em que ambos integram o Conselho Superior de Segurança Interna ¹⁴⁰.

Para além da organização do sistema são previstas as medidas de polícia, que só são aplicáveis nos termos e condições previstos na Constituição e na lei, sempre que tal se revele necessário, pelo período de tempo estritamente indispensável para garantir a segurança e a proteção de pessoas e bens e desde que haja indícios fundados de preparação de atividade criminosa ou de perturbação séria ou violenta da ordem pública a aplicar nos termos. É ainda prevista a aplicação de meios coercivos ¹⁴¹.

8. Cronologia de medidas adotadas durante a vigência da atual Lei de Segurança Interna

Descrita a reforma do sistema de segurança interna, será pertinente identificar as medidas de natureza legislativa, de reforço de meios e de reestruturação das forças e serviços de segurança, e outras, que consubstanciam em continuidade a exequibilidade desta reforma, e expressam o respetivo impacto no ordenamento jurídico interno e princípios de *governance*:

- ✓ Implementação da Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária (2008-2015) e o hodierno Plano Estratégico da Segurança Rodoviária (2016-2020).
- ✓ Aprovação da Lei Orgânica da Polícia Judiciária, através da Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto, cujas atribuições ficam definidas nos termos da Lei de Organização da Investigação Criminal e da Lei-Quadro da Política Criminal.
- ✓ Aprovação da Lei de Organização da Investigação Criminal através da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, recentemente alterada pela Lei n.º 57/2015, de 23 de junho, na qual é previsto o Sistema Integrado de Informação Criminal.
- ✓ Criação do Observatório do Tráfico de Seres Humanos, através do Decreto-Lei n.º 229/2008, de 27 de novembro.

¹³⁹ Cf. artigo 35.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

¹⁴⁰ Cf. neste sentido Fonseca, F. (2010), cit., p. 37.

¹⁴¹ Cf. artigos 28.º a 34.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

- ✓ Criação de rede de comunicações única, segura, integrada, de alto débito, totalmente fiável e capaz de suportar a comunicação de dados, suportando serviços de voz e imagens entre todas as instalações (sites) de todos os organismos do MAI e da rede multiserviços transversal a todo o MAI, a Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI), promovendo a interoperabilidade dos sistemas e tecnologias de informação dos seus organismos e assegurando a interação entre as forças e serviços de segurança , através da aprovação do Decreto-Lei n.º 121/2009, de 21 de maio.
- ✓ Estabelecem-se as regras de cumprimento das especificações do Passaporte Eletrónico Português de acordo com as disposições comunitárias aplicáveis, através da Portaria n.º 568/2009, de 28 de maio.
- ✓ Aprovação da Lei-quadro da Política Criminal para o biénio de 2009/2011, através da Lei n.º 38/2009, de 20 de julho.
- ✓ No âmbito da reforma das forças de segurança são definidas as áreas de responsabilidade da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública, relativas aos itinerários principais e itinerários complementares nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, através da Portaria n.º 778/2009, de 22 de julho.
- ✓ Aprovação das condições e procedimentos para instituir o sistema integrado de informação criminal (SIIC), através da Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto, que estabelece as condições e os procedimentos para assegurar a interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal.
- ✓ Criação do Portal da Segurança constitui um espaço multifuncional destinado a disponibilizar através da Internet informação sobre segurança, através da Portaria n.º 1019/2009 de 10 de setembro, do Ministro da Administração Interna.
- ✓ Estabelecimento dos direitos e os deveres dos agentes de polícia municipal, e as condições e o modo de exercício das respetivas funções, regulamentando a Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, através do Decreto-Lei n.º 239/2009, de 16 de setembro.
- ✓ Aprovação do Estatuto da Guarda Nacional Republicana através do Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro, com as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 92/2009, de 27 de novembro, onde são introduzidas as alterações destinadas a garantir a necessária adequação à Lei de Segurança Interna e à Lei de Organização da Investigação Criminal.

- ✓ Aprovação dos procedimentos de identificação e de proteção das infra -estruturas essenciais para a saúde, a segurança e o bem-estar económico e social da sociedade nos sectores da energia e transportes, através do Decreto-Lei n.º 62/2011 de 9 de maio.
- ✓ Aprovação da orgânica do Centro Nacional de Cibersegurança através do Decreto-Lei n.º 3/2012, de 16 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 162/2013, de 4 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 69/2014, de 9 de maio.
- ✓ Aprovação da orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, através do Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro, com a Retificação n.º 63/2012, de 6 de novembro, que institui a prevê o regime aplicável ao Corpo da Guarda-Prisional.
- ✓ Aprovação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril.
- ✓ Definição das competências, estrutura e funcionamento da Autoridade Aeronáutica Nacional, através da Lei n.º 28/2013, de 12 de abril.
- ✓ Aprovação do novo regime jurídico das armas e suas munições, e quinta alteração à Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, através da Lei n.º 50/2013, de 24 de julho.
- ✓ Aprovação do Estatuto do Corpo da Guarda Prisional pelo Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro.
- ✓ Aprovação da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro.
- ✓ Aprovação da Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015, de 12 de junho.
- ✓ Lei n.º 59/2015, de 24 de junho, aprova a primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, modificando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo.
- ✓ Aprovação da Lei de Política Criminal para o Biénio de 2015-2017, através da Lei n.º 72/2015, de 20 de julho.
- ✓ A Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto cria, na Polícia Judiciária, uma unidade nacional, a Unidade Nacional de Investigação da Criminalidade Informática.
- ✓ Aprovação do regime jurídico do exercício da atividade de Guarda-Noturno, através da Lei n.º 105/2015, de 25 de agosto.

- ✓ Aprovação do Estatuto Profissional do Pessoal com Funções Policiais da Polícia de Segurança Pública, através do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro.
- ✓ Alteração da denominação da carreira florestal, do quadro de pessoal civil da Guarda Nacional Republicana, que passa a designar-se carreira de guarda-florestal e aprova o respetivo estatuto, através do Decreto-Lei n.º 247/2015, de 23 de outubro.
- ✓ Aprovação da organização e funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo pelo Decreto-Regulamentar n.º 2/2016, de 23 de agosto.
- ✓ É criada a Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Tecnológica da Polícia Judiciária, através da aprovação do Decreto-Lei n.º 81/2016 de 28 de novembro.
- ✓ Aprovação do regime especial das polícias municipais de Lisboa e do Porto, sendo estas dotadas exclusivamente de pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, pelo Decreto-Lei n.º 13/2017, de 26 de janeiro.

9. Outras entidades cooperantes com o sistema de segurança interna

Afigura-se como pertinente a referência a outras entidades, que embora não referidas expressamente na lei de segurança interna, contribuem para o sistema, a manutenção da ordem pública e a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, isto é, de entidades que não sendo intervenientes integrados no Sistema de Segurança Interna, e por isso externos à esfera de coordenação entre polícias, exercem as suas competências de segurança nos termos da lei.

Nos termos do n.º 3 do artigo 237.º da Constituição da República Portuguesa. “As polícias municipais cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais”. Neste enquadramento constitucional, a Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, que realiza a revisão da lei-quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais, define as polícias municipais como serviços municipais especialmente vocacionados para o exercício de funções de polícia administrativa. As polícias municipais cooperam com as forças de segurança na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais. No exercício de funções de polícia administrativa, é atribuição prioritária dos municípios fiscalizar, na área da sua jurisdição, o cumprimento das leis e regulamentos que disciplinem matérias relativas às atribuições das autarquias e à competência dos seus órgãos. Assim, compete-lhes a fiscalização do cumprimento das normas de âmbito nacional ou regional cuja aplicação caiba ao município, a

vigilância de espaços públicos ou abertos ao público, designadamente de áreas circundantes de escolas, em coordenação com as forças de segurança, a vigilância nos transportes urbanos locais, em coordenação com as forças de segurança, a guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais, ou outros temporariamente à sua responsabilidade, a regulação e a fiscalização do trânsito rodoviário e pedonal na área de jurisdição municipal. As polícias municipais devem cooperar com as forças de segurança na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais, segundo um princípio de respeito recíproco pelas esferas de atuação própria, nomeadamente através da partilha da informação relevante e necessária para a prossecução das respetivas atribuições e na satisfação de pedidos de colaboração que legitimamente forem solicitados ¹⁴². Quando o interesse público determine o uso de meios coercivos não autorizados ou não disponíveis para a polícia municipal, os seus agentes devem solicitar a intervenção das forças de segurança territorialmente competentes ¹⁴³. Deve ainda referir-se que nos termos do artigo 21.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 13/2017, de 26 de janeiro o regime especial das polícias municipais de Lisboa e do Porto, sendo estas dotadas exclusivamente de pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública.

A atividade de segurança privada assume atualmente um papel de relevo em Portugal, tanto para a proteção de pessoas e bens, como a para a prevenção e dissuasão da prática de atividade ilícita. Assim, mereceu esta atividade reconhecimento legal, sendo que nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de fevereiro é descrita a função da segurança privada como “uma função subsidiária e complementar das forças e dos serviços de segurança pública do Estado.” bem como à prevenção da prática de crimes. Esta atividade consiste na prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à proteção de pessoas e bens, assim como de prevenção da prática de crimes na organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoproteção, com vista à proteção de pessoas e bens, assim como à prevenção da prática de crimes. Inclui designadamente a vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo de entrada, presença e saída de pessoas, o transporte, a guarda, o tratamento e a distribuição de valores. De acordo com o artigo 5.º do mesmo diploma é vedada a prática de atividades para prossecução de objetivos ou o desempenho de funções correspondentes a competências exclusivas das autoridades judiciárias ou policiais”. Este diploma legal cria o

¹⁴² Cf. n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

¹⁴³ Cf. n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

Conselho de Segurança Privada, como órgão consultivo do MAI, de que são membros permanentes o comandante-geral da GNR, o diretor nacional da PSP e o diretor nacional da PJ. Refira-se por último que, nos termos da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, são atribuições da PSP licenciar, controlar e fiscalizar as atividades de segurança privada e respetiva formação, em cooperação com as demais forças e serviços de segurança e com a Inspeção-Geral da Administração Interna ¹⁴⁴.

A lei orgânica da Direção-Geral dos Serviços Prisionais, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de abril, e posteriormente revogada pelo Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro, que institui a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, criou o corpo da guarda prisional como uma força de segurança, atribuindo-lhe responsabilidades na garantia da segurança e tranquilidade da comunidade, nomeadamente mantendo a ordem e segurança do sistema prisional, protegendo a vida e a integridade dos cidadãos em cumprimento de pena e medidas privativas da liberdade, e assegurando o respeito pelo cumprimento da lei e das decisões judiciais, bem como pelos direitos e liberdades fundamentais ¹⁴⁵. O Estatuto do Corpo da Guarda Prisional foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro.

O Corpo da Guarda Prisional tem as seguintes unidades de intervenção: o Grupo de Intervenção e Segurança Prisional, responsável pela prevenção e repressão de distúrbios graves no interior dos Estabelecimentos Prisionais, escolta a reclusos perigosos ou de alto risco, remoções de reclusos a longas distâncias e transporte e proteção do diretor-geral dos Serviços Prisionais; o Grupo Especial Cinotécnico, unidade especialmente preparada para a utilização de canídeos em patrulha, manutenção ou reposição da ordem prisional e deteção de substâncias e objetos ilícitos. Os trabalhadores do Corpo da guarda Prisional em serviço efetivo de funções têm direito ao uso e porte de arma distribuída pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, independentemente do seu calibre e licença ¹⁴⁶.

A Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) é a autoridade administrativa nacional especializada no âmbito da segurança alimentar e da fiscalização económica, dependente do Ministério da Economia e da Inovação. Esta entidade surge em resultado da extinção da Direção-Geral do Controlo e Fiscalização da Qualidade Alimentar, da Agência

¹⁴⁴ Cf. alínea b) do n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

¹⁴⁵ Cf. artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de abril.

¹⁴⁶ Cf. respetivamente os artigos 29.º, 30.º e 14.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 3/2014, de 9 de janeiro.

Portuguesa de Segurança Alimentar, I. P. e da Inspeção-Geral das Atividades Económicas, através da integração das respetivas competências com as inerentes às Direções Regionais de Agricultura, da Direção-Geral de Veterinária, do Instituto do Vinho e da Vinha, da Direção-Geral de Proteção de Culturas e da Direção-Geral das Pescas. Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de agosto, que aprova a Lei Orgânica da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, a ASAE tem por missão a fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora do exercício das atividades económicas, nos setores alimentar e não alimentar, bem como a avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, sendo o organismo nacional de ligação com as suas entidades congéneres, a nível europeu e internacional. A ASAE detém poderes de autoridade e é órgão de polícia criminal ¹⁴⁷, assumindo assim a função de uma polícia económica ¹⁴⁸.

Refira-se por fim que o Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro, que serve o propósito de atribuir às câmaras municipais competência em matéria de licenciamento de atividades diversas cometidas aos governos civis, prevê a figura do Guarda-Noturno, que serve como auxiliar das forças de segurança e dos serviços de proteção civil.

A Lei n.º 105/2015, de 25 de agosto, estabelece o regime jurídico do exercício da atividade de guarda-noturno ¹⁴⁹. A atividade de guarda-noturno é considerada de interesse público, sendo distinta dos serviços de segurança privada. Nos termos legais entende-se por guarda-noturno a pessoa singular, devidamente habilitada e autorizada a exercer profissionalmente as funções previstas na presente lei. O exercício da atividade de guarda-noturno carece de licença concedida pelo respetivo município.

Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do referido diploma a atividade de guarda-noturno, assume uma função subsidiária e complementar da atividade das forças de segurança.

¹⁴⁷ Cf. artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de agosto.

¹⁴⁸ Cf. Guedelha, M. J. (2013), cit., p. 13.

¹⁴⁹ Note-se o anterior enquadramento desta atividade: a Portaria do Ministério da Administração Interna n.º 394/99, de 29 estabeleceu os requisitos gerais e específicos de atribuição da licença para o exercício da atividade de guarda-noturno, bem como as condições de exercício dessa atividade. Posteriormente o Decreto-Lei n.º 114/2008, de 7 de janeiro procedeu à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro, aprovando medidas de proteção e reforço das condições de exercício da atividade de guarda-noturno e criou o registo nacional de guardas-noturnos. A Portaria n.º 991/2009, de 9 de agosto aprovou os modelos de uniforme, distintivos e emblemas, equipamento e identificador de veículo, a usar no exercício da atividade de guarda-noturno.

Dispõe o n.º 3 do mesmo artigo a que atividade de guarda-noturno consiste na prestação de serviços de vigilância e proteção de bens em arruamentos do domínio público, durante o período noturno, na área geográfica definida pela respetiva câmara municipal. O guarda-noturno está sujeito ao regime geral de uso e porte de arma, sendo por isso necessária autorização legal para o recurso à utilização de armas de classe especificada para o efeito, neste caso restrita a armas da classe E ¹⁵⁰.

10. Os programas dos XIX, XX e XXI Governos Constitucionais

Importa agora expor de forma sucinta os objetivos referentes à segurança interna, tal como contidos nos programas dos XIX, XX e XXI Governos Constitucionais, por forma a aferir os desenvolvimentos recentemente proposto para a Segurança Interna.

No Programa do XIX Governo Constitucional ¹⁵¹ são indicados os seguintes pontos de intervenção, enquadrados pelo reconhecimento da realidade multifacetada da segurança interna e da complexidade das ameaças contemporâneas ¹⁵²:

- ✓ Promover uma maior articulação operacional entre as Forças e Serviços de Segurança, confirmando um sistema de segurança dual, civil e militarizada, e clarificando as responsabilidades de cada área específica de intervenção (informações, segurança pública, investigação criminal, estrangeiros e fronteiras e proteção civil) e melhorando o planeamento.
- ✓ Racionalizar a utilização dos meios e recursos existentes e alocados às missões prosseguidas.
- ✓ Valorizar o papel das informações, através de um serviço único que reúna as dimensões interna e externa.
- ✓ Reforçar e renovar os efetivos nos sectores prioritários, em especial nas Forças de Segurança.
- ✓ Fomentar a ligação das forças de segurança à sociedade civil, sobretudo nas áreas da educação, habitação, emprego e toxicod dependência, envolvendo autarquias locais, IPSS, Misericórdias e organizações não governamentais.

¹⁵⁰ Previstas nas alíneas a) e b) do n.º 7 do artigo 3.º da Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 59/2007, de 4 de setembro, 17/2009, de 6 de maio, 26/2010, de 30 de agosto, 12/2011, de 27 de abril, e 50/2013, de 24 de julho.

¹⁵¹ Em funções de 21 de junho de 2011 a 30 de outubro de 2015.

¹⁵² Cf. Programa do XIX Governo Constitucional, pp. 71-73.

- ✓ Alterar a Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança, revendo as suas provisões e modo de financiamento e elaborar um plano, a médio/longo prazo, de reconstrução dos equipamentos mais carenciados.
- ✓ Garantir a participação nacional nos organismos de gestão de fluxos fronteiriços, em especial numa altura em que estará na agenda europeia o eventual ajustamento do Tratado de Schengen.
- ✓ Estabelecer mecanismos permanentes de colaboração e articulação entre os ministérios responsáveis pelas áreas da segurança interna, da justiça e da defesa que permitam evitar a compartimentação de objetivos.
- ✓ Reforçar o sistema de proteção civil intensificando a relação entre a segurança interna e a defesa nacional.

No Programa do XX Governo Constitucional ¹⁵³, dando continuidade ao anterior, são apresentadas as seguintes medidas¹⁵⁴:

- ✓ Admissão de elementos civis para redução do esforço burocrático das Forças e Serviços de Segurança.
- ✓ Promover uma maior articulação operacional entre as Forças e Serviços de Segurança, e os serviços de informações, evitando a duplicação de esforços e melhorar o planeamento das operações.
- ✓ Valorizar o papel da Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal (PIIC), através da qual se pretenda ligar as diversas bases de dados da forças e serviços de segurança.
- ✓ Assegurar a representação das forças e serviços de segurança nos órgãos internacionais.
- ✓ Prosseguir o reequipamento e modernização das Forças de Segurança.
- ✓ Intensificar as ações de patrulhamento em zonas urbanas sensíveis e apostar na vídeo-proteção para combate à criminalidade.
- ✓ Dar pleno cumprimento à Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.
- ✓ Reforçar o papel do Sistema de Informações da República Portuguesa, incluindo quanto ao combate ao terrorismo e criminalidade altamente organizada.
- ✓ Intensificar a prevenção e o combate ao tráfico de pessoas e de estupefacientes.

¹⁵³ Em funções de 30 de outubro de 2015 a 26 de novembro de 2015.

¹⁵⁴ Cf. o Programa do XX Governo Constitucional, pp. 113.

O XXI Governo Constitucional ¹⁵⁵, constatando que as novas ameaças e riscos à segurança interna requerem um sistema de resposta adequadamente coordenado, eficaz e operativo, desenvolveu no seu programa medidas estratégicas para a segurança interna ¹⁵⁶.

- Orientações estratégicas de segurança interna em resposta aos principais riscos e ameaças internas e externas:
 - ✓ Estabelecimento de um conceito estratégico de segurança interna e adoção das seguintes orientações estratégicas no âmbito da segurança interna: definição de um quadro de cooperação internacional, especialmente na UE e CPLP; cooperação com os EUA, com os países europeus e africanos da bacia do Mediterrâneo.
 - ✓ Desenvolvimento de uma estratégia integrada de prevenção e combate ao terrorismo, ao extremismo violento, à radicalização e ao recrutamento, aos níveis nacional, europeu e internacional.
 - ✓ Afirmação de uma política de controlos de fronteiras baseada no princípio da solidariedade; e criação de um sistema europeu de guardas costeiras e de instrumentos de coordenação e fiscalização eficazes, para efeitos de combate à criminalidade, auxílio à imigração ilegal, ao tráfico de seres humanos, de drogas e de armas, ao contrabando e à contrafação;
 - ✓ A ampliação das responsabilidades e meios do Centro Nacional de Cibersegurança, integrada no cumprimento da estratégia nacional para o ciberespaço, preservando a segurança das infraestruturas e os direitos fundamentais, designadamente a privacidade, em articulação com as estruturas homólogas do setor da Defesa Nacional.
- Modernização e racionalização do sistema de segurança interna através das seguintes medidas:
 - ✓ Reforçar as competências do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e criar um Centro de Comando e Controlo, para garantir a operacionalidade do sistema e evitar a entropia e duplicação de esforços no quadro de uma pluralidade de serviços e forças de segurança;
 - ✓ Investir nas tecnologias de informação e comunicação para aumentar a eficácia e a eficiência da atividade operacional.
 - ✓ Aumentar o efetivo operacional das forças de segurança.
 - ✓ Planeamento plurianual no âmbito da rede de infraestruturas e de equipamentos.

¹⁵⁵ Tendo iniciado funções em 26 de novembro de 2015.

¹⁵⁶ Cf. Programa do XXI Constitucional, pp. 55-66.

- ✓ Reestruturar a organização curricular da formação das Forças e Serviços de Segurança.
- Criar um Programa Nacional de Prevenção e Segurança de Proximidade e desenvolver os atuais programas, através das seguintes medidas:
 - ✓ Atualizar e estabelecer novos Contratos Locais de Segurança.
 - ✓ Estabelecer Conselhos Locais de Segurança para proteção das comunidades.
 - ✓ Desenvolver um programa de prevenção e segurança para as grandes áreas metropolitanas.
 - ✓ Atualizar os planos e metodologias de formação e políticas para a prevenção e segurança de proximidade.
 - ✓ Integração vertical e horizontal dos programas de prevenção e segurança e compatibilização da intervenção operacional das polícias nacionais, polícias municipais, guardas-noturnos e segurança privada.
 - ✓ Instalação de sistemas de videovigilância em zonas de risco.
 - ✓ Ampliar a intervenção das comissões de proteção de crianças e jovens em risco
 - ✓ Formação específica dos agentes para a prevenção da violência doméstica, desenvolvimento de mecanismos de avaliação de riscos, e incremento dos espaços reservados de atendimento às vítimas.
- Incrementar a prevenção e o controlo da criminalidade grave, violenta e altamente organizada, através das seguintes medidas:
 - ✓ O cumprimento do princípio de separação de poderes para atualização da política criminal.
 - ✓ Articulação dos órgãos de polícia criminal, sob orientação do Ministério Público, com valorização da polícia científica.
 - ✓ A intervenção sobre a violência em espetáculos e atividades desportivas, e dissuasão de manifestações de racismo, de xenofobia e de intolerância.
 - ✓ Controlo regular de armas e munições.
 - ✓ Prevenção e investigação pró-ativa da corrupção, através de inquéritos junto dos utentes dos serviços públicos.

- ✓ Capacitação da Polícia Judiciária para atuação sobre o crime grave e organizado, em particular terrorismo, cibercriminalidade, crimes contra a autodeterminação sexual e criminalidade económico-financeira, especialmente a corrupção.
- Melhorar o sistema de proteção às vítimas de crime e pessoas em situação de risco, através de:
 - ✓ Reforma da Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes e do enquadramento jurídico das indemnizações às vítimas pelo autor do crime e pelo Estado.
 - ✓ Cobertura nacional dos serviços de apoio à vítima.
 - ✓ Incremento da prevenção e combate à violência de género e doméstica.
 - ✓ Incremento dos mecanismos da vigilância eletrónica e de teleassistência no apoio a vítimas de violência doméstica.
 - ✓ Novo regime de regulação provisória das responsabilidades parentais dos indivíduos envolvidos em processos de violência doméstica.
 - ✓ Rede de espaços seguros para visitas assistidas e entrega de crianças e jovens no âmbito dos regimes de responsabilidades parentais.
 - ✓ Exercício de atribuições de proteção de pessoas em situação de risco pelas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens.
 - ✓ Definição do estatuto do adulto com capacidade diminuída.
- Aperfeiçoar o sistema de execução das penas, valorizar a reinserção social e prevenir a reincidência.
- Melhorar a eficiência da proteção civil e as condições de prevenção e socorro, designadamente através das seguintes medidas:
 - ✓ Consolidação do Sistema Nacional de Proteção Civil e clarificação das competências das autoridades políticas, de coordenação e operacionais nos níveis nacional, regional, distrital e municipal.
 - ✓ Implementação da Diretiva Operacional Permanente, em todos os patamares do sistema de proteção civil (nacional, regional, distrital e municipal).
 - ✓ Enquadramento operacional e territorial do Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS) da GNR e da Força Especial de Bombeiros (FEB) da Autoridade Nacional de Proteção Civil, para uma maior flexibilidade e capacidade de intervenção do dispositivo de assegurando a

prontidão de mobilização, em função dos níveis de alerta e da ocorrência de situações de emergência e proteção civil.

- ✓ Reforço do sistema de proteção civil a nível municipal.
 - ✓ Valorização das associações e dos corpos de bombeiros voluntários.
 - ✓ Desenvolvimento e implementação de sistemas de monitorização de risco, de aviso e de alerta precoce.
 - ✓ Desenvolvimento de sistemas de informação de apoio à decisão operacional, através da georreferenciação e sistemas de videovigilância.
 - ✓ Modernização das infraestruturas e equipamentos e da formação dos agentes de proteção civil.
 - ✓ Formação para a autoproteção e criação de comunidades resilientes a catástrofes.
 - ✓ Atualização do regime legal da proteção civil.
 - ✓ Identificação das formas de coordenação permanente entre o Sistema de Proteção Civil e as Forças Armadas.
 - ✓ Atualização dos mecanismos de articulação entre as autoridades de proteção civil, as autoridades judiciárias, os órgãos de polícia criminal e os serviços de medicina legal em situação de crime ou catástrofe de grandes proporções.
- Promover a segurança rodoviária e diminuir a sinistralidade, nomeadamente através das seguintes medidas:
- ✓ Atualização e desenvolvimento da Estratégia Nacional para a Segurança Rodoviária 2016-2022.
 - ✓ Aprovação e implementação dos Planos Municipais de Segurança Rodoviária.
 - ✓ Implementação da Rede Nacional de Fiscalização Automática de Velocidade (SINCRO).
 - ✓ Melhorar a partilha de informação no âmbito da segurança rodoviária
 - ✓ Desenvolver um Plano Nacional de Proteção da Circulação Pedonal e Combate aos Atropelamentos.

11. O Grupo de Reflexão Estratégica sobre a Segurança Interna

Em 2012 o XIX Governo Constitucional constituiu o Grupo de Reflexão Estratégica Sobre a Segurança Interna (GRESI), assumindo este grupo a missão de produzir de forma autónoma e independente conhecimento sobre a temática da segurança interna.

O GRESI desenvolveu o conceito estratégico de segurança interna, propondo uma melhoria na resposta da administração interna às complexidades da segurança resultantes da realidade social, política e económica no atual contexto de globalização e de expansão das tecnologias da informação e comunicação. Embora do estudo do GRESI não tenham resultado até à data alterações à atual LSI será relevante expor a proposta apresentada na medida em que esta se afigura como precursora de algumas medidas constantes do programa do XXI Governo constitucional para a segurança interna.

O estudo parte da crítica base referente à omissão de um princípio unificador na atividade da segurança interna, com consequente entropia para os atores envolvidos. São por isso reunidos os seguintes objetivos de uma Estratégia de Segurança Interna: segurança rodoviária; combate antiterrorismo; programas especiais de prevenção e policiamento; furto do cobre e metais não preciosos; segurança da informação; outras estratégias correlacionadas com os sectores-chave para a atividade de segurança interna ¹⁵⁷, considerando-se a propósito a criminalidade económico-financeira grave, a corrupção, o crime fiscal, e novos desafios de incivilidade e desordem institucional e urbana.

Nesta proposta são estabelecidas as seguintes linhas de ação estratégica: i) aumento da confiança dos cidadãos nas Forças e Serviços de Segurança; ii) incremento da coordenação entre os atores do sistema de segurança interna; iii) aumento da eficiência do sistema de segurança interna; iv) aumento da prevenção criminal e da prevenção de acidentes graves; v) alargamento do sentimento de segurança à dimensão do ciberespaço.

No âmbito do estudo realizado foram identificadas as seguintes disfunções e lacunas:

- A nível da coordenação interministerial e cooperação no sistema de investigação criminal, a existência de um Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal autónomo da coordenação da restante atividade policial realizada pelo Secretário-Geral do Sistema de

¹⁵⁷ GRESI (2015), cit., pp. 50-51.

Segurança Interna, e a conseqüente separação das atividades policiais de investigação criminal das restantes atividades de polícia, o que se considera dificultar a respetiva coordenação.

- Quanto à partilha de informação criminal a nível nacional entre os órgãos de polícia criminal, aponta-se o facto de o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna ter como responsabilidade a coordenação dos órgãos de polícia criminal internos, inclusive nos assuntos de informação criminal, apesar de não ter competências de Autoridade de Polícia Criminal ou de Autoridade Judiciária.
- Quanto à relação dos órgãos de polícia nacional com as polícias estrangeiras, constata-se que o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, preside o Gabinete Coordenador de Segurança que integra o Gabinete Nacional SIRENE, o qual atua ao nível da partilha de informações policiais com entidades estrangeiras, apesar de as restantes agências internacionais para assuntos policiais de cooperação internacional dependerem da Polícia Judiciária, no âmbito do Gabinete Nacional da INTERPOL e da Unidade Nacional da EUROPOL.
- Foram identificadas falhas de meios aéreos consignados às ações de vigilância e fiscalização para efeitos de segurança interna.
- Ao nível da partilha de informação criminal indica-se a necessidade de um centro nacional de cooperação policial, que integraria o Gabinete SIRENE, o Gabinete Nacional da INTERPOL e a Unidade Nacional da EUROPOL.
- Quanto à cibersegurança, refere-se a necessidade de dotar as Forças e Serviços de Segurança com competências específicas e capacidades próprias para prevenir e atuar de forma integrada e coordenada neste domínio ¹⁵⁸.

Para implementação da estratégia indica-se o seguinte conjunto de princípios relativos à articulação e funcionamento do sistema de segurança interna ¹⁵⁹:

- Princípio do Comando/Direção centralizado, conseguido através de uma direção política única, centralização do planeamento e do comando, controlo e direção num órgão central.

¹⁵⁸ Cf. GRESI (2015), cit., p. 63.

¹⁵⁹ Cf. GRESI (2015), cit., p. 75.

- Princípio da heterogeneidade do sistema na base, adequado aos diferentes níveis e patamares de ameaça.
- Princípio da simplicidade, assegurando a intervenção articulada e coordenada de Forças e Serviços de Segurança, da proteção civil, da emergência médica, das autoridades judiciárias, e entidades do setor privado.
- Reconhecimento do papel central da estrutura de investigação criminal e da sua relação funcional com o Ministério Público, que dirige os processos de investigação em articulação com os órgãos de polícia criminal.

No enquadramento dos princípios da simplicidade e da unidade de comando realça-se a necessidade de considerar os benefícios de uma tutela política única para todas as Forças e Serviços de Segurança, como parte de um sistema unificado. Concebe-se esta medida através do reforço das competências do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e da criação de um Centro de Comando e Controlo que para além do apoio à decisão do Secretário Geral de Segurança Interna, assegure a nível operacional a condução das operações de segurança, articule a ação dos diversos órgãos de polícia criminal na investigação criminal; assegure que a atividade do Serviço de Informações de Segurança seja dirigida à segurança interna; faça a gestão das plataformas digitais e de comunicações comuns; faça a gestão dos serviços partilhados; coordene a ação das forças e elementos destacados no exterior do território nacional ¹⁶⁰.

Este último ponto remete diretamente para a recente reintrodução da discussão sobre as vantagens da adoção de um modelo de polícia única, identificadas como sendo relativas à gestão da resposta operacional e à gestão de recursos humanos e materiais.

12. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional

Considerem-se também as propostas constantes do Conceito Estratégico de Defesa Nacional para intervenção do Estado no âmbito da segurança interna ¹⁶¹, considerando a tipologia das ameaças transnacionais, como o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, o

¹⁶⁰ Cf. GRESI (2015), cit., p. 83.

¹⁶¹ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril.

crime organizado transnacional, a cibercriminalidade, as catástrofes e calamidades, os riscos ambientais e pandemias:

- Maximizar as capacidades civis e militares e impulsionar uma abordagem integrada nas respostas às ameaças e riscos, através de um sistema nacional de gestão de crises.
- Aprofundar a cooperação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança no combate às agressões e às ameaças transnacionais, através de um Plano de Articulação Operacional que contemple medidas de coordenação e interoperabilidade de sistemas e equipamentos.
- Promover uma abordagem integrada da segurança interna, na dimensão horizontal onde se inclui a intervenção articulada e coordenada de forças e serviços de segurança, da proteção civil, da emergência médica e das autoridades judiciais, e entidades do setor privado; e na dimensão vertical, ao nível internacional, nacional e local.
- Promover a integração operativa da segurança interna, através da adoção de medidas operacionais que reduzam redundâncias e aumentem a integração operacional e a resiliência do sistema, incluindo as informações, a segurança pública, a investigação criminal, os serviços de estrangeiros e fronteiras e a proteção civil.
- Resposta eficaz à ameaça das redes terroristas, através: do desenvolvimento de uma estratégia nacional e integrada que articule medidas diplomáticas, de controlo financeiro, judiciais, de informação pública e de informações policiais e militares; da vigilância e controlo das acessibilidades marítima, aérea e terrestre ao território nacional; da implementação de um Programa Nacional de Proteção das Infraestruturas Críticas.

Conclusão

Com o presente trabalho, pretendeu-se traçar uma evolução do conceito de segurança em Portugal, partindo da premissa de que a cada conceptualização temporal retratada presidiu sempre um ideário diverso, adveniente do enquadramento político e social vigente. De facto, a recente materialização constitucional do direito à segurança enquanto postulado fundamental, e a consequente densificação do princípio da tutela da ordem pública no direito positivo, acarretaram consigo uma inevitável transmutação de paradigma, com origem na simples necessidade de resposta e repressão a situações de grave ameaça, para a efetivação de vetores de prevenção da criminalidade.

Em consequência, a proteção vida e da integridade dos cidadãos passa a ser entendida não apenas num plano local ou nacional, para passar a estar inserida em espaços transfronteiriços regionais globais (“segurança interna da União Europeia”).

É, de resto, à luz da evolução do conceito de segurança interna e de uma desejada efetivação da Estratégia de Segurança Interna Europeia, em contexto de cooperação internacional, que se compreende a reforma progressiva do Sistema de Segurança Interna português, criado em 1987, já em manifesto progresso por contraponto com os princípios orientadores da Constituição de 1933, virado agora para uma visão sistémica, conseguida com o Sistema Integrado de Segurança Interna, e sistemática, através da introdução do conceito de sistema de segurança interna.

É ainda em tal registo que se vislumbra a introdução de níveis verticais de atuação em rede e a introdução de parceiros privados, bem como a clarificação da organização e funcionamento das forças e serviços de segurança e do crescente papel das Forças Armadas no apoio à segurança interna.

Competindo ao Estado, através dos órgãos de Governo, assegurar a prossecução dos fins de segurança interna, é contudo incontornável que o seu alcance exige hoje a participação de entidades locais, regionais, nacionais e internacionais ao abrigo de uma perspetivação interdisciplinar, à qual é inerente a missão da intervenção de cada cidadão para a fundamental determinação da política do Estado.

Destaca-se na atualidade, o recentemente criado Centro Nacional de Cibersegurança, cuja missão consiste em contribuir para que o país utilize o ciberespaço de uma forma livre, confiável

e segura, através da promoção da melhoria contínua da cibersegurança nacional e da cooperação internacional, em articulação com todas as autoridades competentes, bem como da definição e implementação das medidas e instrumentos necessários à antecipação, à deteção, reação e recuperação de situações que, face à iminência ou ocorrência de incidentes ou ciberataques, ponham em causa o funcionamento das entidades do Estado, das infraestruturas críticas, dos operadores de serviços essenciais e dos prestadores de serviços digitais e dos interesses nacionais.

Realce-se também o incremento da cooperação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, para fazer face aos principais riscos e ameaças à segurança nacional, de acordo com os valores fundamentais da soberania nacional, da democracia portuguesa e dos direitos humanos, fundamentos da Estratégia de Segurança e Defesa Nacional.

E por fim, num plano de desenvolvimento futuro, afigura-se de interesse para o País o aprofundamento da discussão e estudo sobre as vantagens da implementação do modelo de polícia única e as condições e capacidades nacionais necessárias para o efeito.

Bibliografia

- Beck, U. (1999). *World risk society*. Odyssey Press.
- Canotilho, J.G. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina.
- Conselho Europeu (2010). *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia*.
- Fernandes, L. F. (2014). *Intelligence e segurança interna*. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Fonseca, F. (2010). *A evolução das políticas públicas de segurança interna em Portugal na era da globalização*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Universidade Técnica de Lisboa.
- GRESI – Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança Interna (2015). *Segurança Horizonte 2025*. Um conceito estratégico de segurança interna.
- Guedelha, M.J. (2013). *Sistema de Segurança Interna Português. A reforma de 2008 – forças e fraquezas*. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
- Guedes Valente, M. (2013). *A segurança (interna) na Constituição da República Portuguesa de 1976*. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Inácio, C. (2010). *Políticas Públicas de Segurança – novo paradigma*. Universidade de Aveiro. Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas.
- Instituto Português de Relações Internacionais (dezembro de 2006). *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização Interna. Relatório Final: modelos e cenários*. Universidade Nova de Lisboa.
- Miranda, J. (1990). *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra Editora. Tomo I.
- Pereira, A. M. (2014). *As ameaças transnacionais e a segurança interna*. In *Revista de Ciências Militares*, vol. II, n.º 1, p. 316 (307-321).
- Pereira, M. (1990). *Política de Segurança Interna*. Discurso proferido no Curso de Defesa Nacional.
- Plano de Ação de Aplicação do Programa de Estocolmo (2010), COM (2010) 171.
- Programas dos XIX, XX e XXI Governos Constitucionais.
- Relatório Anual de Segurança Interna – Ano 2016. *Sistema de Segurança Interna – Gabinete do Secretário-Geral*.
- Valente, M. (2015). *Liberdade e Segurança – Olhar Integrador*. In *Liberdade e Segurança*. Coord. Eduardo Pereira Correia.

Vieira de Andrade, J. C. (1987). Os direitos fundamentais na Constituição da República Portuguesa de 1976. Coimbra: Almedina

World Economic Forum (2017). The Global Risks Report 2017 (12th edition).