



# REVISTA

## de Direito e Segurança

Ano IV | Número 8

Julho | Dezembro de 2016

DIRETOR

JORGE BACELAR GOUVEIA

DIRETORES-ADJUNTOS

ANTÓNIO DUARTE AMARO

FRANCISCO PROENÇA GARCIA

LUÍS SALGADO DE MATOS

NELSON LOURENÇO

PEDRO CLEMENTE

RUI PEREIRA

SECRETÁRIA

INÊS BRAGA

 FACULDADE DE  
**DIREITO**  
UNIVERSIDADE  
NOVA DE LISBOA

INSTITUTO  
**DS**  
SEGURANÇA

FICHA TÉCNICA

RDeS – Revista de Direito e Segurança n.º 8

*Propriedade e Sede*

IDeS – Instituto de Direito e Segurança  
CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento  
sobre Direito e Sociedade  
Campus de Campolide  
1099-032 Lisboa – Portugal  
[www.ides.pt/rdes](http://www.ides.pt/rdes)  
[www.cedis.fd.unl.pt/rdes](http://www.cedis.fd.unl.pt/rdes)  
[secretariado.ides@gmail.com](mailto:secretariado.ides@gmail.com)

*Periodicidade*

Semestral

*Indexador:*

[www.latindex.org](http://www.latindex.org) (catálogo)

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da  
FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do  
projeto « UID/DIR/00714/2013»

*Depósito Legal*

000000/15

*ISSN*

2182-8687 (impresso)

*ISSN*

2182-8970 (em linha)



# REVISTA

## de Direito e Segurança

Ano IV | Número 8

Julho | Dezembro de 2016

DIRETOR

JORGE BACELAR GOUVEIA

DIRETORES-ADJUNTOS

ANTÓNIO DUARTE AMARO

FRANCISCO PROENÇA GARCIA

LUÍS SALGADO DE MATOS

NELSON LOURENÇO

PEDRO CLEMENTE

RUI PEREIRA

SECRETÁRIA

INÊS BRAGA

 FACULDADE DE  
**DIREITO**  
UNIVERSIDADE  
NOVA DE LISBOA

INSTITUTO  
**DS**  
SEGURANÇA



# Índice Geral

## I – DOUTRINA

### **Fernando Horta Tavares e Bruno Dittz de Souza**

Exército Brasileiro nos Complexos do Alemão e da Maré na cidade do Rio de Janeiro: constitucionalidade ou inconstitucionalidade das operações de garantia da lei e da ordem. . . . . 7

### **Francisco Proença Garcia e Mónica Ferro**

The new european union global strategy: how to meet foreign and security policy challenges? . . . . . 41

### **Gabriela Caldas**

Rumo a um Sistema de Informações Europeu? . . . . . 51

### **Jorge António de Jesus S. C. S. Cardoso e Ricardo Filipe da Silva Cortinhas**

Agente Encoberto – Apoio à atividade de Investigação Criminal . . . . . 81

### **Jorge Silva Paulo**

Perplexidades com a Autoridade Marítima. . . . . 115

### **Maria Luís Barbosa**

As ameaças ao ciberespaço e a estratégia de cibersegurança na UE e em Portugal. . . . . 161

### **Raul João Felícia Ramires**

As Forças Armadas Portuguesas e as Outras Missões de Interesse Público (OMIP) . . . . . 189

### **Ricardo Filipe da Silva Cortinhas**

As Forças de tipo *Gendarmerie* e as Missões de Gestão de Crises da EU . 205

### **Sofia Santos**

Considerações sobre a cláusula de defesa mútua ou assistência mútua e a cláusula de solidariedade do Tratado de Lisboa. . . . . 249

## II – ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

<b>Jorge Bacelar Gouveia</b>	
Polícia Marítima e Constituição.....	273
Mestrado em Direito e Segurança da NOVA Direito: Regulamento e Plano Curricular.....	285
NOVA Direito parceira da CEPOL.....	299
Normas Técnicas da Revista de Direito e Segurança.....	303

# **I - DOUTRINA**

---





# Exército Brasileiro nos Complexos do Alemão e da Maré na cidade do Rio de Janeiro: constitucionalidade ou inconstitucionalidade das operações de garantia da lei e da ordem<sup>1</sup>

## *Brazilian Army in the “Alemão Complex and Maré”: constitutionality or unconstitutionality of collateral transactions of law and order*

FERNANDO HORTA TAVARES<sup>2</sup>

BRUNO DITZ DE SOUZA<sup>3</sup>

**Resumo:** Com o estudo da legislação e das feições operacionais da Operação Arcanjo (Complexo do Alemão e da Penha) e da Operação São Francisco (Complexo da Maré), pode-se analisar as operações de Garantia da Lei e da Ordem nas operações realizadas na cidade do Rio de Janeiro a pedido do Governador do Estado, buscando saber se estão de acordo com os parâmetros constitucionais ou se violam a destinação constitucional das Forças Armadas. A importância do assunto se deve aos riscos do possível desvio funcional das Forças Armadas, o que pode afetar negativamente os pilares do Estado Democrático Brasileiro.

**Palavras chave:** *Exército Brasileiro. Operações de garantia da lei e da ordem. Constitucionalidade.*

**Abstract:** This study objective is to evaluate the constitutionality of the use of the Brazilian Army troops in operations Guarantee Law and Order in the city of Rio de Janeiro, at the request of the Governor of the state, more specifically

---

<sup>1</sup> Entregue: 6.5.2016; aprovado: 7.9.2016.

<sup>2</sup> Professor da Universidade Federal de Minas Gerais e da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pós-Doutorado pela Faculdade de Direito da Universidade Nova, de Lisboa, Instituição em que é Professor-Convidado. Investigador do CEDIS.

<sup>3</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Universidade Federal de Juiz de Fora. Militar do Exército Brasileiro.

in the Favela do Alemão and da Penha and Favela da Maré. Through the study of law about the matter, addressing its operational features of the Operation Archangel (Complexo do Alemão and Penha) and the Operation San Francisco (Complexo da Maré), we will do an analysis seeking if this situation is materially in accordance with the constitutional mission of the Armed Forces, or if the use of Brazilian Army in that cases brought shame that established by the Federal Constitution to the troops. The importance of the subject is due to the risks raised by the doctrine of functional deviation of the Armed Forces, which may adversely affect the Brazilian Democrat State.

**Key words:** *Brazilian Army. Operations ensuring law and order. Constitutionality.*

## 1. Introdução

Confrontando o processo que se chamou de pacificação do Complexo do Alemão e da Favela da Maré, situados na cidade do Rio de Janeiro, com o modo como se deu o emprego das forças federais e com as normativas da legislação em vigor sobre o assunto, vai-se avaliar a constitucionalidade das operações de Garantia da lei e da ordem (GLO) desenvolvidas.

Garantia da lei e da ordem é definida no Manual MD33-M-10 como:

uma operação militar determinada pelo Presidente da República e conduzida pelas Forças Armadas de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras que se presume ser possível a perturbação da ordem (Artigos 3º, 4º e 5º do Decreto Nº 3897, de 24 de agosto de 2001). (Brasil, 2014, p. 14).

Tais operações são de não-guerra, pois empregam o poder militar no âmbito interno sem envolver combate, apesar de, em algumas circunstâncias, estar autorizado o uso limitado da força. (Brasil, 2014, p. 17). Objetivam a “preservação da ordem pública e da incolumidade

das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos” de segurança pública. (Brasil, 2014, p. 18).

Assim, o uso das Forças Armadas (FA) fora desse objetivo constitucional pode acarretar prejuízos a essas Instituições e ao próprio Estado Brasileiro.

Coerente com esta interpretação a doutrina do constitucionalista brasileiro José Afonso da Silva, para quem,

Correlacionando a defesa das instituições democráticas e Forças Armadas é forçoso convir que estas ficaram, na perspectiva constitucional, como instituições comprometidas com o regime democrático inscrito na Constituição de 1988 – o que torna mais grave qualquer desvio, ainda que circunstancial, que envolva desrespeito aos direitos fundamentais do homem, incluindo os individuais, sociais, os políticos e de nacionalidade. Nesse mesmo compromisso ficaram envolvidos os órgãos de segurança pública. (2009, p. 617).

## 2. Sistemática legal para o emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem a pedido de governador de estado

Dentre as hipóteses de emprego das Forças Armadas, este estudo foca na possibilidade de defesa da ordem interna em situações de normalidade institucional, que deve seguir a sistemática prevista na Constituição Federal/88 (CF/88), na Lei Complementar nacional n. 97, de 1999 (LC 97/99) e no Decreto Federal n. 3897, de 2001 (Dec 3897/01) para que se iniciem as atividades dos militares. (Garcia, 2008, p. 9).

Acerca do tema, a Constituição brasileira estabelece apenas as diretrizes gerais, deixando a regulamentação do assunto para a Lei Complementar nacional n. 97, de 1999, que dispõe que o uso das tropas é de responsabilidade do Presidente da República, por iniciativa própria ou a pedido dos poderes constitucionais (Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados).

Ainda na Lei Complementar n. 97, de 2001, em seu art. 15, prescreve-se que a utilização das Forças Armadas deve ocorrer somente após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem

pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio relacionados no art. 144, da Constituição, sendo que tal esgotamento deve ser prévia e formalmente reconhecido pelo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual. (Brasil, 1999). Posteriormente, por ato formal, será transferido o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários às ações para a autoridade encarregada das operações, a qual constituirá um centro de coordenação de operações. (Brasil, 1999).

Já o Decreto Federal n. 3897, de 2001, no §2º do seu art. 1º, abre a possibilidade para que os Governadores dos Estados Federados ou do Distrito Federal possam solicitar a atuação das tropas federais na garantia da lei e da ordem. Tal pedido deverá ser episódico, em área previamente definida e com a menor duração possível (art. 5º, do mencionado decreto). (Brasil, 2001).

Resumindo, para o início de Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) para “pacificação de favelas”, como vem ocorrendo na cidade do Rio de Janeiro, deve haver primeiro o reconhecimento formal pelo Governador do Estado federado do esgotamento dos instrumentos de Segurança Pública, formulando um pedido de emprego das tropas das Forças Armadas. O Presidente da República decidirá e se responsabilizará sobre o emprego, editando documento oficial remetido ao Ministro da Defesa com a missão e os órgãos envolvidos nas ações, e determinando também a ativação os órgãos operacionais das Forças Armadas. Por derradeiro, a autoridade competente, por ato formal, transferirá à autoridade militar o controle operacional dos órgãos de segurança pública envolvidos, constituindo-se um centro de coordenação operacional composto pelos representantes dos órgãos públicos sobre o seu controle ou com interesses afins.

### *2.1. Desnecessidade de decretação de intervenção federal para início das operações*

O artigo 34 da Constituição Federal de 1988<sup>4</sup> prevê os casos possíveis de intervenção federal, onde a União busca manter a integridade

---

<sup>4</sup> “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I – manter a integridade nacional; II – repelir invasão estrangeira ou de uma

dos princípios basilares da Constituição, suspendendo-se temporariamente as normas constitucionais asseguradoras da autonomia administrativa e política do ente federativo intervido. (Mendes, 2009, p. 853).

Das hipóteses previstas no rol taxativo do artigo, a presente no inciso III possui relação com as operações GLO, pois busca pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, podendo gerar alguma confusão com o assunto, pois nas duas situações há comprometimento da paz social e da ordem pública.

Para Silva, (2006, p. 1) as ações de garantia da lei e da ordem são respostas às ameaças específicas que violam a ordem jurídica legitimamente estabelecida, e Gorrihas (2006, p.5) entende não ser necessária a decretação de intervenção federal para que as Forças Armadas atuem nas operações ora em questão. Isso porque numa interpretação sistemática da Constituição Federal tem-se autorizada a cooperação entre os entes federativos:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Brasil, 1988).

---

unidade da Federação em outra; III – pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV – garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V – reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VI – prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.”

Cruz, citando Celso Ribeiro de Bastos, denota o mesmo entendimento:

para a intervenção da União nos Estados-membros visando atender ao disposto no inciso III do artigo 34 da Carta Magna, deve haver ameaça às normas elementares que protegem a ordem pública em determinado espaço territorial em momento que coincida com a falta de recursos do governo do Estado que, por sua vez, não esteja apto a punir os infratores. Com isso, não se está referindo a qualquer desordem, ou perturbação, mas àquela em que o Estado-membro não possa combater ou suprimir, pois se assim não for, ficaria seriamente comprometida a autonomia estadual, visto que qualquer alteração da ordem pública constituiria motivo suficiente para que esta fosse sacrificada. (2007, p. 40).

No entanto, para o início da intervenção federal não é necessária a instalação de uma guerra civil, bastando transtornos duradouros na vida social, violentos e de proporções dilatadas, e que o Estado-membro não consiga ou queira enfrentá-los de forma eficaz. (Mendes, 2009, p. 854).

Assim, o caso de intervenção com base no inciso III do artigo 34 da Constituição apresenta prejuízos à incolumidade das pessoas e do patrimônio muito maiores, com efeitos duradouros e em considerável extensão territorial, necessitando de uma ação unilateral da União para limitar e diminuir a autonomia administrativa do ente federativo intervido, a fim de que elimine-se a ameaça aos princípios basilares constitucionais, com ou sem o emprego das Forças Armadas. Enquanto isso, a hipótese de uso das tropas federais para garantia da lei e da ordem em um Estado-membro da Federação atinge uma área bem delimitada no decreto autorizador e seu tempo de duração deve ser o mais curto possível, além de não ensejar a diminuição ou limitação da autonomia do ente federativo, mas apenas a transferência para a autoridade militar do controle operacional dos órgãos envolvidos na operação.

Com tais diferenças, portanto, parece não caber o entendimento de que a utilização das Forças Armadas em operações de GLO somente é possível com a decretação da intervenção federal.

### 3. Emprego das forças armadas em operações de garantia da lei e da ordem na Constituição Federal de 1988

Pelo artigo 142 da Constituição Federal de 1988<sup>5</sup>, as Forças Armadas são constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, e se destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer um destes, da lei e da ordem. (Brasil, 1988). É missão constitucional expressa das Forças Armadas (FA), então, a atuação em operações de garantia da lei e da ordem, sendo que deixa de caracterizar, a Carta Magna, essa atividade como subsidiária ou principal.

Lei é “norma, regra, princípio constante, prescrição legal”. É a “regra de Direito ditada pela autoridade estatal e tornada obrigatória para manter, numa comunidade, a ordem e o desenvolvimento”. (Santos, 2001, p.145). Portanto, a função do Exército é a defesa da lei, no sentido geral de garantia da diretriz emanada pelo Estado que visa disciplinar comportamentos e promover a paz e a harmonia social.

Do termo ordem, entende-se que seria a ordem pública, que, segundo Guimarães, pode ser reconhecida hoje por alguns traços gerais, caracterizando-a como um conceito jurídico, e visa “a garantia do livre exercício dos direitos individuais, a manutenção da estabilidade das instituições e do funcionamento dos serviços públicos, bem como impedir os danos sociais”. (Guimarães, 2003, p. 23).

Assim, a função das Forças Armadas é “proteger os direitos positivados no nosso ordenamento jurídico cujos contornos são definidos pelas leis”, em situações que serão reguladas por legislação infraconstitucional, provendo “ao Estado as condições que lhe permitam proteger, efetivamente, os bens jurídicos por ele tutelados, sem os quais se tornaria impraticável a vida em sociedade”. (Cruz, 2007, p. 30). Logo, tal defesa visa à proteção do ente estatal, e não da incolumidade das pessoas e do patrimônio, o que é objeto da segurança pública, com o combate aos riscos da vida comum.

---

<sup>5</sup> “Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”

Nota-se, então, uma sutil diferença entre a garantia da lei e da ordem e a manutenção da segurança pública, o que, seguindo a atribuição dada pelo artigo 142 da Constituição, impede que as Forças Armadas atuem nesse último campo.

Ao que tudo indica, o constituinte de 1988 quis fazer essa diferenciação entre GLO e segurança pública, pois foram elas estabelecidas em locais diferentes do texto constitucional. A primeira está situada no Capítulo II do Título V, que trata das Forças Armadas, Instituição que assume, então, tal encargo. Já a segunda encontra-se no Capítulo II do mesmo Título V, onde, no artigo 144, estão enumerados os órgãos encarregados da segurança pública. Com isso, pode-se concluir sobre a diferenciação, já que a GLO é missão das Forças Armadas, enquanto há outras estruturas competentes para exercer a segurança pública.<sup>6</sup>

Deixa, então, a Carta Magna, a tarefa de especificar melhor as atribuições das tropas militares para a legislação complementar, mas traça clara diferença na atuação das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública ao dividir em tópicos distintos suas funções, dando aos militares a missão de defender apenas parte do que seria a segurança pública, em situações de grave ameaça às Instituições Democráticas, onde a afetação da ordem e da segurança pública atinge níveis extraordinários, exigindo providências que passam para o patamar da segurança interna do Estado. (Santos, 2001, p. 47).

#### 4. Emprego das Forças Armadas em garantia da lei e da ordem na legislação infraconstitucional

##### 4.1. *Lei Complementar n. 97, de 1999*

A Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999, dispõe sobre as normas gerais de organização, preparo e emprego das Forças Armadas, em todo o território nacional.

---

<sup>6</sup> “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares e corpos de bombeiros militares”.



Sobre este tema, diz o art. 1º da Lei Complementar n. 97, de 1999 que cabe às FA a defesa da lei e da ordem, sem prejuízo das atribuições subsidiárias estabelecidas no mesmo diploma legal. Disso, entende-se que deu a lei o caráter de atribuição principal das FA a participação em operações de garantia da lei e da ordem, já que este trabalho não está elencado como subsidiário nos outros dispositivos da lei. (Brasil, 1999).

Aplicam-se a essas operações as diretrizes contidas no Capítulo IV da lei, que dispõe em seu artigo 13 que cabe aos Comandantes das Forças Singulares o preparo de seus órgãos operativos para o cumprimento da destinação constitucional, sendo, então, dever do Exército Brasileiro (EB) estar preparado para a defesa da lei e da ordem.

Tal imperativo é reconhecido pela Instituição, que através do seu Centro de Comunicação Social publicou em sítio da internet:

A vocação prioritária de emprego do Exército Brasileiro é na defesa da pátria, situação que exige organização própria, estrutura com equipamentos de grande poder letal e adestramento voltado para a guerra. No entanto, a Força Terrestre não deve descuidar das demais missões legais, incluindo as de garantia da lei e da ordem. Assim, o Exército deve estar preparado para ser empregado em todas as missões previstas nos dispositivos legais. Nas ações de GLO, o emprego do Exército dar-se-á por determinação expressa e exclusiva do presidente da República, conforme a lei.

Para o emprego na GLO, o preparo da tropa deve considerar a busca de solução pacífica das discórdias; a utilização dos meios militares adequados à proteção da tropa, das pessoas e do patrimônio; e a necessidade de treinamento especial. Empregar tropas com maior aptidão para as ações de GLO evita que outras tropas, como, por exemplo, as Brigadas de Infantaria Pára-quedista e de Infantaria Leve Aeromóvel (cujos custos de adestramento são mais elevados e que são dotadas com armamento de guerra de grande letalidade), sejam empregadas. Objetivando uma melhor aplicação dos recursos orçamentários, o Exército implantou um Programa de Excelência Gerencial (PEG) que, dentre as várias ações indicadas, sugeriu a necessidade de redução de custeio. Dessa forma, com vistas à racionalização da

Logística, pela maior disponibilidade de campos de instrução para o adestramento de tropas blindadas e conforme prevê a Conceção Estratégica do Exército, as Brigadas Blindadas foram concentradas na região sul, onde já se encontravam sediadas a maior parte das forças blindadas, visando ao emprego judicioso dos meios operacionais da Força Terrestre. Com a transferência dos blindados para o Comando Militar do Sul, a 11ª Brigada de Infantaria Blindada, de Campinas (SP), foi transformada em Brigada Leve, sendo-lhe atribuída a missão complementar de garantia da lei e da ordem, com vistas a atender, em melhores condições, a essa servidão imposta pela Constituição Federal. (Defesanet, 2001, não paginado).

Seguindo em frente, o artigo 15 dispõe que a participação das FA em garantia da lei e da ordem é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro da Defesa a ativação dos órgãos operacionais, sendo que essa atuação só ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas pelo comandante supremo das Forças Armadas e depois de esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio previstos no artigo 144 da Constituição. (Brasil, 1999).

Assim, cabe somente ao Presidente da República a decisão de emprego das tropas, tomada através de sua avaliação subjetiva do caso. Importante realçar que esse emprego se dará somente após o esgotamento dos órgãos de segurança pública, exigindo da autoridade competente uma “análise detida e cautelosa dos dados disponíveis” sobre a situação. (Garcia, 2008, p.16).

Pelo parágrafo 3º do artigo 15, da mencionada Lei Complementar, a condição de esgotamento dos órgãos de segurança pública é preenchida com o reconhecimento formal pelo Chefe do Poder Executivo Estadual de sua indisponibilidade, inexistência ou insuficiência. (Brasil, 1999).

Para Garcia, essa exigência formal tem duas razões: a primeira “baseia-se na ascendência hierárquica desse agente, que ocupa o ápice do funcionalismo público estadual”, e a segunda, mais importante, é adequada porque esse não reconhecimento formal pelo Governador

afrontaria a coerência do sistema, pois “uma atuação não consentida assumiria claros contornos de intervenção”. (2008, p.16).

Pelo parágrafo 4º, da Lei Complementar, a atuação militar será episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, com todas as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem. (Brasil, 1999).

Ainda segundo Garcia, quanto a esses planos temporal e espacial das operações GLO:

A atuação, por ser episódica, deve apresentar contornos de eventualidade e acessoriedade, referenciais de todo incompatíveis com a noção de continuidade. Deve ser, tanto quanto possível, inesperada. Além disso, é imperativo que a atuação ocorra por tempo limitado, sem ultrapassar o estritamente necessário à superação da situação de injuricidade que motivou o seu surgimento.

No plano espacial, a atuação das Forças Armadas deve ser antecedida pela delimitação da respectiva área territorial em que se desenvolverá. Essa delimitação será orientada, consoante critérios de razoabilidade, pela natureza e extensão do problema a ser combatido, podendo se estender desde pequenas parcelas de uma cidade à integralidade de um Estado ou região. (2008, p. 17).

Essas delimitações de tempo e espaço decorrem “do próprio objetivo precípua da operação, que não é substituir as forças locais, mas sim cumprir a missão de restabelecimento da lei e da ordem, ou seja, retomar a presença do Estado de Direito em determinado local.” (Fraga, 2011, p. 31).

Continuando no artigo 15 da LC 97/99, seus parágrafos 5º e 6º prescrevem que cabe à autoridade competente, também por ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública e de outros necessários ao desenvolvimento da GLO aos militares, que deverão constituir um centro de coordenação de operações, sendo que por controle operacional entende-se o poder conferido à autoridade militar encarregada das operações de atribuir missões e tarefas específicas para efetivos desses OSP. (Brasil, 1999).

Finalizando as disposições da LC 97/99 acerca da defesa da lei e da ordem, o parágrafo 7º do artigo 15 estabelece que, entre outras possibilidades, a atuação militar em casos de operações de garantia da lei e da ordem a pedido de Governador de Estado é considerada atividade militar para os fins do art. 124 da Constituição, o qual dita que “à Justiça Militar compete processar e julgar os crimes militares definidos em lei”. (Brasil, 1999).

#### *4.2. O Decreto Federal n. 3.897, de 2001*

O Decreto n. 3.897, de 24 de agosto de 2001, tem por finalidade orientar o planejamento, a coordenação e a execução das ações das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem, e repete as prescrições da Lei Complementar n. 97, de 2001, quanto à responsabilidade da decisão e às hipóteses de emprego das tropas. No entanto, no parágrafo 2º do seu artigo 2º, cria a possibilidade de início de operação GLO devido à solicitação feita por Governador de Estado ou do Distrito Federal. (Brasil, 2001).

Já o artigo 3º do decreto incumbe aos militares as ações de polícia ostensiva, repressiva e preventiva, de competência das Polícias Militares, sempre que necessário e observando os limites impostos pelo ordenamento jurídico. (Brasil, 2001). “Isso contorna uma grande vulnerabilidade para o emprego das FA em missões de garantia da lei e da ordem”, pois o poder de polícia lhes foi conferido explicitamente pela lei. (Guimarães, 2003, p. 97).

Concorda que houve essa concessão Garcia:

ao exercer uma competência característica dos órgãos de segurança pública, inclusive com a assunção do seu comando operacional, as Forças Armadas necessariamente praticarão todos os atos da alçada desses órgãos, o que, à evidência, alcança o poder de polícia. (2008, p. 17).

Ao observar a Constituição brasileira, vê-se que não possuem as Forças Armadas o poder de polícia, que lhes foi concedido pela simples

edição do decreto federal n. 3.897, de 2001. João Rodrigues Arruda chama a atenção para esse vício de constitucionalidade, pois estaria o Executivo usurpando função de outro Poder (o Legislativo) ao regular além do que a Constituição permite. (Arruda, 2007, p. 99). Sugere o autor que a fim de solucionar o problema, deveria o “Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”. (Arruda, 2009, p. 100), o que até hoje não aconteceu

No entanto, para Jorge Zaverucha, citado por Lacerda, o problema vai além de uma simples inconstitucionalidade, pois “esta foi uma medida tomada para garantir juridicamente a atuação dos militares federais quando vierem a ser empregados em áreas urbanas, como no Rio de Janeiro.” (Lacerda, 2009, p. 30).

Contrariando a ideia de que o decreto inovou a ordem jurídica, Luiz Otavio O. Amaral, apud Rudolfo diz que:

Fala-se nesses dias de sobressaltos de um cogitado deferimento de poder de polícia ao Exército. Com efeito, tal poder, já no âmbito preventivo e até mesmo no repressivo, as Forças Armadas sempre tiveram, até porque são nesse setor a polícia das polícias, a última polícia na garantia da ordem interna. Ora, as Forças Armadas quando empenhadas na segurança pública (substituta eventual das polícias tradicionais) possuem o mesmo poder de polícia que a PM. O problema não é de poder de polícia, mas sim de exercício excepcional das funções de autoridade policial para fins judiciais (ou seja, processualmente falando-se) que, em princípio, é competência das polícias civis (estaduais e Federal) consoante nosso mais que ultrapassado Código de Processo Penal de 1942. (2008, não paginado).

Concorda-se com este último entendimento, visto que as operações de garantia da lei e da ordem constituem em exercício excepcional pelas Forças Armadas das funções das polícias, o que pressupõe a atuação militar com o poder de limitar ou disciplinar direito, interesse ou liberdade, regulando a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público, o que já é autorizado na própria Constituição. Segundo Guimarães, “o poder de polícia é a causa, a condição, o fun-

damento” da ação policial, é “algo em potência”, sem o qual o poder da polícia, o agir policial, seria arbitrário. (Guimarães, 2003, p. 36).

Seguindo na análise do Decreto Federal n. 3.897, de 2001, o parágrafo único do artigo 3º reforça o caráter subjetivo de avaliação do esgotamento dos órgãos de segurança pública pelo Chefe do Executivo do Estado federado ao prescrever que se consideram esgotados os meios previstos no artigo 144 da Constituição quando indisponíveis, inexistentes ou insuficientes para o cumprimento de sua missão constitucional. Não há, portanto, estabelecimento de critério objetivo ou de uma maior definição quanto ao momento em que o esgotamento se dá, cabendo isso à avaliação da autoridade competente.

Já o artigo 4º também reitera os termos da Lei Complementar n. 97, de 1999 ao abrir a possibilidade de passagem do controle operacional dos OSP ao comando militar responsável pela operação, desde que haja a anuência do Governador de Estado. (Fraga, 2011, p. 30).

Finalizando a regulamentação acerca da defesa da lei e da ordem, repete o art 5º do diploma legal em questão os critérios de abrangência temporal e espacial dessas operações, e seu caráter episódico, dados pela LC 97/99. (Brasil, 2001). Isso robustece o dever de estabelecimento claro de limites temporais e espaciais para a GLO, “a fim de que as autoridades e as instituições originariamente competentes possam voltar a cumprir suas missões constitucionais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, sendo essa delimitação fundamental para que não se perca o foco da atuação militar. (Fraga, 2011, p. 31).

## **5. Caso prático: operações de garantia da lei e da ordem nas comunidades da cidade do rio de janeiro – RJ**

Serão expostas seguir os procedimentos operacionais praticados por ocasião das missões desenvolvidas nas zonas do Complexo do Alemão e do Complexo da Maré, ambas situadas na cidade do Rio de Janeiro, através das denominadas “Operações Arcanjo e São Francisco”, respectivamente, objetivando expor as principais características das ações desenvolvidas, para no tópico posterior ponderar sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade dessa atuação.

### *5.1. Zonas geográficas dos complexos do alemão e da penha: “Operação Arcanjo”*

Quando os traficantes de drogas são importunados pelo poder policial ou por uma “facção inimiga” sua atuação violenta ultrapassa os limites dos morros, aterrorizando toda a população da cidade. Devido a esse terror ter-se espalhado na cidade no fim do ano de 2010, foram iniciadas operações de garantia da lei e da ordem nas zonas dos Complexos do Alemão e da Penha, que foram os pontos identificados como foco central das ações criminosas praticadas na cidade do Rio de Janeiro.

O ingresso da polícia nesse ambiente, formado por ruelas e becos, normalmente era impedido, pois além das dificuldades geográficas do local, os traficantes de drogas da área possuíam grande disponibilidade de armamento pesado. (Fraga, 2011, p. 39). Os ataques às forças policiais ocorriam e eram represálias à atuação estadual de implantação das chamadas Unidades de Polícia Pacificadora, as UPPs, sendo que as “favelas” localizadas nas mencionadas zonas eram consideradas “pontos inexpugnáveis pelos criminosos”. (Carvalho, 2013, p. 43).

Em vista disso, somado à grande repercussão dos inúmeros ataques criminosos, o então Governador do Estado do Rio de Janeiro julgou pela insuficiência dos seus meios de segurança pública, requerendo ao Presidente da República o apoio das Forças Armadas. O pedido foi deferido, sendo o fato comunicado por ofício ao Ministro da Defesa, que ativou os órgãos operacionais militares e deu outras providências, através da Diretriz Ministerial nº 14/2010. Tal decisão “marcou um câmbio importante na execução na Política de Segurança Pública Brasileira: o emprego das Forças Armadas para combater o crime organizado”. (Carvalho, 2013, p. 43).

Com ela ficou estabelecido que o Comandante do Exército deveria organizar uma Força de Pacificação subordinada ao Comando Militar do Leste, com a missão de “preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo da Penha e do Complexo do Alemão”, integrada por “recursos operacionais militares necessários”, com funções de patrulhamento, revista e prisão em flagrante, e por “meios de segurança pública do Estado, nos termos manifestados pelo Governador”.

Deveria ainda remeter ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas o Plano de Operações e as Regras de Engajamento, sendo que estas seriam submetidas ao crivo do Ministro da Defesa e do Governador do Estado federado do Rio de Janeiro. Aos Comandantes da Marinha e da Aeronáutica determinou que ficassem em condições de alocar recursos operacionais para compor a Força de Pacificação, bem como ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas que remetesse aos Comandantes das Forças Singulares as Instruções para o emprego das Forças Armadas no Estado do Rio de Janeiro e que avaliasse e submetesse ao Ministro da Defesa, ouvida a Consultoria Jurídica, as Regras de Engajamento. (Jobim, 2010, não paginado).

Em palestra realizada no 3º Congresso de Ciências Militares, o Comando Militar do Leste (CML) divulgou os dados apresentados nos parágrafos que se seguem.

Devido às determinações do Ministro da Defesa, o Exército compôs duas Forças Tarefas de valor Batalhão, com um efetivo total de 1660 homens atuando na segurança, 200 no apoio logístico das operações e 150 homens empregados na em ações de Comunicação Social. A Polícia Militar do Rio de Janeiro contribuiu com 120 policiais, e a Polícia Civil do Estado federado com 25. Quanto aos meios materiais, 2 helicópteros, 6 viaturas blindadas, 40 viaturas de transporte de pessoal, 50 viaturas leves, 2 ambulâncias e 20 motocicletas pertenciam ao Exército, enquanto a Polícia Militar do Estado federado possuía nas operações 16 viaturas leves e a Polícia Civil do mesmo Estado federado contava com 1 viatura. (3º Congresso de Ciências Militares, 2013, não paginado).

No acordo para emprego da Força de Pacificação, firmado entre o Governo Federal e o Estadual, estabeleceu-se que os militares do Exército Brasileiro (EB) executariam ações de patrulhamento ostensivo, revistas e prisões em flagrante, e os policiais participariam do patrulhamento e executariam revistas, vasculhamentos, prisões e todas as ações de polícia judiciária. (3º Congresso de Ciências Militares, 2013, não paginado).

No que se chamou de pacificação das comunidades, a comunicação social teve como alvos as lideranças comunitárias, e foram desenvolvidas ações educativas nas escolas, ações cívico-sociais em complemento



às ações estaduais e municipais, operações de choque administrativo para melhorar a prestação dos serviços públicos, e operações de choque de ordem para coibir as contravenções. (3º Congresso de Ciências Militares, 2013, não paginado).

Segundo dados do Comando Militar do Leste do Exército Brasileiro, a operação de garantia da lei e da ordem teve como resultados grandes apreensões de dinheiro, drogas, armas e veículos furtados, redução substancial em todos os tipos de delitos nos bairros adjacentes e aumento da sensação de segurança em toda a cidade do Rio de Janeiro. As ações de choque administrativo e de ordem resultaram na instalação de um centro judiciário na área de pacificação, na oferta de serviços à população, como serviços bancários, de telecomunicações, internet, televisão por assinatura e transporte coletivo, na volta de empresas que haviam deixado o local por conta da criminalidade, e na possibilidade de desenvolvimento de projetos de resgate da cidadania. (3º Congresso de Ciências Militares, 2013, não paginado).

Em artigo para a revista *Military Review* o Tenente-Coronel do Exército Carlos Alberto Klinguefufus Mendes relata que as ações criminosas mais graves se iniciaram no final de novembro de 2010 contra a instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) nos redutos do crime, e visavam criar um ambiente de terror na cidade do Rio de Janeiro. Tal fato fez com que o Governador do Estado fizesse o pedido de uso das tropas do Exército em operações de garantia da lei e da ordem. (2012, p. 19).

Assevera, ainda, que a GLO deve ser episódica e por curto período de tempo, evitando que a tropa seja vista como força de ocupação e que haja uma boa percepção dos impactos positivos das atividades militares, o que diminui com o passar do tempo, pois a atuação acaba se tornando um incômodo para os moradores. Lembra também que é vital que as lideranças políticas federais, estaduais, municipais e comunitárias locais estejam engajadas, permitindo que a Comunidade se torne simpatizante da Força de Pacificação e a veja como sua protetora, e não como outra força opressora. (Mendes, 2012, p. 22). Além disso é necessário que exista uma interação tropa-moradores, de modo que os militares respeitem os hábitos da população para que seus soldados sejam também respeitados. (Mendes, 2012, p. 26).

Ressalta-se ainda que todas as ações da operação se desenvolveram em situação de normalidade institucional, com pleno respeito ao ordenamento jurídico vigente. (Carvalho, 2013, p. 52).

## **5.2. Zona do complexo da maré: “Operação São Francisco”**

O Ministério da Defesa brasileiro publicou em seu site oficial, no dia 1º de abril de 2014, que a partir do dia 5 daquele mês estavam as Forças Armadas autorizadas a entrar no complexo da Maré em apoio aos órgãos de segurança pública estaduais do Rio de Janeiro, por força da Diretriz Ministerial nº 8/2014, atendendo a pedido do Governador do Estado federado. Os militares das FA efetuariam, então, operação de garantia da lei e da ordem até o dia 31 de julho de 2014, podendo realizar prisões em flagrante, patrulhamento e vistorias. As negociações iniciaram entre o governo federal e o estadual em março, ficando decidido que numa primeira etapa os militares apenas apoiariam a ocupação do complexo pelas polícias do Estado.<sup>7</sup>

Em decorrência disso, a zona da Maré foi tomada por mais de mil policiais da força do Estado federado do Rio de Janeiro, sendo apoiados logisticamente por 21 blindados da Marinha do Brasil, sem enfrentar maiores resistências dos criminosos locais. (BBC Brasil, 2014, não paginado).

No entanto, a Diretriz Ministerial Nº 9/2014 determinou a atuação do Exército Brasileiro como força principal de ocupação da região, numa segunda fase da GLO. Seu teor não foi conseguido para análise neste trabalho.

Em palestra exibida para autoridades e visitantes à área de operações do Complexo da Maré o CML divulgou que ficou determinado pelo Ministro da Defesa ao Comandante do Exército que:

---

<sup>7</sup> Como se vê no Diário Oficial da União 61, de 31 de março de 2014, com os seguintes dizeres: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL Exposição de motivos Nº 39, de 28 de março de 2014. Autorizo. Em 28 de março de 2014. (Brasil, 2014, p. 7).

empregue os recursos operacionais necessários (pessoal e material) para atuar em operações de garantia da lei e da ordem, para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, na área acima delimitada, a fim de contribuir para o restabelecimento da paz social naquela região. (CML, 2014, não paginado).

O efetivo que atua na região é composto por 01 Oficial-General comandante da Força de Pacificação, denominação dada pelo acordo entre o Ministério da Defesa e o governo estadual, 04 Forças-Tarefas valor batalhão (1932 homens do Exército e 539 da Marinha), 01 Comando de Polícia Militar, 400 policiais militares (na realidade apenas 196 estavam presentes na operação) e 01 Delegacia Temporária da PCRJ, totalizando 2697 homens empregados. O controle operacional das polícias foi passado ao comando militar da operação, ficando ele a cargo de determinar todas as atividades dos órgãos envolvidos na defesa da lei e da ordem. Os militares das Forças Armadas têm a missão de executar apenas patrulhamentos ostensivos, revistas e prisões em flagrante, enquanto os policiais realizam patrulhamento ostensivo, revistas, vasculhamentos, prisões e apoiam no cumprimento de mandados judiciais.

Na área de relacionamento com a população local, foram realizadas reuniões com as Redes Maré e a associação Viva Rio a respeito de segurança e saúde públicas, palestras para as escolas da região, e ações cívico-sociais para oferecimento de cuidados médicos aos moradores. Foram feitas também a Operação Ferro Velho, em parceria com a Companhia de Lixo (COMLURB), que retirou das ruas dezenas de carros abandonados, e a Operação Eleições I, objetivando garantir o transcurso normal do pleito eleitoral no mês de outubro.

Na ocasião, os resultados e dados obtidos foram de que os ataques feitos contra a tropa, incluindo disparos de armamentos e prática de atos ameaçadores, as apreensões de dinheiro, drogas, armas e veículos irregulares, e as prisões realizadas foram em quantidades menores do que as obtidas durante a ocupação nos Complexos do Alemão e da Penha. Relatos dos militares envolvidos nas operações mostraram que, ao contrário do ocorrido na Operação Arcanjo, os criminosos

não saíram em fuga da área operacional, mas lá permaneceram, apenas ocultando suas atividades das vistas do poder público. A criminalidade diminuiu, mas o efeito principal conseguido foi o de impedir apenas que os traficantes ajam ostensivamente.

O Jornal “O Estado de São Paulo”, em sítio da internet, divulgou matéria informando que o Governador do Estado federado do Rio de Janeiro “queria, a princípio, que as tropas federais permanecessem até o final do ano de 2014, englobando, assim, o período das eleições”, enquanto as “Forças Armadas queriam que a atuação nos morros do Rio de Janeiro cessassem em 60 dias, encerrando sua participação antes da Copa do Mundo”, mas após negociações o governo federal decidiu manter os militares até 31 de julho de 2014. (2014, não paginado). No entanto, como é sabido, a data não foi mantida, sendo prolongadas as operações de garantia da lei e da ordem.

Ainda na matéria do referido jornal, o então Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo, em março de 2014, já havia mencionado a possibilidade dessa prorrogação, pois “numa Garantia de Lei e Ordem, você tem de ter prazo, mas ele será o quanto for necessário para o cumprimento dessa primeira etapa”, sendo o prazo fixo existente ajustável à necessidade. (O Estado de São Paulo, 2014, não paginado).

Para a BBC Brasil o momento escolhido para o início da GLO no Complexo da Maré divide a opinião de analistas:

A operação (...) é encarada por alguns como uma estratégia calculada das autoridades para controlar uma região vital para a segurança na Copa. Para outros, a ocasião em que acontece e a participação das forças armadas refletem uma ação de caráter político de um governo assustado com uma série de recentes ataques à polícia. (BBC Brasil, 2014, não paginado).

Ainda, a possibilidade de desenvolvimento de operação de garantia da lei e da ordem no Complexo da Maré já vinha sendo mencionada pelo governo do Estado federado desde a metade de 2013, sendo que a proximidade entre o início da Copa do Mundo e a ocupação da “favela” não foi coincidência, pois “nos primeiros meses de ocupação os grupos criminosos da Maré seriam desestabilizados – garantindo

assim ao governo um período de relativa tranquilidade que coincidiria com a realização do mundial”. (BBC do Brasil, 2014, não paginado).

Em contraponto a este entendimento, cita a BBC a opinião do Coronel José Vicente da Silva Neto, ex-secretário Nacional de Segurança Pública, afirmando que a decisão de emprego das Forças Armadas naquele momento foi política, pois o governo do Estado federado do Rio de Janeiro estava assustado com os últimos ataques realizados contra unidades policiais em regiões consideradas pacificadas. Complementa ainda o Coronel que “os ataques recentes (à época) não representam um grau de ameaça ou uma quebra da ordem pública que justifiquem o uso de uma brigada de infantaria leve em um complexo de favelas”, tendo as forças cariocas “condições de lidar com a crise”, e se disse contrário ao patrulhamento militar regular nas favelas. (2014, não paginado).

## **6. Análise da constitucionalidade do emprego do exército brasileiro nesses casos**

Iniciando a análise da constitucionalidade das operações GLO nos Complexos do Alemão e da Penha, a fim de concluir se tais operações estão ou não de acordo com a destinação constitucional das Forças Armadas, deve-se, como requisito procedimental, observar se primeiro houve o reconhecimento formal do Chefe do Executivo Estadual quanto ao esgotamento de seus órgãos de segurança pública. Isso significa que os meios do Estado federado estariam indisponíveis, inexistentes ou insuficientes para o restabelecimento da ordem pública.

Após isso, há a formulação de pedido de emprego das Forças Armadas pelo Governador do Estado federado ao Presidente da República que, sendo assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, decidirá sobre a questão. A operacionalização da decisão presidencial de apoio ao Estado federado é feita pelo Ministro da Defesa, através da expedição de Diretriz Ministerial estabelecendo os órgãos militares envolvidos, sua missão e seu modo de atuação. Por derradeiro, o controle operacional dos OSP estaduais envolvidos nas ações deve ser passado pelo

Governador do Estado federado à autoridade das FA encarregada, a qual constituirá um centro integrado de operações. Cabe ainda lembrar que isso tudo deve ocorrer em situação de normalidade institucional, sem necessidade de decretação de estado de sítio, de defesa ou de intervenção federal.

Comparando tais requisitos com o que realmente ocorreu para o início das “Operações Arcanjo e São Francisco”, vê-se que no campo procedimental os preceitos legais foram cumpridos, sendo respeitadas todas as regras da Lei Complementar n. 97, de 1999 e do Decreto Federal n. 3897, de 2001, em plena normalidade institucional. Não há, portanto, problemas procedimentais para que a GLO fosse iniciada.

Causa estranheza, entretanto, apenas o fato das Regras de Engajamento definidas para a operação serem aprovadas pelo Governador do Estado federado. Isso porque as autoridades que podem interferir no modo de atuação das tropas são o Presidente da República, o Ministro da Defesa e o Comandante Militar das operações. Não cabe ao Executivo Estadual (Regional) aprovar como os militares agirão, pois não estão as Forças Armadas a ele subordinadas, nem durante as operações de garantia da lei e da ordem realizadas a seu pedido.

No entanto, quanto ao aspecto material, ou seja, naquilo que trata de uma justificativa objetiva para que ocorram as operações de garantia da lei e da ordem segundo os preceitos constitucionais de missão das Forças Armadas, foi a Constituição brasileira de 1988 desrespeitada.

Primeiramente, as Forças Armadas estão instituídas em capítulo diverso dos órgãos responsáveis pela segurança pública local, e com atribuições diferentes. Enquanto aquelas destinam-se a defender a Pátria, garantir os poderes constitucionais e a defender a lei e a ordem, estas têm a atribuição de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Suas missões são distintas, apesar de ambas Instituições visarem, em última instância, a defesa do Estado e das Instituições Democráticas.

A diferenciação citada se dá porque a garantia da lei e da ordem envolve ameaças maiores, que afetam não somente a incolumidade das pessoas e do patrimônio, mas a própria segurança interna do Estado Brasileiro. Assim, uma vez ultrapassadas as capacidades de restauração da ordem pública por parte das polícias locais, resta apenas às

Forças Armadas como última Instituição com capacidade de combater a desordem e restabelecer a paz social.

Donde conclui-se que os militares das Forças Armadas (FA) só atuam em garantia da lei e da ordem, ou melhor, só existe a garantia da lei e da ordem em situações excepcionais e extraordinárias de desrespeito ao ordenamento jurídico vigente e à ordem pública. Fora dessas circunstâncias, ocorrerá o desvio funcional das FA, atuando elas como órgãos de segurança pública, fora dos limites constitucionais de suas missões.

Em segundo lugar, observando a necessidade das operações GLO nos Complexos do Alemão e da Penha, vê-se que o pedido do Governador do Rio de Janeiro se deu em razão dos inúmeros ataques a unidades policiais locais e a veículos civis orquestrados pelo “crime organizado” cujos elementos estavam “descontentes” com a política estadual de implantação das Unidades de Polícia Pacificadora nas “favelas cariocas”. Tais ataques visavam afetar a opinião pública e influir a “opinião publicada”, instituindo um ambiente de terror e insegurança em toda a cidade do Rio de Janeiro, e não puderam ser contidos pelas forças policiais locais, sendo identificadas as citadas “favelas” como centros de organização da atuação criminosa.

Acrescenta-se que a região apresentava grande dificuldade de acesso para as forças policiais locais, em virtude da estrutura geográfica da “favela” e da posse de armamento pesado pelos bandidos, e que a ocupação se deu com grande resistência e necessidade de emprego de meios militares com maior capacidade bélica.

Diante desta situação, e através da avaliação subjetiva do Chefe do Executivo do Estado federado, a capacidade dos OSP foi considerada insuficiente. Tal decisão encontra certo respaldo, pois os inúmeros ataques criminosos, o ambiente de terror criado e a grande dificuldade de acesso à “favela” pelos policiais locais podem ser enquadrados como grave comprometimento da ordem e real insuficiência dos meios de segurança pública.

“Certo respaldo” porque a indisponibilidade, insuficiência ou inexistência dos meios previstos no artigo 144 da Constituição são consideradas segundo o critério subjetivo do Governador do Estado, sendo que para suprir o requisito constitucional basta o seu simples

reconhecimento formal de esgotamento. Assim, mesmo que ainda tenham capacidade de atuação, as polícias locais podem ser consideradas “insuficientes” para o restabelecimento da ordem, descaracterizando a intenção da Constituição brasileira de 1988 de empregar as Forças Armadas somente em situações excepcionais e extraordinárias, sendo elas, então, usadas para cuidar da segurança pública.

Já quanto à necessidade mesma da “Operação São Francisco”, na zona do Complexo de favelas da Maré, a situação é um pouco mais complexa.

Como veiculado por diversas agências de notícias, o início das operações ocorreu em época próxima da Copa do Mundo de Futebol, evento para o qual a preocupação com a segurança era grande, sendo esta uma zona de rota de passagem para o turista que chega pelo Aeroporto Internacional Tom Jobim. Outro fator importante é que a ocupação inicial foi feita pelas forças policiais do próprio Estado do Rio de Janeiro (cerca de 1000 policiais), contando apenas com o apoio de 21 viaturas blindadas da Marinha, sendo que todo o processo ocorreu sem oferecimento de resistência pelos criminosos da área. Num outro entendimento, alguns especialistas afirmam que a GLO no Complexo da Maré já era ação planejada pelo governo estadual desde o ano de 2013, e ocorreu naquele momento devido a recentes ataques do crime organizado a unidades policiais.

Do exposto, claro fica que não havia grave comprometimento da lei e da ordem àquela altura, e tampouco que os órgãos de segurança pública locais pudessem ser caracterizados como insuficientes, indisponíveis ou inexistentes.

Adotando quaisquer dos entendimentos de especialistas para justificar o momento de realização das operações, conclui-se que não havia risco à segurança interna do Brasil que justificasse o emprego das Forças Armadas, pois não se criou um ambiente de terror e comprometimento da ordem. Também não estavam os OSP em situação de esgotamento, pois a ocupação do sítio foi feita pela própria polícia do estado federado, contando apenas com o apoio de viaturas da Marinha. Não havia, portanto, necessidade do emprego de 2400 militares na segurança do local a fim de restabelecer a paz social, visto que ela já existia. O que não havia, à altura, é a presença mesma das estruturas



de Estado, em todos os níveis, para suprir as demandas da população com o oferecimento de serviços públicos, deixando à mercê da atuação do crime organizado os habitantes da região.

Num terceiro aspecto, chega-se ao critério de delimitação territorial da GLO. Como visto, a área das operações foi bem definida, se restringindo apenas ao Complexo do Alemão e da Penha, e na outra ocasião, ao Complexo da Maré. Fora desses limites territoriais não havia defesa da lei e da ordem, não estando as tropas agindo sob o respaldo jurídico de operações militares ao abrigo do artigo 15, § 7º da Lei Complementar nacional n. 97, de 1999.

Por quarto aspecto, relacionado ao requisito de delimitação temporal das Operações GLO, diz a legislação que devem elas ter a menor duração possível, existindo apenas enquanto for estritamente necessário o emprego das Forças Armadas para o restabelecimento da lei e da ordem, a fim de que não sejam substituídos pelos militares das Forças Armadas os órgãos de segurança pública locais.

Quanto a esse critério, tem-se que no Complexo do Alemão a GLO durou de novembro de 2010 até meados de 2012, com a instalação da última UPP na região. Foram 19 meses de operação, sem a definição objetiva de quanto tempo seria necessário para pacificar a área, para se considerar cumprida a missão de restabelecimento da lei e da ordem.

No Complexo da Maré as operações eram previstas para serem realizadas apenas sob a ótica do apoio logístico. Porém, negociações entre os governos federal e do estado federado acertaram que os militares das Forças Armadas permaneceriam até 31 de julho de 2014, mas já era aventada a possibilidade de prorrogação das operações, sob o argumento de que a atuação deve perdurar até que a situação de desordem seja corrigida. Como é sabido, a defesa da lei e da ordem na região foi mantida até 30 de junho de 2015, tendo assim completado 14 meses de ocupação do complexo de favelas.

Desses fatos, percebe-se a fragilidade da limitação temporal estabelecida pela legislação atual, o que possibilita o desvio funcional das Forças Armadas ao se justificar o prolongamento das operações GLO a pretexto de que ainda não foram restabelecidas a lei e ordem num determinado local e que permanece a situação de esgotamento dos órgãos de segurança pública.

Apesar da crítica, não é aconselhável o estabelecimento de um limite de prazo estático e pré-definido para a atuação dos militares, pois realmente o desenvolvimento das operações necessita de uma flexibilidade que permita a adaptação a diversas situações diferentes para cada GLO realizada. Difícil é estabelecer solução para esse problema.

Nas operações em análise, percebe-se que a “Operação Arcanjo” teve uma duração considerável (19 meses), e que a “Operação São Francisco” sofreu de uma delimitação temporal baseada na evolução do trabalho da tropa, já que foi prorrogada por duas vezes e teve seu fim acertado por negociação política entre os governos federal e estadual. Tais fatos suscitam, portanto, questionamentos quanto à real necessidade da continuação da GLO, pois podem os órgãos de segurança pública locais não estarem mais em situação de esgotamento, e pode não haver mais risco extraordinário à segurança interna que justifique o emprego das FA. Há grande possibilidade de que tenha havido desvio funcional nessas duas oportunidades estudadas, principalmente nas atuações no Complexo da Maré.

Por derradeiro, quanto à eventualidade desse tipo de operação, deve a GLO ser episódica, justificando-se apenas em situações excepcionais. O fato de ter ocorrido esse tipo de operação no período de 2010 a 2012 e novamente em 2014 levanta sérias dúvidas de que esse requisito tenha sido respeitado.

A repetição do emprego extraordinário das FA na segurança interna suscita mais questionamentos quanto ao uso destas tropas militares com fins políticos, para causar determinada impressão positiva para a opinião pública, frente ao crescimento da violência do crime organizado. Como os OSP estaduais/locais parecem não conseguir conter os avanços da criminalidade, notadamente em grandes comunidades de “favelas” – onde parte da população vive à margem da atuação estatal –, os militares das Forças Armadas estão sendo empregados para cumprir a preservação da segurança pública local. É difícil acreditar que em aproximadamente dois anos houve, na mesma cidade, graves ameaças ao Estado federado e às Instituições Democráticas, com esgotamento das forças policiais estaduais e federais, que requeressem o emprego do Exército brasileiro.

## 7. Considerações finais

De todo o exposto conclui-se que a “Operação Arcanjo”, na zona do Complexo do Alemão e da Penha, na cidade do Rio de Janeiro iniciou-se devido a uma série de ataques que criaram um ambiente de terror na capital fluminense e afetaram a opinião pública, sendo identificado aquele local como centro das ações criminosas. Isso justificaria, a princípio, a declaração do esgotamento dos meios do Estado federado de segurança pública feita pelo Governador do Rio de Janeiro, com o emprego do Exército no que se chamou de pacificação do complexo de “favelas”.

Quanto à delimitação territorial da área sob a defesa da lei e da ordem não houveram problemas, pois a área de atuação dos militares foi bem definida nas diretrizes operacionais expedidas, sendo consideradas atividades militares apenas aquelas realizadas na área determinada. No entanto, quanto ao aspecto temporal, difícil concluir-se pela real necessidade da operação ter durado 19 meses, pois essa avaliação, bem como o reconhecimento da inexistência, insuficiência ou indisponibilidade dos OSP, seguem critérios subjetivos das autoridades políticas encarregadas da decisão, não estando elas vinculadas aos assessoramentos que por acaso recebam.

Já na “Operação São Francisco”, na zona do Complexo da Maré, a necessidade de emprego das Forças Armadas para restabelecimento do respeito à lei e à ordem não foi constatada. Isso porque os ataques criminosos às unidades policiais que justificariam as operações NÃO afetaram a segurança e a ordem interna do Estado federado, nem tão pouco geraram comoção da opinião pública.

Além disso, o início da ocupação foi realizado, tendo as FA assumido apenas posteriormente a acordos entre governos federal e estadual, o que evidencia que não havia esgotamento de sua capacidade de ação. Diminui ainda a credibilidade jurídica da decisão governamental a proximidade da operação com a Copa do Mundo de Futebol, onde a preocupação com a segurança para o evento era grande, além de estar a área escolhida para a intervenção no caminho do turista que chega pelo Aeroporto Internacional Tom Jobim. O requisito de delimitação espacial foi cumprido, mas o recorte temporal da operação não foi respeitado, a ocupação militar foi prorrogada por duas vezes. Ademais

num período de dois anos esta foi a segunda operação GLO solicitada pelo Governador do Rio de Janeiro, ficando claro que não foi uma operação extraordinária, em decorrência de grave ameaça ao Estado, mas sim um ato planejado do governo do estado federado, visando obter auxílio em sua política de segurança pública.

Conclui-se então que com a repetição das Operações de Garantia da Lei e da Ordem realizadas a pedido do Governador do Estado federado do Rio de Janeiro, e com a grande subjetividade para definição das situações em que cabem esse tipo de ação, estão as Forças Armadas, e principalmente, o Exército Brasileiro, sendo empregados como órgãos de segurança pública, na política estadual de implantação das Unidades de Polícia Pacificadora na capital fluminense. Parece estar caracterizado, portanto, o desvio funcional e o desrespeito às regras da Constituição Federal, a fim de suprir falhas históricas de atuação estatal nas regiões favelizadas da capital carioca.

Tal diferenciação de funções se faz porque a segurança pública trata de um nível de ameaça à ordem, com atuação ordinária e permanente, enquanto a GLO visa combater situações excepcionais de desordem, com ameaças ao Estado e às suas Instituições Democráticas.

A crítica feita não se destina a combater a resolução desse grave problema, mas sim a condenar a nova solução “milagrosa” utilizada pelos governantes, sobretudo os locais, pois além de inconstitucional, é empregada para fins políticos, com vistas a impressionar a opinião pública e publicada, e em situações julgadas politicamente mais oportunas. Pode esse recurso estatal resultar em problemas futuros, como descrédito indesejado para as Forças Armadas, que têm na dissuasão de ameaças externas e internas grande parte de seu poder, e eventual ineficácia das operações GLO frente aos resultados pretendidos de redução da criminalidade. Para Ives Gandra Martins, devem, portanto, as FA “permanecer fora da Segurança Pública, isto é, não devem ser empregadas como OSP”. (CEEEEx, 2007, p. 21).

Ao limitar as operações a um curto espaço de tempo, durando apenas o necessário para que as forças de segurança pública estaduais se organizem, evita-se que o Exército se torne força de ocupação para os habitantes locais e aumenta-se a percepção dos resultados positivos das ações. Caso a retirada demore, a tropa passa a ser vista

pela população como um incômodo, diminuindo a eficácia da GLO e produzindo desgaste no relacionamento entre os militares e os moradores. (Mendes, 2012, p. 23). E sem Forças Armadas efetivas, pode o Brasil estar desistindo de ser uma grande nação, desafio fenomenal diante da perspectiva de um mundo minado pela ameaça terrorista. (CEEEEx, 2007, p. 21).

Portanto, não é o simples emprego de mais uma força policial com maior poderio bélico que resolverá o problema do tráfico de drogas e do crime organizado nos morros na cidade do Rio de Janeiro ou mesmo do Estado federado. Isso significa apenas uma saída momentânea para os políticos, com o condão de impressionar a opinião pública. A real e complexa solução se faz com a integração das polícias estaduais/locais através da articulação de um Programa Nacional de Segurança Pública; com a maior presença das estruturas de Estado nessas “favelas”, oferecendo serviços públicos aos habitantes a fim de que eles tenham boas percepções da atuação do estatal, de terem respeitados seus direitos e de que se predisponham contrariamente às ações dos criminosos; e com o desenvolvimento econômico da área, proporcionando oportunidades de emprego e renda aos moradores.

## REFERÊNCIAS

- Brasil. Decreto 3897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. \_\_\_\_\_. Diário Oficial da União 61, de 31 de março de 2014. Imprensa Oficial, página 7.
- \_\_\_\_\_. Diretriz Ministerial 8, de 25 de março de 2014. Ministério da Defesa.
- \_\_\_\_\_. Diretriz Ministerial 15, de 4 de dezembro de 2010. Ministério da Defesa.
- \_\_\_\_\_. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. **As Forças Armadas e a Segurança Pública: relatório de simpósio**. Brasília: 2007. Disponível em: <<http://www.eme.eb.mil.br/ceex/public/arquivos/relatorios/38RelSimpFAeSegPub.pdf>>. Acesso em 2 set 2014.

- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999.** Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.
- \_\_\_\_\_. Maré: Forças Armadas são autorizadas a atuar em operação de GLO no Rio. **Ministério da Defesa – Assessoria de Comunicação Social**, Brasília, abr 2014. Disponível em: < <http://defesa.gov.br/noticias/8382-defesa-mare-forcas-armadas-sao-autorizadas-a-atuar-em-operacao-de-glo-no-rio>>. Acesso em 2 set 2014.
- \_\_\_\_\_. Ocupação das Forças Armadas no Complexo da Maré acaba hoje. **Ministério da Defesa - Assessoria de Comunicação Social**, Brasília, jun 2015. Disponível em: <<http://defesa.gov.br/noticias/16137-ocupacao-das-forcas-armadas-no-complexo-da-mare-acaba-hoje>>. Acesso em 23 nov 2016.
- \_\_\_\_\_. **Portaria Normativa 3461, de 19 de dezembro de 2013.** Ministério da Defesa. Dispõe sobre a publicação Garantia da lei e da ordem: MD 33-M-10. Brigada GLO (Garantia da lei e da ordem): como e porque a força terrestre está se preparando para cumprir mais uma tarefa. **Tecnologia & Defesa**, Jundiaí, n. 104, 2005.
- CARVALHO, Fabiano Lima de. O emprego das Forças Armadas brasileiras no combate ao crime organizado do Rio de Janeiro (2010): Um câmbio na política de segurança pública brasileira. **Military Review**, p. 42-54, jan 2013. Disponível em: <[http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview\\_20130228\\_art008POR.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20130228_art008POR.pdf)>. Acesso em 8 ago 2014.
- CONGRESSO DE CIÊNCIAS MILITARES, 3º, 2013, Rio de Janeiro. Operação interagências: experiências reais de forças de estabilização no Complexo do Alemão. Rio de Janeiro: ECEME, 2013. Disponível em: <<http://www.congressocienciasmilitares.com.br/docs/Op%20Interagencias-experiencias%20de%20Forcas%20de%20Estabilizacao%20no%20Complexo%20do%20Alemao.pdf>>. Acesso em 9 ago 2014.
- CRUZ, Estêvão Rafael da. **A (in)constitucionalidade do emprego do exército no combate ao crime.** 2007. 50 f. Monografia – Universidade Tuiuti do Paraná, Faculdade de Direito, Curitiba, 2007. Disponível em: < <http://tcconline.utp.br/wp-content/uploads//2013/07/A-INCONSTITUCIONALIDADE-DO-EMPREGO-DO-EXERCITO-NO-COMBATE-AO-CRIME.pdf>>. Acesso em 10 set 2014.
- DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Curso de Direito Constitucional.** 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

- FRAGA, João Carlos de Azevedo. **O emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem**. 47 f. Trabalho de conclusão de curso – Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2011.
- GARCIA, Emerson. As Forças Armadas e a garantia da lei e da ordem. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 10, n. 92, p. 01-20, out 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/revistajuridica/Resumo\\_Emerson\\_Garcia\\_Rev92.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/Resumo_Emerson_Garcia_Rev92.htm). Acesso em 14 set 2014.
- GATTI, Reynaldo Rispoli. **Aspectos legais e operacionais da GLO dentro do contexto social atual**. 2010. 43 f. Trabalho de Conclusão de Curso – Escola de Administração do Exército, Salvador, 2010. Disponível em: [http://www.esfcex.ensino.eb.br/revista/producaocientifica/arquivo/416\\_TCC.pdf](http://www.esfcex.ensino.eb.br/revista/producaocientifica/arquivo/416_TCC.pdf)>. Acesso em 30 jul 2014.
- GORRILHAS, Luciano Moreira. Algumas considerações acerca da participação das Forças Armadas em operações, no cumprimento da lei e da ordem, notadamente em comunidades cariocas. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 2952, ago 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/19665>>. Acesso em 2 set 2014.
- GUIMARÃES, Rogério da Silva. **O Exército Brasileiro na segurança pública**. 2003. 135 f. Dissertação para obtenção de grau mestre em administração pública – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3404>>. Acesso em 10 ago 2014.
- HUBERMAN, Bruno. Pela proteção do Brasil. **Rolling Stone Brasil**, ed. 75, dez 2012. Disponível em: [http://rollingstone.uol.com.br/edicao/edicao-75/pela-protecao-do-brasil?page=5#imagem0\\_1/](http://rollingstone.uol.com.br/edicao/edicao-75/pela-protecao-do-brasil?page=5#imagem0_1/)>. Acesso em 2 set 2014.
- KAWAGUTI, Luis. Por que a ocupação da Maré ocorre só agora? **BBC Brasil**, São Paulo, mar 2014. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140327\\_ocupacao\\_mare\\_1k.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140327_ocupacao_mare_1k.shtml)>. Acesso em 2 set 2014.
- LACERDA, Glayhilck Albuquerque e. **Atuação do Exército Brasileiro na área da segurança pública nos conflitos internos em áreas urbanas**. 41 f. Trabalho de conclusão de curso – Escola de Administração do Exército, Salvador, 2009. Disponível em: [http://www.esfcex.ensino.eb.br/revista/producaocientifica/arquivo/344\\_TCC.pdf](http://www.esfcex.ensino.eb.br/revista/producaocientifica/arquivo/344_TCC.pdf)>. Acesso em 30 jul 2014.

- MATHIAS, Suzeley Calil; GUZZI, André Cavaller. Autonomia na lei: as Forças Armadas nas Constituições nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 73, jun 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092010000200003>. Acesso em 5 ago 2014.
- MELO, Rafael Nascimento Ferreira de. **O poder de polícia das Forças Armadas**. Jus Militar. Disponível em: <http://www.jusmilitaris.com.br/uploads/docs/glo-rafael.pdf>. Acesso em 9 ago 2014.
- MENDES, Carlos Alberto Klinguelfus. Considerações sobre a força de pacificação empregada no Rio de Janeiro. **Military Review**, n. 27, p. 19-27, jul 2012. Disponível em: <http://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/view/235/208>. Acesso em 10 ago 2014.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MONTEIRO, Tânia. Ministério da Defesa confirma Forças Armadas na Maré a partir deste sábado. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, abr 2014. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-da-defesa-confirma-forcas-armadas-na-mare-a-partir-deste-sabado,1147868>. Acesso em 2 set 2014.
- OLIVEIRA, Wladimir Costa de. **O poder de polícia e as Forças Armadas na atuação de segurança pública**. 2007. 62 f. Trabalho de conclusão de curso – Universidade Federal do Pará, Faculdade de Direito, Marabá, 2007. Disponível em: <http://www.jusmilitaris.com.br/uploads/docs/opoderdepolicia.pdf>. Acesso em 10 ago 2014.
- REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- RODRIGUES, Marcelo Moraes. **Aplicações do poder de polícia afeto ao Exército Brasileiro**. Arcos: Informações Jurídicas. Disponível em: <http://www.arco.org.br/artigos/aplicacoes-do-poder-de-policia-afeto-ao-exercito-brasileiro/>. Acesso em 4 ago 2014.
- RUDOLFO, Fernanda Mambrini. A atuação das Forças Armadas na segurança pública brasileira. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 56, ago 2008. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5044](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5044). Acesso em 4 ago 2014.
- SANTOS, Marcelo Cantagalo dos. **Segurança Pública no Brasil: reflexos para o Exército**. Rio de Janeiro: ECEME, 2001.



- SANTOS, Washington dos. **Dicionário Jurídico Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- SILVA, Fernando Carlos Santos da. Aspectos legais do emprego do Exército na garantia da lei e da ordem. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 30, jun 2006. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1179](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1179)>. Acesso em 4 ago 2014.
- SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.



# The new european union global strategy: how to meet foreign and security policy challenges?<sup>1</sup>

FRANCISCO PROENÇA GARCIA<sup>2</sup>  
MÓNICA FERRO<sup>3</sup>

**Resumo:** A UE enfrenta hoje alguns problemas identitários e de afirmação internacional, tendo definido uma nova estratégia global, que lhe define uma nova visão estratégica, devendo ter como principal instrumento, a PCSD. Este instrumento deve ser flexível e adaptável. Como consequência deve depois traduzir essa estratégia em capacidades militares e civis.

**Palavras chave:** *União Europeia, Estratégia Global, PCSD, Capacidades.*

**Abstract:** EU faces identitarian problems and his loosing international relevance, having decided to approve a new Global Strategy, having as the main tool a flexible and adaptable geopolitical CSDP. To complement is strategic role it should enhance is capabilities (military and civilian).

**Key words:** *European Union, Global Strategy, CSDP, capabilities.*

Knowing that Federica Mogherini is currently preparing an *EU Global Strategy on foreign and security policy* to be presented by June 2016, we decided to bring some ideas to the table, some thoughts and more than answers we would like to share some doubts and questions that we have as a academic, but mostly as European citizens.

---

<sup>1</sup> Entregue: 10.6.2016; aprovado: 7.10.2016.

<sup>2</sup> Professor associado com agregação do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa. Investigador do CEDIS.

<sup>3</sup> Professora Universitária do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

We decided to do some research and not surprisingly found that a lot has already been said and discussed throughout the last year. There is even a growing field of literature on this subject, with some relevant documents, such as:

- Towards European Global Strategy<sup>4</sup>
- The EU's Comprehensive approach to external conflict and crisis<sup>5</sup>
- Defence matters<sup>6</sup>;
- EU as a security provider<sup>7</sup>
- And the well done assessment on the strategic environment, The EU in a changing global environment<sup>8</sup>.

What do we know by now? We only need to go to EU web site and will find that we already know a lot, we know how the decision process is going to unfold, its roadmap towards the new strategy, we know the shape it is going to take and I sense we even know the content.

Starting from this, one can only try to bring some added value into the discussion, but state very clearly that we do not foresee much novelty from the new EU Global Strategy.

We will start by trying to answer to a not so simple question: *How best to formulate and implement the European Global Strategy. Should*

---

<sup>4</sup> FÄGERSTEN, Björn et al (2013) – Towards European Global Strategy. International Affairs Institute (IAI), The Polish Institute of International Affairs, Elcano Royal Institute and The Swedish Institute of International Affairs.

<sup>5</sup> HIGH REPRESENTATIVE OF THE EUROPEAN UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY (2013) – Joint communication to the European Parliament and the Council. The EU's comprehensive approach to external conflict and crises. Brussels.

<sup>6</sup> ZANDEE, Dick et al (2015) – Defence Mather: More urgent than ever. Clingendael Report. The Hague.

<sup>7</sup> ZANDEE, Dick et al (2014) – The EU as a Security Provider. Clingendael Report. The Hague.

<sup>8</sup> HIGH REPRESENTATIVE OF THE EUROPEAN UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY (2015) – **The European Union in a changing global environment.** A more connected, contested and complex world. Strategic assessment of HR/VP in preparation of the 2016 EU Global Strategy on Foreign and Security Policy of June 2015. In, [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eu-strategic-review\\_executive\\_summary\\_en.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eu-strategic-review_executive_summary_en.pdf)

*European decision makers pursue a common or integrated EU global strategy?*

The EU has a wide array of Institutions, tools, instruments, policies, capacities, specific strategies at its disposal, and differently from some international institutions it has also military operations. It's true we have it all, but we also have lack of coordination and above all, lack of leadership and of political will.

So, to discuss whether the EU should pursue and implement an integrated or a common strategy, it is pure semantics. In the end, what it is needed is plan of action and its proper implementation.

A strategic narrative is important, but we've talked the talk, now it's time to walk the walk. Who cares if it's integrated or common? Where is the big difference? We need a tool, and a useful one, that can help us to solve problems, give us strategic guidance and a course of actions to act in specific situations that are already identified.

But always keeping in mind that we are confronted with an erosion of the former euro-atlantic order, and now live in a complex, interconnected and unpredictable world. So the "tool" must have the necessary flexibility to adapt to a constant changing environment.

We already have an internal security strategy<sup>9</sup>, and if we want the EU to be a security provider, at least we should integrate the former strategy with new security strategy. As we will argue later.

The EU as an International Organization has an identitarian problem. No one questions this.

In every single international *fora* we always have to separate representations: the EU members states represented by their capitals, and the EU per se. This happens in G20, in major economic projections, or when we analyze Defense Investments in the world. This causes some complexity not to say perplexity...

For example, are we at war with ISIS? Or is only France and UK and Germany? Do you see our point?

---

<sup>9</sup> EUROPEAN COMMISSION (2010) – Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe. Brussels.

This is only the beginning of this analysis, because often not only we see a lack of coordination but we also realize that there is competition or contention between what one could call the capitals and the EU.

We should also keep in mind that we have at least 28 different national interests, the different EU Institutions perspective, different perceptions of reality, threats, challenges and opportunities. An EU from the North, another from the south, one from the eastern part, an Atlantic one, etc. Each of these different realities will try to leave its own foot print in the document. Our biggest threat is renationalization, so our biggest challenge is unity<sup>10</sup>.

We all remember the episode when Kissinger supposedly asked: if I want to call the European Union which number should I dial? Now Kerry must ask himself, if I want to talk to the European Union in Defense and Security matters should I call the capitals or call Mogherini?

Another important question that we can pose is: How to improve the EU level of external cooperation with international partners?

The World is crowded: Almost 200 sovereign states, thousands of International and Regional Organizations, not to mention all the NGOs and think tanks that have an impact on how we think and act when it comes to security and defense.

In order to face our complex and dynamic world, we should engage more and work with other players, improving the coordination mechanisms. The EU cannot risk to be perceived as a Big Payer instead of a Big Player.

Partnerships should reinforce our role in the International Arena and lead to win-win situations, always preserving our shared values and interests. We know this is difficult to achieve, but again it's where the opportunity lies.

In our common strategic vision we should set priorities of engagement. We only list those that are paramount, although we have to recognize the difficulty in defining a scale of priorities.

---

<sup>10</sup> BISCOP, Sven et al (2015) – European Strategy, European Defence, and the CSDP. Clingendael Report. The Hague.

- Enhance the transatlantic link, even forge a renewed one. Importance of Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) and NATO.
- Strategic Neighborhood – keeping in mind that the neighborhood policy reached its limits, mainly in Eastern Partnership countries and Southern Flank ;
- Russia is crucial to fight new treats and hybrid ones, on armament, disarmament and nuclear issues, space and cyber space;
- Middle East and North Africa, including the Sahel;
- Other rising powers that are strategic competitors, mainly China to co-shape global governance and reform post-World War II order.
- Africa – redefine relationship with Africa Summits;
- With other International Organizations we have to deepen the cooperative security and strive to promote development (again this is an area where the EU has a very clear added-value: the EU is the biggest ODA (Official Development Aid) donor in the world.
- In the United Nations the EU has to recognize that it has lost the lead it had some years ago. In the UN Security Council the EU has to be able to at least coordinate – although the idea of reforming the Council and replacing the UK and France with a single EU representation can be very exciting for academics, we must realize that the capitals are not that keen on that process, referring to some arithmetic's losses (that's to say less votes). In the wider UN system the EU has to recapture the lost influence, by making clear its position in all decision making processes – it's complicated but to be recognized as a superpower it requires a high level of commitment.

If EU wants to be an Actorness and have an important strategic role we know that it should enhance the capacity of Common Foreign and Security Policy (CFSP) and Common Security and Defence Policy (CSDP) to meet asymmetrical and hybrid threats, armaments proliferation, spread of violent conflicts, failed states, cyber threats, terrorism and violent radicalization; But how to perform this?

CSDP has been our tool for external crisis management. But with all the new strategic and security challenges we notice, we can raise the question whether crisis management should continue to be the only aim of CSDP or whether should we enlarge its scope, aim and responsibilities to couple, for instances, with artº 42/7 Lisbon Treaty? Or are we prepared to perform more operations, and operate in all levels off the spectrum? All this bearing in mind that we should avoid the renationalization of European External policy.

Currently we face significant capabilities shortfalls<sup>11</sup>, we need enablers to allow deployment and sustainment, and we absolutely need NATO's cooperation<sup>12</sup>. A diagnosis that shows us that we need to start by solving and enhancing relations with NATO, mainly to be able to respond to hybrid threats and guarantee territorial defense.

But the EU has also responsibilities it needs to be able to respond on its own, mainly those that impact on what we consider vital interest. After defining a strategy we need to translate the defined level of ambition into capabilities and capability development (military and civilian), to pursue a comprehensive approach in order to face existing and emerging threats.

In the last decades we've watched the disarming process of heavy capabilities. We, (Portugal) bought Leopard Tanks to the Netherlands. Now in Europe we only have 997 modern tanks<sup>13</sup>. We still maintain a very relevant naval strategic capacity (oceans control and power projection), but Asia Pacific has increased and surpassed our ocean capacity. All new ships and vessels are manufactured in East Asia/ Korea and no longer in Europe<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> ZANDEE, Dick et all (2015) – Defence Mathers: More urgent than ever. Clingendael Report. The Hague.

<sup>12</sup> BRITO, Vila de (2016) – , GARCIA, Francisco Proença (2010) – European Union Partners – NATO; In, *Estratégia*. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e Academia Internacional da Cultura Portuguesa, Vol. XIX, pp. 303-322.

<sup>13</sup> IISS (2016) – *The Military Balance*. London.

<sup>14</sup> TELO, António (2016) – *Um Mundo em transformação. A decadência da Europa*. In, BORGES, Vieira; RODRIGUES, Teresa; *Ameaças e riscos transnacionais no novo mundo global*. Fronteira do Caos, Lisboa, p. 16.



With the economic centrality and Power in the Pacific, we must ensure more Maritime Security with our own capacities. Although we still have some military power we lack the political will to use it, jointly and simultaneously. We have ethical/moral and even legal constraints<sup>15</sup>.

The drastic change in values, in the belief system we've faced in last decades sometimes immobilizes us. We also don't have the will to act and to integrate dangerous operations. Those that cause casualties. The European population has a very low level of tolerance to these kind of engagements.

Why are we unable to deploy our Battle Groups? We need be proactive instead of reactive, to strength the planning capacity of the EUMS, to create the ability for early warning, intelligence gathering, etc, etc.

The EU's CSDP should be recognized as a geopolitical, strategic instrument for the protection of the EU.

We need more Union in EU Defence, more complementary to NATO territorial defence or we risk to add to our Financial and economical crisis a security one<sup>16</sup>.

The academic debate in EU hugely reflects on the role of the states and the establishment of an internal / external security nexus, on the externalization of internal security and the internalization of external security, contributing for a theoretical and conceptual fragmentation, does little to define frameworks for analysis and action for those who have responsibility to decide and act on security.

This narrative, consecrated by the realist legacy, only makes sense for structural strategy of the states and for the share of the strategic work at the operational level and the design of police/military models, but has little academic, when at the conceptual level we are talking on a broad security concept.

We need greater involvement of EU agencies of the **Freedom Security Justice** sector (SATCEN, FRONTEX, and EUROPOL) in CSDP missions and Operations, like we are doing now with the refugee's

---

<sup>15</sup> Idém, Ibidém.

<sup>16</sup> GARCIA, Francisco Proença (2012) – NATO from Lisbon to Chicago. From financial crisis to security crisis? In, Maria Scientia. Lisboa: Instituto de Estudos Políticos, N° 3, julho pp. 51-58.

crisis. So we need, at least to integrate internal security strategy with EU security strategy, to have a comprehensive approach at least to deal with crisis in the near abroad. Forces may be structurally separate, but the operations have to be coordinated, centralized at the operational level.

In order to act as a global player, with strategic autonomy to conduct operation in all levels of the conflict spectrum, EU needs an industrial base that produces key military and non-military capabilities and assures security of the supply chain<sup>17</sup>. It took us years to recognize this evolution, now we need to consolidate it.

We ought to increase dual use capabilities and to promote new cooperative programmers (cyber, satellite communications, space, UAV's) where we have identified critical shortfall capabilities, or in the area of enablers (medical, protection, transport).

And European Defense Agency (EDA) should be more involved. With a budget under 40 M€ it's almost impossible... and in EDA's last meeting a member state refused even to raise by 4 million EDA's budget.

EU defense exports have precious little new products. In recent decades we almost exclusively have exported the accumulated stocks of the Cold War. Although in the area of the defense industrial technological base, we have new rules in market integration, standardization, directives for procurement that are aimed to create a more competitive tender procedure, today EU defense industries is a faint shadow of the past.

We believe that Europe fall forecasts have a long tradition of lack of achievement, so we would like to conclude quoting Robert Cooper:

“It is generally believed that the height of Europe has passed. Their lack of vision, divisions, obsession with legal frameworks, lack of willingness to project military power and the weak economy are compared with a United States even more dominant than Rome .... But the problem isn't with Europe, it is our outdated understanding of power”.

---

<sup>17</sup> ZANDEE, Dick et al (2015) – Defence Mathers: More urgent than ever. Clingendael Report. The Hague. P. 38.

## REFERENCES

- BISCOP, Sven et all (2015) – *European Strategy, European Defence, and the CSDP*. Clingendael Report. The Hague.
- BRITO, Villa de (2016) – European Commission (2010) – *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*. Brussels.
- FÄGERSTEN, Björn et all (2013) – *Towards European Global Strategy*. International Affairs Institute (IAI), The Polish Institute of International Affairs, Elcano Royal Institute and The Swedish Institute of International Affairs.
- GARCIA, Francisco Proença (2010) – *European Union Partners – NATO; In, Estratégia*. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e Academia Internacional da Cultura Portuguesa, Vol. XIX, pp. 303-322.
- GARCIA, Francisco Proença (2012) – *NATO from Lisbon to Chicago. From financial crisis to security crisis?* In, *Maria Scientia*. Lisboa: Instituto de Estudos Políticos, Nº 3, julho pp. 51-58.
- HIGH REPRESENTATIVE OF THE EUROPEAN UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY (2013) – *Joint communication to the European Parliament and the Council. The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*. Brussels.
- HIGH REPRESENTATIVE OF THE EUROPEAN UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY (2015) – *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*. Strategic assessment of HR/VP in preparation of the 2016 EU Global Strategy on Foreign and Security Policy of June 2015. In, [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eu-strategic-review\\_executive\\_summary\\_en.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eu-strategic-review_executive_summary_en.pdf)
- IISS (2016) – *The Military Balance*. London.
- TELO, António (2016) – *Um Mundo em transformação. A decadência da Europa*. In, BORGES, Vieira; RODRIGUES, Teresa; *Ameaças e riscos transnacionais no novo mundo global*. Fronteira do Caos, Lisboa.
- ZANDEE, Dick et all (2014) – *The EU as a Security Provider*. Clingendael Report. The Hague.
- ZANDEE, Dick et all (2015) – *Defence Mathers: More urgent than ever*. Clingendael Report. The Hague.



# Rumo a um Sistema de Informações Europeu?<sup>1</sup>

## *Towards a European Central intelligence service?*

GABRIELA CALDAS<sup>2</sup>

**Resumo:** Os recentes ataques terroristas em Paris e Bruxelas trouxeram uma vez mais para o centro do debate a deficiente cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros, em particular no que toca à partilha de informações.

As formas de cooperação em vigor na União Europeia entre serviços de informações, seja num contexto informal e intergovernamental, a exemplo do Clube de Berna, seja no contexto da cooperação policial como no caso da EUROPOL, ou ainda no contexto da Política Exterior e de Segurança Comum, parecem não oferecer resposta adequada às exigências da prevenção e luta contra as ameaças que pendem sobre os cidadãos europeus.

Atentas a sensibilidade da matéria e as diferentes perceções nacionais, é duvidoso que o mero reforço da cooperação altere de forma significativa a situação actual, caracterizada pela natureza voluntária das participações, pela desarticulação entre os organismos envolvidos e por fronteiras artificiais entre informações criminais, de segurança e estratégicas.

A segurança interna da União e dos seus cidadãos é um objetivo prioritário inscrito nos Tratados, que nem as instituições nem os Estados-Membros podem ignorar. No sentido de o servir, afigura-se oportuno refletir sobre a viabilidade e valor acrescentado que uma Agência de Informações da UE poderia constituir neste contexto.

**Palavras chave:** *Serviços de informações, cooperação policial, Europol, segurança interna.*

---

<sup>1</sup> Entregue: 20.9.2016; aprovado: 10.11.2016.

<sup>2</sup> Doutoranda em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

**Abstract:** The recent terrorist attacks in Paris and Brussels brought once more to the center of the debate, the poor cooperation between the authorities of the Member States, in particular as regards the sharing of information.

The forms of cooperation in force in the European Union between intelligence services, either in an informal and intergovernmental context, as the Berne Club, or in the context of police cooperation as in the case of Europol, or within the Common Foreign and Security Policy, do not seem to offer an adequate response to the requirements of preventing and combating the threats that hang over European citizens.

In view of the different perceptions and sensitivity of the matter, it is doubtful that the mere strengthening of cooperation will change significantly the current situation, which is characterized by the voluntary nature of the participation, the disarticulation between the bodies involved and artificial boundaries between criminal intelligence, security and strategy.

The internal security of the Union and its citizens is a priority objective enshrined in the Treaties that neither the institutions nor the Member States can ignore. In this context, it is worth reflecting on the feasibility and added value of an EU Intelligence Agency.

**Keywords:** *intelligence, police cooperation, Europol, internal security.*

## CAPÍTULO I

### INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

#### 1.1. Introdução e relevância do tema

Difícil de definir e de quantificar a segurança interna corresponde antes de tudo a uma percepção por parte dos cidadãos de que as instituições e autoridades competentes estão preparadas e munidas dos instrumentos adequados para prevenir e controlar os riscos e ameaças que os podem atingir.

De acordo com um estudo do Eurobarómetro de 2015<sup>3</sup>, a segurança, na sua aceção mais restrita ligada às questões do terrorismo

---

<sup>3</sup> *Europeans' Attitude towards Security*. Special Eurobarometer Report. 2015

e da migração irregular, constitui hoje a primeira preocupação dos cidadãos europeus.

A cooperação policial é o elemento essencial de prevenção e investigação da criminalidade internacional na União Europeia (UE). Tem por objetivo promover a aproximação e o intercâmbio de informações entre as autoridades envolvidas no combate à criminalidade nos Estados-Membros, no sentido de facilitar a elaboração de estratégias comuns e a realização de um número crescente de operações conjuntas. Entre as autoridades relevantes encontram-se naturalmente os serviços de informações, a que um “modus operandi” tradicionalmente mais reservado tem, de algum modo, retirado capacidade para disponibilizar atempadamente e de forma eficaz a necessária informação junto dos respetivos parceiros.

Refira-se que a cooperação policial se tem caracterizado por atribuições limitadas e ausência de poderes de escrutínio por parte das instituições europeias, estando a prevenção e manutenção da ordem pública e da segurança nacional tradicionalmente remetidas à esfera da competência exclusiva dos Estados-Membros.

Em parte devido à dificuldade em ultrapassar o peso dos diferentes sistemas e tradições jurídicas dos Estados-Membros na formulação de políticas comuns, em parte devido ao insuficiente enquadramento jurídico, o desenvolvimento da cooperação nesta área, nomeadamente no que toca à matéria das informações, tem-se pautado por excessiva inconsistência e lentidão.

Num momento, porém, em que a segurança dos cidadãos passa pela contenção de ameaças que extravasam em muito o espaço nacional, torna-se particularmente difícil admitir que a União e os Estados-Membros continuem a não dispor dos instrumentos de intervenção adequados, nomeadamente de sistemas de informações menos enfeudados a lógicas de funcionamento de puro interesse nacional.

## 1.2. Enquadramento metodológico e objetivos do trabalho

Do ponto de vista metodológico, o trabalho foi elaborado com base na pesquisa da legislação comunitária em vigor e de documentação

temática relevante (estudos, publicações científicas, avaliações e análises políticas), em matéria de partilha de informações e cooperação policial, efetuada a partir de várias fontes incluindo as fontes da web.

Procedeu-se ainda a um exame sistemático e qualitativo da literatura disponível, em particular sobre a questão da luta antiterrorista na UE, da funcionalidade das agências e organismos comunitários com competência nesta área e do desenvolvimento da Segurança da União.

A análise parte do estado da arte no domínio da legislação relevante e da observação das reações de especialistas e responsáveis políticos perante os recentes ataques terroristas em território europeu.

Face aos dados recolhidos e de acordo com a metodologia adotada, o trabalho pretende através de uma análise reflexiva e funcional das fontes consultadas esquisar algumas questões com que se defronta atualmente a União Europeia em matéria de partilha da informação, em particular na área da luta antiterrorista.

### *1.2.1. Objetivos gerais e específicos do trabalho*

A primeira questão que se põe é, pois, a de saber se o sistema de partilha de informações em prática atualmente na União Europeia responde ou não eficazmente aos desafios que os novos riscos e ameaças colocam à segurança dos cidadãos e das instituições e, caso o não faça, quais são as soluções que melhor podem servir os objetivos em causa.

Tal como no dia seguinte ao 11 de setembro, em que muitas vezes se elevaram nos Estados Unidos para reclamar contra as insuficiências de um sistema que não tinha sido capaz de prevenir os ataques, também na Europa a onda terrorista suscitou inúmeros comentários sobre a ineptidão demonstrada pelos governos em gerir a informação e cooperar entre si. A questão não é nova e revela o mal-estar dos cidadãos perante um sistema que não mostra capacidade para os proteger, nem ao Estado, de perigos reais que seriam eventualmente evitáveis caso as práticas fossem outras.

Embora se multipliquem as opiniões sobre possíveis soluções ninguém põe em causa nem o diagnóstico nem a relevância do problema. Haverá, pois, que examinar se as falhas apontadas à cooperação entre



os Estados-Membros em matéria de informações se ficam a dever ao mau cumprimento das regras existentes ou a lacunas do próprio sistema, que importará identificar e suprir.

## CAPÍTULO II

### SEGURANÇA EUROPEIA E SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES

#### 2.1. Introdução

O custo da não-Europa na área das informações, para usar uma terminologia em voga desde finais dos anos 80 com a divulgação do célebre relatório Cechini em defesa do mercado interno, tem sido objeto de especial atenção nos meios políticos e comunitários desde que a ameaça terrorista na Europa evoluiu para novos patamares de violência e capacidade de planeamento.

Nos dias seguintes aos ataques de Paris e Bruxelas ouviram-se múltiplas críticas por parte de especialistas e responsáveis políticos sobre o deficiente processo de cooperação entre os serviços de informações nacionais e sobre a necessidade do reformular. Foi o caso do Comissário Avramopoulos na reunião do Colégio dos comissários de 23 de março de 2016, em que declarou que “A recolha e troca de informações são a pedra angular da nossa segurança. A informação tem de estar interligada e os nossos sistemas precisam de dialogar entre si.”

Também os Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos da UE e os representantes das instituições da UE emitiram uma Declaração Comum sobre os atentados terroristas perpetrados em Bruxelas em 22 de março de 2016, em que afirmavam que “O Coordenador da Luta Antiterrorista da UE, a Presidência, a Comissão, as agências e peritos competentes congregarão esforços para apresentar resultados concretos até junho de 2016, nomeadamente a fim de aperfeiçoar a recolha, a verificação e o cruzamento de informações no domínio da luta contra o terrorismo.”

Estudos recentes de opinião pública<sup>4</sup> demonstram que o falhanço constatado na partilha de informações é igualmente considerado pelos cidadãos europeus como uma das principais causas da insegurança vivida na Europa.

## 2.2. Contexto e elementos de análise

Numa primeira abordagem é importante distinguir a cooperação policial, em que se insere a troca de “criminal intelligence” por um lado, da cooperação entre serviços de informações, por outro.

Enquanto a troca de informações a nível da polícia remete para o direito derivado Europeu com base em competências da União em matéria de cooperação policial, a troca de informações entre os serviços de informações tem sido entendida como tarefa da exclusiva competência dos Estados-Membros.

No atual quadro legislativo, em vigor desde a adoção do Tratado de Lisboa, não menos do que três disposições estabelecem que a UE não tem competência em matéria de segurança nacional. Enquanto o Artigo 4 do Tratado da União Europeia (TUE) dispõe que a União respeita as funções essenciais do Estado, incluindo a salvaguarda da segurança nacional, os artigos 72 e 73 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) afirmam que o título sobre o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça «não prejudica o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna «e que» os Estados-Membros são livres de organizar entre si e sob a sua responsabilidade formas de cooperação e de coordenação, conforme considerarem adequado, entre os serviços competentes das respetivas administrações responsáveis pela garantia da segurança nacional”.

Noutras palavras, a cooperação entre os serviços de informações nacionais responsáveis pela segurança nacional permanece nas

---

<sup>4</sup> *Public expectations and EU policies – Fight against terrorism* 30.06.2016 <http://www.europarl.europa.eu>

mãos dos Estados-Membros e é conduzida numa base intergovernamental.

A viabilidade de uma alteração radical desta política é incerta dada a extrema sensibilidade da matéria em termos de soberania nacional, sabendo-se que os serviços de informações estão, por definição, na posse de dados altamente confidenciais que as autoridades nacionais podem estar relutantes em compartilhar, como de resto acontece com frequência dentro dos próprios Estados-Membros relativamente à polícia ou a autoridades judiciais.

A falta de poderes explícitos conferidos à UE e a reserva tradicional entre Estados-Membros não significam, porém, que a troca de informações nomeadamente no quadro da cooperação policial não se faça, nem que não tenham sido criado organismos com esse propósito como veremos em seguida. Questão que naturalmente se põe cada vez com maior acuidade é a da demarcação das diferentes tipologias de “intelligence”, entre informações da esfera própria do Estado e informações relevantes para a segurança interna da União, a que as instituições e os outros Estados-Membros devem aceder.

### CAPÍTULO III

## COOPERAÇÃO POLICIAL NA UE – ÂMBITO E EVOLUÇÃO

### 3.1. O início da cooperação policial entre os Estados-Membros

A cooperação intergovernamental contra a criminalidade ao nível da UE remonta ao grupo de TREVI, uma rede intergovernamental criada em 1976 e formada por representantes dos Ministérios da Justiça e do Interior dos então 12 membros da Comunidade Europeia. O grupo TREVI foi redefinindo gradualmente o seu papel e competências e no início da década de 1990, na sequência da entrada em vigor do Acordo de Schengen que inclui disposições relativas à cooperação policial transfronteiriça, as tarefas do TREVI foram redis-

tribuídas por três subgrupos: Europol, criminalidade organizada e terrorismo.

Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, o «acervo de Schengen» – incluindo as disposições relativas à cooperação policial – foi integrado no direito da União Europeia, embora ao abrigo do «terceiro pilar», ou seja num quadro de cooperação intergovernamental. A mesma abordagem intergovernamental prevaleceu quanto às medidas de cooperação policial adotadas ao abrigo do Tratado de Prüm por um grupo restrito de Estados-Membros, que continha disposições relativas ao intercâmbio de ADN, de impressões digitais e informações sobre o registo de veículos.<sup>5</sup>

Posteriormente, o Tratado de Maastricht especificou as questões de interesse comum que justificavam uma cooperação policial (terrorismo, droga e outras formas de criminalidade internacional) e estabeleceu o princípio da criação de um “serviço europeu de polícia” (Europol) que, inicialmente, se materializou na criação de uma unidade de combate à droga.

O chamado Programa de Haia (2005-2010) foi mais longe e introduziu o princípio da “disponibilidade”, como conceito orientador para a troca de informações policiais. Segundo este princípio a informação a que as autoridades policiais de um Estado-Membro têm acesso, deve também estar acessível às autoridades policiais dos outros Estados-Membros.

### 3.2. Características e dimensão – intergovernamentalidade e fragmentação

Como se viu, a cooperação europeia na área da segurança tem sido tradicionalmente caracterizada por competências limitadas por parte da UE, sendo que a manutenção da ordem pública e a salvaguarda da segurança nacional continuam da competência exclusiva dos Estados-Membros.

---

<sup>5</sup> O Tratado de Prüm veio a ser integrado no direito da UE através da Decisão 2008/615/JAI do Conselho, de 23 de Junho de 2008

Este quadro de cooperação limitado, marcado pelas atribuições nacionais motivou diferentes iniciativas da UE com o objetivo de promover a troca de dados e de informações no seu seio, que deram origem a uma proliferação de grupos formais e informais, de que falaremos em seguida, formados por peritos e representantes dos Estados-Membros vindos principalmente de órgãos policiais. Estes grupos têm-se focalizado na construção de mecanismos técnicos – conhecimento mútuo das respetivas atividades, intercâmbio de bases de dados e estabelecimento de contactos regulares – que visam promover a confiança entre os Estados-Membros e a partilha de informações, mas que acabam por se revelar pouco eficazes.

Com efeito, o facto dos novos grupos se criarem e interagirem com outros já existentes (por exemplo, o Grupo Egmont ou CARIN) compostos também por especialistas, que de resto frequentemente são os mesmos, sem que as respetivas áreas de atuação e missões sejam devidamente diferenciadas, impede uma compreensão adequada do valor acrescentado de cada um.

A “lisbonização” da cooperação no âmbito do antigo terceiro pilar da UE, bem como a transferência da cooperação policial e judiciária em matéria penal para o método comunitário, atenuaram de algum modo os défices de controlo judicial, responsabilidade democrática e transparência que caracterizaram a cooperação da UE nestes domínios durante as últimas décadas, mas não a natureza voluntária da cooperação operacional nem a desarticulação entre os diferentes atores.

O vencimento em dezembro de 2014, do período de transição de cinco anos previsto no Protocolo 36 do Tratado de Lisboa, para além de conferir jurisdição ao Tribunal de Justiça, significa que a Comissão Europeia tem desde então plena competência para controlar e fazer aplicar nos Estados-Membros as obrigações decorrentes da legislação no âmbito da cooperação policial, incluindo as previstas nas decisões-quadro, o que poderá de alguma forma contribuir para estreitar a colaboração entre autoridades nacionais.

### 3.3. A Cooperação policial no Tratado de Lisboa

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e o desaparecimento da «estrutura de pilares», a União Europeia passou a dispor de mais meios para promover a cooperação policial, tal como prevista nos artigos 87, 88 e 89 do TFUE, nomeadamente de poder de iniciativa para adotar medidas em matéria de cooperação operacional.

O quadro institucional foi consideravelmente simplificado no que toca à maioria das medidas relativas à cooperação policial, que passaram a ser adotadas nos termos do processo legislativo ordinário (co-decisão) e a ser submetidas ao controle judicial do Tribunal de Justiça. Com efeito o Tribunal de Justiça dispõe de plena jurisdição em matéria de cooperação policial desde Dezembro de 2014, assim como a Comissão passou a ter poderes para instaurar processos de infração nesta área desde essa data.

Contudo, mesmo deixando de parte as particularidades de geometria variável relativas ao espaço de liberdade, segurança e justiça (a possibilidade de não participação do Reino Unido, da Irlanda ou da Dinamarca) e o papel privilegiado dos parlamentos nacionais no controle da subsidiariedade e da proporcionalidade, o domínio da cooperação policial, juntamente com o da cooperação judiciária em matéria penal, ainda não foi completamente articulado com o quadro comunitário e mantém características próprias tais como:

- a Comissão continua a partilhar o poder de iniciativa com os Estados-Membros (artigo 76);
- relativamente às medidas de cooperação operacional o Parlamento é apenas consultado;
- na ausência de unanimidade no Conselho, necessária para as medidas de cooperação operacional, qualquer cooperação reforçada (por iniciativa dos nove Estados-Membros mínimos) tem de ser previamente aprovada pelo Conselho Europeu, mediante consenso político entre os 28 Estados-Membros.

## CAPÍTULO IV

### INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO EM MATÉRIA DE INFORMAÇÕES

#### 4.1. O Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL)

A Convenção Europol foi assinada em 26 de julho de 1995, embora só tenha iniciado oficialmente as suas atividades em 1 de julho de 1999, dada a morosidade verificada no processo das ratificações, tendo as suas atribuições sido reforçadas a partir do Tratado de Amesterdão.

A função da EUROPOL é a de facilitar a cooperação entre as autoridades nacionais de polícia e outras autoridades dos Estados-Membros implicadas na prevenção e combate ao crime, no sentido de aumentar a eficácia da respetiva atuação, em particular no que toca ao terrorismo, cibercriminalidade, tráfico de droga e outros crimes transfronteiriços graves. Neste âmbito, a EUROPOL elabora regularmente uma Avaliação da Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada (SOCTA) bem como um Relatório sobre a Situação e Tendências do Terrorismo na Europa (TE-SAT) que servem de base às decisões da UE no domínio da Justiça e Assuntos Internos (JAI).

A EUROPOL, que dispõe atualmente de mais de 900 funcionários (incluindo 185 agentes de ligação) sediados no quartel-geral em Haia, é desde Janeiro de 2010 uma agência da UE, sendo como tal financiada pelo orçamento comunitário.

##### *4.1.1. O reforço do papel da EUROPOL*

Embora a EUROPOL não disponha de poderes de ação coerciva – não pode proceder a detenções ou a buscas – tem competências operacionais que têm vindo a aumentar significativamente. É o caso da participação em equipas de investigação conjuntas e da possibilidade de solicitar aos Estados-Membros que iniciem determinadas investi-

gações em matéria penal, ambas autorizadas por decisão do Conselho de 28 de novembro de 2002.

Também se dotou de capacidades analíticas reforçadas com a instituição, em Janeiro de 2013, do Centro Europeu da Ciber criminalidade (EC3), responsável nomeadamente pela avaliação da ameaça da criminalidade organizada veiculada pela internet (iOCTA).

Na sequência dos ataques terroristas em Paris e Copenhaga no início de 2015, a EUROPOL recebeu um mandato do Conselho JAI para criar uma Unidade de Sinalização de Conteúdos na Internet destinada a lutar contra a propaganda terrorista e outras atividades extremistas, tendo esta nova unidade iniciado as suas atividades em Julho de 2015. Posteriormente, na sequência dos atentados de Paris de novembro de 2015, o Conselho alargou o mandato da EUROPOL em matéria de luta contra o terrorismo através da criação do novo Centro Europeu de Luta contra o Terrorismo, para o qual foram destacados peritos dos Estados-Membros nesta área e que se encontra em funcionamento desde o início de 2016.

Do mesmo modo, na sequência do enorme fluxo de migrantes irregulares para a UE a partir de 2014, a EUROPOL lançou a Operação Conjunta MARE em março de 2015, num esforço para incrementar a luta contra o tráfico de seres humanos.

A EUROPOL está ainda habilitada, ao abrigo de uma decisão do Conselho de 27 de março de 2000, a negociar acordos com instâncias e Estados terceiros, tendo por exemplo, celebrado acordos de cooperação com a Interpol e com os Estados Unidos.

Em Março de 2013, a Comissão apresentou ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma proposta legislativa de alteração da decisão de criação da EUROPOL, que incluía uma proposta relativa à fusão da EUROPOL com a Academia Europeia de Polícia (CEPOL) que foi rejeitada. Através de uma nova proposta de Regulamento que o Parlamento aprovou recentemente para entrar em vigor em Maio de 2017, a EUROPOL é dotada de mais competências nomeadamente em matéria de participação em operações conjuntas e de criação de novas unidades especializadas na resposta a questões tais como a radicalização e o recrutamento. Passa também a dispor de autorização para processar dados de natureza pessoal, sendo-lhe simultaneamente aplicado um



regime de proteção de dados mais consistente e um novo sistema de gestão e fiscalização, através de um grupo de controlo parlamentar que reúne representantes do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais.

#### **4.2. O Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna (COSI)**

A cooperação operacional é um elemento essencial do desenvolvimento da cooperação policial. Para além dos progressos limitados conseguidos através da EUROPOL e das equipas de investigação conjuntas, a cooperação policial cingiu-se inicialmente à reunião bianual do «Clube de Berna», um grupo que reúne os chefes dos serviços de segurança de diversos países europeus orientado para o intercâmbio voluntário de informações em domínios como a criminalidade organizada e o terrorismo.

O Tratado de Lisboa pretendeu ir mais longe estabelecendo no artigo 71 do TFUE a base jurídica para o Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna (COSI), que foi formalmente criado por decisão do Conselho de 25 de fevereiro de 2010. O COSI assiste o Conselho no quadro da «cláusula de solidariedade» (artigo 222.º do TFUE) e é responsável pela avaliação das orientações gerais em matéria de cooperação operacional e pela formulação de recomendações concretas.

Contudo, o COSI não é um órgão operacional com autonomia para conduzir operações, nem intervém no processo legislativo. É formado por representantes dos Estados-Membros apoiados pelos conselheiros JAI das representações permanentes e reúne regularmente em Bruxelas.

Os representantes de outros organismos envolvidos na segurança interna – tais como a EUROPOL, Eurojust e Frontex – participam com frequência nas reuniões do COSI.

#### **4.3. O Centro de Análise de Informações da UE (INTCEN)**

O Centro de Análise de Informações da UE (Intcen) não é um órgão da cooperação policial, pois faz parte do Serviço Europeu para a Ação

Externa (SEAE). No entanto, presta o seu contributo nesta área ao fazer a avaliação de ameaças, com base nas fontes que lhe são facultadas pelos serviços nacionais de informações, pelas autoridades militares e pelos diplomatas nas Delegações da UE. O contributo do Intcen é também importante numa perspetiva mais operacional, através do fornecimento de informações sobre os destinos, as razões e os circuitos de deslocação dos terroristas dentro e fora do território europeu.

INTCEN é na verdade o nome mais recente para um organismo que tem existido sob várias designações desde 1999, com a missão de fornecer análise de informações, alerta precoce e avaliação da situação às instituições da UE e Estados-Membros nos domínios da segurança, defesa e contra terrorismo.

O INTCEN tornou-se parte do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) em 2010, mas remonta portanto a um período anterior. As suas origens, como «uma estrutura de trabalho exclusivamente baseada nas informações de fonte aberta», encontram-se na União da Europa Ocidental (UEO), uma aliança militar intergovernamental que foi oficialmente dissolvida em junho de 2011, depois das suas funções serem gradualmente transferidas para os serviços da Política Comum de Segurança e Defesa da UE (PCSD). Começou por ser um serviço formado por funcionários dos serviços de informações da França, Alemanha, Itália, Holanda, Espanha, Suécia e Reino Unido destacados para o Centro e que tinham por missão trocar informações sensíveis entre si.

Em 2004, outros Estados-Membros foram incentivados a partilhar de forma regular informações e análises sobre a segurança interna, investigações criminais, vigilância de fronteiras e gestão de crises e a fazer parte do Centro. Em 2005 foi desenvolvida uma «capacidade de informação sobre todos os aspetos da ameaça terrorista» através da criação de «uma unidade anti-terrorista especial» com base, nomeadamente, nas informações veiculadas pelo Grupo anti terrorista (CTG), uma estrutura intergovernamental ligada ao Clube de Berna de que fazem parte os serviços de informações dos Estados-Membros bem como da Noruega e da Suíça.

Em 2007, a capacidade do Centro de analisar situações fora da UE foi reforçada pela criação da Capacidade de Análise Individual

(SIAC), que cruza informações civis com as obtidas pela Divisão de Informações do Estado-Maior da UE. A SIAC fornece informações de alerta precoce e de análise da situação, bem como informações para planeamento da resposta a crises, e avaliações das operações e exercícios levados a cabo no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

A difusão de todos os produtos do Centro é, no entanto, limitada ao Alto Representante e ao Serviço Europeu para a Acção Externa, não lhe sendo autorizados outros destinatários.

Apesar do título, esta agência não é uma agência de informações da UE. Não detém com efeito meios operacionais, nem mandato para promover quaisquer formas de cooperação entre os serviços de informações nacionais.

Apesar de operar fora do quadro institucional europeu, o Clube de Berna é um dos organismos com que o INTCEN mantém contactos regulares, nomeadamente através da participação em reuniões conjuntas.

A base jurídica da INTCEN permanece obscura. A decisão de transferir a organização da UEO para o Secretariado-Geral do Conselho foi feita por iniciativa de Javier Solana e não com base numa Decisão do Conselho. O SITCEN era uma estrutura de apoio político do Conselho, que detinha autonomia administrativa dentro da Secretaria do Conselho mas a que faltava legitimidade legal e mandato específico, dado o Conselho nunca ter adotado formalmente um ato jurídico para a sua criação.

Um documento emitido por Solana à época da criação do Centro não faz de resto menção de qualquer base jurídica, limitando-se a declarar “Estou a pôr em prática uma série de mudanças estruturais e processuais no Secretariado do Conselho destinadas a reforçar a sua capacidade de analisar corretamente, explorar, proteger e distribuir material de informações sensível disponibilizado pelos Estados-Membros.”

O INTCEN tem crescido consideravelmente nos últimos anos, empregando atualmente cerca de 70 analistas sob a direção de um Diretor, normalmente um especialista em serviços de informações, que responde directamente perante o Alto Representante da União para os

Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, que é em simultâneo o chefe do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE).

Existem duas divisões principais dentro INTCEN, estando uma delas a Divisão de Análise dividida em secções segundo diferentes áreas temáticas e geográficas.

#### **4.4. As Informações de natureza militar no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa Comum**

Com o estabelecimento da Política Comum de Segurança e Defesa em 1999, foi criado o Estado-Maior da UE (EMUE) sob a autoridade militar do Comité Militar da UE, com a missão de planejar, avaliar e fazer recomendações em assuntos relacionados com a gestão de crises e a estratégia militar. O Estado-Maior supervisiona igualmente as operações em curso, assim como as capacidades militares que os Estados-Membros colocam à disposição da EU, identificando as forças nacionais ou internacionais que possam ser empregues em operações conduzidas pela União.

Desde 2004, o EMUE conta com uma Célula Civil e outra Militar, que se ocupam em conjunto do planeamento de operações civis e militares.

Em 2010 o Estado-Maior da UE foi transferido para o SEAE, ao mesmo tempo que SITCEN, embora os dois organismos nunca tenham sido fundidos.

A colaboração entre os dois organismos, nomeadamente quanto à troca de informações com a Divisão de informações do EMUE, intensificou-se nos últimos anos com a criação do SIAC como vimos anteriormente.

## CAPÍTULO V

## UMA POLÍTICA EUROPEIA DE INFORMAÇÕES

## 5.1. Objeções a um serviço de informações da UE

Uma das primeiras objeções frequentemente apontadas ao desenvolvimento de uma política europeia de informações é a diferente configuração dos serviços de informações a nível nacional que dependem nuns casos de autoridades militares, noutros de autoridades civis e noutros ainda de uma estrutura combinada militar e civil. Outra objeção é a que se relaciona com o papel das informações na organização do Estado e na tomada de decisões pelos governos, que pode variar significativamente entre os Estados-Membros, em função da tradição e da evolução histórica de cada país.

Da análise comparativa<sup>6</sup> dos regimes e práticas jurídicas nacionais que regulam o uso de informações no Reino Unido, França, Alemanha, Espanha, Itália, Holanda e Suécia resultam com efeito diferenças sensíveis, por exemplo no que toca à invocação da segurança nacional para determinar a classificação das provas em processos judiciais e à própria definição do termo “segurança nacional”.

Por outro lado há que reconhecer alguma falta de confiança entre os governos europeus que embora possam ser aliados, continuam a manter uma grande reserva relativamente à partilha de informações, a que acresce o peso de um ceticismo generalizado por parte do eleitorado em relação a uma maior integração europeia.

Mas provavelmente o maior obstáculo é o chamado “esprit de corps” que leva cada organização a confiar apenas no seu próprio trabalho e a reservar para si a informação a que consegue aceder. É um reflexo que se compreende mas que tende a ignorar a realidade atual, marcada pela diversidade das ameaças e pela escassez dos recursos de que isoladamente os organismos nacionais podem dispor.

---

<sup>6</sup> *National Security and Secret Evidence in Legislation and before the Courts; exploring the Challenges*. Parlamento Europeu. 2014 .

## 5.2. As vantagens de uma política de informações da UE

Não obstante as dificuldades apontadas há quem defenda que a criação de uma política de informações europeia é não só necessária e viável como imprescindível nas atuais circunstâncias.

É necessária porque nenhuma agência nacional dispendo de meios financeiros limitados consegue dar resposta às exigências de informação global dos nossos dias, em que há demasiado material classificado e não classificado disponível e em que as técnicas de avaliação requerem um crescente uso de especialistas.

Em defesa desta opção tem-se sublinhado que os serviços de segurança em regimes democráticos são uma plataforma importante na salvaguarda de uma sociedade livre e responsável, não sendo inconciliáveis, antes pelo contrário, com o respeito pela privacidade dos cidadãos.

Do ponto de vista dos direitos fundamentais uma política europeia de informações mais não seria que o somatório dos princípios a que os Estados-Membros estão legalmente obrigados nos termos da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, pelo que um quadro comum em nada alteraria o teor das disposições nacionais que já vigoram na matéria.

Questão política que surge frequentemente é a de que uma política de informações a nível europeu pode constituir um fator potencialmente perturbador da relação transatlântica. O reforço das informações do lado europeu tem sem dúvida valor estratégico e simbolismo político, mas nunca certamente o de diminuir a importância dos laços transatlânticos. Pelo contrário, com uma estimativa de 20% da contribuição global em informações de segurança neste contexto, os países europeus apresentam um déficit que não parece sustentável a médio prazo, sendo de acreditar que tudo o que possam fazer no sentido de reequilibrar os termos dessa relação só poderá servir para a fortalecer.

Um maior contributo poderia igualmente melhorar as relações entre a NATO e a UE, marcadas desde sempre pelo desequilíbrio funcional e pela inferioridade dos europeus no domínio das informações.

Por último importa referir que algumas agências nacionais, sob pressão perante as novas ameaças e com orçamentos anuais reduzi-

dos, têm sido acusadas de irrelevância e imobilismo ou então de atuar acima das suas competências, fora dos estritos parâmetros da lei. Uma política de informações europeia, rigorosa no cumprimento das regras, poderia oferecer melhor informação com menores custos, evitando a duplicação desnecessária de tarefas e a manutenção de uma multiplicidade de organismos independentes.

### 5.3. Do reforço da cooperação à criação de capacidades próprias da UE na área das informações

Todos os documentos estratégicos adotados ao nível da UE nos últimos anos sublinham que a manutenção da segurança interna exige uma agregação de recursos e uma melhor distribuição de tarefas entre a UE e os Estados-Membros.

Quanto à partilha de informações a questão discutida tem sido a de saber quais os modelos suscetíveis de serem postos em prática para superar os entraves constatados.

Uma primeira opção seria a de reforçar o papel dos organismos que promovem a troca de informações na UE. Um passo nesse sentido é obrigar explicitamente os Estados-Membros a partilharem as informações relevantes, a exemplo do que acontece com o Sistema de Informações de Schengen, ao invés de permitir que essa partilha permaneça voluntária, dando às instituições a capacidade de controlar o cumprimento desta obrigação.

Solução mais drástica, seria a criação de uma agência de informações da UE diretamente responsável pela recolha, análise e partilha das informações, como a Bélgica e a Áustria têm defendido.

Uma alternativa menos radical, mas ainda assim significativa, seria a criação de uma agência europeia dotada de recursos financeiros e humanos adequados para acompanhar de perto e supervisionar o trabalho dos serviços de informações dos Estados-Membros.

Todas estas opções embora afloradas regularmente nos últimos anos, continuam sem encontrar o consenso dos governos, que preferem manter total liberdade de ação nesta área, nomeadamente através da escolha de parceiros privilegiados com quem partilhar a informação, em função das circunstâncias de cada caso.

Uma última opção seria ainda a de reconhecer que há falta de confiança entre os Estados-Membros, que em muitos casos os interesses nacionais são divergentes e que a troca das informações regular entre todos não passa, portanto, dum objetivo irrealista para já. Neste caso os esforços poderiam centrar-se na partilha de informações mas apenas entre determinados Estados-Membros que tivessem interesses comuns ou que quisessem tratar de uma situação específica.

Esta solução, suscetível de ser posta em prática ao abrigo da cooperação reforçada prevista no artigo 87§3, teria mais probabilidades de sucesso mas por outro lado a desvantagem, segundo alguns, de replicar as dificuldades do regime das velocidades diferenciadas que têm sido nomeadas em relação a outras áreas temáticas.

Do ponto de vista do enquadramento legal, refira-se que é entendimento da maioria dos especialistas que propostas relacionadas com a Segurança da União encontram base legal no quadro atual do Tratado nos artigos 3 TUE e artigos 67 (3), 222 (1) e 352.º do TFUE. Todas estas disposições e ainda o artigo 71.º, que institui o Comité Permanente, ou o artigo 88 sobre a EUROPOL, visam uma obrigação de salvaguarda da segurança interna da União, e como tal, necessariamente, uma atribuição implícita de competências para que seja cumprida.

A cláusula de solidariedade do artigo 222 (1) do TFUE no contexto da luta antiterrorista é particularmente elucidativa. Foi introduzida no rescaldo dos ataques terroristas em Madrid e dispõe que para “impedir a ameaça terrorista no território dos Estados-Membros ou para “proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista”, deve a UE mobilizar todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares dos Estados-Membros. Dispõe ainda que a União deve agir de modo eficaz, procedendo para tal o Conselho Europeu “a uma avaliação periódica das ameaças com que a União se confronta”.

No âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça também os artigos 68, 74, 75, 77, 83, 84 e 87 do TFUE conferem competências explícitas à UE para adotar medidas de prevenção e combate contra a criminalidade grave, nomeadamente contra o terrorismo.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. A informação europeia nos moldes em que tem funcionado aparece como um conjunto fragmentado de unidades subdimensionadas e pouco consistentes, a que falta organização e meios adequados para adquirir verdadeiro significado. Face aos desafios atuais, as instituições europeias e, sobretudo, os decisores políticos nacionais terão de decidir se querem tornar-se coletivamente mais relevantes ou se se conformam com uma posição secundária no contexto global.

Internamente, a fragmentação da informação torna a Europa vulnerável desde logo na compreensão da ameaça e na definição da estratégia anti-terrorista. É certo que um sistema integrado de busca de identidades baseado na biometria e em critérios comuns, embora imprescindível a prazo, não será alcançado de imediato, nomeadamente por razões de ordem técnica e financeira, mas há medidas que podem e devem ser tomadas para já, como sejam o estabelecimento de um princípio de interoperabilidade entre as bases de dados existentes, um dever juridicamente vinculativo de partilha de informações e uma obrigação de consulta sistemática das bases de dados disponíveis por parte dos Estados-Membros.

2. A ausência de cultura comum é um dos principais impedimentos para uma troca de informações eficaz e para uma análise partilhada dos riscos e ameaças. Coexistindo hoje no espaço europeu serviços de informações oriundos de 28 culturas nacionais diferentes, é natural que o processo de partilha seja complexo, sabendo-se das dificuldades que ele pode comportar mesmo no interior de cada Estado-Membro.

Um primeiro passo na formação de uma cultura europeia de informações seria adotar indicadores de riscos comuns bem como padrões e práticas uniformes, o que passa por questões técnicas básicas, como a de estabelecer um acordo entre os Estados-Membros sobre a tradução e ortografia dos nomes próprios árabes.

Consciente destas dificuldades, a Agenda Europeia para a Segurança de abril de 2015 insta os Estados-Membros a assumir a obri-

gação de criar estruturas apropriadas a nível nacional para integrar e coordenar os trabalhos das autoridades competentes e promover a efetiva utilização dos instrumentos de intercâmbio de informações entre os sistemas da UE e os sistemas nacionais, de que são exemplo os pontos de contacto únicos.

3. O facto da criação dos serviços de informações remontar em muitos países a épocas anteriores à implementação da democracia tem também contribuído para dificultar uma visão comum do papel que as informações devem ter nas sociedades democráticas. No entanto, nos dias de hoje democracia e informações são dois fenómenos compatíveis, que interagem numa área integrada em que é igualmente necessário preservar a liberdade e justiça, como bem o demonstra o normal funcionamento de serviços informações em todos os países democráticos ocidentais, naturalmente sujeitos ao escrutínio dos cidadãos e às imposições legais de transparência e responsabilidade.

4. Em termos de custos, a opção de intensificar a cooperação e de reduzir a duplicação de tarefas oferece uma oportunidade para superar os cortes nos orçamentos nacionais que a crise financeira tem agudizado. Nota-se, no entanto, um grau de desconfiança entre os países europeus, quer por razões históricas quer pela existência de interesses divergentes, que leva alguns Estados-Membros a mostrarem-se persistentemente relutantes em criar um quadro mais centralizado em matéria de informações que possa prejudicar as práticas tradicionais.

Confiança e segurança são certamente necessárias para proteger a sensibilidade das informações, os métodos utilizados para as obter e as fontes, especialmente as humanas, contra toda divulgação prematura ou inadequada. Este é um problema frequentemente apontado pelas autoridades nacionais nas suas relações com o mundo exterior, a que os céticos de uma maior cooperação recorrem frequentemente afirmando que a partilha de informações aumenta o risco de fugas e que as informações, quando expostas a um público mais vasto, comportam riscos de vulnerabilidade a exemplo do que aconteceu durante os bombardeamentos contra a Jugoslávia em 1999. Sendo que não existe uma receita absoluta para prevenir falhas de segu-

rança e que parece razoável admitir que a multiplicação de troca de informações pode aumentar os riscos potenciais de fugas, importa por outro lado ter presente que tais trocas são sempre acompanhadas de múltiplas verificações de segurança e de apertados mecanismos de supervisão.

De qualquer modo a segurança da informação não pode constituir uma finalidade em si mesma, no sentido de impedir que a informação cumpra a sua função essencial ou seja a de ser disponibilizada atempadamente a quem dela deve fazer uso.

5. A Agenda Europeia para a Segurança e a Comunicação da Comissão sobre Sistemas de Informação de 6 de Abril de 2016 lançaram o debate sobre a necessidade de uma gestão mais eficientes das fronteiras externas e da segurança interna, sendo para tal urgente garantir desde já o fluxo das informações e a interoperabilidade dos diversos sistemas existentes (lista em anexo).

Na Agenda Europeia para a Segurança Rumo a uma União de segurança de 20 de Abril de 2016, a Comissão faz ainda “o balanço dos progressos realizados no âmbito da Agenda Europeia para a Segurança, identifica as lacunas existentes na luta contra o terrorismo e define as medidas a adotar para as suprir... Entre as ações destinadas a aumentar a capacidade coletiva para combater a ameaça terrorista figuram, nomeadamente, medidas destinadas a melhorar o intercâmbio de informações e a interoperabilidade das bases de dados e dos sistemas de informação...”

Ao afirmar nesta Comunicação que “Numa União da Segurança, as forças de polícia de um Estado-Membro devem ter o reflexo automático de partilhar as informações pertinentes com os colegas de outros Estados-Membros.” mais uma vez a Comissão sublinha a prioridade que dá ao aprofundamento da troca de informações no seio da UE. Esta é de resto segundo alguns observadores uma das principais tarefas do novo comissário do Reino- Unido a quem foi entregue a responsabilidade pela pasta da Segurança da União agora criada.

## CONCLUSÃO

O Estado-Nação surgiu para garantir a segurança externa, a ordem interna, a prosperidade nacional e a identidade cultural. Hoje em dia os meios de que os Estados-Membros dispõem são muito limitados, pelo que se tornou claro que só através de uma dimensão europeia é que os interesses nacionais podem ser devidamente protegidos e assegurados.

Ao criarem um espaço de liberdade, segurança e justiça, abolindo antigas fronteiras, para garantir aos seus cidadãos o direito à livre circulação, os Estados-Membros sabiam que a gestão das fronteiras externas e a manutenção da segurança no interior desse espaço alargado só era possível numa lógica funcional de integração das medidas compensatórias.

Os ataques de Paris de novembro 2015 e os ataques de Bruxelas em março 2016 mostraram os custos da fragmentação técnica, institucional e política em que assenta o sistema de segurança vigente na UE.

Se, no curto prazo, a União Europeia tem de consolidar uma rede europeia multidisciplinar de combate ao crime, particularmente ao terrorismo, respeitando as competências dos Estados-Membros e o quadro de cooperação entre os organismos existentes, levantam-se sérias dúvidas de que tal cooperação, embora indispensável, possa constituir resposta suficiente para salvaguardar a segurança interna do espaço europeu.

A experiência dos Estados Unidos do pós-11/9 sugere a necessidade de instituições fortes para superar as limitações e insuficiências organizacionais que impedem uma coordenação eficiente entre múltiplas entidades. Entendendo que querelas corporativas entre diferentes instituições tinham impedido a troca de informações vitais e contribuído para o ataque terrorista, os Estados Unidos realizaram uma reorganização total dos seus serviços de informações e de polícia, de que resultou a criação de um Departamento de Segurança Interna reunindo muitos serviços que anteriormente eram geridos de forma independente, como a US Customs and Border Protection, a Guarda Costeira, a Transportation Security Administration, os serviços de imigração e os serviços de informações. Embora a situação na Europa

não seja comparável, não se pode ignorar a lição de que centralização e coordenação em matéria de segurança são instrumentos vitais para prevenir futuros ataques.

Especialmente no que toca às informações, é inevitável sublinhar a irrelevância do contributo de cada Estado-Membro, confinado como está ao tradicional espaço da respetiva influência territorial e política. Num mundo global em que se cruzam em permanência as causas e consequências dos fenómenos que nos atingem, é legítimo inquirir do valor acrescentado que serviços de informações a funcionar isoladamente podem representar no processo de avaliação e de decisão dos governos, sempre que a matéria exceda o acervo das questões internas.

Como se viu anteriormente, dos diversos modelos pensados para colmatar os hiatos em matéria de informações, o que reúne maior consenso entre os Estados-Membros é o que propõe um aumento significativo da cooperação, através de um quadro mais formal e menos voluntário. É no essencial a fórmula que se tem tentado seguir nos últimos anos, todavia sem sucesso nem real adesão por parte da maioria dos Estados-Membros.

Os restantes modelos propõem em grau diverso dotar a União de capacidade de intervenção acrescida, tanto pela via da atribuição de poderes de supervisão dos organismos nacionais como através da criação de um organismo europeu dotado de competências próprias para obter, analisar e distribuir a informação, de acordo com critérios de independência e responsabilização.

O exemplo dos Estados Unidos mostra ainda como estabelecer um ponto único para tratar a informação, produzir análises de risco, coordenar capacidades e desenvolver planos estratégicos de ação de combate ao crime podia ser importante para suprir muitas das lacunas que têm sido apontadas às políticas de segurança europeias.

Um tal organismo que poderia tomar a forma duma Agência descentralizada, ser dirigido por um Coordenador da Segurança da EU e formado por pessoal destacado dos serviços responsáveis dos Estados-Membros, bem como das instituições da UE, teria por missão assistir a UE na formulação de políticas de segurança.

No contexto nacional, os serviços de informações, tal como definido na Lei Orgânica 4/2014 de 13 de Agosto, têm por função asse-

gurar, no respeito da Constituição e da lei, a produção de informações necessárias à preservação da segurança interna e externa, à defesa da independência e dos interesses nacionais e à unidade e integridade do Estado.

Esta “carta de missão”, sendo consensual entre os Estados-Membros, deveria justamente facilitar a compreensão da necessidade e justeza da criação de serviços de informações da UE com idênticas finalidades, só que adaptados às necessidades dum território-espaço, de cidadãos e de instituições que estão para lá do perímetro nacional.

Se, de um ponto de vista analítico, os argumentos a favor e contra indiciam que a criação de uma agência de informações da UE pode constituir um valor acrescentado na defesa da segurança interna, também de um ponto de vista jurídico se não afigura que as dificuldades sejam intransponíveis.

Embora como vimos a segurança nacional continue da competência exclusiva dos Estados-Membros, há uma segurança interna de dimensão supranacional a que os Tratados se referem explicitamente em diversas disposições. Destas disposições não pode deixar de resultar uma consequente atribuição de poderes à União Europeia para adotar todas as medidas necessárias à salvaguarda da sua própria integridade e segurança bem como a dos seus cidadãos.

Tais disposições, nomeadamente os artigos 84 e 87 do TFUE, são particularmente elucidativas no que toca às competências para adotar através do método legislativo ordinário medidas de prevenção e combate à criminalidade, em que se incluem a recolha e tratamento das informações pertinentes, em conformidade com o §2 do artigo 87.

É igualmente de notar que a questão de uma eventual duplicação de tarefas não se põe relativamente a agências já existentes. Muito embora a EUROPOL, neste caso o organismo com tarefas mais alargadas em matéria de criminalidade grave, tenha recentemente sido objeto de alterações legislativas<sup>7</sup> que lhe conferiram mais poderes em matéria de informações, certo é que o papel da EUROPOL está limitado nos termos do artigo 88 §2 a), dado que as informações a que pode aceder

---

<sup>7</sup> Regulamento (UE) 2016/794 de 11 de maio

são exclusivamente as que lhe são transmitidas por outras entidades ou as que pode consultar em fontes abertas.

Tal limitação não resulta do disposto no artigo 87§2 a), que poderia, pois, constituir em conjugação com o artigo 67§3 a base jurídica de uma Agência Europeia de Informações, a criar por Regulamento do Parlamento e do Conselho, depois de obtido e formalizado o necessário consenso político através de conclusões do Conselho Europeu.

Quanto aos modelos de gestão e de supervisão externa a que a agência seria submetida, não se vêem razões à partida para os diferenciar dos que foram adotados no caso da Frontex, em que a gestão é confiada a um Conselho de Administração e a um Diretor executivo e a supervisão fica a cargo da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados e de uma Comissão parlamentar conjunta constituída por membros do Parlamento europeu e dos parlamentos nacionais.

Outra questão é a de saber que tipo de informações seriam tratadas por esta Agência. Numa primeira abordagem parece realista reconhecer que há áreas em que as tradições e relações internacionais dos Estados-Membros apresentam particularidades tais (nomeadamente aquelas em que há subjacente uma competição entre Estados) que não permitem a curto prazo uma maior partilha de informações estratégicas. Por outro lado nas áreas em que os interesses são notoriamente os mesmos, como na luta antiterrorista e no combate à criminalidade organizada, é crível que os Estados-Membros, limitados nos seus meios e recursos nacionais vejam a termo com menos relutância a criação de uma Agência europeia destinada a produzir informação para combater uma criminalidade transnacional que os ameaça a todos.

Se as competências na área da “criminal intelligence” são claras, questão que se levanta e que teria de ser debatida previamente, é a da possibilidade de estender a competência da Agência a determinada informação estratégica, seja a título do crescente nexos de causalidade entre segurança interna e segurança externa, seja a título de coordenação da informação produzida por outros serviços da Comissão com incidência JAI, nomeadamente no quadro da PESC.

A questão põe-se em termos semelhantes no que toca às informações de natureza militar, sendo que tais informações estão especialmente orientadas nos dias de hoje para a assistência a missões e

operações levadas a cabo sob a égide da Nato ou da PCSD, nomeadamente no quadro da contenção da migração irregular.

Em suma, uma Agência de Informações EU poderia suprir as falhas de cooperação entre organismos nacionais, particularmente sentidas no domínio da luta antiterrorista e combate à criminalidade organizada. Não obstante a sensibilidade da matéria e as reservas emitidas por alguns Estados-Membros, uma tal Agência iria contribuir para aumentar a qualidade e a segurança da informação disponível e retirar dos orçamentos nacionais custos significativos ligados à recolha e tratamento da informação. A Agência teria por missão ocupar-se de toda a informação pertinente no contexto da salvaguarda da segurança interna da EU, com exclusão da informação destinada em exclusivo a proteger a integridade e segurança de cada Estado.

## BIBLIOGRAFIA

- GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Serviços de Informações de Portugal: organização e fiscalização*. Revista de Direito e Segurança, ano I n° 1. Lisboa. Janeiro-Junho 2013.
- LOURENÇO, Nelson. Figueiredo Lopes. Conde Rodrigues. Costa, Agostinho. Silvério, Paulo. *Segurança Horizonte 2025 – Um conceito estratégico de Segurança Interna*. Lisboa. Edições Colibri. 2015.
- GARCIA, Francisco Proença. Ferro, Mónica. *A crise do Estado e a Segurança Internacional*. Revista de Direito e Segurança, ano I n° 1. Lisboa. Janeiro-Junho 2013.
- BARBE, Emmanuel. *Justice et Affaires Intérieures dans L'Union européenne – un espace de liberté, de sécurité et de justice*. Paris. La Documentation française. 2002.
- LIÉGEOIS, Michel. Balzacq, Thierry. *La sécurité internationale après Lisbonne – Nouvelles pratiques dans l'Union européenne*. Presses Universitaires de Louvain. 2013.
- O'NEILL, Maria. Swinton, Ken. Winter, Aaron. *New Challenges for the EU Internal Security Strategy*, Cambridge Scholars Publishing. 2013.



- HORGBY, Anna. Rhinard, Mark. *EU's Internal Security Strategy: Living in the shadow of its past*. Swedish Institute of International Affairs. Dezembro 2013.
- POLITI, Alessandro. *Towards a European intelligence policy*. Paris. Institute for Security Studies 1998.
- BJÖRN, Fägersten. *For EU eyes only? Intelligence and European Security*. European Union Institute for Security Studies (EUISS). Março 2016.
- BJÖRN, Fägersten. *Intelligence and decision-making within the Common Foreign and Security Policy*. Swedish Institute for European Policy Studies. Outubro 2015.
- BAKER, Charles. *The search for a European intelligence policy*. fas.org/irp/eprint/baker.html
- HURST, Samuel. *Why have European Union Intelligence Structures evolved from emergent coordination mechanisms (SITCEN) to comprehensive institutions (INTCEN)?* Maastricht University. Novembro 2014.
- WALSH, James I. *Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough*. University of North Carolina. 2006. JCMS Volume 44. Number 3. pp. 625-43.
- BIGO, Didier. Carrera, Sergio. Hernanz, Nicholas. Scherrer, Amandine. *National Security and Secret Evidence in Legislation and before the Courts: exploring the challenges*. Study for the Libe Committee. Parlamento Europeu 2014.
- Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU. Mapping Member States' legal frameworks*. Relatório da Agência Europeia dos Direitos Fundamentais. 2015.
- BECHER, Klaus, Molard, Bernard. Oberson, Frédéric. Politi, Alessandro. *Towards a European intelligence policy*. Chaillot Paper 34. Dezembro 1998.
- NOVOTNY, Vít. *A European Intelligence Agency: The Cons Outweigh the Pros*. Wilfried Martens Centre for European Studies. Abril 2016.
- La coopération policière*. Revue Toute l'Europe. janvier 2015.



# Agente Encoberto – Apoio à atividade de Investigação Criminal<sup>1</sup>

## *Undercover Agent – Support for Criminal Investigation Activity*

JORGE ANTÓNIO DE JESUS S. C. S. CARDOSO<sup>2</sup>  
RICARDO FILIPE DA SILVA CORTINHAS<sup>3</sup>

**Resumo:** A lei portuguesa permite realizar ações encobertas, como meio de obtenção de prova regulado em lei especial, normalmente executadas por funcionários de investigação criminal ou por terceiros atuando sob controlo da Polícia Judiciária.

Estas ações destinam-se a investigar um conjunto alargado de crimes de certa gravidade, devendo ser adequadas aos fins de prevenção e repressão criminais visados, e serem proporcionais não só àqueles fins como também à gravidade do crime sob investigação.

No entanto, é polémica a questão que rodeia a atuação dos agentes encobertos, sendo objetivo deste trabalho identificar as consequências legais da prova recolhida/produzida pelos mesmos no âmbito da investigação criminal e qual a responsabilidade criminal da sua atuação.

Conclui-se neste trabalho que se o agente encoberto atuar como agente provocador, a prova obtida é nula, ao mesmo tempo que existe uma cláusula de “isenção de responsabilidade” de alguns atos ilícitos praticados pelo agente encoberto.

**Palavras Chave:** *Agente, Encoberto, Infiltrado, Provocador, Prova, Responsabilidade.*

---

<sup>1</sup> Entregue: 3.3.2016; aprovado: 6.5.2016.

<sup>2</sup> Capitão da GNR e Licenciado em Ciências Militares, ramo Segurança, pela Academia Militar.

<sup>3</sup> Capitão da GNR, Licenciado em Ciências Militares, ramo Segurança, pela Academia Militar e Mestre em Direito e Segurança pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

**Abstract:** Portuguese law allows to perform covert actions, as a means of obtaining evidence regulated by special law, usually carried out by criminal investigation officers or others acting under the control of the Judicial Police.

These actions are intended to investigate a wide range of crimes of a certain severity, should be appropriate to the purposes of criminal prevention and repression targeted, and be proportionate not only to those purposes as well as the severity of the crime under investigation.

However, controversy is the issue surrounding the work of undercover agents, being objective of this work identify the legal consequences of the evidence collected / produced by them in the context of the criminal investigation and which criminal responsibility for their actions.

It is concluded in this study that if the undercover agent acts as a provocative agent, the evidence obtained is null, while there is a clause of “exclusion of liability” of some unlawful acts committed by the undercover agent.

**Key words:** *Agent, Undercover, Infiltrated, Provocative, Evidence, Responsibility.*

## 1. Introdução

O presente trabalho inseriu-se no âmbito do Curso de Promoção a Oficial Superior (CPOS), foi realizado na esfera da Unidade Curricular “Ciências Criminais”, e pretendeu, em contexto académico, analisar a atuação do agente encoberto no âmbito da atividade de investigação criminal.

As figuras do agente encoberto e do agente infiltrado despontam diversos debates controversos, não só pela sua aproximação à figura do agente provocador, como pelos conflitos éticos e morais adjacentes à atividade dos mesmos. Neste sentido, analisar a admissibilidade da prova recolhida, a sua responsabilidade criminal e a forma de “ativação”, utilização e dependências, contribui sobremaneira para o entendimento da atuação do agente encoberto como elemento de apoio à investigação criminal.

A escolha do tema “O Agente Encoberto – Apoio à atividade de Investigação Criminal” justifica-se por duas razões: primeiro, por a criminalidade organizada ser um tipo de criminalidade, juntamente

com o terrorismo, sobre a qual se tem demonstrado uma crescente preocupação, tanto pela sua transnacionalidade como pela complexidade crescente, sendo que o recurso a esta ação no apoio à atividade de investigação criminal é, por vezes, fundamental, dada a grande dificuldade de recolha de prova por outra forma; segundo, ouviu-se muitas vezes falar em agentes encobertos, agentes infiltrados e agentes provocadores, sem se conseguir clarificar efetivamente as suas figuras, e a que Órgãos de Polícia Criminal (OPC) se pode aplicar.

O objeto de estudo desta investigação é a atuação do agente encoberto, a identificação das consequências legais da prova recolhida/produzida no âmbito de uma investigação criminal, a responsabilização criminal e qual o papel do agente encoberto no apoio à mesma. Desta forma, materializa-se este objetivo na seguinte pergunta de partida: **“Quais as principais consequências do recurso à figura do agente encoberto na atividade de investigação criminal?”**

Atendendo ao tema inicialmente proposto e considerando a pergunta de partida, formularam-se as seguintes perguntas de investigação: **Quem pode atuar no âmbito de ações encobertas? Será que qualquer Força e Serviço de Segurança pode realizar ações encobertas? Será a prova recolhida contra o “criminoso” durante a ação encoberta legalmente admissível? Qual a responsabilidade criminal da atuação do agente encoberto no âmbito das ações encobertas?**

Assim, dividiu-se o estudo em três fases (a saber: Pesquisa para enquadramento conceptual e legal; Análise; e Conclusões), e o trabalho foi organizado em sete capítulos, divididos pelas três fases atrás descritas.

Numa primeira fase, a que correspondem o segundo e o terceiro capítulos, efetuar-se-á o enquadramento conceptual do tema (fazendo a distinção entre agente provocador, agente infiltrado e agente encoberto) e abordar-se-á o enquadramento jurídico das ações encobertas antes e depois da aprovação do Regime Jurídico das Ações Encobertas para fins de Prevenção e Investigação Criminal (RJAEPIC), respetivamente.

Numa segunda fase, a que correspondem o quarto, quinto e sexto capítulos, será efetuada uma análise sobre as técnicas especiais de Investigação Criminal, sobre a admissibilidade da prova recolhida por um agente encoberto no decorrer de uma ação encoberta, bem como será

analisada a responsabilidade criminal do agente encoberto tendo em conta a sua atuação no âmbito das ações encobertas, respetivamente.

Por fim, serão selecionadas as principais conclusões, que procurarão realçar os principais aspetos abordados ao longo do presente trabalho.

## 2. Enquadramento Conceptual

Existe alguma incerteza no que respeita à definição dos conceitos de agente infiltrado, agente provocador e agente encoberto, confundindo-se por vezes o seu significado.

A definição destes conceitos não é consensual entre os vários autores que abordaram esta temática, sendo que alguns consideram os conceitos como sinónimos, enquanto que outros estabelecem diferenças bem vincadas entre esses mesmos conceitos.

### *a. Agente Provocador*

De acordo com o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 30 de janeiro de 1999, referente ao Processo n.º 98P999, o agente provocador é definido como o “*membro da autoridade policial, ou um civil comandado pela polícia, induz outrem a delinquir por forma a facilitar a recolha de provas da ocorrência do acto criminoso.*”.

Albuquerque (2008, citado por Loureiro, 2013) diz que o agente provocador, com o seu comportamento, cria, produz ou faz surgir em outro indivíduo a decisão de praticar um facto ilícito concreto, isto é, cria a vontade em alguém de praticar um crime, que antes da sua atuação não existia, e que sem essa ação o crime não seria praticado.

Para Loureiro (2013, p.31), o agente provocador deve ser entendido como o “*agente da polícia ou o terceiro actuando sob as instruções daquela que determina outrem à prática de um crime, não porque tenha interesse no crime em si, mas com a única finalidade de obter provas da prática desse crime e, assim, assegurar a condenação do provocado.*”.

Já para Gonçalves, et al. (2001, citados por Oneto, 2005, p.126), o agente provocador é aquele que “*cria o próprio crime e o próprio*

*criminoso, porque induz o suspeito à prática de atos ilícitos, instigando-o e alimentando o crime, agindo, nomeadamente, como comprador ou fornecedor de bens ou serviços ilícitos”.*

### **b. Agente Infiltrado**

No que diz respeito ao conceito de agente infiltrado, Sousa (2003) diz que consiste numa técnica de investigação baseada na possibilidade de agentes de polícia criminal ou terceiros, sob a sua direção, contatarem os suspeitos da prática de um crime com ocultação da sua verdadeira identidade, agindo de forma a impedir a prática de crimes ou a reunir provas que permitam a efetiva condenação dos criminosos.

Segundo Meireis (1999), o agente infiltrado é um agente de autoridade ou um cidadão particular que trabalha coordenadamente com a polícia e que, sem divulgar a sua identidade ou qualidade, visa adquirir provas para a incriminação de determinados suspeitos, sendo que para isso ganha a confiança pessoal dos suspeitos em questão, acompanha os factos que vão decorrendo, mantém-se informado dos acontecimentos e, se necessário, pratica atos de execução para obter a informação que se propôs descobrir inicialmente (Meireis, 1999, citado por Gonçalves, et al., 2001).

Segundo Valente (2009, citado por Coutinho, 2014, p.12), o agente infiltrado *“convive e partilha da intimidade do suspeito, tem acesso a informações familiares e pessoais que nunca teria se não ganhasse a sua confiança, partilha a mesa da comida, i. e., partilha e acede à vida privada e familiar do(s) suspeito(s). Há uma relação forçada e eticamente repreendida, pois caso não fosse a finalidade da investigação criminal de um crime típico do crime organizado – p. e., corrupção, tráfico de droga, tráfico de armas, branqueamento de capitais e demais vantagens – aquele agente não tinha acesso à pessoa e à sua família.”*

Pereira (2010, p.143) definiu o agente infiltrado como *“aquele sujeito (agente da autoridade ou terceiro por si comandado) que não determina outrem à prática do crime, mantendo-se à margem da formação da vontade de cometer o ilícito criminal. Limitar-se-á a observar*

*a eventual prática de crimes e, se necessário, acompanhará a execução dos mesmos.”*

### *c. Agente Encoberto*

Por fim, e no que diz respeito ao agente encoberto, Meireis (1999) considera o agente encoberto como sendo passivo relativamente à decisão criminosa, estando a presenciar um crime num determinado lugar, a uma determinada altura, como poderia estar outra pessoa qualquer, ou seja, o agente encoberto é um agente de autoridade ou alguém atuando com o mesmo, que sem revelar quem é ou o que faz, frequenta locais conotados com o crime com a expectativa de encontrar possíveis delinquentes, não provoca o crime nem tem que conquistar a confiança de ninguém (Meireis, 1999, citado Oneto 2005).

Por seu lado, Valente (2009, citado por Coutinho, 2014, p.12) afirma que o agente encoberto “*não necessita de autorização para atuar nos meandros do crime e não está restringido a qualquer catálogo de crimes*”.

Para Loureiro (2013, p.35), está-se perante um agente encoberto quando este “*não determina outrem à prática de um crime, na medida em que a sua atuação é completamente passiva relativamente à formação da vontade ou tomada de decisão de prática de um facto ilícito*”.

### *d. Análise Comparativa*

Pelo atrás exposto, verifica-se que existe uma grande dificuldade em estabelecer a distinção entre os conceitos em análise, tornando-se necessário apresentar algumas comparações estabelecidas por diversos autores:

- ❖ Segundo Sousa (2003), o agente provocador estimula o suspeito à prática de atos ilícitos, agindo como comprador ou fornecedor de bens ou serviços ilícitos, enquanto o agente infiltrado limita-se a ganhar a confiança do suspeito, para ter acesso a informações, planos ou confidências;



- ❖ Para Martins (1984, citado por Oneto, 2005), o agente provocador é o funcionário que, tendo por missão prevenir a prática de um crime ou descobrir os autores de crimes já praticados, determina outrem, pela sua conduta, a praticar atos criminosos que, de outro modo, não seriam cometidos por aquele; já o agente infiltrado apenas procura descobrir crimes já praticados, reunindo informações ou recolhendo provas, não podendo igualmente denunciar a sua qualidade de funcionário;
- ❖ Pereira (1996, citado por Oneto, 2005), afirma que o agente encoberto não determina a prática de crimes, limitando-se a observar, enquanto que o agente provocador funciona como verdadeiro instigador desses crimes;
- ❖ Para Meireis (1999, citado por Oneto, 2005), o agente infiltrado nunca poderá incitar ou determinar a prática de um crime, pois desse modo transformar-se-ia num verdadeiro agente provocador, o que absorveria a infiltração;
- ❖ Para Rocha (1994, citado por Oneto, 2005), o agente infiltrado procura descobrir crimes já praticados, recolhe informações e provas, sem denunciar a sua qualidade de funcionário, enquanto que o agente provocador é o funcionário que na sua missão policial determina alguém a praticar crimes;
- ❖ Sousa (1992, citado por Oneto, 2005, p.126) considera agente infiltrado ou agente encoberto como “*o agente policial que se insinua junto dos autores e cúmplices do crime, ocultando a sua qualidade e identidade e ganhando a confiança destes, a fim de obter informações e provas contra eles, mas sem os determinar à prática de novas infracções*”.

Podemos assim afirmar que a generalidade dos autores não estabelece uma divisão tripartida no universo dos “*homens de confiança*”<sup>4</sup>, limitando-se a contrapor a atividade de provocação à de infiltração.

---

<sup>4</sup> “...todas as testemunhas que colaboram com as instâncias formais da perseguição penal, tendo como contrapartida a promessa da confidencialidade da sua identidade e actividade. Cabem aqui tanto os particulares (pertencentes ou não ao submundo da criminalidade) como os agentes das instâncias formais, nomeadamente da polícia

### *e. Conclusão*

Em jeito de conclusão, verifica-se que não é frequente a autonomização da figura do agente encoberto; na verdade, a maioria das construções dogmáticas incluem a figura do encoberto na definição de agente infiltrado, considerando-os sinónimos ou “*dois pólos de uma mesma realidade*” e falando-se indistintamente de “*agente infiltrado ou agente encoberto*”, limitando-se a distinção à contraposição da sua atuação face à do agente provocador (Leandro, 2013).

Isabel Oneto (2005, p.139) nega uma divisão entre a figura do infiltrado e a do encoberto e admite que, “*a operar uma distinção entre as duas figuras, o agente encoberto possa ser uma sub-espécie do agente infiltrado*”.

No entanto, é nosso entendimento que existe distinção entre a figura de agente infiltrado e agente encoberto, posição esta baseada na opinião de Alves Meireis, o qual considera que o agente encoberto é uma figura mais afastada do provocador do que o agente infiltrado, caracterizando-se a sua atuação pela “*absoluta passividade relativamente à decisão criminosa*” (Meireis, 1999).

A principal característica do agente infiltrado reside na passividade da sua atuação. No entanto, no agente encoberto essa passividade é ainda mais notória, já que, ao contrário do infiltrado, o encoberto não estabelece com os visados qualquer relação de confiança; ele “*frequenta os lugares conotados com o crime, v. g., bares, cafés, supermercados, estações de caminhos de ferro e outros lugares abertos ao público, com a finalidade de identificar, e eventualmente deter, possíveis suspeitos da prática de crimes, (...) sem contudo determinar a prática de qualquer crime ou conquistar a confiança de alguém*” (Gonçalves, et al., 2001, p.303).

A diferença entre a atuação do agente infiltrado face ao agente encoberto é muito ténue, no entanto, o estabelecimento da relação de confiança com o visado, no caso do infiltrado, e a ausência dessa rela-

---

(...), que disfarçadamente se introduzem naquele submundo ou com ele entram em contacto; e quer se limitem à recolha de informações (...), quer vão ao ponto de provocar eles próprios a prática do crime.” (Gonçalves, Alves e Valente, 2001, p. 220)

ção no quadro do encoberto (uma vez que este se abstém de estabelecer um contacto direto com o investigado), aponta necessariamente para formas distintas de atuação que cristalizam diferentes graus de ofensa aos direitos fundamentais, razão pela qual defendemos a diferenciação dos conceitos e consideramos que ambas as figuras são “atores” das ações encobertas.

### 3. Ordenamento Jurídico

A figura do Agente Infiltrado recebeu em Portugal consagração legal com o Decreto-Lei (DL) n.º 430/83, de 13 de dezembro (Lei da Droga), mas em 2001 o legislador criou um «regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal», aprovado pela Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, passando assim a existir a figura do Agente Encoberto, tendo esta nova Lei revogado toda a legislação anterior nesta matéria e alargou o âmbito de aplicação das ações encobertas até então restrito ao âmbito do combate ao tráfico de droga e das medidas de combate à corrupção e à criminalidade económico-financeira. Este regime foi novamente ampliado pelo artigo 188.º, n.º 2 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, e pelo artigo 19.º da Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro, alargando assim o catálogo de crimes (Apêndice A) passíveis de serem investigados através de ações encobertas.

#### *a. Evolução Legislativa*

O Agente Infiltrado surgiu pela primeira vez na ordem jurídica portuguesa no DL n.º 430/83, de 13 de dezembro, a denominada Lei da Droga, sendo que o n.º 1 do Artigo (Art.º) 52.º estabelecia que *“Não é punível a conduta do funcionário de investigação criminal que, para fins de inquérito preliminar, e sem revelação da sua qualidade e identidade, aceitar directamente ou por intermédio de um terceiro a entrega de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas.”*

Da análise do artigo acima descrito, constata-se a referência a um *“funcionário de investigação criminal”* que não revela *“a sua qualidade*

*e identidade*”, características essenciais do atual conceito de agente infiltrado/encoberto.

A Lei da Droga foi posteriormente alterada pelo DL n.º 15/93, de 22 de janeiro, tendo este novo diploma mantido o conteúdo do Art.º 52.º daquela Lei, alterando apenas a sua numeração, passando a ser o Art.º 59.º.

Este novo diploma consagrou o regime de entregas controladas e criminalizou o branqueamento de benefícios resultantes do tráfico de estupefacientes (Art.º 23.º), bem como estabeleceu, no seu Art.º 51.º, n.º 1, que “*para efeitos do disposto no Código de Processo Penal, e em conformidade com o n.º 2 do artigo 1.º do mesmo Código, consideram-se equiparadas a casos de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada as condutas que integrem os crimes previstos nos artigos 22.º a 25.º e 28.º desta lei*”, ou seja, o tráfico de drogas passou a ser equiparado a casos de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada.

Mais tarde, com a publicação da Lei n.º 36/94, de 29 de setembro – “*Medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira*” – o recurso a um agente infiltrado foi extensivo aos crimes de corrupção e criminalidade económica e financeira, tendo esta nova Lei ampliado o catálogo de crimes em que era admissível a utilização de agentes infiltrados/encobertos e expandido o seu campo de atuação (Oneto, 2005).

Posteriormente, a Lei n.º 45/96, de 3 de setembro, alterou o DL n.º 15/93, de 22 de janeiro, e alargou o âmbito de atuação do agente infiltrado na prevenção e repressão dos crimes de tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas (Oneto, 2005).

Com a alteração da nova Lei, a epígrafe do artigo 59.º (“*Conduta não punível*”), do DL n.º 15/93, de 22 de janeiro, foi alterada para “*Condutas não puníveis*”, e foi consagrada pela primeira vez a intervenção de um terceiro (agente não policial) no âmbito destas operações: “*Não é punível a conduta de funcionário de investigação criminal ou de terceiro actuando sob controlo da Polícia Judiciária (...)*” (Oneto, 2005).

Por outro lado, a Lei n.º 45/96, de 3 de setembro, aditou ao DL n.º 15/93, de 22 de janeiro, o Art.º 59.º- A, sendo que na epígrafe deste novo

artigo (“*Proteção de funcionário e de agente infiltrados*”) se fez pela primeira vez referência expressa à figura do agente infiltrado.

### ***b. Regime Jurídico Atual***

O RJAEPIC, através do seu Art.º 7.º, revogou expressamente os Art.ºs 59.º e 59.º-A da Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, e o Art.º 6.º da Lei n.º 36/94, de 29 de setembro.

De acordo com o n.º 2 do Art.º 1.º do RJAEPIC, “*consideram-se acções encobertas aquelas que sejam desenvolvidas por funcionários de investigação criminal ou por terceiro actuando sob o controlo da Polícia Judiciária para prevenção ou repressão dos crimes indicados nesta lei, com ocultação da sua qualidade e identidade*”, pelo que se conclui que o recurso a acções encobertas e agentes encobertos/infiltrados está restringido à Polícia Judiciária (PJ), embora existam algumas exceções (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – SEF), como se fará referência mais à frente neste trabalho.

Até à entrada em vigor do RJAEPIC, o recurso a agentes infiltrados/encobertos era apenas admissível na prevenção e repressão dos crimes de tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, do crime de corrupção e de criminalidade financeira; com esta nova Lei, o catálogo de crimes em que é admissível o recurso a um agente encoberto foi amplamente alargado, mantendo-se no entanto os crimes já anteriormente previstos, nomeadamente nas alíneas j), l), m), n), o), p) e q) do artigo 2.º do RJAEPIC (**Apêndice A**).

O Art.º 3.º do RJAEPIC define os requisitos das acções encobertas.

O n.º 1 do Art.º 3.º começa então por estabelecer que “*as acções encobertas devem ser adequadas aos fins de prevenção e repressão criminais identificados em concreto, nomeadamente a descoberta de material probatório, e proporcionais quer àquelas finalidades quer à gravidade do crime em investigação*”, enquanto o n.º 2 diz que “*ninguém pode ser obrigado a participar em acção encoberta*”, pelo que se pode entender que um agente encoberto/infiltrado será sempre assente numa conduta voluntária do próprio agente, policial ou terceiro.

O recurso às ações encobertas pode ocorrer de duas formas distintas, o que implica ações diferentes por parte dos OPC e dos magistrados do Ministério Público (MP) ou do Juiz de Instrução Criminal (JIC), de acordo com os n.º 3, 4 e 5 do Art.º 3.º do RJAEPIC, como será melhor explanado no capítulo seguinte deste trabalho.

A PJ, enquanto OPC de referência no que diz respeito ao recurso a agentes encobertos, está obrigada a relatar a intervenção destes à autoridade judiciária competente no prazo máximo de quarenta e oito horas após o termo da mesma (n.º 6 do Art.º 3.º do RJAEPIC).

O n.º 3 do Art.º 4.º do RJAEPIC, fala sobre a proteção do OPC ou terceiro que assume o papel de agente encoberto, sendo de realçar que a autoridade judiciária competente pode, oficiosamente ou a requerimento da PJ, autorizar que o agente encoberto que tenha atuado com identidade fictícia preste depoimento sob esta identidade em processo relativo aos factos objeto da sua atuação.

O Art.º 5.º da referida Lei estabelece um regime de identidade fictícia, sendo que apenas a PJ e o SEF podem recorrer a este regime, ou seja, os terceiros que atuem sob controlo da PJ não estão autorizados a usar identidade fictícia, e sempre no âmbito de ações encobertas, de acordo com o disposto no n.º 1 do Art.º 5.º conjugado com o n.º 2 do Art.º 1.º do RJAEPIC.

Por fim, o n.º 1 do Art.º 6.º do RJAEPIC, isenta de responsabilidade o agente encoberto que pratique atos preparatórios ou de execução de uma infração, no âmbito de uma ação encoberta e desde que esses atos não configurem instigação ou autoria mediata da infração, desde que previamente autorizados pela autoridade judiciária competente.

Depois de efetuada a análise do RJAEPIC, importa referir que no âmbito das ações encobertas encontramos mais diplomas legais que fazem referência a este tipo de ações.

Falamos em concreto da Lei n.º 104/2001, de 25 de agosto, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho e da Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro.

A Lei n.º 104/2001, de 25 de agosto, efetuou a primeira alteração à Lei n.º 144/99, de 31 de agosto, que aprova a lei da cooperação judiciária internacional em matéria penal, tendo aditado a esta Lei o Art.º 160.º- A, que no seu n.º 1 estabelece que “*os funcionários de investigação criminal de outros Estados podem desenvolver ações*

*encobertas em Portugal, com estatuto idêntico ao dos funcionários de investigação criminal portugueses e nos demais termos da legislação aplicável*”, necessitando tais operações de autorização por parte de um juiz do Tribunal Central de Instrução Criminal, sob proposta de um magistrado do MP junto do Departamento Central de Investigação e Ação Penal, nos termos do n.º 3 do Art.º 160.º - A.

A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, sendo que o seu artigo 188.º, n.º 2 refere que “*as ações encobertas desenvolvidas pelo SEF, (...) seguem os termos previstos na Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto*”, de acordo com o catálogo definido no **Apêndice A**.

A Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro, que aprova a Lei do Cibercrime, faz também referência às ações encobertas, nomeadamente no seu artigo 19.º, sendo que alarga o catálogo de crimes em que é admissível o recurso a ações encobertas, conforme consta do **Apêndice A**.

#### 4. Ações Encobertas: Técnica Especial de Investigação Criminal

As ações encobertas, bem como a proteção de testemunhas, a gestão e o controlo de colaboradores, as entregas controladas, o seguimento e a vigilância eletrónica e a interceção de comunicações e registo de voz e imagem, são técnicas especiais de investigação criminal, que são aplicadas como instrumento de suporte em ações de investigação policial de natureza pró-ativa, embora sem prejuízo de poder ser utilizada em ações de investigação reativa (Sintra, 2010).

Neste sentido, Sintra (2010, p. 177) refere que as técnicas especiais de investigação criminal, no geral, mas em particular as ações encobertas, “*... destinam-se a apoiar as unidades de investigação na pesquisa, deteção e recolha de dados, notícias ou provas, não acessíveis de outro modo, que permitam caracterizar e antecipar cenários delituosos e elaborar planos de atuação fáveis e consistentes que conduzam a subsequentes intervenções policiais com resultados de excelência.*”.

De realçar que para a “ativação” das ações encobertas, por funcionário ou terceiro (sobre alçada da PJ) como técnica especial é exigido:

- ❖ Que vigorem os **princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade** em relação aos fins de prevenção e repressão criminais identificados em concreto e à gravidade do crime em investigação;
- ❖ **Autorização prévia** (autoridade judiciária): no âmbito de um inquérito, depende de prévia autorização do competente magistrado do MP, sendo obrigatoriamente comunicada ao JIC (n.º 3 do Art.º 3.º do RJAEPIC); no âmbito da prevenção criminal, do JIC, mediante proposta do Ministério Público (n.º 4 e 5 do Art.º 3.º do RJAEPIC);
- ❖ **Duplo controlo** (autoridade policial e autoridade judiciária): antes, durante e após as operações (n.º 6 do Art.º 3.º do RJAEPIC); e
- ❖ **Dupla dependência** (autoridade policial e autoridade judiciária): dependência técnica e tática da autoridade policial e dependência funcional da autoridade judiciária.

Mas então a quem caberá atuar no caso de ações encobertas? Será que qualquer Força e Serviço de Segurança pode realizar ações encobertas?

No geral, o n.º 2 do Art.º 1.º do RJAEPIC e o n.º 188.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho estabelecem quem pode desenvolver as ações encobertas.

Porém, há quem entenda que o legislador não limitou a utilização desta técnica especial apenas à PJ ou ao SEF, uma vez que no n.º 2 do Art.º 1.º do RJAEPIC, este refere que as ações encobertas são “... *desenvolvidas por funcionários de investigação criminal ou por terceiro actuando sob o controlo da Polícia Judiciária* ...” (negrito nosso), pelo que o centro da questão reside na definição de funcionários de investigação criminal. Ora a definição de funcionário encontra-se plasmada no Art.º 386.º do Código Penal (CP), sendo esta muito abrangente, onde se inclui os agentes e militares das Forças de Segurança. Pelo que, entendem razoável afirmar que os funcionários de investigação criminal são todos os elementos das Forças e Serviços de Segurança, a quem caiba realizar atividades de investigação criminal e tal se encontre plasmado na sua Lei Orgânica.



Por outro lado, há quem entenda que com a referência a funcionários de investigação criminal apenas se quis incluir os inspetores da PJ. Argumenta-se, neste sentido, que se o legislador tivesse acolhido a possibilidade do agente encoberto poder ser também um funcionário da investigação criminal da Guarda Nacional Republicana (GNR) ou da Polícia de Segurança Pública (PSP), não teria estabelecido no n.º 2, do Art.º 1.º que o terceiro teria de atuar somente sob o controlo da PJ. Alega-se ainda que os n.º 6 do Art.º 3.º, n.º 2 e 3 do Art.º 4.º, n.º 2 do Art.º 5.º todos do RJAEPIC, apenas fazem alusão à PJ e não a outros OPC, ainda que em momento posterior se tenha alargado essa técnica ao SEF. Por fim, alega-se que o RJAEPIC, a Lei do Cibercrime (Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro) e o Regime Jurídico dos Estrangeiros (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho) apenas fazem referência a crimes cuja investigação é da competência reservada da PJ ou do SEF, consoante os casos, nos termos da Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC – Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, alterada pelas Leis n.º 34/2013, de 16 de maio e n.º 38/2015, de 11 de maio), vedando neste prisma o seu acesso às Forças de Segurança, nomeadamente à GNR e PSP (Bravo, 2012).

É certo que a competência em matéria de investigação criminal dos crimes previstos no Art.º 2.º do RJAEPIC e do artigo 19.º da Lei do Cibercrime é da PJ, e no Art.º 188.º do Regime Jurídico dos Estrangeiros é do SEF, embora a investigação de alguns deles possa ser deferida a outros OPC, nos termos do Art.º 8.º da LOIC. Porém, sucede que, nas situações em que a investigação possa ser deferida a outros OPC, não se poderá recorrer em princípio à figura do agente infiltrado, uma vez que estaremos perante casos que não abrangem uma elevada complexidade, bem como não exigem a utilização de técnicas de investigação sofisticadas, daí resultar a possibilidade de deferimento da investigação criminal a outros OPC (Bravo, 2012).

Em suma, do RJAEPIC resulta que o legislador apenas pretendeu atribuir esta técnica de investigação à PJ, podendo esta utilizar um funcionário da própria organização ou um terceiro, pois ao longo das várias normas legais apenas são feitas referências à PJ, tendo posteriormente, como já referido, sido atribuída esta técnica de investigação ao SEF, apenas para um catálogo específico de crimes, pelo que parece

excluir os demais OPC. É certo que a lei não enquadra quem pode ser identificado como terceiro. Porém, é comumente aceite que serão pessoas com ligações ao meio criminoso, escolhidas com bastantes cautelas, sendo estas utilizadas principalmente para introduzir o agente encoberto / infiltrado no seio de um determinado ambiente criminoso.

## 5. A prova: sua admissibilidade

O agente infiltrado / agente encoberto, como meio de obtenção de prova no âmbito da atividade de investigação criminal, tem sido tema de estudo e matéria para discussões contraditórias ao longo do tempo, tendo sido regulamentada a sua atuação na maior parte dos países, pelo que Portugal não é uma exceção. Porém, em Portugal, pouco ou nada se sabe sobre a utilização das ações encobertas no combate à criminalidade organizada.

Como anteriormente referido, foi em 2001 que o legislador criou o RJAEPIC, que veio revogar alguns artigos constantes em dispersa legislação sobre esta matéria e alargar o âmbito de aplicação das ações encobertas, que se encontrava limitado ao âmbito do combate ao tráfico de droga e das medidas de combate à corrupção e à criminalidade económico-financeira. Este regime veio a ser ampliado através do Art.º 19.º da Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro, e do n.º 2 do Art.º 188.º da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho.

Uma das figuras mais criticadas e controversas da história penal, que nasceu dos procedimentos adotados por agentes de autoridade, é o agente provocador. Este é considerado o verdadeiro instigador de um ilícito tentado ou consumado, tendo por objetivo a obtenção provas condenatórias, contra alguém que tem uma carreira delituosa e que, o mais provável, é voltar a cometer crimes que vem praticando (Palma, 2011).

Segundo Palma (2011), o inaceitável na figura do agente provocador reside no facto de, sem ele, o ato ilícito não se verificar naquelas condições de lugar, tempo e modo, referindo que àquele não lhe falta a intenção de praticar o crime, nem que seja pelo menos na forma tentada. Neste sentido, o seu dolo não é afastado, ainda que em última

instância, o agente, “ora instigador”, pretenda a punição do delinquente que é autor material do crime.

Para Palma (2011), o agente provocador é o verdadeiro autor moral, pervertendo a “*função constitucional de defesa da legalidade democrática atribuída à polícia*”.

Sendo o agente provocador agente do próprio crime, esta figura é sempre inadmissível face à ordem jurídica portuguesa, uma vez que a lei em circunstância alguma o prevê: nem a Constituição da República Portuguesa (CRP), nem o Código de Processo Penal (CPP) (Gonçalves, et al., 2001).

Neste sentido, segundo Gonçalves, et al. (2001, p.261) “... as provas assim obtidas são ainda reconduzíveis aos «métodos proibidos de prova», face ao disposto na última parte da alínea a) do n.º 2 do Art.º 126.º do CPP – utilização de meios enganosos – sendo, por isso, nulas, não podendo ser utilizadas (n.º 1 do Art.º 126.º), a não ser para o seguinte e exclusivo fim: proceder criminalmente contra quem as produziu (agente provocador), nos termos do n.º 4 do mesmo preceito legal”.

O agente encoberto, que no âmbito da lei pode atuar com identidade fictícia, não pode instigar ao cometimento de um crime nem ser seu autor mediato, porquanto estaríamos no universo do agente provocador ou na sua responsabilização criminal.

A fronteira entre agente encoberto, agente infiltrado e agente provocador parece assim ser bastante ténue, mas é intransponível, uma vez que prevenir, provar ou instigar a ocorrência de um crime, tendo por base a possibilidade daquele individuo cometer no futuro um ato ilícito, são realidades distintas.

Assim sendo, em termos de legalidade, advém uma questão: **Será a prova recolhida contra o “criminoso” durante a ação encoberta legalmente admissível?** A resposta é: depende da figura utilizada.

- a) **Agente Encoberto / Agente Infiltrado** – toda a prova que tenha sido recolhida, por agente encoberto ou por agente infiltrado, desde que não tenham instigado o autor do crime a cometer o ilícito, ou seja, não tenham atuado como agente provocador, é legalmente aceite. Conforme refere o Prof. Germano Marques

da Silva (2005, p. 75), “... a questão dos agentes ... infiltrados não têm a mesma tensão da dos agentes provocadores e por isso é de admitir que, no limite, se possa recorrer a estes meios de investigação.”;

- b) **Agente Provocador** – a prova recolhida, nos termos da alínea a) do n.º 2 do Art.º 126.º do CPP, não é legalmente aceite (uma vez que utiliza meios enganosos e é visto como agente do próprio crime).

De salientar que o regime de prova proibida português não se foca na prova proibida, mas nos métodos de prova proibida que geram provas proibidas, apresentando estas, segundo Pinto & Beleza (2014) vários níveis de incidência, conforme **Apêndice B**.

Porém, deverá ter-se atenção que toda a prova recolhida anteriormente ao ato de investigação poderá ser utilizada, se não para aquele crime em concreto, para outros que tenham ocorrido (notícia do crime) ou outros que se possam provar os atos preparatórios, desde que sem intervenção direta do ora “agente provocador”.

No quadro normativo em vigor, a atuação do agente provocador é normalmente entendida como ilegítima, encontrando-se nos limites das proibições de prova, existindo o consenso da jurisprudência e da doutrina de que importa distinguir os casos em que a atuação do agente encoberto cria uma intenção criminosa até então inexistente (atua como agente provocador), dos casos em que o sujeito já está implícita ou potencialmente inclinado a delinquir e a atuação do agente encoberto (mesmo atuando como agente provocador) apenas põe em marcha aquela decisão. Ou seja, importa efetuar a distinção entre a conceção de uma oportunidade com vista à concretização de uma intenção criminosa, e a conceção dessa mesma intenção.

Em suma, no regime legal português, a atuação do agente provocador é ilegal e, se o agente infiltrado/encoberto atuar como agente provocador, o seu comportamento é contrário às normas e aos princípios de um Estado de Direito Democrático, colocando em causa o consignado no n.º 8 do Art.º 32.º da CRP. A Justiça não acolhe a ideia da utilização de meios ilícitos porque determinado suspeito tem uma “*propensão natural para o crime, cuja materialização depende apenas*

*de um incitamento, de uma provocação*”, considerando ainda que a verdade material não é um valor supremo e a procura desta não pode ser realizada por meios criminosos (Gonçalves, et al., 2001, pp. 32-33).

A provocação, em matéria de proibição de prova, só intervém se essas atuações visam incitar outra pessoa a cometer um ilícito que, sem essa intervenção, não teria lugar, com o objetivo de obter a prova de um ilícito que sem essa conduta não existiria.

Assim sendo, se o cometimento de um crime foi desencadeado/determinado através de um agente encoberto / infiltrado, atuando como agente provocador, a prova obtida é nula, por ser inadmissível, pois foi utilizado meio enganoso, proibido por lei, já que afeta a liberdade de vontade ou de decisão do(s) suspeito(s). A atividade do agente provocador não pode assim deixar de ser considerada ilícita, pelo que, as provas obtidas desta forma são provas proibidas, por inadmissíveis face, desde logo, ao Art.º 125.º do CPP, que estabelece que apenas “*são admissíveis as provas que não forem proibidas por lei.*”. Por outro lado, a investigação de crimes fora de catálogo (**Apêndice A**) ou sem prévia autorização da entidade competente com recurso ao agente infiltrado / encoberto será ilícito, devendo as provas obtidas desta forma serem consideradas nulas por proibidas, nos termos dos artigos 125.º e 126.º, n.º 2, al. a) do CPP.

## 6. Responsabilidade Criminal do agente encoberto

A jurisprudência e a doutrina privilegiam a regulamentação do problema dos agentes encobertos (em contraponto com os agentes provocadores e infiltrados) na sua dimensão processual, sendo de realçar que do RJAEPIC resulta a consagração expressa, no seu n.º 1 do Art.º 6.º, de uma cláusula de “*isenção de responsabilidade*” do agente encoberto, constituindo ao mesmo tempo uma restrição às suas possibilidades de atuação legítima, exigindo, por conseguinte, uma interpretação e determinação exata do seu alcance, pois estas ações confinam em si sentimentos de melindre, ainda para mais quando essa atuação possa envolver ou vir a envolver a prática de ilícitos típicos criminais (Loureiro, 2013). Esta cláusula é considerada de forma unânime pela

doutrina (alínea b do n.º 2 do Art.º 31.º do CP) como uma causa de exclusão ou de justificação da ilicitude, traduzida no cumprimento integral de um dever.

Neste sentido, está admitida a isenção de responsabilidade do agente encoberto, não sendo punível “*a conduta do agente encoberto que, no âmbito de uma ação encoberta, consubstancie a prática de atos preparatórios ou de execução de uma infração em qualquer forma de comparticipação diversa da instigação e da autoria mediata, sempre que guarde a devida proporcionalidade com a finalidade da mesma.*”, ou seja, o agente infiltrado/encoberto pode colaborar na atividade criminosa, auxiliando os sujeitos a nível material ou moral, podendo também praticar atos de execução do crime até um determinado limite, contudo essa prática de atos de execução e auxílio só é lícita se já estiver em funcionamento a atividade criminosa (Gonçalves, et al., 2001).

Da análise do preceito legal, tendo por base os pressupostos apresentados por Loureiro (2013) e por Neves (2012), verificamos que o legislador pretendeu resguardar o agente consignado nas ações encobertas, determinando que aquele não seja sujeito a responsabilidade penal pela sua atuação no âmbito daquela ação. Porém, não o fez de forma arbitrária, porquanto, determinou alguns requisitos para a sua admissibilidade.

- ❖ **Requisito 1:** Pressuposto da procedibilidade ou da legalidade, ou seja, o agente [encoberto ou infiltrado] só é isento de responsabilidade penal se atuar ao abrigo do RJAEPIC, o que pressupõe em primeiro lugar, a existência de prévia autorização judiciária, em segundo lugar, de crimes taxativamente incluídos no catálogo (desde que se verifique a prevenção ou repressão como finalidade), e por último que este tipo de técnica seja reservado à PJ ou ao SEF, conforme o crime de catálogo a investigar, pelo que em caso contrário aquele agente não atua “*no âmbito de uma ação encoberta*” como impõe aquela norma.
- ❖ **Requisito 2:** pressuposto da ausência de provocação do crime, onde se exige que a participação do agente no cometimento do crime, tenha acontecido numa forma de comparticipação diferente da instigação e da autoria mediata.

Segundo Neves (2012), o n.º 1 do Art.º 6.º do RJAEPIC ao referir que “*não é punível a conduta do agente encoberto que (...) consubstancie a prática de actos preparatórios ou de execução de uma infracção em qualquer forma de comparticipação diversa da instigação e da autoria mediata*”, suscita que a intenção do legislador teve como objetivo delimitar a noção de agente encoberto, vindo assim a excluir a admissibilidade do agente provocador, daí que o agente [encoberto ou infiltrado] não possa atuar como instigador ou como autor mediato do crime. Neste sentido, Neves (2012) baseando-se em Pereira (2001) refere o seguinte:

- Desta noção, é possível retirar que ao agente é inadmissível poder ser autor singular de determinado tipo de delito, uma vez que mais do que um provocador da infração, este seria o único agente do crime cometido;
- Esta isenção de responsabilidade inclui ainda a coautoria e a cumplicidade, na medida que nada impede que o agente participe num crime em conjunto com elementos da organização investigada, desde que respeitados os princípios da adequação e proporcionalidade cominados pelo Art.º 6.º do RJAEPIC.

É certo que na maioria das vezes para que o agente seja aceite como elemento de confiança no seio da organização criminosa, este tenha que cometer determinado tipo de crime(s), pelo que se torna imprescindível, desde que essencial para o sucesso da operação, que aquele atue legitimado pela Lei na prática do referido crime. Porém, ressalva-se que esta comparticipação nunca poderá confundir-se com a instigação à prática do crime junto dos demais participantes.

- ❖ **Requisito 3: Pressuposto da necessidade / subsidiariedade**, onde o agente só poderá ser cúmplice ou coautor da prática de um crime se tal for uma consequência necessária do desenvolvimento da investigação e desde que imprescindível para o início ou a continuação da investigação das atividades daquela orga-

nização criminosa investigada. Tem de existir conhecimento da autoridade judiciária e a referida participação ser imperativa para o fim da investigação e desde que inalcançável por outros meios menos gravosos.

- ❖ **Requisito 4:** Pressuposto da proporcionalidade, segundo o qual se deve efetuar um juízo de ponderação entre o ato criminoso cometido pelo agente e o fim da investigação que se baseia nos dados averiguados sobre os delitos cometidos pela organização criminosa investigada, as circunstâncias em que ocorreram e os seus autores. Ou seja, o juízo de proporcionalidade deve ter em conta a(s) pessoa(s) visada(s), os bens jurídicos que possam vir a ser afetados, a gravidade de atuação da organização criminal investigada e, por outro lado, à repercussão social daquela ação e aos princípios constitucionalmente protegidos.

Efetuada a análise dos pressupostos, cabe aprimorar a natureza desta “isenção de responsabilidade”, estabelecida pelo Art.º 6.º do RJAEPIC.

Neste sentido, Neves (2012) constata que esta “desresponsabilização” não constitui uma cláusula de atipicidade, uma vez que não existe “*cognoscibilidade pelos destinatários das normas incriminadoras, dada a natureza das ações encobertas*” (Pereira, 2001, p.244). Por outro lado, também não constitui uma causa desculpante da ilicitude, ou seja, apesar de efetuar uma ação encoberta legalmente aceite/aprovada não se subsume que estamos perante um facto típico e culposo desculpável. Na senda do mesmo autor, por nos parecer a mais correta, a ação encoberta resulta exclusivamente de um meio de prevenção e repressão da criminalidade previamente autorizada pela autoridade judiciária onde intervêm outros agentes policiais ou terceiros, pelo que se se defendesse o Art.º 6.º do RJAEPIC como causa desculpante, tal sugeriria que a ação encoberta apenas iria aproveitar ao próprio agente e que um possível caso de erro seria aqui irrelevante, porque a causa desculpante verifica-se independentemente da existência de dolo. Por último, Neves (2012) apresenta a hipótese de “causa de justificação”, onde a existência de dolo seria fundamental e que este teria que compreender os pressupostos da causa de justificação, elencados no



Art.º 31.º do CP, sob pena de existir responsabilização criminal nos termos do Art.º 16.º do CP. Porém, segundo o mesmo autor, se defendermos esta hipótese deparamo-nos com vários problemas: Em primeiro lugar, esta “*causa de justificação estendia-se aos restantes participantes no facto típico, depois, não seria permitido o uso de legitima defesa como reacção à actuação do agente encoberto por esta ser “licita” e, por último, aquele que sofresse prejuízos decorrentes da acção do agente, não os podia ver ressarcidos em sede de responsabilidade civil contra o estado.*” (Neves 2012, p.37).

Porém, Neves acolhe o sentido de Pereira (2001), que julgamos ser este o do legislador, entendendo que o agente [encoberto ou infiltrado] atua mediante uma causa de justificação, que possibilita, neste âmbito, que o Estado esteja forçado a indemnizar civilmente os danos provocados pelo agente “*(...) e que o terceiro possa reagir, por legitima defesa, à conduta do agente encoberto.*”, tal como prevê o Art.º 16.º da Convenção de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal de 2000 (Neves, 2012, p.37). Segundo o mesmo autor, esta é “*(...) a única solução que consegue harmonizar o direito de protecção do agente encoberto e o direito do terceiro de não ser afectado pela aquela acção.*” (Neves, 2012, p.37).

Em suma, o legislador tem consciência de que o agente atuando no âmbito das ações encobertas poderá praticar atos que seriam vistos noutras circunstâncias como ilícitos criminais, motivo pelo qual consagrou no RJAEPIC um regime de isenção da responsabilidade penal por aquelas atuações, desde que estas sejam consequência necessária do desenvolvimento da investigação, guardem a devida proporcionalidade tendo em atenção a finalidade da mesma e não constituam uma ação provocatória ao cometimento do crime. Porém, a existência desta isenção depende do que seja considerado punível ou não punível na atuação do agente, sem prejuízo da possibilidade deste invocar alguma causa de justificação, quer da exclusão da ilicitude ou da culpa, o que dependerá sempre da rigorosa verificação dos seus requisitos (Loureiro, 2013).

## 7. Conclusões

A distinção entre as figuras de agente provocador, infiltrado e encoberto não é consensual na doutrina portuguesa.

O conceito de agente encoberto surgiu aquando da implementação do RJAEPIC, sendo relativamente recente, em contraponto ao conceito de agente infiltrado, que é anterior, tendo recebido consagração legal com o DL n.º 430/83, de 13 de dezembro; porém, a primeira vez que na lei se efetua referência expressa à figura do agente infiltrado é através do Art.º 59.º-A do DL n.º 15/93, de 22 de janeiro, aditado através da Lei n.º 45/96, de 3 de setembro.

Se o conceito de agente provocador nos parece pacífico, pois existe extensa jurisprudência e doutrina sobre o assunto e é unanimemente considerado inadmissível face à ordem jurídica portuguesa, dado que a CRP e o CPP em circunstância alguma o preveem, porquanto agente do próprio crime, sendo considerado o verdadeiro instigador de um ilícito tentado ou consumado, o mesmo não acontece com os conceitos de agente infiltrado e agente encoberto.

Nestes conceitos, verificamos que existem autores que consideram as figuras do agente encoberto e agente infiltrado como sendo iguais, e outros como sendo distintas. Porém, quanto a estes últimos, encontramos conceitos que vão no sentido de definir estas duas figuras fora do RJAEPIC, o que não nos parece o mais correto, porquanto se para o agente infiltrado não nos apresentaria quaisquer dúvidas, para o agente encoberto poderíamos interpretar que todas as Forças de Segurança poderiam atuar através desta figura.

Neste sentido, após análise dos seus conceitos, defendemos a diferenciação destes e consideramos que ambas as figuras são “atores” das ações encobertas, pelo que de forma a terminar com as dúvidas e indefinições, apresentamos de seguida o que entendemos por agente encoberto, baseando-nos em Meireis (1999, citado por Gonçalves, et al., 2001), já que a distinção com o conceito de agente infiltrado se baseia na conquista de confiança pessoal dos suspeitos: *Agente Encoberto – inspetor (da PJ ou SEF) ou um cidadão particular (sob o controlo da PJ ou do SEF), que, no âmbito de ação encoberta previamente autorizada por entidade competente, atua sem divulgar a sua*

*identidade ou qualidade, não tendo que conquistar a confiança de ninguém, frequenta locais conotados com o crime, acompanha os factos que vão decorrendo, mantendo-se informado dos acontecimentos e, se necessário, pratica atos de execução, tendo por objetivo adquirir provas para a incriminação de determinados suspeitos ou apenas a obtenção da notícia do crime.*

Efetuada a distinção de conceitos e após analisarmos quer a questão da admissibilidade da prova produzida pelo agente infiltrado / encoberto, quer a responsabilidade criminal da sua atuação, estamos capacitados a responder à pergunta inicial: **“Quais as principais consequências do recurso à figura do agente encoberto na atividade de investigação criminal?”**

O recurso à figura do agente encoberto só poderá ser efetuada no âmbito do RJAEPIC, desde que autorizado pela autoridade judiciária competente, onde se requer que vigorem os princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em relação aos fins de prevenção e repressão criminais identificados em concreto e à gravidade do crime em investigação.

As principais consequências do recurso à figura do agente encoberto na atividade de investigação criminal dependem se esta figura se comportou, ou não, como agente provocador.

Assim sendo, quando o agente encoberto atua no âmbito do RJAEPIC, de forma distinta da figura de agente provocador, goza de um regime de isenção de responsabilidade penal pelas suas atuações e vê a prova por si recolhida ser admissível por não existir instigação à prática de um crime. *A contrário sensu*, atuando aquele como agente provocador, ou seja, adotando um comportamento contrário às normas e aos princípios de um Estado de Direito Democrático, de forma a colocar em causa o plasmado no n.º 8 do Art.º 32.º da CRP, e por conseguinte, cometendo ou instigando à prática de um crime, a prova por este obtida é nula, por ser inadmissível, nos termos dos artigos 125.º e 126.º, n.º 2, al. a) do CPP, pois foi utilizado meio enganoso, logo proibido por lei, já que afeta a liberdade de vontade ou de decisão do(s) suspeito(s).

Por outro lado, caso a sua atuação não guarde a devida proporcionalidade face à finalidade da investigação e/ou constitua uma ação

provocatória ao cometimento de crime, poderá o agente encoberto ser penalmente responsabilizado pela sua atuação, sem prejuízo deste invocar alguma causa de justificação, quer da exclusão da ilicitude ou da culpa.

Em jeito de conclusão, verifica-se que o recurso ao agente encoberto, que consiste numa técnica extraordinária de prevenção e repressão criminal e de apoio à atividade de investigação criminal quando se mostra impossível ou deveras difícil recolher prova da prática de um crime de outra forma, e ainda que esta figura esteja envolta na noção de engano, suscite controvérsia na sua forma de atuação e crie restrição de alguns direitos fundamentais, será admissível, bem como legítima quando a sua atuação se encontre balizada na estrita previsão legal, mormente por respeito à CRP quanto à restrição de direitos, liberdades e garantias, ao CPP e ao RJAEPIC.

Quanto à possibilidade das ações encobertas, como técnica especial de investigação criminal, poderem vir a ser estendidas a outros “funcionários de investigação criminal”, parece-nos razoável afirmar que num futuro próximo, atendendo à realidade portuguesa, sua particularidade, limitações e problemáticas, esta técnica possa ser atribuída aos demais OPC que desenvolvem atividades de investigação criminal, dado que estes já executam outras técnicas especiais, mormente de interceção de comunicações e registo de voz e imagem, para além de determinadas ações que se confundem com a figura do agente encoberto / infiltrado, mas que por falta de prévia autorização de entidade competente, assim não são entendidas, designando-se de ações de vigilância, bem como designando os terceiros de “informadores”.

## BIBLIOGRAFIA

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 1983. *Tipifica novos ilícitos penais e contravençionais e define novas penas ou modifica as actuais em matéria de consumo e tráfico ilícito de drogas* (Decreto-Lei 430/83, de 13 de dezembro), Lisboa: Diário da República.

- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1993. *Revê a legislação do combate à droga, definindo o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas* (Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro), Lisboa: Diário da República.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 1994. *Medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira* (Lei n.º 36/94, de 29 de setembro), Lisboa: Diário da República.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 1996. *Altera o regime jurídico do tráfico e consumo de estupefacientes* (Lei 45/96, de 3 de setembro), Lisboa: Diário da República.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2001. *Regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal* (Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2001. *Aprova a lei da cooperação judiciária internacional em matéria penal*. (Lei 104/2001, de 25 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2007. *Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional* (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho), Lisboa: Diário da República.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2007. *Altera (15.º alteração) e republica o Código de Processo Penal* (Lei 48/2007, de 29 de Agosto), Lisboa: Diário da República.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2009. *Aprova a Lei do Cibercrime* (Lei 109/2009, de 15 de setembro), Lisboa: Diário da República.
- BRAVO, L. V. R. V., 2012. *Os Meios Ocultos de Prova – O Agente Infiltrado*. Matosinhos: Centro de Estudos Judiciários.
- CANOTILHO, J.J., MOREIRA, V., 2008. *Constituição da República Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora.
- COUTINHO, S. S., 2014. *O Agente Infiltrado no combate à Criminalidade Organizada: Caracterização do contexto português*. Projeto de Graduação para obtenção do grau de licenciatura em Criminologia, Porto: Universidade Fernando Pessoa.
- GONÇALVES, F., ALVES, M. J. & VALENTE, M. M. G., 2001. *Lei e Crime – O Agente Infiltrado Versus o Agente Provocador – Os Princípios do Processo Penal*. Coimbra: Edições Almedina.

- LOUREIRO, N. M. B. P., 2013. *A Responsabilidade Penal do Agente Encoberto*. Tese de Dissertação de Mestrado em Direito Criminal, Porto: Universidade Católica Portuguesa.
- MEIREIS, M. A. A., 1999. *O Regime das Provas Obtidas pelo Agente Provocador em Processo Penal*. Coimbra: Edições Almedina.
- MONTEROS, R.Z.E., 2010. *El policía Infiltrado – Los Presupuestos Jurídicos en el Proceso Penal Español*. [livro eletrónico] Valência: Tirant Lo Blanch. Disponível em: [http://orff.uc3m.es/bitstream/handle/10016/11081/policia\\_zafra\\_tirant\\_2010.pdf;jsessionid=8F434EFF10836BCBE1B43523577AF3F8?sequence=1](http://orff.uc3m.es/bitstream/handle/10016/11081/policia_zafra_tirant_2010.pdf;jsessionid=8F434EFF10836BCBE1B43523577AF3F8?sequence=1), [Consult. 14 mai. 2015].
- NEVES, P. A. M., 2012. *Métodos Ocultos de Investigação Criminal: O Agente Encoberto*. Leiria: Centro de Estudos Judiciários.
- ONETO, I. 2005. *O Agente infiltrado. Contributo para a compreensão do regime jurídico das ações encobertas*. Coimbra: Coimbra Editora.
- PALMA, F., 2011. *In Verbis – Revista de Justiça e Sociedade – Portal Verbo Jurídico*. [Em Linha] Disponível em: <http://www.inverbis.pt/2007-2011/opiniaofernandapalma-agente-provocador.html>. [Consult. 06 mai. 2015].
- PALMA, F., 2014. *Agente Provocador*. [Em Linha] Lisboa: Correio da Manhã. Disponível em: <http://www.cmjornal.xl.pt/opiniaofernandapalma-agente-provocador.html>, [Consult. 14 Mai. 2015].
- PEREIRA, R., 2001. *O agente Encoberto na Ordem Jurídica Portuguesa*. Coimbra: Almedina.
- PEREIRA, S., 2010. A recolha de prova por agente infiltrado In: Beleza, T. P. e Pinto, F. L. C., 2010. *Prova Criminal e Direito de Defesa – Estudos Sobre Teoria da Prova e Garantias de Defesa em Processo Penal*. Coimbra: Almedina.
- PINTO, F. L. C. & BELEZA, T. P., 2014. *Prova Criminal e Direito de Defesa – Estudos Sobre Teoria da Prova e Garantias de Defesa em Processo Penal*. Coimbra: Almedina.
- SILVA, G. M. d., 2005. *Universidades Lusíada*. [Em Linha] Disponível em: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/dl/article/viewFile/719/802>. [Consult. 27 mai. 2015].
- SINTRA, A., 2010. Técnicas Especiais de Investigação Criminal – Factor de Segurança. *Lusíada – Política Internacional e Segurança*, 4, pp. 173-192.

- SOUSA, S.A., 2003. “Agent provocateur” e meios enganosos de prova. Algumas reflexões. In: Andrade, M.C., 2003. *Liber Discipulorum para Jorge Figueiredo Dias*. Coimbra: Coimbra Editora. Cap. VI.
- SOUSA, S. A. d., 2011. *Instituto de Direito Penal, Económico e Europeu – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. [Em Linha] Disponível em: [http://www.fd.uc.pt/idpee/projectos/pdf/Agent\\_2003.pdf](http://www.fd.uc.pt/idpee/projectos/pdf/Agent_2003.pdf). [Consult. 14 mai. 2015].
- SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 1999. *Acórdão relativo ao Processo n.º 98P999, de 13 de janeiro de 1999*. [Em Linha] Lisboa: STJ. Disponível em: <http://www.stj.pt/jurisprudencia/basedados>, [Consult. 14 mai. 2015].
- VALENTE, M. M. G., 2009. A Investigação do Crime Organizado: Buscas domiciliárias nocturnas, o agente infiltrado e intervenção nas comunicações. In: *Criminalidade Organizada e Criminalidade de Massas*. Coimbra: Almedina.

## Apêndice A

### CATÁLOGO DE CRIMES (AÇÕES ENCOBERTAS)

As ações encobertas são admissíveis no âmbito da prevenção e repressão dos seguintes crimes:

- a) Homicídio voluntário, desde que o agente não seja conhecido;
- b) Contra a liberdade e contra a autodeterminação sexual a que corresponda, em abstrato, pena superior a 5 anos de prisão, desde que o agente não seja conhecido, ou sempre que sejam expressamente referidos ofendidos menores de 16 anos ou outros incapazes;
- c) Relativos ao tráfico e viciação de veículos furtados ou roubados;
- d) Escravidão, sequestro e rapto ou tomada de reféns;
- e) Tráfico de pessoas;
- f) Organizações terroristas e terrorismo;
- g) Captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho-de-ferro ou rodovia a que corresponda, em abstrato, pena igual ou superior a 8 anos de prisão;
- h) Executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objetos armadilhados, armas nucleares, químicas ou radioativas;
- i) Roubo em instituições de crédito, repartições da Fazenda Pública e correios;
- j) Associações criminosas;



- k) Relativos ao tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas;
- l) Branqueamento de capitais, outros bens ou produtos;
- m) Corrupção, peculato e participação económica em negócio e tráfico de influências;
- n) Fraude na obtenção ou desvio de subsídio ou subvenção;
- o) Infrações económico-financeiras cometidas de forma organizada ou com recurso à tecnologia informática;
- p) Infrações económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional;
- q) Contrafação de moeda, títulos de créditos, valores selados, selos e outros valores equiparados ou a respetiva passagem;
- r) Relativos ao mercado de valores mobiliários.

*Fonte: Art.º 2.º do RJAEPIC*

**As ações encobertas são admissíveis nos seguintes crimes, desde que relacionadas com imigração ilegal e em que estejam envolvidas associações criminosas:**

- a) Auxílio à imigração ilegal;
- b) Associação de auxílio à imigração ilegal;
- c) Angariação de mão de obra ilegal;
- d) Casamento de conveniência;
- e) Violação de medida de interdição de entrada;

*Fonte: Art.º 188.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.*

**É admissível o recurso às ações encobertas nos seguintes crimes:**

- a) Os previstos na Lei do Cibercrime (Lei n.º 109/2009, de 15 de Setembro: Falsidade informática; Dano relativo a programa ou outros dados informáticos; Sabotagem informática; Acesso

ilegítimo; Interceção ilegítima; e Reprodução ilegítima de programa protegido);

- b) Os cometidos por meio de um sistema informático, quando lhes corresponda, em abstrato, pena de prisão de máximo superior a 5 anos ou, ainda que a pena seja inferior, e sendo dolosos, os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual nos casos em que os ofendidos sejam menores ou incapazes, a burla qualificada, a burla informática e nas comunicações, a discriminação racial, religiosa ou sexual, as infrações económico-financeiras, bem como os crimes consagrados no título IV do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos.

*Fonte: Art.º 19.º da Lei n.º 109/2009, de 15 de Setembro, que aprova lei do Cibercrime.*

## Apêndice B

### NÍVEIS DE INCIDÊNCIA DAS PROVAS PROIBIDAS NO PROCESSO

Níveis de incidência das provas proibidas no processo (Pinto & Beleza, 2014):

- a) Em 1.º lugar, ao nível da **obtenção da prova**: A prova é ilegal porque não foi obtida de forma legal. Neste nível, nada pode ser feito da prova;
- b) Em 2.º lugar, ao nível da **integração no processo**: A prova é recolhida e integrada no processo. Se o titular do processo verificar que a prova foi obtida ilegalmente e que é uma prova proibida, não a deve integrar no processo;
- c) Em 3.º lugar, ao nível da **produção de prova**: Se a prova foi obtida ilegalmente, ou se por qualquer razão se tornou ilegal, não pode ser utilizada;
- d) Por último, ao nível da **valoração da prova**: A prova pode ser obtida legalmente, integrada legalmente, mas se tiver um problema de produção, isto é, se for ilegalmente obtida e integrada, não pode ser valorada.



# Perplexidades com a Autoridade Marítima<sup>1</sup>

## *Bafflements with the Maritime Authority*

JORGE SILVA PAULO<sup>2</sup>

**Resumo:** A criação da Autoridade Marítima Nacional foi a medida mais emblemática da reforma de 2002 do Sistema de Autoridade Marítima, e visava levar ao setor do mar a 1ª Revisão Constitucional (1982), que estabeleceu a supremacia civil e determinou o estabelecimento de fronteiras entre a segurança interna e a defesa, como nos demais Estados de direito democráticos. Mais de três décadas depois, ainda persistem disfunções, difíceis de explicar e por corrigir, na orgânica, no enquadramento jurídico e no funcionamento da Autoridade Marítima. Este artigo descreve algumas dessas disfunções e regista a perplexidade que elas causam a quem analise objetivamente a lei relevante e o funcionamento dos órgãos e serviços em causa, e a todos os que operam no setor. A cisão entre administração marítima e autoridade marítima operada em 1974 é nociva para o setor e para o seu desenvolvimento, devia ser abandonada com a integração da AMN no ministério do mar e com uma abordagem integrada segundo os pilares previstos na Lei do Mar (estado-costeiro; estado de porto; e estado de bandeira), que são os pilares relevantes no setor.

**Palavras chave:** *Sistema de Autoridade Marítima; Autoridade Marítima Nacional; Segurança Interna; Armada; políticas públicas.*

**Abstract:** The creation of the National Maritime Authority was the flagship measure of the reform of 2002 of the System of Maritime Authority, and was intended to bring to the maritime sector the 1<sup>st</sup> Constitutional Revision (1982), which established frontiers between internal security and defense, as in other democracies. Over three decades later, there are still dysfunctions, hard to explain

---

<sup>1</sup> Entegue: 21.3.2016; aprovado: 6.6.2016.

<sup>2</sup> Capitão de mar e guerra (Reforma). Doutorando em Políticas Públicas, ISCTE-IUL

and correct, in the organization, in the legal framework and in the functioning of the maritime authority. This paper describes some of those dysfunctions e registers the bafflement they cause to an objective observer of the relevant law and the operation of the relevant agencies, and to all those that operate in the maritime sector. The split between maritime authority and maritime administration operated in 1974 is harmful to the sector and to its development, and should be abandoned through the integration of the AMN in the ministerial department of the sea and with an integrated approach according to the pillars established in the Law of the Sea (coastal state; flag state; and port state), which are the ones relevant in the maritime sector.

**Key words:** *Maritime Authorities; National Maritime Authority; internal security; Navy; public policy.*

## 1. Introdução

A Autoridade Marítima Nacional (AMN) foi criada pelo decreto-lei nº43/2002, no âmbito da reforma do Sistema de Autoridade Marítima (SAM) e do exercício da autoridade do Estado no mar. A sua criação, enquadramento e orgânica foi já objeto de um livro e um artigo (Paulo:2015a e 2015b).

O intérprete da lei (cidadão, político, funcionário público ou juiz) está obrigado a presumir “que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados” (nº3 do artº9º do Código Civil). Porém, encontram-se, a respeito da autoridade marítima, formulações difíceis de apreender, e conciliar entre si, em diferentes diplomas legais, e até num mesmo diploma, e de conciliar com a Constituição, causando perplexidades e criando desafios complexos de interpretação, tantas vezes exigindo juristas experientes para os resolver – sem garantia de que todos cheguem a mesma conclusão, ainda que sejam isentos, nem tenham interesses diretos na matéria. Os diplomas legais do Governo envolvem a participação dos funcionários públicos que os vão aplicar, e que, até por isso, são afetados por eles (logo, têm interesses concretos nos mesmos), pelo que tem de se admitir que as perplexidades e desafios de interpretação têm

alguma intencionalidade. Mesmo que não sejam obra do acaso, a causa pode ser benigna – como fragilidade técnica quanto à feitura das leis.

É adequado falar em confusão no contexto da Autoridade Marítima. Prova-o a iniciativa do XIX Governo de criar um decreto-lei em 2012 para clarificar a orgânica da AMN e da PM, que suscitou de imediato dúvidas de constitucionalidade. Também as decisões de tribunais sobre esta matéria, que ignoram as disposições constitucionais relevantes, ajudam a instalar a confusão. Sem esquecer a prática de décadas dos dirigentes da Marinha, que tratam a AMN e a PM como setores da Marinha (em correção lenta nos últimos anos, sujeita a críticas públicas de antigos dirigentes), com a tolerância dos órgãos de soberania, ainda que tenham vindo a ser alertados desde 2011.

Após esta introdução, o estudo continua no capítulo 2 com uma descrição da natureza da AMN. No capítulo 3, identificam-se e analisam-se criticamente, sobretudo (mas não só) no âmbito jurídico, as perplexidades e disfunções relativas à Autoridade Marítima. O artigo termina com considerações sobre os caminhos a seguir para resolver as disfunções que causam as referidas perplexidades.

## 2. O SAM e a AMN

### 2.1. *Autoridade Marítima*

A expressão “Autoridade Marítima” surgiu num decreto de 14 de Agosto de 1840 para designar genericamente o capitão de porto ou o chefe de Departamento Marítimo (CDM). Como serviço ou estrutura orgânica, a Autoridade Marítima assentou na figura de autoridade do patrão-mor (criada provavelmente no séc. XVI) e na figura (inicialmente de cariz honorífico) do capitão de porto (criado provavelmente no início do séc. XIX, como consequência indireta das Invasões Francesas), e na unicidade orgânica e técnica, centrada na Armada, que se prolongou até à extinção do Ministério da Marinha em 1974 (Diogo et al:2009; Diogo:2012). O Ministério da Marinha era o departamento do Governo que se ocupava da política executiva relativa às marinhas de comércio, de pesca e de recreio, às pescas, aos faróis, ao socorros

a naufragos, ao domínio público marítimo, à Autoridade Marítima, à investigação marítima e aos assuntos culturais relativos ao mar; em regra, o ministro da Marinha era um oficial da Armada.

Hoje, “Autoridade Marítima” designa o exercício da autoridade do Estado no mar; quer dizer, e de um modo simples, o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional e no domínio público marítimo; o **decreto-lei n.º 43/2002 (2-Mar)** define-a assim por extenso:

“[...] entende-se por «autoridade marítima» o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, traduzido na execução dos actos do Estado, de procedimentos administrativos e de registo marítimo, que contribuam para a segurança da navegação, bem como no exercício de fiscalização e de polícia, tendentes ao cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis nos espaços marítimos sob jurisdição nacional.” (art.º 3.º)

A Autoridade Marítima visa garantir o cumprimento da lei aplicável nos espaços marítimos e no domínio público marítimo, em especial nos seguintes domínios: segurança e controlo da navegação; preservação e proteção dos recursos naturais e do meio marinho em geral (inclui a fiscalização das pescas e de outras atividades económicas no mar, e o combate à poluição); preservação e proteção do património cultural subaquático; assinalamento marítimo, ajudas e avisos à navegação; salvaguarda da vida humana no mar; salvamento e salvação marítimos; segurança física das fronteiras marítimas e fluviais; proteção da saúde pública; combate ao crime em geral; combate às migrações clandestinas; e registos patrimoniais e do pessoal que trabalha no mar (marítimos).

Estes domínios são funções típicas duma guarda costeira; mas uma guarda costeira típica inclui ainda funções de administração marítima e de administração portuária (Alves:2006), os quais, desde 1974, em Portugal, geraram distintas estruturas orgânicas, integradas em distintos ministérios, mesmo quando existiu um Ministério do Mar (de 1983 a 1985; de 1991 a 1995; e recriado em 2015). Assim, a Autoridade Marítima manteve-se na Armada – integrada no Ministério da Defesa Nacional (MDN).



O SAM foi criado pelo **decreto-lei n° 300/84** (7-Set). O conceito foi revisto pelo DL 43/2002, de acordo com o qual o SAM é constituído 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 (artº2); na data deste estudo, são:

- A AMN (criada pelo n° 2 do artº 1º; integrada no SAM pela alínea a) do artº 7º do DL 43/2002).
- A Polícia Marítima<sup>3</sup> (PM) (alínea b) do artº 7º do DL 43/2002), coloquialmente definida como o “braço operacional” da autoridade marítima, sobretudo no nível local, o capitão de porto, já que ele é, por inerência, o comandante local da PM; a ideia de braço operacional do capitão de porto correspondia à sua natureza de “polícia de porto” que a PM foi até 1995 (Diogo: 2015).
- A Guarda Nacional Republicana (GNR) (alínea c) do artº 7º do DL 43/2002).
- A Polícia de Segurança Pública (PSP) (alínea d) do artº7º do DL 43/2002).
- A Polícia Judiciária (PJ) (alínea e) do artº7º do DL 43/2002).
- O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (alínea f) do artº 7º do DL 43/2002).
- A Direcção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), do Ministério da Agricultura e do Mar (MAM), criada pelo **decreto-lei n° 49-A/2012** (29-Fev), que sucedeu à Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (DGPA), que sucedeu, pelo **decreto-lei n° 14/2004** (13-Jan), à Inspeção-Geral das Pescas (IGP) (referida na alínea g) do artº 7º do DL 43/2002), e ao Instituto Portuário e do Transporte Marítimo (IPTM), que sucedeu, pelo **decreto-lei n° 257/2002** (22-Nov) ao Instituto

---

<sup>3</sup> As suas origens profundas são muito anteriores, mas foi criada formalmente pela **lei n° 876** (13-Set-1919) como Corpo de Polícia Marítima, no porto de Lisboa e autorizada a sua criação nos portos do Porto e de Leixões (artº 8º); já previa à data a função de investigação criminal (artº 3º).

Marítimo-Portuário (IMP) (referido na alínea i) do artº 7º do DL 43/2002).

- A Agência Portuguesa do Ambiente, que substituiu o Instituto da Água (referido na alínea h) do artº 7º do DL 43/2002).
- As autoridades portuárias (alínea j) do artº 7º do DL 43/2002), que são administrações de portos: Portos dos Açores, S.A.; Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. (APRAM); Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A. (APDL); Administração do Porto de Aveiro, S.A. (APA); Administração do Porto da Figueira da Foz, S.A. (APFF); Administração do Porto de Lisboa, S.A. (APL); Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A. (APSS); Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A. (APS).
- A Direção-Geral da Saúde (alínea k) do artº 7º do DL 43/2002).
- A Autoridade Competente para a Proteção do Transporte Marítimo e dos Portos (ACPTMP), criada pelo **decreto-lei nº 226/2006 (15-Nov)** é, por inerência, o diretor-geral da DGRM (artº 2º do DL 49-A/2012).
- A Autoridade Nacional de Controlo do Tráfego Marítimo (ANCTM), criada pelo **decreto-lei nº 47/2002 (2-Mar)** é, por inerência, o diretor-geral da DGRM (artº 2º do DL 49-A/2012).

Curiosamente, a Autoridade Tributária não consta desta lista.

As Forças Armadas (FA) – em conjunto, através do Estado-Maior-General das FA (EMGFA), ou algum dos ramos em particular – não integram o SAM. A Autoridade Marítima exerce-se não só, mas em parte, por recursos e capacidades do Estado atribuídos à Marinha e administrados por esta<sup>4</sup>, mas dela, desde 2002, formalmente separados. Por exemplo, em relação às infraestruturas, antes a cargo da DGSMF e da DGM, e sob a direção do CEMA, a sua gestão está a cargo do DGAM e do CGPM, que são os dirigentes máximos dos respetivos serviços.

---

<sup>4</sup> Prefere-se a expressão usada, por ser mais rigorosa do que a corrente “recursos e capacidades da Marinha”, pois eles são do Estado ou, mais rigorosamente, do povo e dos contribuintes – e não dos servidores ou serviços do Estado.

O SAM, um conjunto de órgãos com poderes de autoridade marítima no âmbito das respetivas atribuições, é um elemento nuclear do modelo de autoridade marítima português (Faria: 2012,112-118).

## 2.2. *Antecedentes da criação da AMN*

O golpe militar de 25-Abr-1974 pôs fim ao Estado Novo<sup>5</sup> e iniciou uma mudança de regime. A transição para o novo regime (até à entrada em vigor de uma nova constituição) começou por ser regulada pela lei nº 3/74 (14-Mai), na qual se previa, em particular, que: as FA eram independentes do Governo Provisório (nº 1 do artº 19º); a ligação entre as FA e o Governo era feita pelo MDN (nº 2 do artº 19º); o CEMGFA tinha “categoria idêntica à do primeiro-ministro” (artº 20º); e os chefes de Estado-Maior (CEM) dos ramos herdavam as funções militares dos ministérios da sua área, tendo transitado as civis para o Governo Provisório (artº 21º). No caso do Ministério da Marinha, o **decreto-lei nº 464/74** (18-Set) retraiu e reformulou a Marinha, e determinou que a mesma passava a ser chefiada pelo Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA) (nº 1 do artº 2º), e incluía, entre outros, a “Armada nacional” (os serviços de natureza militar da Marinha) e a Direcção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo (DGSFM) (alínea o) do nº 1 do artº 1º), a qual foi criada pelo **decreto-lei nº 49078** (25-Jun-1969), que reformou e substituiu a então Direcção-Geral de Marinha (DGM). As atribuições da DGSFM não se estendiam às matérias relacionadas com a exploração económica das atividades que o Ministério da Marinha ou a DGSFM tutelavam supervisionavam ou dirigiam (nº 2 do artº 1º).

Entretanto o **decreto-lei nº 203/74** (15-Mai), que definiu a orgânica e o programa do I Governo Provisório, criou a Secretaria de Estado da Marinha Mercante (SEMM), no Ministério do Equipamento Social e do Ambiente (alínea d) do artº 7º). Já para as pescas foi criada uma subsecretaria de Estado, no Ministério da Coordenação Económica

---

<sup>5</sup> Através da lei nº 1/74 (25-Abr), uma lei constitucional que exonerou os titulares dos órgãos de soberania, e da lei nº 2/74 (14-Mai), outra lei constitucional que extinguiu a Assembleia Nacional e a Câmara Corporativa.

(nº 2 do artº 6º), embora poucos dias depois fosse substituída por uma secretaria de Estado das Pescas, integrada no mesmo ministério, conforme o **decreto-lei nº 240/74** (15-Jun). O **decreto-lei nº 256/74** (15-Jun) determinou que a SEMM herdava diversos organismos e funções civis do Ministério da Marinha, e da DGSFM em particular (alínea b) do artº 7º); a autoridade marítima permaneceu na Marinha, mas as “[...] capitânias de portos e suas delegações marítimas manterão as funções de fiscalização da segurança da navegação, agora atribuídas à Secretaria de Estado da Marinha Mercante, actuando como seus órgãos” (art. 6º). O **Decreto-Lei nº 587/74** (06-Nov) definiu a orgânica da SEMM.

Operou-se assim a separação entre o que se designa em Portugal por “administração marítima” (integrada nos ministérios da economia, do mar, dos transportes ou do planeamento) e por “autoridade marítima” (integrada no MDN). Esta cisão traduziu-se na essência em atribuir as matérias de natureza administrativo-burocrática, técnica, económica e cultural relativas ao mar, à primeira, e as funções de segurança interna e de fiscalização à segunda. É de notar que, à data, se considerava necessário<sup>6</sup> que, pelo menos, a PSP fosse militarizada e dirigida por militares (situação só ultrapassada duas décadas depois). Mas esta cisão tem exceções significativas, como é o caso das funções de registo (repartição marítima) que ficaram na autoridade marítima, e a fiscalização (em especial, da pesca) que é partilhada pelas duas (e mais recentemente com a GNR).

É importante ainda registar que a **Lei nº 4/74** (01-Jul) atribuiu autonomia legislativa às FA, através das chefias respetivas. Mais tarde, pela **Lei nº 5/75** (14-Mar), também o Conselho da Revolução veio a ser titular de competência legislativa no âmbito das FA e de matérias no âmbito militar, autonomia que durou até 1982.

É ainda relevante e necessário registar que o pessoal da PM foi militarizado através do **Decreto-Lei nº 190/75** (12-Abr), que criou o

---

<sup>6</sup> Pelo menos, uma parte decisiva dos militares, que exercia cargos políticos (sobretudo os chefes dos ramos e os membros do Conselho da Revolução) tinha essa convicção, revelada com a resistência oposta à Revisão Constitucional de 1982 e à transformação da PSP numa força de segurança civil (Colaço, Gomes:2001).

quadro do pessoal dos Serviços de Polícia e de Transportes da Marinha (QPSPTM), no qual o Grupo 1 integrava o pessoal da PM (alínea a) do art. 2º), o Grupo 3 integrava os cabos-de-mar (alínea c) do art. 2º) e o Grupo 4 integrava o pessoal do troço de mar (alínea d) do art. 2º). Mais tarde, o **Decreto-Lei nº 282/76** (20-Abr), do Conselho da Revolução, substituiu o DL 190/75 e criou o quadro do pessoal Militarizado da Marinha (QPMM), que substituiu o QPSPTM, mas manteve o pessoal acima referido nos mesmos grupos, e acrescentou os práticos da costa do Algarve e os faroleiros. Estes diplomas, com origem exclusivamente militar, subordinavam este pessoal (civil até 1974, de acordo com o **Decreto-Lei nº 618/70** (14-Dez)) ao regime de disciplina militar (nº 2 do art. 4º do DL 190/75 e também do DL 282/76). Mas as normas que determinavam a subordinação deste pessoal à disciplina militar foram declaradas inconstitucionais pelo **Acórdão do Tribunal Constitucional nº 308/90** (05-Dez).

### 3. As perplexidades

Uma análise abrangente da história, da legislação e das condutas dos vários envolvidos no SAM provoca uma série de perplexidades: com a feitura das leis; com a sua interpretação e aplicação; com a raridade relativa dos processos de controlo da constitucionalidade; com a tolerância dos órgãos de soberania ante desvios e ambiguidades da lei e dos funcionários públicos do setor; com a ausência de explicação das decisões políticas neste âmbito; entre outras. O processo relativo à política pública de autoridade marítima foi analisado em Paulo (2015a, cap. 4); neste capítulo, complementa-se essa análise com a observação de quinze disfunções com origem em textos legais, que causam perplexidade:

- A colocação do SAM na dependência do CEMA em 1984.
- O SAM fora da Armada em 1991.
- A natureza da PM.
- AMN como serviço e o seu órgão de topo.
- A natureza da AMN.

- Inerências e acumulações: CEMA e AMN-órgão.
- Inerências e acumulações: outros órgãos da DGAM, da PM e da Marinha.
- A composição do Conselho Consultivo da AMN.
- A seleção e a nomeação do pessoal dirigente da DGAM e da PM.
- A integração da PM na AMN-serviço e a sua dependência face à AMN-órgão.
- O decreto-regulamentar n.º 86/2007 e o Centro Nacional Coordenador Marítimo.
- A AMN inserida na lei orgânica da Marinha.
- A distinção entre os recursos da Marinha e os da AMN.
- O orçamento da AMN e da PM.
- Os atos de nomeação do pessoal dirigente.

### *3.1. A colocação do SAM na dependência do CEMA em 1984*

Com a entrada em vigor em 1982 da 1ª Revisão Constitucional e a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA), as FA deviam ter abandonado as funções e as posições que detinham na segurança interna, pelo menos desde o Estado Novo; em especial, a Armada devia ter deixado de ter competências próprias no exercício da autoridade do Estado no mar. Mas não foi isso o que ocorreu, pois o DL 300/84, apesar de referir no preâmbulo “as profundas modificações orgânicas operadas após 25 de Abril de 1974” e “por imperativo” da LDNFA, logo no art. 1º, depois de definir o SAM (n.º 1), coloca-o na dependência do CEMA (n.º 2). Depois, atribui competências de policiamento aos CDM (alínea a) do n.º 2 do art. 8º) e aos capitães dos portos<sup>7</sup> (n.º 1 do art. 10º). Em coerência, a DGM foi inserida na estrutura orgânica da Marinha (n.º 2 do art. 16º), em substituição da DGSFM (n.º 1 do art.º 16º), extinta pelo mesmo diploma (n.º 1 do art.º 14º).

Ninguém suscitou a inconstitucionalidade destas normas. Mas ela é óbvia: atribuir competências de fiscalização e de polícia aos órgãos

---

<sup>7</sup> De facto, o diploma atribui as competências aos serviços (departamentos marítimos e capitánias), e não aos órgãos (CDM e capitães dos portos), numa confusão muito frequente nos diplomas legais e administrativos neste âmbito.

do SAM (colocado na dependência de um chefe militar), viola as fronteiras fixadas na Constituição da República Portuguesa (CRP), que determina que “às FA incumbe a defesa militar da República.” (nº 1 do art. 275º da CRP, após 1982). A CRP admite que as FA realizem outras tarefas, mas só em termos de colaboração ou apoio:

“5 – As Forças Armadas podem colaborar, nos termos da lei, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações.” (artº 275º)

O que significa que a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações não são missões nem competências próprias das FA, mas de outros órgãos e serviços do Estado; e que as FA os podem apoiar, ou com eles colaborar, em tarefas nesse âmbito. Só alargando os conceitos inerentes ao Estado de Direito Democrático (EDD) se pode incluir as funções de polícia no âmbito do nº 5 do artº 275º; e, ainda assim, as FA – e a Armada em especial – só podem colaborar ou apoiar, mas nunca exercer, missões de polícia por competência própria. Vários militares defendem posições diversas desta; mas ela é consensual entre constitucionalistas e juristas em geral.

A evidência não era, contudo, generalizada, sobretudo antes da entrada em vigor da Lei de Segurança Interna de 1987 (LSI-1987), lei nº 20/87 (12-Jun): só esta definiu, pela primeira vez, as medidas de polícia e os órgãos competentes para as aplicar – sendo que os militares em serviço na estrutura das FA estavam excluídos desse leque, que só inclui as forças e serviços de segurança (FSS). Porém, atribuíram-se funções de polícia aos CDM e aos capitães dos portos, os quais, como já notado, eram militares e estavam na dependência de um chefe militar (o CEMA), de acordo com o DL 300/84. Pior: os militares CDM e capitães dos portos eram também titulares de órgãos das FA – os CDM eram comandantes navais, de região naval ou de zona marítima e os capitães dos portos eram comandantes de defesa marítima dos portos. De acordo com a organização definida pelo decreto-lei nº 41987 (03-Dez-1958), substituído pelo decreto-lei nº 47815 (26-Jul-1967), que vigorou até 1976, neste diploma já se previa essa acumulação (artº 19º). O decreto-lei nº 717/76 (09-Out), que revogou o DL 47815,

manteve essa acumulação (artº 10º). O **decreto-lei nº 49/93** (26-Fev) revogou o DL 717/76 e pôs em vigor a lei orgânica da Marinha de 1993 (LOMAR-1993), a qual acabou com a acumulação por inerência e passou só a admitir a possibilidade de acumulação dos cargos de CDM e de Comandante de Zona Marítima (CZM) (nº 5 do artº 31º do DL 49/93), e só destes, pois ela extinguiu os comandos de defesa marítima dos portos. O CEMA, ignorando as normas constitucionais e as legais de valor superior (LDN e LSI), e usando a sua competência discricionária de escolha e nomeação dos titulares desses órgãos, manteve a prática anterior, e optou sempre por nomear um só oficial como titular dos dois órgãos, um no SAM e outro na Armada; assim, revelou que desconhecia ou que desprezava as fronteiras constitucionais entre segurança interna e defesa, o que causa perplexidade.

Se um militar em serviço na estrutura orgânica das FA tem poder hierárquico sobre serviços que integram a segurança interna e a administração da justiça, será óbvia a inconstitucionalidade. Primeiro, a CRP só atribui às FA uma missão (defesa militar da República) e aquelas funções estão fora e muito além da defesa militar, seja como for que se interprete a expressão num EDD. Segundo, a autonomia do poder judicial face ao poder executivo (no qual as FA se integram) é inerente ao EDD, pelo que uma intervenção própria das FA no âmbito judicial implica quebras na sua autonomia. Terceiro, as FA atuam segundo uma lógica de destruição do inimigo, que diverge profundamente da lógica de respeito pelo cidadão e cumprimento da lei, e de obtenção e preservação da prova, inerentes à segurança interna no EDD; assim, o emprego das FA na segurança interna é desproporcional face à situação a enfrentar (violando o nº 2 do artº 266º da CRP) e cria oportunidades para abusos, como a disfunção do “inimigo interno”, incompatível com o EDD. O que está em causa não é um mero formalismo, mas algo nuclear num EDD.

Causa, pois, perplexidade, que só ao fim de 20 anos tenha surgido a medida legislativa que devia resolver esta violação da CRP – e não resolveu, pois mantêm-se as acumulações de cargos de CDM e de CZM, e continuam a ser admitidos na LOMAR-2014, **decreto-lei nº 185/2014** (29-Dez). E também não pode surpreender a perplexidade de quem vê a situação mudar, quando ela durou décadas com



a tolerância dos órgãos de soberania e sem contestação (caso dum ex-CEMA, citado por Freire (2014)). E ainda suscitará perplexidade que haja servidores do Estado, e altos funcionários em especial, que não terão percebido a inconstitucionalidade formal e, sobretudo, a material, e insistam em a manter.

### 3.2. O SAM fora da Armada em 1991

A LSI-1987, incluiu o SAM no âmbito da segurança interna e atribuiu aos capitães dos portos e aos CDM competências neste domínio, como autoridades de polícia (alínea d) do artº 15º da lei 20/87). Mas nada fez quanto à integração do SAM na Marinha, sob a direção do CEMA; na sequência da LSI-1987, o Governo determinou mesmo que “o responsável pelo SAM” (o CEMA, um militar na estrutura das FA) passava a integrar o Conselho Superior de Segurança Interna (alínea e) do nº 2 do artº 2º do respetivo regimento, publicado em anexo à **Resolução do Conselho de Ministros nº12/88** (14-Abr). A inconstitucionalidade era óbvia.

Só em 1991 se começou a corrigir a situação inconstitucional de integração do SAM na Marinha. Assim, a lei orgânica do XII Governo Constitucional colocou o SAM na dependência direta do MDN (nº 2 do artº 7º do **decreto-lei nº 451/91** (04-Dez)). A LOMAR-1993 veio a colocar o SAM fora da Marinha, na dependência direta do MDN, mas este podia delegar a direção do SAM no CEMA até entrar em vigor o respetivo diploma regulamentar (artº 34º do DL 49/93) e fê-lo; essa situação durou mais quase uma década, até à reforma do SAM de 2002.

Causa perplexidade que um processo que devia ter sido simples e linear, de desmilitarização do SAM (ainda que continuasse a ser dirigido por militares da Armada, mas fora da sua estrutura), tenha sido inconsistente e lento, e tenham sido violados os objetivos políticos e constitucionais vinculativos. Atendendo às posições públicas de dirigentes antigos e atuais da Armada de que a Autoridade Marítima é uma função secular da Marinha, e que deve permanecer na Marinha (hoje, ramo militar, e não o departamento governamental que teve esse nome até 1974), é legítimo admitir que tiveram influência na lentidão e nas

inconsistências apontadas. O que não deixa de causar perplexidade, pois os dirigentes da Armada são funcionários públicos e, como tal, estão vinculados ao cumprimento da lei e das ordens legítimas dadas pelos órgãos de soberania.

### *3.3. A natureza da PM*

A PM tem uma história de mais de dois séculos, tendo aparecido e existido até 1995, como uma polícia de porto, ou o “braço operacional” do capitão do porto (nº 1 do artº 14º do DL 49078; ou o nº 1 do artº 15º do **decreto-lei nº 265/72** (31-Jul)) e, portanto, intimamente ligada à Marinha. Em 1995, foi aprovado e posto em vigor o Estatuto do Pessoal da PM (EPPM), em anexo ao **decreto-lei nº 248/95** (21-Set), que institucionalizou a PM como força de segurança. De acordo com a CRP, as FSS têm uma organização única e os seus elementos têm iguais atribuições e competências sobre todo o território nacional (nº 4 do artº 272º da CRP), pelo que a lei pôs fim à conceção da PM como “braço operacional” do capitão do porto. Contudo, ainda há casos de capitães dos portos que delegam tarefas no pessoal do respetivo comando local da PM, como quando se tratava de uma secção da capitania – tendo presente que a lei apenas atribui aos capitães dos portos a faculdade de delegação de poderes em relação aos, se os tiverem, seus adjuntos (nº 4 do artº 12º do DL 44/2002), e que a previsão legal dessa faculdade é um requisito essencial para ela ser válida (nº 1 do artº 44º do CPA).

O DL 248/95 não afirma explicitamente que a PM é uma força ou um serviço de segurança; mas estabelece que a PM tem atribuições no âmbito da segurança e da ordem públicas (nº 2 e nº 3 do artº 1º do DL 248/95) e que o pessoal da PM é considerado OPC (nº 2 do artº 2º do EPPM). Por isso, terá de ser independente das FA, e isso mesmo foi reconhecido pelo Governo em 1997: “[...] aquela Polícia constitui hoje um corpo autónomo em relação às Forças Armadas.” (J. Gomes: 1997, 168)

Deu-se assim início, só em 1995, ao processo de adaptação da PM ao dispositivo constitucional relativo à segurança interna; ou seja, começou-se a estabelecer a fronteira entre a segurança interna e a defesa no setor do mar. Deixando a PM de ser um serviço da Marinha

(ramo das FA) era necessário e decisivo que as condutas relevantes, em especial de dirigentes da Marinha e dos militares em serviço na PM, o passassem a refletir. Causa perplexidade que, 20 anos depois, ainda não o refletem em pleno.

Só a partir de 2004 se iniciou um esforço consequente de dar à PM a autonomia e a dignidade que é devida a uma força de segurança, e foi um esforço de sucessivos CGPM nem sempre apoiado e corroborado pelos dirigentes da Marinha; num raro estudo interno da Marinha neste âmbito não há referências específicas à PM, e a DGAM e a PM são tratadas como partes da Marinha (Bettencourt: 2005). Terá sido esse o entendimento dos sucessivos Governos e MDN desde 1995, porque sucessivas leis orgânicas do MDN mencionam o SAM ou a AMN na dependência direta do ministro (alínea b) do n° 2 do art° 3° do Decreto-Lei n° 47/93 (26-Fev); alínea c) do n° 1 do art. 7° do Decreto-Lei n° 154-A/2009 (06-Jul); alínea c) do n° 1 do art° 7° do Decreto-Lei n° 122/2011 (29-Dez); alínea a) do art° 7° do decreto-lei n° 183/2014 (29-Dez)), e nunca referem a PM explicitamente. Acresce que os sucessivos MDN raramente tinham reuniões de trabalho com os CGPM<sup>8</sup>; só em 2015 foi um CGPM empossado por um membro do (XIX) Governo. Governos e ministros estavam assim alheados do funcionamento da PM.

Tem de se presumir que todos os envolvidos sabiam da inconstitucionalidade que estava presente nesta conduta, porque a “ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas” (art° 6° do Código Civil); além disso, pelo menos, após o **Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n° 147/2001**, homologado pelo MDN em 16-Fev-2002, foram esclarecidas todas as dúvidas sobre as fronteiras constitucionais entre segurança interna e defesa.

---

<sup>8</sup> Era habitual que, depois de empossados pelo CEMA, os CGPM pedissem uma audiência ao MDN para apresentarem cumprimentos. O caso mais destacado foi a exoneração do CGPM em 28-Jan-2015, proposta pela AMN-órgão e aceite pelo MDN, com base na “falta de confiança”, critério dificilmente enquadrável nas relações institucionais entre o CGPM e a AMN-órgão, dado que a lei apenas lhe confere funções de coordenação entre a Marinha e a autoridade marítima.

Parece que apenas um ministro, Fernando Nogueira (1991-1995), tinha ideias claras e convictas sobre a posição institucional correta do SAM e da PM; de resto, a ele se deve o DL 248/95, que ainda assim demorou vários anos a ser aprovado e posto em vigor (DN:1994; O Independente:1995). Mas se é certo que iniciou em 1991 o processo de correção, também é certo que não o concluiu, porque não fez a necessária reforma do SAM e não permitiu a mudança da PM para o Ministério da Administração Interna (O Independente:1995). Entretanto, cedeu quanto à designação do ramo militar do mar na LOMAR-1993: “Marinha” englobava todo o setor marítimo, que era até 1974 enquadrado, tutelado ou dirigido pelo Ministério da Marinha; e “Armada” referia-se só ao ramo militar do mar, integrado naquele ministério. Por isso, a autoridade marítima, incluindo a PM, continua, em muitas mentes, a pertencer ao ramo militar do mar (um dos três domínios de natureza civil – além do salvamento marítimo e da hidrografia – que permaneciam subordinados à Armada).

Apesar da transformação de 1995 aproximar a PM do regime típico das FSS civis em Portugal, o estatuto militarizado atribuído ao seu pessoal (artº1º do EPPM) não está fundamentado nem está clara a sua necessidade. Desconhecem-se estudos formais na doutrina ou nos serviços da Administração Pública sobre a matéria, os preâmbulos dos decretos-lei são curtos em fundamentação e as discussões parlamentares sobre as leis são curtas e pouco informativas. Por fim, “militarizado” não é um estatuto previsto na lei nº 35/2014 (20-Jun), Lei do Trabalho em Funções Públicas, nem é um estatuto excluído expressamente pela mesma lei, e remetido para legislação específica no artº 2º.

Como continua por criar uma lei orgânica da PM, é difícil saber ao certo se a PM é uma força de segurança militarizada: por o seu pessoal ser militarizado e o pessoal dirigente ser militar a PM deve ser militarizada? Ou o estatuto do seu pessoal dirigente e não-dirigente não determina a natureza da PM? Uma coisa é certa: a PM não é uma força de segurança militar; a lei não o estabelece, e para ser, teria de haver base legal nesse sentido. Por essa razão, também não deverá ser uma força de segurança militarizada, apesar dos estatutos do seu pessoal dirigente e não-dirigente. Logo, a PM é uma força de segurança civil. Creio que não há outra FSS que suscite esta dúvida, e não haverá

nenhuma outra FSS militarizada (embora possam incorporar pessoal com antigo estatuto militarizado).

Também não se sabe o que significa ser militarizado: não há uma definição geral do estatuto dos militarizados, nem de serviços militarizados, na lei nem na doutrina; há apenas “pessoal militarizado”, e diversos quadros de pessoal militarizado, em especial na Marinha, mas também nos outros ramos, e com uma longa tradição.

A CRP prevê a existência de pessoal militarizado, mas só no âmbito das normas que estabelecem que a lei pode restringir os seus direitos, liberdades e garantias, tal como faz com os militares (alínea o) do artº 164º; e artº 270º). Mas a CRP nada determina sobre que forças ou serviços podem, ou devem, ser militarizados; neste âmbito, apenas refere “polícias” ou “forças de segurança” (artº 270º e artº 272º) e “Forças Armadas” (artº 275º). O legislador tem uma margem ampla para decidir o tipo de FSS quer e qual o estatuto do seu pessoal.

Além disso, não são as restrições aos direitos e liberdades e garantias que determinam a natureza militar, militarizada ou civil duma FSS, porque a CRP prevê tais restrições aos elementos das FSS, por o serem, e não em função da sua classificação ou do estatuto do seu pessoal. Os preâmbulos do DL 282/76 e do DL 191/84 dizem que a militarização se deve à natureza das funções do pessoal abrangido e ao regime de horários a que está sujeito, que os aproxima do pessoal militar; mas se essas razões poderiam ter alguma justificação à data, é duvidoso que se mantenham válidas, pois há várias carreiras e pessoas que no Estado têm horários alargados e não têm, por isso, de ser militares nem militarizados; e o mesmo se aplica à razão das funções. Sublinha-se que a subordinação deste pessoal ao regime de disciplina militar prevista no DL 282/76, elaborado pelas FA e aprovado pelo Conselho da Revolução, foi declarada inconstitucional pelo acórdão TC 308/90.

Logo, se o pessoal da PM é militarizado, não é por causa de horários, funções, nem restrições aos seus direitos e liberdades; tem de haver outra/s razão/ões e atendendo às influências dos dirigentes da Marinha na autoridade marítima, ao desejo corporativista da Marinha continuar a dominar a autoridade marítima e ao fraco interesse do Governo pelo que concerne à autoridade marítima tem de se admitir

que as indefinições sobre a natureza da PM e o estatuto militarizado do seu pessoal podem dever-se à resistência dos dirigentes da Marinha a fazer da PM uma força de segurança civil, e à tolerância dos órgãos de soberania perante os referidos desejos corporativistas – atente-se à declaração de um antigo MDN de que “o mar é da Marinha” (Branco: 2014,3).

Uma conclusão resultará diretamente duma análise lógica: uma entidade militarizada está entre o civil e o militar. Será lógico admitir que uma entidade é militarizada por visar incorporar algumas, mas não todas, as características que tornam uma entidade militar. A essência do militar é o seu fim: fazer a guerra; ou, genericamente, usar a força em todo o espectro até aos mais elevados níveis de violência, podendo incluir a destruição. Para realizar o seu fim, uma organização militar precisa duma disciplina rígida e formalizada, e duma estrutura dirigida para a ação hierarquizada, especializada e fragmentada. A posse das armas mais poderosas dum país e este tipo de organização muito focada exigem que os seus membros sejam (pelo menos nos EDD) isentos face ao poder e ao ambiente político; por isso, a CRP e a lei estabelecem determinadas restrições, muito fortes, aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos que as integram.

Dito isto, uma força de segurança não-militar também necessita duma disciplina formalizada e rígida, e duma estrutura dirigida para a ação muito hierarquizada, especializada e fragmentada; as FSS divergem das FA no seu fim, ainda que as FSS possam também ser capazes de usar a força até níveis muito altos de violência (nunca tão altos como a FA, e sem destruir a prova) e sempre com o fim nuclear de proteger e respeitar os cidadãos. Não se encontra assim uma só razão que possa justificar a existência de uma FSS militarizada, pois não há nada entre o civil e o militar que seja específico e só alcançável por um estatuto intermédio (o estatuto de “militarizado”), tanto no plano organizacional como no plano do pessoal; se a natureza militar constitui um caso-limite e bem definido, nada impede que as FSS civis possam ocupar todo o espectro restante, porque o aspeto crítico – as restrições aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos que as integram – pode ser modulado pela lei em cada caso concreto, sem ter de estar vinculado a uma classificação de civil, militarizado ou militar.

Admitindo que a análise acima é simples, quiçá simplista, não será ainda assim controverso dizer que o estatuto da PM e do seu pessoal não são questões complexas e difíceis de legislar. Basta que haja vontade política de superar as resistências corporativistas dos dirigentes da Marinha, cuja eficácia está à vista na situação da PM, por regularizar desde 1982, o que só pode causar perplexidade.

### *3.4. AMN como serviço e o seu órgão de topo*

Os serviços da Administração Pública designados por “autoridade” e com funções de autoridade costumam ter uma designação específica e corrente para o seu órgão de topo: presidente, diretor, etc. Não é assim com a AMN. Será a menos grave das disfunções, pois assimilar o nome do serviço ao seu órgão de topo não contraria nenhum princípio lógico, uma vez que o órgão de topo representa o serviço. Mas não deixará de causar perplexidade que uma reforma de fundo, como foi a de 2002, tenha deixado esta questão por resolver de alguma forma. É certo que também não resolveu duradouramente a situação da PM, pois não foi aproveitada a oportunidade para pôr em vigor uma lei orgânica da PM.

Dado que a AMN não tem estrutura orgânica própria e autónoma, não há espaço para confusão – desde que se conheça minimamente a lei aplicável. Mesmo com alguma institucionalização na relação entre a AMN e a PM, devida ao **decreto-lei n.º 235/2012** (31-Out), são sempre a DGAM e a PM que realizam as funções de autoridade marítima genericamente atribuídas à AMN; esta só tem por missão coordenar os meios da Marinha com estes serviços:

“1 – A AMN é a entidade responsável pela coordenação das actividades, de âmbito nacional, a executar pela Marinha e pela DGAM, na área de jurisdição e no quadro do SAM, [...]” (n.º 1 do art.º 2.º do DL 44/2002, mantido no DL 235/2012)

Assim, como a AMN se resume ao seu órgão de topo e este apenas tem funções de coordenação entre serviços (Marinha de um lado, e

DGAM e PM do outro), o legislador, não existindo um serviço, não terá sentido necessidade de diferenciar o órgão de topo de um serviço que não existe.

O dispositivo legal sugere assim que o legislador tinha como preocupação central neste âmbito manter uma posição de topo no SAM para o CEMA, talvez por antecipar que a Marinha dificilmente disponibilizaria os seus recursos para serem usados pelos órgãos e serviços do SAM sem que o CEMA tivesse o domínio superior; sem isso, provavelmente os dirigentes da Marinha teriam vetado a reforma do SAM de 2002. Ainda assim, de Bettencourt (2005) parece resultar que não terão reconhecido que as funções da AMN-órgão são só de coordenação, pois os dirigentes da Marinha referem-se a este órgão como uma vertente do cargo de CEMA (“CEMA/AMN”) e a uma função de direção – se e quando o reconhecem, dado que a AMN só surge no discurso oficial da Marinha com alguma individualidade a partir de 2006; até esta data, era como se não existisse.

### *3.5. A natureza da AMN*

Apesar do referido no ponto anterior, a AMN-órgão não tem só funções de coordenação: também lhe compete nomear os CDM e os capitães dos portos (nº 3 e nº 4 do artº 18º do DL 44/2002):

“3 – Os chefes dos departamentos marítimos são contra-almirantes ou capitães-de-mar-e-guerra da classe de marinha nomeados pela AMN.

4 – Os capitães dos portos são oficiais superiores da classe de marinha nomeados pela AMN.”

Eles são, por inerência, respetivamente, os comandantes regionais e locais da PM (nº 1 do artº 8º do DL 248/95); e os adjuntos dos capitães dos portos (nº 3 do artº 12º do DL 44/2002). Note-se que os órgãos em causa são providos sem concurso e por oficiais da classe de Marinha – e só dessa – e usam o seu uniforme militar na DGAM e na PM (embora não estejam a exercer funções militares).



Mas é ao MDN, e não à AMN-órgão, que competem as nomeações e exonerações, ainda que sob proposta da AMN-órgão dos órgãos de topo da DGAM e, por inerência, da PM (nº 1 e nº 2 do artº 18º do DL 44/2002):

“1 – O director-geral da Autoridade Marítima é um vice-almirante nomeado por despacho do Ministro da Defesa Nacional, por proposta da AMN.

2 – O subdirector-geral da Autoridade Marítima é nomeado, por despacho do Ministro da Defesa Nacional, por proposta da AMN, de entre contra-almirantes da classe de marinha.”

Por outro lado, tendo o DL 235/2012 reforçado que o CGPM é o órgão máximo da PM (nº 1 do artº 5º do DL 248/95), causa perplexidade que seja a AMN-órgão a nomear os subordinados do CGPM, e não este. E piorou com a reformulação trazida pelo DL 235/2012, que incluiu a atribuição à AMN-órgão de competências sobre recursos judiciais relativos a questões de gestão corrente de pessoal (com a redação que o artº 3º do DL 235/2012 deu ao artº 5º do DL 248/95 nos novos nº 2 e nº 3 deste artigo). Como também causa perplexidade que a nomeação e a exoneração dos órgãos de topo da DGAM e da PM não estejam vinculadas a critérios substantivos, e dependam só da proposta da AMN-órgão, a qual também não está vinculada a nenhum critério substantivo nas suas propostas.

A nomeação (e a sua inversa, a exoneração) de titulares de órgãos de um qualquer organismo traduz mais do que um poder de coordenação: traduz um poder de direção, de supervisão ou de tutela – que a AMN-órgão não possui sobre nenhum órgão ou serviço, mas que o CEMA possui sobre todos os órgãos e serviços da Marinha. Mas tratando-se a DGAM e a PM de serviços civis (não integram as FA), o que terá levado o legislador a este modelo? Não podia estabelecer que a seleção dos militares para a DGAM e a PM se faria por concurso (ou por algum outro método mais transparente), a pedido da PM e da DGAM, cabendo ao CEMA a transferência da Marinha para a AMN e a nomeação depois pelo DGAM ou pelo CGPM? Não se deviam manter bem claras as fronteiras entre as FA

e os serviços civis, para evitar confusões e garantir o respeito pela CRP?

O legislador terá concluído que só poderia aproveitar harmoniosamente os militares da Marinha na AMN através da sua escolha e nomeação pelo CEMA; sem ser o CEMA a fazê-lo, provavelmente, a Marinha dificultaria demasiado as transferências de pessoal para a DGAM e para a PM. E assim criou-se um dispositivo institucional inconsistente, difícil de entender, de duvidosa constitucionalidade, para satisfazer um serviço da AP: não foi a Marinha que se adaptou à lei (pelo menos até 2012); terá sido a lei que teve de se adaptar às preferências corporativistas dos dirigentes da Marinha.

Importa ainda considerar as delegações e subdelegações de competências ou de poderes: além das delegações de poderes do MDN no CEMA, que este subdelegava no DGAM e no CGPM, a partir de 2012, passou a ser a AMN-órgão a subdelegar poderes no DGAM e no CGPM. A lei não determina que só se façam delegações de poderes em subordinados, pelo que a AMN-órgão pode delegar poderes no DGAM e no CGPM (artº 35º do **decreto-lei nº 06/96** (31-Jan), Código do Procedimento Administrativo (CPA) então em vigor, revogado e substituído pelo **decreto-lei nº 04/2015** (07-Jan), atualmente em vigor, no qual as normas relevantes constam do artº44º). Mas não há base legal para a AMN-órgão delegar os seus poderes, pelo menos, na legislação que regula a AMN, o DL 44/2002 e o DL 235/2012; o que concorda com, e reforça, o entendimento de que a AMN-órgão é apenas uma entidade de coordenação (apesar de ter competência para nomear os CDM e os capitães dos portos). Causam assim perplexidade os seguintes tipos de ato administrativo:

- de delegação de poderes do MDN no CEMA, com capacidade de subdelegação, e que este exerceu em relação ao DGAM e ao CGPM, quando nunca teve atribuições e competências no âmbito da AMN-serviço; é verdade que a lei permite as delegações de poderes em qualquer órgão, mesmo de diferente pessoa coletiva (nº 1 do artº 44º do DL 04/2015), mas é bizarro que se faça uma delegação de poderes num órgão estranho à estrutura em causa

(CEMA), quando há um órgão na mesma que podia recebê-los (AMN-órgão); isto foi corrigido a partir de 2011.

- e de subdelegação de poderes da AMN-órgão; não haverá um problema de legalidade, mas é bizarro que o MDN delegue poderes na AMN-órgão quando pode fazê-lo no DGAM e no CGPM diretamente; a economia de recursos poderia explicar o facto, mas é ao invés, porque o número total de atos administrativos reduz-se (de três despachos – um do MDN mais dois da AMN-órgão – passava-se a dois – mais um do MDN e nenhum da AMN-órgão).

Importa notar que as delegações de poderes do MDN na AMN-órgão são muito restritas (sobre a nomeação dos membros da Comissão de Domínio Público Marítimo e a concessão de condecorações; n° 5 do **despacho do MDN n° 876/2014** (9-Jan) ou então são genéricas e relativas a autorizações de despesas (n° 1 e n° 2).

A perplexidade atingiu também a Marinha e a AMN-órgão, pois houve pelo menos um exemplo de subdelegação de poderes que a AMN-órgão fundamentou numa norma genérica da LOMAR-2009, **decreto-lei n°233/2009** (15-Set), relativa aos poderes do CEMA, em vez de se fundamentar na capacidade de subdelegação autorizada pelo n° 6 do Desp.MDN 876/2014: foi no **despacho da AMN n° 3720/2014** (27-Fev), que fundamentou no n° 6 do art° 8° da LOMAR-2009.

### ***3.6. Inerências e acumulações: CEMA e AMN-órgão***

As acumulações de cargos por inerência podem concretizar economias de escala entre a DGAM, a PM e a Marinha, pois trata-se de órgãos distintos providos pela mesma pessoa, dispensando recursos humanos. Em teoria, pode acontecer; e esse é um argumento corrente de quem defende o domínio da AMN pela Marinha; mas é duvidoso que ocorra na prática, pois trata-se de funções substancialmente diferentes. Importa também ver a questão das acumulações sob outros ângulos. Neste ponto, analisa-se o órgão de topo; a seguir, analisam-se os órgãos regionais e locais; no total, a lei admite que possam estar em

causa seis pessoas, num total de efetivos de 280 militares da Marinha em serviço na DGAM e na PM (número autorizado pelo **despacho do MDN n° 6661/15** (03-Jun) para 2015).

Sendo as funções da AMN-órgão apenas de coordenação, a sua acumulação com o comando da Marinha não deve ser inconstitucional. Porém, a AMN-órgão tem competência para nomear e exonerar os comandantes da PM, os capitães dos portos e os CDM, que ultrapassam a natureza das funções de coordenação e se integram em funções de direção ou comando, supervisão ou tutela. É difícil admitir que quem nomeia não se sinta autorizado a exigir lealdade, e a avaliar as funções dum nomeado, ainda que não seja formalmente subordinado – e ainda mais difícil admitir que um nomeado não se sinta obrigado a corresponder ao que deseja quem o nomeia e pode exonerar (ou propõe a sua nomeação e a exoneração). Em concreto, não se pode desvalorizar a importância que a larga maioria dos militares assim nomeados, que são oficiais superiores, atribuirão à sua carreira militar, que se faz na Marinha (e pode concluir-se na AMN) e que depende significativamente de corresponderem aos requisitos e às orientações oriundas do CEMA, que os nomeia enquanto CEMA (antes) ou AMN-órgão (agora); além disso, não sendo na sua larga maioria juristas, faltam-lhes as bases e a capacidade para confrontar e vencer as irregularidades que possam ter origem nas chefias. E mesmo que tenham bases jurídicas e a capacidade para superar o desgaste psicológico que causará um tal confronto, ele estará tipicamente condenado ao fracasso, pois qualquer sinal de divergência com as posições do CEMA, incluindo as corporativistas e as não-expressas, depressa conduz à sua exoneração, que a lei apenas exige que seja fundamentada em termos formais (n° 3 e n° 4 do art° 18° do DL 44/2002); e a exoneração significa perda de emolumentos<sup>9</sup>, a redução da pensão de

---

<sup>9</sup> O pessoal na estrutura orgânica da DGAM e da PM (mas não o DGAM/CGPM nem o SubDGAM/2°CGPM) têm direito a receber, e recebem, compensações pessoais, ou emolumentos, pelo exercício de funções nestes serviços. Alguns capitães dos portos recebem emolumentos comparáveis às remunerações devidas ao seu posto, e que podem reforçar bastante a sua pensão de reforma, uma vez que esta ainda é largamente determinada pelas remunerações tributáveis recebidas nos dois anos anteriores à passagem à reserva de cada militar em concreto. Os emolumentos são pagos

reforma potencial se a comissão de serviço durar mais de dois anos e um vexame público. Mesmo a nomeação e a exoneração dos órgãos de topo da DGAM, que competem ao MDN, só estão vinculadas a uma proposta da AMN-órgão e à fundamentação formal (nº 1 e nº 2 do artº 18º do DL 44/2002), pelo que o CEMA tem um poder sobre este dirigente, indireto e dependente da passividade do, ou de consonância com o, MDN. Por passividade ou acordo consciente, todos os MDN desde 1995 aprovaram todas as propostas do CEMA, incluindo a de exoneração do DGAM e CGPM ocorrida em 28-Jan-2015, atribuída oficialmente pelo CEMA a “falta de confiança” da AMN-órgão sobre o então titular do órgão de DGAM (e, por arrastamento, de CGPM).

Também estes factos revelam como a Marinha domina a DGAM e a PM: as mudanças de chefias da Marinha, por questões internas desta e não da DGAM ou da PM, determinam mudanças nas chefias destas, ainda que não haja razões internas destes serviços que as justifiquem.

Os enviesamentos apontados não implicam necessariamente disfunções. Contudo, a experiência sugere que a probabilidade de ocorrerem é alta, porque a cultura militar é avessa a manifestações de divergência, e a abertura da lei para nomeações e exonerações sem fundamentação substantiva fomenta o seguidismo dos oficiais e a manutenção do corporativismo da Marinha na DGAM e na PM. De facto, a perplexidade está sobretudo na tolerância dos órgãos de soberania com enviesamentos previsíveis.

---

a partir das taxas cobradas pelos serviços prestados nos portos. As taxas cobradas pela DGAM e pela PM são reguladas pelos artº 47º e artº 48º do Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente, aprovado e posto em vigor pelo **decreto-lei nº273/2000** (09-Nov), que determina que o seu valor é fixado por portaria. Por sua vez, a **portaria nº385/2002** (11-Abr) aprovou e pôs em vigor o Regulamento das Taxas e Emolumentos Devidos pelos Serviços Prestados pelos Órgãos e Serviços da Autoridade Marítima Nacional, e determina que 20% do montante cobrado se destina aos cofres do Estado, e 80% se destina à DGAM (artº 4º do Regulamento); deste montante saem as compensações do pessoal ou emolumentos, cuja fração é variável em função da natureza das receitas (artº5º do Regulamento); esta portaria determina ainda que a distribuição deste montante pelas várias categorias de pessoal é fixada por despacho do MDN sob proposta da AMN (artº 2º da portaria), estando em vigor o **despacho do MDN nº 8619/2002** (28-Mar). Está em vigor a **portaria nº553-A/2008** (27-Jun), que alterou pontualmente o Regulamento e atualizou as tabelas de taxas e de preços, postos em vigor pela port. 385/2002.

### ***3.7. Inerências e acumulações: outros órgãos da DGAM, da PM e da Marinha***

Além do CEMA e da AMN-órgão, há mais órgãos da DGAM, da PM e da Marinha que têm um mesmo titular. Têm ocorrido partilhas de titulares de dois tipos:

- as acumulações por inerência vinculativa entre órgãos da DGAM e da PM, isto é, é a própria lei que determina que os capitães dos portos são comandantes locais da PM, e os CDM são comandantes regionais da PM (concretizando a tradição de a PM ser o “braço operacional” do capitão do porto); como determina que o CEMA é a AMN-órgão e acima analisada.
- e as acumulações entre órgãos da AMN e da Marinha, isto é, os comandantes regionais da PM e CDM são CZM (até 1993, comandantes navais) nos respetivos territórios (exceto no caso do Departamento Marítimo do Centro, onde o CZM não está ativado, e não há acumulação), em que há uma inerência na prática, ainda que a lei não a estabeleça obrigatoriamente

Há ainda a eventual acumulação, criada na LOMAR-2014, do Comandante Naval e do (ainda inexistente) Comandante das Operações Marítimas, designado pelo acrónimo COMOPMAR no nº 5.a.ii.3 do despacho do CEMA nº 34/14 (25-Nov), e que integrará a estrutura da AMN. Como o Comandante Naval é um vice-almirante, e na AMN só existe um militar com esse posto (o DGAM e CGPM), parece desejar-se que o comandante operacional da Marinha possa ser também CGPM ou DGAM. De novo, desconhece-se o pensamento do legislador; mas esta eventual acumulação parece alinhar-se com o corporativismo dos dirigentes da Marinha, revelado nos Desp. CEMA 34/14. Já acima se demonstrou a inconstitucionalidade da acumulação de funções militares e policiais por um titular militar em funções nas FA; neste caso, seria como se o Comandante das Forças Terrestres do Exército fosse também CG-GNR, o que repugnará qualquer democrata. O facto de a acumulação estar sujeita à aprovação, e nomeação, pelo MDN (nº 12 do artº 8º da LOMAR-2014), sem

haver automatismo, não altera esta conclusão; só abre espaço para que não seja realizada na prática – uma, mais ou todas as vezes; mas é da possibilidade de acumulação que oferece a norma que advém a inconstitucionalidade e não só da sua concretização.

Esta situação também se verifica em relação às acumulações entre CZM, de um lado, e CDM e comandantes regionais da PM, por outro: trata-se de militares em serviço na estrutura das FA e que são também comandantes policiais, situação manifestamente inconstitucional, ainda que a sua aprovação e nomeação dependa do MDN (n.º 12 do art.º 8.º da LOMAR-2014). É a acumulação de funções numa polícia e OPC e na estrutura militar que gera a inconstitucionalidade, pois não há inerência vinculativa (tal como ocorre com o COMOPMAR). De novo, não é dum mero formalismo que se trata, pois a acumulação permite que militares interfiram em processos judiciais que correm na PM (OPC), ou na ordem e na segurança pública segundo agendas particulares, ou elejam e se empenhem na perseguição de inimigos internos. Num plano mais prosaico, uma vez que a seleção e nomeação dos titulares dos órgãos da DGAM e da PM se faz pelos órgãos de gestão de pessoal da Marinha, e entre os militares (sobretudo, oficiais) deste ramo militar, o funcionamento corrente e as decisões estratégicas da DGAM e da PM estão sempre condicionados pela agenda dos dirigentes da Marinha e pelas carreiras dos seus oficiais.

A questão da acumulação por inerência dos titulares dos órgãos de comandante local da PM e de capitão de porto, e de comandante regional da PM e CDM, e a acumulação dos cargos de comandante regional da PM pelos capitães dos portos que acumulam com o cargo de CDM<sup>10</sup> é também de natureza funcional e de autonomia.

Merece análise o facto de a mesma pessoa dirigir um inquérito (como comandante local da PM) e aplicar sanções administrativas (coimas) após a conclusão desse inquérito (como capitão do porto).

---

<sup>10</sup> No Norte, o CDM é também capitão do porto do Douro e capitão do porto de Leixões. No Sul, o CDM é também capitão do porto de Faro. No Centro, o CDM é também capitão do porto de Lisboa. E na Madeira, o CDM é também capitão do porto do Funchal. O comandante regional da PM dos Açores não acumula com nenhuma capitania. Mas o capitão do porto de Ponta Delgada acumula com o cargo de chefe do Estado-Maior do CZM Açores.

Não haverá mais exemplos destes fora da autoridade marítima. Sendo certo que são órgãos distintos, em estruturas orgânicas distintas, também é verdade que estão indissociavelmente fundidos, uma vez que a própria lei estabelece a acumulação de funções por inerência (nº 1 do artº 8º do EPPM). Sem inerência de funções não se levantam dúvidas de constitucionalidade – mas a inerência vinculativa, que funde os dois órgãos necessariamente num único titular, levanta dúvidas de imparcialidade da pessoa em causa (prevista no nº 2 do artº 266º da CRP e no artº 9º do CPA); por exemplo, podem ocorrer conflitos de interesses na sua mente, quando existam irregularidades no inquérito e o dirigente não deseje assumi-las, por elas prejudicarem a imagem dos serviços que dirige e, indiretamente, a sua.

Por outro lado, as funções de comandante da PM e de capitão de porto têm diferentes

- naturezas: conquanto o capitão de porto tenha atribuições e competências que se integram na segurança interna (nº 1 e nº 2 do artº 13º do DL 44/2002), não tem funções de manutenção da ordem nem da segurança públicas; é um órgão sobretudo “de gabinete”, e não tem o caráter operacional das funções policiais, nem de administração da justiça inerente aos OPC;
- e espaços de jurisdição: enquanto as FSS têm uma organização única e os seus elementos têm iguais atribuições e competências sobre todo o território nacional (nº 4 do artº 272º da CRP), os capitães dos portos têm todas as mesmas atribuições, mas cada um só tem competência dentro dos limites territoriais das respectivas capitânias; também não se trata dum mero formalismo, já que um capitão de porto ou um CDM, mesmo que nada tenha a ver com um crime ocorrido no espaço de responsabilidade de outra capitania ou outro departamento marítimo, por ser membro da PM, é obrigado a atuar se tiver conhecimento desse crime (alínea a) do nº 1 do artº 242º do Código do Processo Penal).

Mais grave é a situação em que é a própria lei que atribui todas essas competências a apenas um órgão, os capitães dos portos. Veja-se o **decreto-lei nº 235/2000** (26-Set), que aprovou e pôs em vigor o



regime das contraordenações no âmbito da poluição do meio marinho nos espaços marítimos sob jurisdição nacional: ele determina que os capitães dos portos são competentes para “conhecer das infracções [...], instruir o procedimento contra-ordenacional e aplicar a medida cautelar, as coimas e as sanções acessórias” (nº 1 do artº 11º). É de muito duvidosa constitucionalidade que um mesmo órgão possa instruir um processo e decidir sobre ele e sobre as sanções a aplicar; parece que o DL 235/2000 visa manter, adaptando, a antiga norma que estabelecia que o capitão de porto era também presidente e juiz no tribunal marítimo no seu espaço de jurisdição.

Causa perplexidade que o legislador tenha cedido a uma ideia vaga de economias de escala e de sinergias, e tenha desprezado as deseconomias de escala, a complexidade e as perversões do modelo. E que ninguém tenha suscitado as dúvidas de constitucionalidade nas sedes próprias.

### *3.8. A composição do Conselho Consultivo da AMN*

O Conselho Consultivo da AMN foi criado na reforma de 2002 (artº 3º do DL 44/2002) e visou substituir o Conselho Consultivo do SAM – criado pelo nº 7 da **Resolução do Conselho de Ministros nº 25/93** (15-Abr), que aprovou e pôs em vigor em anexo o Plano Mar Limpo, de combate à poluição do mar; e cujas competências foram estabelecidas no âmbito do combate à poluição do mar nos artº 9º a 11º do DL 235/2000.

Apesar de se chamar “conselho”, tem competência para decidir a aplicação de coimas graves por poluição do mar, em valores acima de €2 493,99 (então 500 000\$) no caso de pessoas singulares e €59 855,75 (então 12 000 000\$) no caso de pessoas coletivas (nº 2 do artº 11º do DL 235/2000).

Como órgão deliberativo, e não apenas de conselho, coloca-se uma questão de imparcialidade no caso do representante do Instituto Hidrográfico (alínea i) do nº 1 do artº 4º do DL 44/2002), uma vez que é neste serviço (e laboratório) do Estado integrado na Marinha que se realiza a larga maioria dos testes sobre amostras de poluição

recolhidas e usadas como prova nos processos contraordenacionais relativos à poluição do mar. Mas ninguém ainda suscitou esta questão nas sedes próprias.

A composição deste conselho tem ainda o aspeto bizarro de visar aconselhar a AMN, mas de ser presidido pelo DGAM, “em representação da AMN” (alínea a) do n.º 1 do art.º 4.º do DL 44/2002). Não se percebe por que razão não é a própria AMN-órgão que preside, para ouvir os conselhos, atribuindo a lei capacidade de delegação e subdelegação.

Em todo o caso, não se conhecem casos de funcionamento do Conselho Consultivo da AMN sem ser para fins de combate à poluição no mar, conforme previsto no n.º 2 do art.º 4.º do DL 44/2002.

### *3.9. A seleção e a nomeação do pessoal dirigente da DGAM e da PM*

Os capitães dos portos e os CDM eram nomeados pelo CEMA até 2002, com base na disposição genérica que atribui a este órgão a competência para administrar o seu ramo, e na disposição que lhe conferia a competência para dirigir o SAM (n.º 2 do art.º 1.º do DL 300/84); de facto, não se encontram normas que regulem a seleção e a nomeação dos capitães dos portos e dos CDM no DL 49078 (que regulava a DGSFM) nem no DL 300/84 (que regulava a DGM).

A reforma do SAM de 2002 estabeleceu que a seleção e a nomeação dos cargos dirigentes da DGAM passavam a estar expressamente tuteladas pela lei (art.º 18.º do DL 44/2002):

- O MDN passou a ter a competência de nomeação (e de exoneração), sob proposta da AMN-órgão, do DGAM e CGPM entre os vice-almirantes (n.º 1), e o SubDGAM e 2.º CGPM entre os contra-almirantes da classe de Marinha (n.º 2). A lei não indica mais nenhum critério, além do posto e classe dos oficiais sobre os quais pode incidir a nomeação; não admite, por exemplo, que a experiência anterior na DGAM ou na PM, com sucesso, constitui elemento preferencial, ou que determinados requisitos funcionais concretos têm preferência na seleção.

- A AMN-órgão passou a ter a competência de nomeação dos CDM e dos capitães dos portos entre os oficiais-generais e os oficiais superiores da classe de Marinha (nº 3 e nº 4); a lei não indica mais nenhum critério.

Como os titulares destes órgãos acumulam, por inerência, com órgãos equivalentes na PM, o que se diz para a DGAM abrange igualmente a PM.

A seleção do pessoal dirigente da DGAM decorre dentro dos serviços de gestão de pessoal da Marinha, não tem natureza concursal e é opaca. Assim, tanto podem ocorrer nomeações pelo CEMA ou (depois de 2013) pela AMN-órgão, por escolha direta de um oficial (tipicamente o caso dos CDM e CZM e, por vezes, de algumas capitânicas), como por escolha entre oficiais que manifestam o desejo de serem capitães de um ou mais portos, uma vez publicado um aviso na ordem de serviço que informa o interesse dos serviços de gestão de pessoal para saber desses desejos. Neste caso, o processo de seleção decorre sem qualquer transparência, não estando aqueles serviços nem a Marinha obrigados a escolher entre os candidatos para cada capitania em concreto, nem obrigados a um prazo, nem obrigados a uma divulgação da lista ordenada dos candidatos, nem sequer à fundamentação das escolhas. Trata-se, pois, de um processo altamente discricionário, quase arbitrário, que se afigura injustificável num EDD; e por maioria de razão tratando-se de serviços civis da AP. É ainda mais difícil de justificar depois de ter sido criada a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, em 2011 (artº 5º da lei nº 64/2011 (22-Dez)) para valorizar o mérito na seleção do pessoal dirigente do Estado.

O legislador não explica porque decidiu que a seleção do pessoal dirigente da DGAM e da PM deve ter o mesmo grau de discricionariedade e opacidade das nomeações de pessoal em serviço na estrutura das FA; nem explica porque só os oficiais da classe de Marinha podem ser titulares daqueles órgãos. Sublinhe-se que são cargos de natureza civil e administrativa, com requisitos de conhecimento e prática de direito administrativo, policial e penal; ora, entre os oficiais da Marinha, aqueles que têm mais alargada e profunda formação e experiência em

matérias jurídicas não são os oficiais da classe de Marinha, mas os de Administração Naval. Os capitães dos portos e os CDM sempre foram da classe de Marinha; a reforma de 2002 só explicitou e formalizou a situação. Isso faz suspeitar que a razão deste requisito não teve origem nos demais intervenientes na produção desta reforma, mas só na Marinha, cujos dirigentes intervieram ativamente na formulação da reforma.

A restrição destes cargos, logo na lei, aos oficiais da classe de Marinha, exclusiva dos dirigentes de topo da Marinha (CEMA e vice-almirantes), indicia uma atitude elitista dentro do corporativismo que se vem mostrando existir na conduta dos dirigentes da Marinha. É oportuno notar que os capitães dos portos e os CDM têm direito a receber, e recebem, emolumentos pelo exercício dessas funções.

Em suma, e sem que se consiga descortinar a fundamentação da opção adotada, há razões para suspeitar de discriminação na seleção e nomeação dos cargos dirigentes da DGAM e da PM, difícil de justificar à luz das normas constitucionais. Causa também perplexidade que os órgãos de soberania não tenham impedido ou comprimido esta situação.

### *3.10. A integração da PM na AMN-serviço e a sua dependência face à AMN-órgão*

A reforma de 2002 estabeleceu que a PM apenas se integrava na estrutura operacional da AMN (n.º 3 do art.º 3.º do DL 44/2002). A clarificação de 2012 alargou o âmbito de integração da PM na AMN, concedendo à AMN-órgão competências em matéria de recursos (art.º 3.º do DL 235/2012), o que traduz uma dependência adicional do CGPM em relação à AMN-órgão. A constitucionalidade desta opção foi posta em causa numa queixa à PGR (ASPPM:2013). De notar que a argumentação se centra na PM e não se estende à DGAM, em relação à qual não se colocará a questão de modo tão vincado; o facto das inerências, porém, impede de separar uma da outra. Além disso, as competências legais dos capitães dos portos nos âmbitos das contraordenações (sobretudo de poluição do mar) e da segurança interna também suscitam a dúvida da constitucionalidade em relação à DGAM.

Compreendendo-se a argumentação da queixa, afigura-se que existe de facto um problema, mas ele deve-se ao poder que a lei atribui à AMN-órgão para propor a nomeação e a exoneração do DGAM e SubDGAM, e do CGPM e 2ºCGPM (e mesmo que só peça de um, como o titular é, por inerência, o mesmo, afeta necessariamente o outro) ao MDN, sem estar vinculada a fundamentar substantivamente (e não só formalmente) essas propostas de nomeação e de exoneração (a lei, como foi acima notado, só regula o formalismo desses atos e quais os postos e classes desses dirigentes). Mas a situação estende-se ao demais pessoal dirigente da DGAM e da PM, cuja nomeação e exoneração compete só à AMN-órgão, como já foi acima notado.

Esta situação permite que a AMN-órgão aplique o critério material que entender para nomear ou exonerar os dirigentes da DGAM e da PM, pois só está vinculada a cumprir critérios formais; assim, nunca se sabe que razão determinou a escolha, como ela até pode basear-se em critérios indefensáveis publicamente, ainda que cobertos por palavras bem-sonantes. Acresce ainda que o vazio de critérios também facilita a subordinação da DGAM e da PM à Marinha, pois as mudanças de pessoal dirigente se devem quase integralmente às dinâmicas e processos da Marinha, e opções do CEMA, e pouco ou nada da DGAM ou da PM. Por fim, este vazio de critérios na lei podia ser compensado por atitudes e condutas ativas do MDN, que orientassem a PM e a DGAM, como parece ocorrer em todos os demais setores da Administração Pública: os ministros definem as políticas e controlam a sua execução, tanto corrente como estratégica. No entanto, constata-se que os sucessivos ministros desde 1982 deixaram a autoridade marítima entregue ao CEMA: poucas ou nenhuma vez despachavam diretamente com o CGPM; não produziram orientações e diretivas formais para a AMN e ainda menos para a PM; e não controlaram a execução das políticas relativas ao exercício da autoridade do Estado no mar. Mesmo o ministro Fernando Nogueira não chegou a por em vigor a lei orgânica da PM, nem a concretizar uma reforma do SAM e opôs-se à sua mudança para o MAI (que procurava então reunir todas as polícias com atribuições na ordem e na segurança públicas). Também o ministro Aguiar-Branco (2011-2015), apesar de ter chamado a si as questões relativas à PM (Freire:2011), veio a por em vigor um modelo

de relação institucional entre a AMN-órgão e a PM, relativo a recursos hierárquicos (artº 3º do DL 235/2012, que criou um novo nº2 no artº 5º do EPPM), que traduz um desejo de alheamento do MDN face às questões da PM. Esta passividade do MDN, e dos seus titulares, durante décadas, só por si, obriga a repensar qual é o departamento do Governo no qual se deve integrar a DGAM e a PM.

Claro que a passividade é só um critério e a lógica funcional e do setor importam nas escolhas nesse âmbito; mas estes pontos também sugerem que se reveja o fim da separação artificial, operada em 1974, entre a Autoridade Marítima e a Administração Marítima.

Dada a referida passividade do MDN, causará perplexidade que, recriado o Ministério do Mar no XXI Governo, a AMN não tenha sido transferida do MDN para este ministério. É razoável admitir que a ministra do mar desejaria reunir sob a mesma direção, supervisão e tutela todos os domínios relativos ao mar, como sugere a designação de “ministério do mar” e como corresponderia à lógica do setor. Se as posições no espaço público representarem a dinâmica política e de interesses do setor do mar, não se encontra no espaço público outra oposição a esta transferência, além dos dirigentes antigos e atuais da Marinha.

A competência do CEMA e AMN-órgão relativa à nomeação e à exoneração de pessoal dirigente da DGAM e da PM está na base da subordinação da Autoridade Marítima à Marinha e sugere a sua inconstitucionalidade; os demais pontos notados acima seguem esta opção de fundo e concordam com ela. Mas esta competência é excessiva e não se justifica em serviços civis. A mudança do MDN para o Ministério do Mar poderia iniciar um processo de redução de poder dos dirigentes da Marinha sobre a DGAM e a PM; desde logo, seria de prever o fim da passividade ministerial em relação à Autoridade Marítima. Tudo isso pode justificar a oposição dos dirigentes da Marinha à transferência, e indicia que os dirigentes da Marinha têm um poder de veto. Não pode deixar de causar perplexidade que a política relativa à Autoridade Marítima, além de conter normas e práticas de duvidosa constitucionalidade, seja também determinada pelos interesses corporativistas de um grupo de funcionários públicos.

### 3.11. O decreto-regulamentar nº86/2007 e o Centro Nacional Coordenador Marítimo

O decreto-regulamentar nº 86/2007 (12-Dez) foi criado ao abrigo duma base legal constante da lei nº 63/2007 (06-Nov), lei orgânica da GNR (nº 2 do artº 53º), que visa regular, de forma integrada, a articulação, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia, designadamente a GNR e a PM, no exercício dessa autoridade, e demais entidades competentes; para o efeito, criou o Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM), um fórum de coordenação daqueles serviços que operam no âmbito da segurança interna.

No preâmbulo e no articulado do DR 86/2007 surgiu a expressão “Marinha/AMN”, idêntica a “CEMA/AMN” usada por Betten-court(2005,8). Com esta semelhança, e tendo presente as influências dos funcionários públicos na formulação dos diplomas do Governo, é inevitável suspeitar que foi a Marinha que introduziu a expressão “Marinha/AMN” no DR 86/2007<sup>11</sup>, o único diploma legal onde ela se encontra. A designação “Marinha/AMN” não tem base legal e o DR 86/2007, pela sua posição na hierarquia legal, não altera, nem pode alterar, os pressupostos e o disposto nas leis relevantes nem nos diplomas que concretizaram a reforma do SAM de 2002; ele só pode regular a articulação de entidades técnicas e autoridades de polícia (o que exclui os três ramos militares e a Marinha em especial) num conjunto de matérias bem definidas. Ainda assim, a expressão foi adotada na comunicação externa da Marinha relativa à AMN, de 2007 até 2012.

À luz do DR 86/2007, a Marinha assumiu explicitamente a sua pretensão de operar na segurança interna (é essa a essência da sua doutrina da “Marinha de duplo uso”, criada internamente e sem base legal), expressa num folheto que a própria classificou de doutrinário (fig.1), e fê-lo através do CNCM: “Este órgão, onde a Marinha é par e

---

<sup>11</sup> O autor foi informado que esta expressão foi introduzida pela Marinha no anteprojeto do DR 86/2007, e que foi tolerada ao longo do processo até à sua aprovação em Conselho de Ministros e promulgação pelo Presidente da República. Não a pôde confirmar, mas acredita nela, pois adere bem à sua experiência enquanto prestou serviço no Estado-Maior da Armada (1998-2003).

colabora ao mesmo nível de todas as outras entidades, utiliza as instalações e as facilidades disponíveis no Centro de Operações Marítimas (COMAR), no Comando Naval.” (Marinha:2012).

Neste caso, ao invés da maioria dos exemplos anteriores, as posições da Marinha são explícitas e assumidas; não há dúvida que desrespeitam a CRP e a lei; só pode causar perplexidade que se tenham mantido, pelo menos no espaço público, e pelo menos até 2012.



Figura 1 – Manifestação da doutrina da “Marinha de duplo uso” no CNCM<sup>12</sup> (Marinha: 2013,22).

### 3.12. A AMN inserida na lei orgânica da Marinha

O decreto-lei nº233/2009 (15-Set) aprovou e pôs em vigor a lei orgânica da Marinha (LOMAR-2009) que revogou e substituiu a

<sup>12</sup> Imagem extraída de uma apresentação em “MS-PowerPoint”, sem classificação de segurança, mas que não foi usada no documento público com o mesmo título (ver: [http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/folhetospt/Marinha\\_Servico\\_Portugal.pdf](http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/folhetospt/Marinha_Servico_Portugal.pdf); lido em 20-Mar-2015). Esta apresentação é relevante, porque (apesar de não estar datada) parece ter sido elaborada pelo EMA, quando o atual DGAM e CGPM era sub-CEMA.



primeira, de 1993. Além de uma referência no preâmbulo ao “duplo uso”, este diploma inclui diversas normas defeituosas, já revistas e analisadas em Paulo(2015b). Mas aqui importa destacar a secção IX, dedicada à AMN e ao Serviço de Busca e Salvamento Marítimo. Embora o DL 233/2009 diga que ambos se regulam por legislação própria, nele constam disposições sobre estes serviços, como se fossem unidades orgânicas da Marinha; e vai ao ponto de pretender criar serviços na DGAM, como a Direção de Combate à Poluição do Mar (que terá visado substituir o Serviço de Combate à Poluição do Mar por Hidrocarbonetos; mas o diploma nem sequer diz isso). Nenhum documento explica a necessidade destas disposições, dado que estes organismos se regulam por legislação própria.

De novo, tendo presente as influências dos funcionários públicos na formulação dos diplomas do Governo mais a referência ao “duplo uso” e as normas sobre a AMN, é inevitável suspeitar que foi a Marinha que as introduziu no diploma – que foi revogado e substituído pelo decreto-lei nº185/2014 (29-Dez), a LOMAR-2014. Só pode causar perplexidade que se tenha mantido até 2014; mas indicia que os dirigentes da Marinha têm uma influência significativa sobre o Governo, seja de que cor for.

### *3.13. A distinção entre os recursos da Marinha e os da AMN*

A criação da AMN e a conseqüente separação entre a função civil (a cargo da DGAM e da PM) e a função militar (a cargo da Marinha) obrigava a que os recursos de cada uma fossem inequivocamente associados a uma, e só a uma, delas, para que não houvesse quaisquer dúvidas aos olhos dos servidores do Estado e dos cidadãos em geral. A questão é relevante e incontornável, pois a PM e a DGAM estão presentes em todas as costas portuguesas e nos espaços marítimos, e operam em larga medida com recursos do Estado administrados pelos dirigentes da Marinha; sem a devida separação, dada a cultura militar-naval forte e tradicional, e dada a relação antiga da autoridade marítima com a Armada, não é difícil prever que a autoridade marítima não se emancipará da Marinha, enquanto política pública.

Assim, causará perplexidade que a reforma de 2002 não tenha sido acompanhada de medidas de monitorização da concretização da reforma, quanto à segregação da DGAM e da PM face à Marinha (e dos seus resultados em geral), e de controlo político para corrigir desvios. De facto, não há normas nos diplomas da reforma de 2002, nem decisões políticas dos órgãos de soberania, que vão nesse sentido. Parece que o legislador, e os órgãos de soberania em geral, confiavam absolutamente nos dirigentes da Marinha para realizar a letra e o espírito desta reforma; seja como for, não existem documentos que expliquem se assim é, e o que fundamentou a opção adotada.

E não surpreenderá que só em 2015 se tenha iniciado um processo de emancipação dos recursos da DGAM e, sobretudo, da PM, embora limitado. Até 2015, as embarcações, viaturas, infraestruturas, documentos ou uniformes da DGAM e da PM vinham identificados com a palavra “Marinha” acima do serviço em causa (caso este fosse referido). Agora já não; mas passou a usar-se “AMN” em vez de “Marinha” em documentos, por vezes desaparecendo “DGAM” e colocando a PM em posição subordinada face à AMN – como se um documento de um comando territorial da GNR devesse incluir “Sistema de Segurança Interna” em vez de “GNR” no cabeçalho. Além disso, ainda hoje, o pessoal dirigente da DGAM e da PM usa os uniformes da Marinha, apesar de não estar a desempenhar funções militares nem nas FA, e estar fora da estrutura orgânica das FA (de acordo com a LOMAR-2014); conquanto a lei não o exija, e não haja ordem escrita para usar o uniforme da Marinha na DGAM e na PM, o pessoal da Marinha usa-o, o que constitui mais um indicador da influência e da vontade dos dirigentes da Marinha na DGAM e na PM. De resto, ao invés da GNR, a Marinha nunca pugnou por criar uma linha de uniformes autónoma do uniforme militar para todo o pessoal da PM (já que as funções na DGAM dispensam uniforme).

Importa registar que a mudança iniciada em 2015 se deveu à clarificação promovida pelo XIX Governo e à LOMAR-2014, que eliminou as referências existentes na LOMAR-2009 ao “duplo uso” e à AMN; e não está concluída. Causa perplexidade que esta situação se arraste sem ser corrigida, e com a passividade dos órgãos de soberania.

### 3.14. O orçamento da AMN e da PM

A reforma do SAM de 2002 determinou que a AMN tivesse uma dotação orçamental própria (artº 2º do DL 44/2002). A clarificação de 2012 confirmou esta disposição (artº 4º do DL 235/2012). A auditoria IGDN nº 06/2012 (08-Jul-2013) da Inspeção-Geral da Defesa Nacional, relativa a 2011, cujas conclusões abrangem mais do que só este ano, concorda e destaca-se do parecer do inspetor-geral:

“2. As conclusões apresentadas merecem a minha concordância [...] permitindo-me relevar a necessidade de:

a. Solucionar o problema da falta do decreto-regulamentar da DGAM (previsto desde 2002) [...]

c. Reforçar a identidade e imagem institucional da AMN, enquanto estrutura civil do MDN prestadora de serviços públicos no domínio do mar, continuando os esforços de clarificação legal das suas atribuições e enquadramento orgânico, o que se materializa, nomeadamente:

i. Na autonomização do seu orçamento enquanto estrutura própria do MDN, não-inserida nas Forças Armadas. Nesse sentido, a Marinha deverá apresentar, a Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional, estudo conducente à autonomização do orçamento da AMN; [...]”. (IGDN:2013)

A importância desta auditoria e do parecer do inspetor-geral são ainda reforçadas pelo **despacho do MDN nº 126/MDN/2013** (23-Jul), do qual importa destacar os seguintes aspetos:

“1. Concordo com o Parecer do Senhor Inspetor-Geral da Defesa Nacional e conseqüentemente, Homologo, [...] o relatório da Auditoria nº 06/2012, de 5 de Julho de 2013 realizada à Autoridade Marítima Nacional [...].

2. Tendo em consideração as conclusões e recomendações expressas no Relatório da Auditoria, vistas com preocupação, determino: [...]

c. À Marinha, que colabore na correção daquelas situações, sempre que solicitada.”

Em 2013, adotou-se o artifício legal de elevar a DGAM na classificação orçamental do Estado ao nível de divisão (06) e alterar a sua designação para AMN; mas continua a ser uma divisão da Marinha (capítulo 03). A Proposta de Lei de OE-2016 manteve a AMN em subunidade orçamental da Marinha. Curiosamente, as dotações para projetos do Instituto Hidrográfico (esse sim, uma unidade da Marinha) estão no capítulo 50-Divisão 18, independentes da Marinha, que está no capítulo 50-Divisão 13; isto prova que não é difícil criar uma classificação e dotação própria para a PM e para a AMN, autónoma da Marinha e com um capítulo próprio – se não se concretiza é porque alguém não quer concretizar.

Pior ainda: a PM não está sequer individualizada no seio do orçamento da AMN. Pelo que, o CEMA, chefe de um ramo militar, é o responsável, explicitamente, pela administração financeira de uma força de segurança, a PM. Os factos apontados têm expressão na lei do orçamento de Estado, pelo que os órgãos de soberania aceitaram-nos desde 2002 – ou melhor, desde 1995.

Manter a dotação da AMN no capítulo da Marinha, e nem sequer individualizar a PM, esvaziam os fins perseguidos com o dispositivo de receitas próprias da AMN (DL 44/2002 e Portaria 385/2002). Obviamente reforçam a dotação da Marinha, permitindo-lhe tentar aceder a fundos públicos (de modo a compensar a retração da dotação militar, ou até alargá-la) e aceder diretamente às receitas próprias da AMN. E ainda aceder aos emolumentos, que são instrumentos úteis de motivação e controlo na gestão do pessoal, e sobretudo dos oficiais.

Causa perplexidade o arrastar desta situação há décadas, sobretudo depois de um MDN ter dado ordens claras para corrigir a situação e para que a Marinha colaborasse nessa correção.

### *3.15. Os atos de nomeação do pessoal dirigente*

Logo a partir de 2002, o DGAM e CGPM, e o SubDGAM e 2ºCGPM, passaram a ser nomeados pelo MDN, de acordo com a lei (nº 1 e nº 2 do artº 18º do DL 44/2002). Os oficiais-generais da Marinha colocados na DGAM e na PM passaram a ficar fora dos

quadros da Marinha, abrindo assim vagas para que outros oficiais pudessem ser promovidos. Mas a colocação do demais pessoal dirigente da DGAM e da PM fora do quadro da Marinha só ocorreu na sequência da LOMAR-2014 e através do desp.MDN 6661/15. É de registrar a dualidade de critérios a que não serão alheios os dirigentes da Marinha.

Apesar de a lei determinar que os capitães dos portos e os CDM são nomeados pela AMN (nº 3 e nº 4 do artº 18º do DL 44/2002) até 2013 foi sempre o CEMA a nomeá-los por despacho. Mesmo que se argumente que a AMN-órgão é, por inerência, o CEMA, só há coincidência do titular não de órgãos, que pertencem a serviços diferentes (um civil e outro militar), com distintos âmbitos constitucionais. Assim, o CEMA não tem competência para nomear (exonerar) os capitães dos portos e os CDM desde 2002, e os referidos atos de nomeação (e de exoneração) são formalmente ilegais. Como os capitães dos portos e os CDM se relacionam diretamente com os cidadãos, estes têm direito a conhecer aqueles atos administrativos, e por isso devem ser publicados no Diário da República, tal como as nomeações do DGAM e do SubDGAM – apesar de o DL 44/2002 não o determinar.

Perante as irregularidades apontadas, que determinarão a nulidade de uma enorme quantidade de subsequentes atos e editais (regulamentos administrativos) decididos pelos capitães dos portos e CDM nomeados de 2002 a 2013, e cujas consequências são difíceis de conceber, causa imensa perplexidade que não tenha havido uma só pessoa, entidade ou órgão – designadamente, no âmbito da impugnação de decisões dos capitães dos portos – que, pelo menos, tenha exigido a verificação da conformidade formal da nomeação do capitão de porto cuja decisão estiver em causa; e que detetasse a irregularidade e a denunciasse. Afigura-se que, em muitos casos, a irregularidade seria facilmente sanável com um ato administrativo de nomeação com efeito retroativo pela AMN-órgão dos capitães dos portos e CDM em exercício; mas o alcance da impugnação de decisões por titulares já exonerados será imprevisível. Importa notar que o problema não está na competência do capitão do porto ou CDM em concreto, nem no mérito da decisão em causa, mas no facto de a pessoa não ter competência legal para tais decisões, pois a sua nomeação é inválida à luz da lei.

À perplexidade perante tantas pessoas e entidades terem descuidado uma irregularidade formal soma-se a que é devida a tratar-se duma irregularidade básica, fácil de evitar e a evitar, pois pode ter efeitos substantivos, alargados e imprevisíveis. Por fim, a solução, que pode ser complexa, constitui um desperdício de recursos dos contribuintes e dos cidadãos envolvidos, e afeta a confiança no Estado e na sua boa-fé.

#### 4. Considerações finais

Em 1974, operou-se uma cisão nas funções de Autoridade Marítima, em dois tipos: Administração Marítima; e Autoridade Marítima. Uma terceira, a administração portuária, tem estado sempre associada à Administração Marítima. A referida cisão traduziu-se na integração de cada uma no seu ministério, e nem quando existiu um Ministério do Mar elas se voltaram a reunir. A Autoridade Marítima continua a estar inserida no MDN, sob o domínio da Marinha e dos seus dirigentes, contra a lógica da integração no ministério que tutela o setor do mar das três vertentes da Autoridade Marítima previstas na Lei do Mar (estado de bandeira; estado-costeiro; e estado de porto). E isto ante a abundância de provas – como as analisadas neste artigo, que causam perplexidade, e que são evitáveis e facilmente solucionáveis por via legal, política ou jurisdicional, ou alguma combinação das mesmas – de que o MDN não explica as suas decisões, e não exerce uma tutela, uma supervisão ou uma direção eficaz da Autoridade Marítima, que deixa entregue aos dirigentes da Marinha.

Sem ser os antigos e atuais dirigentes da Marinha, não se encontram posições contra a integração da Autoridade Marítima no ministério que tutela o setor do mar, mesmo quando existe Ministério do Mar. O que indicia, só por si, que é só na Marinha que se encontra resistência a esta integração; mas se assim é, os dirigentes da Marinha têm sido eficazes no que será um desígnio corporativista, de evitar a retração do seu ramo militar, no qual muitos julgam de estar a ser “expropriado” ou “amputado”; importa notar que a gestão financeira da AMN e da PM está atribuída ao CEMA, que a PM e a DGAM têm receitas próprias, e que os militares da Marinha em serviço na PM e na DGAM

recebem emolumentos, muito significativos em vários casos. Embora mereçam uma análise mais profunda e a produzir noutro momento, importa notar que estes elementos podem ser mais influentes na referida resistência do que as alegadas sinergias e economias (pequenas, se existirem) ou o conhecimento e a experiência do mar (de que os oficiais da Armada não detêm um exclusivo nem sequer um âmbito alargado).

É difícil encontrar um setor do exercício da autoridade do Estado tão pouco analisado e debatido na literatura especializada como a Autoridade Marítima. Além do vácuo de relatórios, estudos e artigos científicos regista-se a dificuldade de obtenção de informação (que não se reduza a propaganda mais ou menos sofisticada) que permita perceber o processo de formulação dos diplomas legais decisivos no funcionamento da Autoridade Marítima. E não-menos relevante é de registar a discricionariedade que a lei confere à AMN-órgão para propor nomeações e exonerações, e decidi-las, vinculadas quase apenas a critérios formais, espelhando os procedimentos internos do ramo militar-Marinha. O domínio de um ramo militar, que impõe uma cultura de segredo e de controlo, não pode ser ignorado na explicação da notada falta de informação objetiva.

Por fim, ver o mar e a Autoridade Marítima como espaços de servidão militar exclui o mar como instrumento de desenvolvimento do país; e talvez essa seja uma das razões que têm impedido o mar de concretizar o seu potencial de desenvolvimento que é almejado há décadas. Desmilitarizar o mar serve o fim constitucional de separar a defesa da segurança interna, e é essencial para o desenvolvimento.

## BIBLIOGRAFIA

- ASSOCIAÇÃO SOCIOPROFISSIONAL DA POLÍCIA MARÍTIMA (2013) *Queixa por ilegalidade e inconstitucionalidade de normas do Decreto-Lei nº235/2012, de 31 de outubro*, Lisboa, Ofício nº DN. 16/2013/O, 10-Out.
- BETTENCOURT, António Neves (2005) *Memorandum-Autoridade Marítima*, Lisboa: Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Armada, Não-Classificado, 26-Out.

- BRANCO, José Pedro Aguiar (2014) *Intervenção do Ministro da Defesa Nacional José Pedro Aguiar-Branco-Cerimónia do Dia da Marinha*, Cascais: MDN, 18-Mai-2014.
- COLAÇO, António Bernardo; ANTÓNIO CARLOS GOMES (2001) *Sindicalismo na PSP. Medos e fantasmas em regime democrático*, Lisboa: Edições Cosmos.
- CONSELHO CONSULTIVO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA (2001) *Parecer nº147*, Lisboa:PGR, Diário da República-II série, nº40, 16-Fev-2002, pp.3101-3108 (<https://dre.pt/application/file/1799791>; lido em 20-Mar-2015)
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS (1994) “Greve à vista na Polícia Marítima”, *Diário de Notícias*, 27-Ago-1994, p.3
- DIOGO, Luís Costa (2012) “Mais de 210 anos de Capitania do Porto e uma década de Autoridade Marítima Nacional”, *Revista da Armada*, Abr, pp.10-12. Disponível em: [http://www.marinha.pt/pt-pt/media-center/revista-armada/Documents/2012/RA\\_462\\_ABR.pdf](http://www.marinha.pt/pt-pt/media-center/revista-armada/Documents/2012/RA_462_ABR.pdf) (lido em 20-Mar-2015)
- \_\_\_\_ (2015) “A Polícia Marítima, Enquadramento e Origens. Uma Polícia Secular de Especialidade no Âmbito da Autoridade Marítima”, *Anais do Clube Militar Naval*, Vol.CXLV, Jul-Dez, pp.675-682.
- DIOGO, Luís Costa; JOSÉ VELHO GOUVEIA; TIAGO SILVA BENAVENTE (2009) “Crónica de Autoridade Marítima. O Capitão do Porto”, *Anais do Clube Militar Naval*, Vol. CXXXIX, Out-Dez, pp.685-692.
- FARIA, Duarte Lynce de (2012) “A Segurança e a Protecção Marítima nos Transportes Marítimos e nos Portos–Novos Desafios em 2012”, in Gouveia, editor *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra: Almedina, Vol.II, pp.105-126.
- FREIRE, Manuel Carlos (2011) “Aguiar-Branco rejeita pareceres e assume tutela da Polícia Marítima”, *Diário de Notícias*, 15-Nov-2011, p. 13.
- \_\_\_\_ (2014) “Almirante só conta ao Parlamento meia verdade sobre lei de Espanha”, *Diário de Notícias*, 13-Ago-2014, p. 12.
- GOMES, José Júlio Pereira (1997) *Intervenção de José Júlio Pereira Gomes, Apresentação da proposta de lei n.º 128/VII*, Lisboa: Assembleia da República, 17-Out. Disponível em: <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/07/03/004/1997-10-16/167?q=policia%2BmARITIMA&pOffset=10&pPeriodo=r3&pPublicacao=dar&pSerie=01&pLegis=07> (lido em 03-Ago-2015)



- INSPEÇÃO-GERAL DA DEFESA NACIONAL (2013) *Relatório da Auditoria IGDN n°06/2012-Autoridade Marítima Nacional*, Lisboa: IGDN, 08-Jul, Não-Classificado.
- MARINHA (2012) *Marinha de Duplo Uso*, Lisboa: Marinha, 16 Out, Não-Classificado. Disponível em: [http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/folhetospt/Marinha\\_Duplo\\_Uso.pdf](http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/folhetospt/Marinha_Duplo_Uso.pdf) (lido em 20-Mar-2015; mas posteriormente removido).
- \_\_\_\_ (2013) *A Marinha ao Serviço de Portugal*, Lisboa: Marinha, 08-Fev, Documento interno, Não-Classificado.
- O INDEPENDENTE (1995) “Essa polícia é minha”, *O Independente*, 26-Mai-1995, p.1.
- PAULO, Jorge Silva (2015a) *A Autoridade Marítima Nacional*, Lisboa: Chiado Editora, Maio.
- \_\_\_\_ (2015b) “A Autoridade Marítima Nacional. A Orgânica e o Enquadramento Jurídico”, *Revista de Direito e Segurança*, n° 5, Jan-Jun 2015, pp.65-171.



# As ameaças ao ciberespaço e a estratégia de cibersegurança na UE e em Portugal<sup>1</sup>

## *The threats to cyberspace and the cybersecurity strategy of the EU and Portugal*

MARIA LUÍS BARBOSA<sup>2</sup>

**Resumo:** Até há umas décadas a preocupação dos Estados focava-se no perigo das ameaças externas vindas de outros Estados e a sua estratégia de defesa tinha como objetivo proteger o seu território nacional. Porém, com a existência das redes de comunicação e do ciberespaço, a questão da segurança adota hoje em dia outros termos e dimensões que vão para lá do espaço físico e imediato.

Bens e serviços encontram-se agora disponíveis na rede e dependem desta para funcionar. A internet serve agora vários propósitos, possibilitando a troca instantânea de informação, a regulação de mercados, pagamentos e prestação de serviços, passando pelo fornecimento de bens essenciais, até à própria governação dos Estados. A vulnerabilidade de tais sistemas face a ataques cibernéticos e as repercussões que teriam na sociedade reforçam a importância da defesa e segurança do ciberespaço e das redes de comunicação. Sendo uma das grandes preocupações dos Estados, a cibersegurança passará tanto pela projeção de estratégias que protejam não só os utilizadores mas também o espaço virtual e físico do ciberespaço, assim como todas as infraestruturas e serviços que dele dependam.

**Palavras chave:** *Ciberespaço; Cibersegurança; Cibercrime; Infraestruturas Críticas; União Europeia; Portugal.*

---

<sup>1</sup> Entregue: 3.3.2016; aprovado: 8.7.2016.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

**Abstract:** Until a few decades ago the concerns of the States were focused in the danger of external threats by other States and its defense strategy aimed to protect its national territory. However, with the development of the ICT and the cyberspace, the question of the security adopts nowadays other terms and dimensions that go far beyond the physical and immediate space.

The use of the internet serves a lot of purposes, allowing the instant exchange of information, regulation of markets, payments and services, through the supply of essential goods, up to States' administration. The vulnerability of those systems to cyberattacks and their repercussions to the society reinforces the importance of defending and protecting the cyberspace and the communication networks. Being a major concern to all the States, cybersecurity measures should aim to protect not only the users, but also the virtual and physical space of the cyberspace and all the critical infrastructures that depend on it.

**Key words:** *Cyberspace; Cybersecurity; Cybercrime; Critical Infrastructures; European Union; Portugal.*

## Introdução

As novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) revolucionaram a forma como o mundo se desenvolve e progride. A criação de um mercado global, a diluição das fronteiras e a fácil e rápida comunicação e troca de bens e serviços trouxeram uma nova visão sobre a realidade. Os costumes sociais alteraram-se, a economia e o mercado adquiriram um novo formato, as distâncias encurtaram-se e o mundo tornou-se mais informado.

A internet serve agora vários propósitos, possibilitando a troca instantânea de informação, a comunicação, a regulação de mercados, pagamentos e prestação de serviços, passando pelo fornecimento de bens essenciais, até à própria governação dos Estados. Estas e outras questões da vida humana concentram-se agora num espaço de difícil acesso e controlo.

Se antes a preocupação dos Estados se focava no perigo das ameaças externas por parte de outros Estados e a sua estratégia de defesa tinha como objetivo proteger o seu território nacional, hoje em dia, com a existência das redes de comunicação e do ciberespaço, a segurança adota outros termos e dimensões que vão para lá do espaço físico e imediato.

Ora, este trabalho surge pela vontade de compreender melhor os aspetos relacionados com a cibersegurança, o que a sua ausência implica e como se pode implementá-la.

Desta feita, numa tentativa de compreensão das novas ameaças que o ciberespaço acarreta para o mundo atual, propõe-se este trabalho a uma revisão da literatura, de modo a ter uma visão geral do problema que enfrentamos atualmente. Procurar-se-á, portanto, compreender as dimensões das ameaças ao ciberespaço, de modo a atingir as suas necessidades de segurança e proteção, culminando a pesquisa na análise das estratégias europeia e nacional de cibersegurança.

Assim, esta pesquisa será dividida em dois módulos essenciais. Num primeiro momento será contextualizada a problemática, com a definição do ciberespaço e a enunciação das ameaças ao mesmo. Já numa segunda parte, a pesquisa focar-se-á na conceptualização da cibersegurança e, por conseguinte, na revisão das atuais estratégias da UE e de Portugal para a defesa e proteção do ciberespaço.

Com a finalização deste trabalho pretendemos ser capazes de reconhecer as várias ameaças existentes ao ciberespaço, assim como as políticas e estratégias delineadas para o combate às mesmas.

## O Ciberespaço

Muitas vezes confundido com a própria internet, o ciberespaço consiste no “conjunto dos sistemas informáticos como o *hardware*, *software*, redes de comunicação, equipamentos e meios de comunicação e informação neles processados e armazenada” (Fernandes, 2013). Podemos desta forma considerar duas componentes do ciberespaço. Uma componente não física, o espaço do ciberespaço, “o tal lugar virtual do espaço virtual”, ao qual acedemos e onde comunicamos e interagimos. E por outro, podemos ver o ciberespaço da perspectiva dos mecanismos ou estruturas eletrónicas, estas físicas e concretas, que nos permitem usar tal espaço (Gouveia, 2015)

O ciberespaço não se resume assim à internet e aos computadores a ela ligados, sendo composto também pelos sistemas e equipamentos eletrónicos ligados a outros equipamentos ou sistemas, ou que par-

tilham a mesma estrutura de energia ou o mesmo espaço de emissão eletromagnética. Tais sistemas abrangem todo o domínio da atividade humana, sendo disso exemplo as máquinas ATM, os sistemas de controlo de produção de energia ou indústrias ou os telefones e as redes de telecomunicações (Força Aérea Portuguesa, 2011).

Benedikt (1991 *cit in* Moreira, 2012) define o ciberespaço como “um novo e paralelo universo, criado e mantido pelos computadores e linhas de comunicação, onde circulam conhecimentos, segredos e indicadores”. Este consiste numa realidade virtual, presente em todo e nenhum lugar, cuja natureza é ilimitada, não tendo restrições de tempo ou espaço, bastando um computador com ligação à internet para aceder à rede. Tem um carácter sobretudo informacional, com uma capacidade ilimitada de armazenamento e disponibilização de dados sem validade temporal (Moreira, 2012).

Ora, esta nova realidade a que já nos acostumamos, em que a noção de tempo se dilui e o espaço toma características que já não se consubstanciam na noção física do mesmo, trouxe tanto de vantagens como de inconvenientes. O processo de evolução e desenvolvimento das TIC, que nos permite encurtar distâncias e ter acesso a todo o tipo de informação, comporta determinadas características que tornam as suas potencialidades tanto positivas como negativas.

Características como a velocidade com que a informação circula pelo globo, a quantidade de dados que é possível armazenar e partilhar, o facto de ser um lugar aterritorial e sem fronteiras físicas definidas, ao mesmo tempo que se torna um lugar comum pelo fácil acesso ao mesmo torna esta realidade ainda mais complexa e difícil de compreender (Gouveia, 2015).

O Instituto de Defesa Nacional (IDN) numa parceria de investigação com a Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE) do Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESE-DEN) que decorreu nos anos de 2012-2013, identifica, para além das já referidas, determinadas características do ciberespaço que o tornam uma realidade tão promissora quanto perigosa.

Em primeiro lugar refere o seu carácter dinâmico, que se concretiza numa frequência de mudança elevada. Os vários sistemas que integram este espaço alteram-se constantemente, desde os suportes físicos até

aos seus utilizadores. A mudança desta realidade é constante pelo que as suas vulnerabilidades são diferentes todos os dias, posto que vão ocorrendo em paralelo com a sua dinâmica de funcionamento. Esta mutabilidade constante do ciberespaço traduz-se numa importante característica do mesmo: a fácil acessibilidade. Sendo apenas preciso um computador ou dispositivo com ligação à internet para aceder ao ciberespaço, o seu custo torna-se irrelevante e, conseqüentemente o seu crescimento é potenciado. Tanto a nível de funcionalidades como de troca de informação, a modificação e reconstrução do ciberespaço é uma constante visto que contém uma alta capacidade de processamento, que por sua vez se reflete numa elevada capacidade de procura, criação, modificação, partilha e armazenamento de informação.

Os referidos trabalhos do IDN realçam ainda o carácter assimétrico do ciberespaço, arguindo que neste se desenvolvem tanto atividades lícitas e de interesse público, como ações hostis com grande impacto tanto no mundo virtual como no real. Aqui o ciberespaço assume o seu cariz transversal, revelando-se em todas as esferas da vida humana. Finalmente, a possibilidade de anonimato na utilização do ciberespaço, torna-o ainda mais vulnerável, na medida em que é dificultada a identificação da origem dos ataques e dos seus autores e conseqüentemente, da resposta e dissuasão aos mesmos.

As TIC e o ciberespaço fazem assim parte de uma realidade que, por muito virtual que se possa considerar, está presente no nosso quotidiano e implica uma série de questões de segurança a ter em conta para uma efetiva proteção do mundo (real e virtual) e dos seus utilizadores. A maior parte dos serviços e empresas estão concentradas no ciberespaço, constituindo-se como infraestruturas que carecem de uma maior proteção face a possíveis ameaças.

### **As infraestruturas críticas**

Está provado que as características e respetivas potencialidades das TIC, particularmente do ciberespaço, têm permitido melhorar a vida dos cidadãos e da comunidade, permitindo o seu desenvolvimento e progresso.

Atualmente a sociedade utiliza a internet para vários propósitos, podendo-se destacar, do sem número de possibilidades que as TIC nos dão, essencialmente três potencialidades fulcrais do ciberespaço (Gouveia, 2015). Com o advento da internet e da era da comunicação e informação, surgiu aquilo a que os autores chamam de *mass media global*. As formas de comunicação virtuais suplantaram os meios de comunicação social tradicionais, na medida em que a informação circula de forma mais rápida e atualizada na internet, ao mesmo tempo em que há outros atores a produzi-la e partilhá-la, não sendo necessariamente produtores formais de informação (jornalistas, repórteres, etc) (Weimann, 2014). A criação do ciberespaço permitiu também a criação de uma biblioteca digital, sendo agora possível armazenar todos os livros do mundo num só disco, dando origem à maior e mais completa biblioteca de todos os tempos. Finalmente, podemos ainda destacar o comércio eletrónico como uma das atividades mais recorrentes no ciberespaço, como sejam as operações de natureza económica, os pagamentos online ou a requisição de bens e serviços (Gouveia, 2015)

Percebemos que a utilização das redes de comunicação serve agora propósitos de mercado, empresariais e estatais. Bens e serviços encontram-se agora disponíveis na rede e dependem desta para funcionar. A administração dos Estados, os mercados financeiros e económicos e as empresas que fornecem serviços essenciais como a electricidade ou a água dependem todos do ciberespaço.

De acordo com o Capitão Jurista Dias Moreira (2012), “nas sociedades tecnologicamente desenvolvidas, os sistemas de satisfação de necessidades básicas da população utilizam e dependem do ciberespaço para prosseguirem tal desiderato”, incluindo-se sistemas de gestão e abastecimento de electricidade e água potável ou sistemas financeiros, de transportes ou telecomunicações. Esta dependência resulta da forte utilização de aparelhos tecnológicos e digitais que utilizam a rede para comunicarem e funcionarem. Percebe-se por aqui a vulnerabilidade de tais sistemas face a ataques cibernéticos e que as suas consequências atingiriam toda a sociedade.

Segundo o DL 62/2011 de 9 de maio, considera-se como Infraestrutura Crítica Nacional “a componente, sistema ou parte deste situado



em território nacional que é essencial para a manutenção de funções vitais para a sociedade, a saúde, a segurança e o bem-estar económico ou social, e cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo, dada a impossibilidade de continuar a assegurar essas funções.” Por sua vez, o mesmo decreto-lei define como Infraestrutura Crítica Europeia aquela “situada em território nacional cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo em, pelo menos, mais um Estado membro da União Europeia, sendo o impacto avaliado em função de critérios transversais, incluindo os efeitos resultantes de dependências intersectoriais em relação a outros tipos de infraestruturas”.

Daqui se depreende que um possível ciberataque ao funcionamento ou instalações destas infraestruturas terá repercussões na sociedade civil, assim como nos níveis políticos e militares da mesma, na medida em que serão afetados aspetos importantes ao seu funcionamento, concretizando-se estes ataques numa questão de segurança nacional (Moreira, 2012).

Segundo Nunes e Natário (2014) uma infraestrutura é assim considerada como crítica quando a sua eventual disrupção tem o potencial de afetar seriamente a estabilidade social e a própria soberania do Estado.

Ora, sendo o objetivo deste trabalho compreender a forma como a União Europeia e, particularmente Portugal, têm respondido a estas possíveis ameaças, importará nos próximos capítulos definir a ameaça e a consequente defesa ou a segurança destas infraestruturas.

## A definição da ameaça

Como vimos até agora, o ciberespaço detém uma série de características que tornam esta realidade extremamente vulnerável a riscos e ameaças por parte dos seus utilizadores. As ameaças ao ciberespaço, ou à realidade que o mesmo engloba, podem ser várias e estão divididas na literatura essencialmente em cinco dimensões: o cibercrime, o *hacktivismo*, o ciberterrorismo, a ciberespionagem e a ciberguerra.

## Os ciberataques

Um ciberataque pode ser definido, de acordo com o Capitão Dias Moreira (2012) como um “ataque lançado geralmente a partir de um computador recorrendo ao método de intrusão e que tem como finalidade adquirir, explorar, perturbar, romper, negar, degradar ou destruir informação constante em computadores ou em redes de computadores, em sistemas e equipamentos eletrónicos ligados a outros equipamentos ou sistemas ou que partilham a mesma estrutura de energia ou o mesmo espaço de emissão eletromagnética, bem como os próprios computadores, redes de computadores, sistemas e equipamentos”.

Os ciberataques podem desta forma ser considerados como toda a atividade que, aproveitando-se da forte dependência das TIC pelos Estados, empresas e cidadãos, influencia negativamente o seu correto funcionamento (Santos, 2011). Vejamos nos próximos parágrafos de que tipo de ataques e ameaças o ciberespaço poderá ser alvo.

### *O cibercrime*

De acordo com a Symantec, empresa que detém o *software* anti-vírus *Norton*, o cibercrime pode ser definido como todo e qualquer crime que tenha a ele associado o aspeto cibernético, seja como meio, seja como fim. O cibercrime abrange desta forma uma vasta gama de ataques diferentes e, apesar de não existir um consenso na literatura quanto à definição deste conceito (Dias, 2010; Simas, 2014), a referida empresa assume todas as diferentes interpretações do cibercrime e concisamente define-o como “qualquer crime que é cometido usando um dispositivo de rede ou *hardware* de computador”.

Assume-se aqui que o cibercrime será então todo o ataque às TIC, às redes de comunicação e ao funcionamento das mesmas, bem como aquele que utilize estes últimos como meio para a prática de atos ilícitos. No mesmo sentido, consciente de que o ciberespaço poderá representar tanto o meio como o fim de um ato criminoso, a União Europeia considera o cibercrime como todos os “atos criminosos cometidos utilizando redes de comunicações eletrónicas e sistemas de

informação ou contra essas redes e sistemas.” (COM (2007) 267 final de 22 de maio de 2007)

De acordo com a “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité das Regiões: Rumo a uma política geral de luta contra o cibercrime” (COM (2007) 267 final de 22 de maio de 2007), esta ameaça divide-se em três categorias diferentes, conforme a definição anterior e com base no tipo de atividades ilícitas que podem ser praticadas no ciberespaço.

Em primeiro lugar surgem as formas tradicionais da atividade criminosa (como a fraude ou a falsificação) que utilizam agora a internet como meio de cometer crimes que já ocorriam no mundo físico. Os crimes são os mesmos, apenas o meio utilizado para os cometer é que é diferente. Uma segunda categoria consiste na publicação de conteúdos ilícitos, como materiais que incitam ao terrorismo, à violência, ao racismo e xenofobia ou ao abuso sexual de menores. Finalmente, a terceira forma de cibercrime considerada pela UE diz respeito a “crimes exclusivos das redes eletrónicas, que são crimes novos e abrangentes, de larga escala, desconhecidos na era pré-Internet.” Nesta tipologia, os criminosos atacam os sistemas de informação, ameaçando as infraestruturas de informação cruciais do Estado e, conseqüentemente, ameaçando diretamente os cidadãos.

O cibercrime pode adotar várias formas, passando o ciberespaço a ser tanto um meio como um fim para a prática de atos ilícitos. As próximas ameaças enunciadas incluir-se-ão talvez em alguma das categorias atrás descritas, porém detêm características de tal modo específicas quer pelos meios utilizados, quer pelos fins que prosseguem que se optou, tal como na literatura revista, por diferenciar estas do cibercrime (Fernandes, 2013; Santos, 2014; Instituto da Defesa Nacional, 2013; Militão, 2014; Moreira, 2012)

### *O hacktivismo*

O termo *hacker* surgiu na década de 50 no MIT e referia-se àquele que de forma engenhosa encontrava uma solução não óbvia mas de certa forma elegante para um problema complexo (Santos, 2011).

Esta expressão remetia para especialistas, para os programadores que, com o intuito de ajudar no desenvolvimento do ciberespaço, tentavam encontrar falhas nos sistemas, procurando corrigi-los ou encontrar algo novo a ser criado (Militão, 2014).

Contudo, sobretudo devido ao surgimento do cibercrime, o termo *hacker* adquiriu nos últimos anos um significado pejorativo, começando a ser utilizado pelos media para designar os indivíduos que cometem atos ilícitos com recurso a meios informáticos (Santos, 2011). Atualmente, esta atividade atingiu uma expressão de índole criminosa que vai desde a pirataria ao desenvolvimento e implantação de *malware* (programas maliciosos) (Militão, 2014), considerando-se agora *hacker* o indivíduo disponível e capaz de penetrar, explorar ou contornar barreiras de segurança para atingir um qualquer fim (Santos, 2011). O *hacktivismo* resulta assim do conjunto de atividades levadas a cabo por indivíduos que, aproveitando-se das vulnerabilidades do ciberespaço, desenvolvem atividades ilícitas, com o objetivo de prejudicar esses sistemas.

Importa ressaltar que neste tipo de ameaça é necessário ter em conta a motivação e o objetivo do ataque. Ainda que perpetrado de forma ilícita, tal ataque pode pretender atingir fins lícitos ou não criminais (Santos, 2011), como é o caso da rede de *hackers Anonymous*, que apesar de fazerem do *hacking* o seu *modus operandi*, os seus objetivos passam também pela ajuda aos Estados no combate ao terrorismo (Berton & Pawlak, 2015).

Os *hacktivistas* (e os *hackers*) fazem assim uso dos seus conhecimentos informáticos para explorar as vulnerabilidades dos sistemas e das redes, penetrando em *websites* de empresas e Estados, de modo a passar a sua mensagem ao maior número possível de pessoas, em jeito de protesto (Santos, 2014). Contudo, independentemente do fator de motivação, assume-se que o cibercrime resulta da aplicação de conhecimentos e técnicas informáticas nas redes de comunicação, aproveitando as suas vulnerabilidades, levando à prática não só de ilícitos já existentes que agora se virtualizam, bem como à criação de novos tipos de crime (Santos, 2011).

### *O ciberterrorismo*

O ciberterrorismo é geralmente definido como “todos os ataques altamente prejudiciais a computadores, projetados por indivíduos que procuram gerar o terror e o medo para atingir objetivos políticos ou sociais” (Warren, 2008). Esta ameaça surge da união entre a prática do terrorismo e o imenso ‘espaço’ do ciberespaço (Militão, 2014). Isto é, o terrorismo enquanto atividade de cariz político ou social, com vítimas indiscriminadas, que procura instalar o terror e o pânico nas sociedades, aproveita-se das características da internet para atingir tais fins, agora a uma escala global (Davis, 2006; Warren, 2008; National Coordinator for Counterterrorism, 2009; Hayne, 2010; Crelinsten, 2014 Ginkel, 2015).

O terrorismo tradicional aproveita-se assim das novas formas de comunicação para fazer cumprir os seus objetivos (Barbosa, 2006 *cit in* Santos, 2011), tendo evoluído em termos de operacionalidade, representando agora uma nova e grande ameaça aos Estados, cujo combate se afigura como difícil e desafiante (Erez, Weimann, & A. Aaron, 2011; Santos, 2011; Weimann, 2014).

Assim, o ciberterrorismo consiste no “uso das TIC para a realização de ameaças ou [para] a organização (incluindo a troca de informação, angariação de seguidores e financiamento) e execução de ataques com grande impacto nas redes e sistemas informáticos e nas infraestruturas críticas, motivadas por ideologias políticas ou religiosas, fomentando o medo e o terror, com intuito de despoletar determinadas ações políticas” (Santos, 2014)

### *A ciberespionagem*

Sendo uma variante da espionagem tradicional, a ciberespionagem é levada a cabo por Estados que procuram adquirir conhecimento e recolher informações que lhes possam conceder uma vantagem estratégica sobre terceiros (Militão, 2014)

De acordo com Santos (2014), esta ameaça caracteriza-se pela exploração das vulnerabilidades encontradas nos *websites* (geralmente

governamentais e de empresas), acedendo a informação sensível, muitas vezes com o intuito de roubar informação sobre projetos em desenvolvimento (principalmente industriais) ou segredos de negócio. Segundo a referida autora, as motivações por trás da ciberespionagem consistem na “vantagem competitiva de Estados sobre Estados ou de empresas sobre outras empresas que desenvolvam projetos na mesma área, ou ainda os benefícios financeiros da venda da informação roubada.”

O foco da ciberespionagem consiste assim na obtenção de informações, que podem pertencer a empresas ou Estados, para benefício próprio destes ou para obter um benefício monetário posterior com a sua venda a outras entidades (Instituto da Defesa Nacional, 2013).

## **A ciberguerra**

A ciberguerra pode ser definida como “uma luta ou conflito entre duas ou mais nações ou entre diferentes fações dentro de uma nação onde o ciberespaço é o campo de batalha” (Instituto da Defesa Nacional, 2013). Consiste, deste modo, na materialização de ações de defesa ou de ataque contra todo o género de estruturas e redes de computador, sendo o campo de batalha conduzido numa dimensão digital (Militão, 2014)

De forma mais genérica, podemos definir ciberguerra como qualquer ataque ou represália, intrusão ilícita nas redes ou computadores, assim como atos de espionagem, que ocorrem por meios informáticos e podem ser protagonizados por Estados ou Governos, ou por atores supra ou infra estatais. Estes atos por sua vez poderão estar ligados (ou não) a conflitos políticos ou militares no mundo real, ocorrendo em paralelo com uma conflitualidade física ou de forma totalmente autónoma (Fernandes, Martins, & Mendonça, 2012).

## **A cibersegurança**

*A internet tem vindo a converter-se num novo campo de batalha não convencional cujos rostos invisíveis tendem paulatinamente a*

*dominar o ciberespaço, dotando-se de uma arma que representa uma maior perigosidade e ameaça do que a nuclear num cenário virtual dotado de soldados digitais devidamente preparados para atuar em ambiente de ciberguerra. A arma por excelência no ciberespaço reside na capacidade de enviar códigos que consigam quebrar todo o tipo de protocolos de segurança nas mais diversas redes informáticas. No campo de ação do ciberespaço, a obtenção de informação não representa somente um objetivo concreto, [mas] a constituição de outros, como por exemplo, detetar vulnerabilidades em redes estratégicas para a sobrevivência do Estado.* Marco Martins (Nação e Defesa, 2012)

O rápido e promissor desenvolvimento das TIC permitiu ao mundo ligar-se numa rede sem fronteiras espaciais ou barreiras temporais, onde o imediato já está desatualizado e o local fica em lugar algum. Dependemos destas novas tecnologias todos os dias, em quase tudo o que fazemos, mesmo que à partida julguemos que só nos ligamos quando queremos. Utilizamos dispositivos como telemóveis, computadores ou *tablets* para comunicar, trabalhar ou apenas passar tempo, armazenando e partilhando informação com a rapidez de um clique. As vias e meios de transporte que utilizamos dependem de uma larga rede de comunicação, sendo esta tecnologia tão importante para fazer um avião descolar como um semáforo ficar vermelho. Infraestruturas como as empresas de fornecimento de água ou luz necessitam, por seu turno, destas redes para poderem providenciar os seus serviços. Até os Estados, tanto para o fornecimento de serviços como para a administração central, utilizam os novos meios de comunicação e de partilha e armazenamento de informação.

A literatura é claramente unânime quanto à importância da defesa e segurança do ciberespaço e das redes de comunicação, sendo esta atualmente uma das grandes preocupações dos Estados. Desta forma, a cibersegurança passará tanto pela projeção de estratégias que protejam não só os utilizadores, mas também o espaço virtual e físico do ciberespaço, assim como todas as infraestruturas e serviços que dele dependam (Santos, 2011; Fernandes, 2013; Instituto da Defesa Nacional, 2013; Manuel, 2014).

Já em 2003, e no rescaldo dos atentados às Torres Gémeas, na estratégia Nacional para a Cibersegurança dos Estados Unidos era

admitida a forte dependência que estes Estados detinham das redes de comunicação e da internet. Admitindo a vulnerabilidade das infraestruturas críticas e das consequências que possíveis ataques poderiam ter no seu funcionamento (das infraestruturas e do próprio Estado), foi delineada uma estratégia que priorizou não só questões de ação e resposta como de prevenção e educação, numa tentativa de combate à ameaça (The White House, 2003)

Nos anos seguintes foram adotadas outras medidas, tanto pelos EUA como pelo resto do mundo, sobretudo pela Europa, em resposta aos atentados de que foi vítima tanto em Espanha e em Londres, como os ataques cibernéticos ao Governo da Estónia em 2008 e 2009 (Santos, 2011).

Os vários acontecimentos ao longo das últimas duas décadas e a utilização indevida e abusiva das potencialidades e vulnerabilidades do ciberespaço quer como meio quer como fim para perpetrar ataques contra os Estados e contra as sociedades, tem exigido uma cada vez mais refinada estratégia de combate às ameaças ao ciberespaço. Porém, convém lembrar que tal estratégia não se afigura fácil, não só por todas as características inerentes ao próprio funcionamento do ciberespaço, como por aquelas inerentes à sua utilização (Martins, 2012; Manuel, 2014)

A utilização da internet pressupõe uma certa liberdade da qual os seus utilizadores não pretendem abdicar, pois é esta liberdade que torna a internet tão atrativa. Aquando da sua criação, esta previa mostrar-se como um espaço livre para a comunicação e partilha, anónimo e gratuito na sua utilização e sem limites à informação aí expressa (Santos, 2011). Ora, como vemos, são as próprias vantagens do ciberespaço que se materializam nas suas vulnerabilidades e estes princípios de livre utilização e circulação na internet são, por conseguinte, os que a tornam ainda mais perigosa e de difícil controlo (Lin, Spector, Neumann, & Goodman, 2007).

Se para uns o bloqueio de sites pode ser uma forma de manter a segurança, ou evitar a criminalidade no ciberespaço (como o encerramento de sites de distribuição ilegal de filmes), para outros essa mesma ação poderá ser vista como um atentado à livre utilização e partilha de informação digital. Por sua vez, a monitorização de con-



tas ou conversas para efeitos de combate ao ciberterrorismo implica uma forte violação de direitos e garantias de proteção da informação pessoal e privada difíceis de contornar (Nissenbaum, 2005). É difícil, neste espaço virtual onde tudo é tão volátil, assegurar uma proteção efetiva da privacidade e da integridade da informação quando, por princípio, o mesmo espaço se considera livre e para ser utilizado por todos (Canongia & Junior, 2009)

Porém, a questão da segurança do ciberespaço torna-se óbvia quando assumimos que grande parte da informação essencial e sensível dos cidadãos, dos Estados e de outras organizações é partilhada e/ou armazenada na rede. Informação, classificada ou não, cuja partilha ou utilização indevida poderá atentar tanto contra direitos e garantias individuais como colocar em risco a segurança e defesa dos próprios Estados (Canongia & Junior, 2009; Fernandes, 2013).

Cientes desta realidade, são várias as infraestruturas e organizações encarregues de assegurar a preservação de determinados dados, bem como garantir a proteção das infraestruturas críticas contra possíveis ataques. Compreendidas as ameaças, nos próximos parágrafos será finalmente dado espaço para a descrição das estratégias europeia e nacional de ciberdefesa bem como as organizações criadas para tal.

## A estratégia de cibersegurança da UE

Vimos até agora como a versatilidade do ciberespaço o torna tão propenso a ameaças e como a sua proteção se torna desafiante para as instituições e Estados que zelam pela sua segurança. Conscientes de todas estas questões, a União Europeia (UE) tem nos últimos anos, vindo a incentivar os Estados-Membros (EM) para que desenvolvam determinadas capacidades de segurança do ciberespaço.

De acordo com Santos (2014), são várias as capacidades que a Comissão Europeia procura que os seus EM adquiram, incluindo-se a criação de um enquadramento político-jurídico no âmbito da segurança dos sistemas de informação e de comunicação dos Estados, o desenvolvimento de operações de simulação de ciberataques em grande escala e o estabelecimento de linhas diretas de denúncia de conteúdos

online ofensivos ou prejudiciais. Para além destas estratégias, almeja também a criação por parte dos EM de plataformas nacionais de alerta, da condução de ações de formação em segurança das redes e da informação nas escolas e o desenvolvimento das capacidades nacionais para a sensibilização e formação. Incentiva ainda a criação de Equipas de Resposta a Emergências Informáticas (CERTs) e o estabelecimento de redes nacionais de CERTs, assim como a instituição de centros de excelência em matéria de cibersegurança a nível nacional ou com outros EM. Pretende ainda a criação, juntamente com a ENISA, de planos de contingência e de cooperação, nacionais e europeus, em matéria de resposta a incidentes e recuperação em caso de catástrofes; a definição de estratégias nacionais de cibersegurança; a criação de autoridades nacionais competentes nessa matéria, entre outros.

A estratégia de cibersegurança da União Europeia (*An Open, Safe, Secure Cyberspace*) representa a visão global que esta tem sobre a melhor forma de prevenir e responder a ataques e ameaças cibernéticas, reforçando os valores europeus de liberdade e democracia, garantido o crescimento seguro de uma economia digital europeia.

A estratégia articula a visão da UE de cibersegurança em torno de cinco prioridades: (i) alcançar a resiliência cibernética; (ii) reduzir drasticamente o cibercrime; (iii) desenvolver a política de ciberdefesa e as capacidades relacionadas com a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD); (iv) desenvolver os recursos tecnológicos e industriais para a cibersegurança; e finalmente (v) estabelecer uma política internacional coerente do ciberespaço da EU e promover os valores da União (*European Defense Agency, 2013*)

Ora, sendo a estratégia de cibersegurança uma prioridade da política europeia atual, importa agora referir as entidades europeias responsáveis por tal desiderato. Ao nível Europeu existem várias agências e organizações que visam a proteção e garantia da segurança do ciberespaço, bem como dos seus utilizadores. Das várias instituições que se podem considerar como preponderantes para a prossecução de uma estratégia de cibersegurança europeia, destacaremos neste trabalho a Agência da União Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA), a Agência Europeia de Defesa (EDA) e o Centro Europeu de Cibercrime (EC3).

## Agência da União Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA)

Em 2004 a União Europeia, consciente da necessidade de proteção e defesa do ciberespaço determinou a criação da ENISA, um centro especializado que promove a cibersegurança na Europa, ajudando a UE e os seus países-membros a equiparem-se melhor e a estarem preparados para prevenir, detetar e responder a problemas de segurança da informação (Santos, 2014)

Nos princípios que precederam a criação desta agência, é realçada a preocupação com “a segurança das redes de comunicações e dos sistemas informáticos, em particular a sua disponibilidade (...) nomeadamente por causa da eventualidade da existência de problemas nos sistemas informáticos essenciais, devido à complexidade dos sistemas, aos acidentes, erros e ataques que podem ter consequências para as infraestruturas físicas que prestam serviços críticos para o bem-estar dos cidadãos da União Europeia.” (Resolução n.º 460/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu).

De acordo com a Resolução 460/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, a ENISA deverá “contribuir para um elevado nível de segurança das redes e da informação dentro da Comunidade e desenvolver uma cultura de segurança das redes e da informação em benefício dos cidadãos, das empresas e das organizações do sector público na União Europeia, contribuindo assim para o normal funcionamento do mercado interno.”

Segundo esta resolução, as políticas de segurança levadas a cabo por esta agência “deverão basear-se em métodos bem desenvolvidos de avaliação dos riscos, tanto no sector público como no sector privado.”, realçando a necessidade de boas práticas de avaliação de risco e de implementação de respostas para uma eficaz garantia de segurança das redes e dos sistemas.

Esta agência surge então com o intuito de proteger as infraestruturas críticas da União Europeia, propondo soluções e dando conselhos práticos a entidades dos setores público e privado dos países e instituições da União. Desde a organização de exercícios de crise de cibersegurança internacionais, passando pelo desenvolvimento de

estratégias nacionais de cibersegurança, até à promoção da cooperação entre equipas de resposta a incidentes no domínio da segurança informática e da criação de capacidades de resposta, também publicando relatórios e estudos sobre questões de cibersegurança.<sup>3</sup>

De acordo com os plano de trabalho anual de 2016 da ENISA, os objetivos estratégicos de ação delineados por esta agência para os anos de 2016-2018 passam por: (i) desenvolver e manter um elevado nível de conhecimentos dos intervenientes da UE, tendo em conta a evolução da segurança das redes e da informação; (ii) auxiliar os EM e as instituições e corporações da União no reforço das capacidades de toda a UE; (iii) auxiliar os EM e as instituições e corporações da União no desenvolvimento e implementação das políticas e regulamentos necessários à segurança das redes e da informação; e finalmente (iv) reforçar a cooperação quer entre os EM e a União, assim como com as comunidades relacionadas com a segurança das redes e da informação.

### **Agência Europeia de Defesa (EDA)**

Após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e consequentemente da PCSD, que desde 2010 a Agência Europeia de Defesa tem vindo a contribuir para a defesa do ciberespaço da comunidade europeia, através do seu esforço para o desenvolvimento de capacidades neste domínio (Santos, 2014). Dando prosseguimento à estratégia de cibersegurança europeia, esta agência tem vindo a desenvolver capacidades humanas e tecnológicas, focando-se tanto no treino de competências como nos exercícios de ciberdefesa. Dado que este tipo de ameaças é multifacetado, procura ainda uma coordenação entre os esforços militares e civis para o combate às ciberameaças (*European Defense Agency, 2013*).

Das várias iniciativas desta agência nesta área, destacam-se alguns projectos em diversas áreas. Na área de treino e exercícios, destacam-se programas como *Digital Forensics Pilot Course* ou o *Decision*

---

<sup>3</sup> [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/enisa/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/enisa/index_pt.htm) [acedido em 23.05.2016]

*Making Course and Exercise.* Na investigação é de relevar a criação de um *road map* para os próximos 10 anos bem como a criação de um projeto para o desenvolvimento de soluções para a deteção e o combate às APTs – *Advanced Persistent Threats*. Já noutras áreas da ciberdefesa, salienta-se o reforço das suas capacidades neste âmbito, através de um projeto de transferência do conhecimento académico de criptografia para produtos inovadores, inclusive para uso militar. No âmbito deste projetos é de louvar o aproveitamento desta agência não só do conhecimento produzido nas escolas e universidades como o investimento na cooperação e partilha de conhecimentos entre os vários atores da segurança (Santos, 2014).

### Centro Europeu de Ciberterroismo (EC3)

Com o aumento das ameaças no ciberespaço devido ao desenvolvimento das tecnologias e das suas capacidades de utilização, o sentimento de insegurança face à informação partilhada e armazenada no ciberespaço fez surgir uma nova agência de ciberdefesa. Conscientes da UE como potencial alvo para ciberataques devido à quantidade de infraestruturas em rede e do comércio e pagamentos ser essencialmente digital, o Centro Europeu para o Cibercrime iniciou a sua atividade em janeiro de 2013.

Com o intuito de reforçar a resposta de aplicação da lei para crimes cibernéticos na UE e para ajudar a proteger os governos, as empresas e os cidadãos europeus, foi então criado este centro. Sendo uma prioridade no âmbito da estratégia de segurança interna da UE, este centro de ação inclui-se na agência europeia EUROPOL, não só pelas qualificações atribuídas a esta agência enquanto garante da aplicação da lei e de combate ao crime, como pela cooperação entre Estados como pressuposto de uma estratégia eficaz.

De acordo com a informação disponível no *site* da EUROPOL<sup>4</sup>, O EC3 tem-se focado em três áreas principais: (a) cibercrimes praticados por grupos organizados, particularmente aqueles que geram avultados

---

<sup>4</sup> <https://www.europol.europa.eu/ec3> [acedido em 23.05.2016]

lucros, como a fraude *online*; (b) cibercrime que cause sérios danos às vítimas, como a exploração sexual de menores *online*; (c) cibercrimes (incluindo ciberataques) que afetem infraestruturas críticas e os sistemas de informação da União Europeia.

Para além destas áreas, o EC3 serve ainda como o centro da informação criminal e *intelligence*; apoia as operações e investigações dos Estados-Membros, auxiliando através de meios de investigação, coordenação e análise; fornece uma variedade de produtos de análise estratégica, permitindo a tomada de decisão informada a nível tático e estratégico, sobre o combate e a prevenção de crimes cibernéticos; estabelece uma relação de cooperação entre as forças de combate ao cibercrime, com as academias e universidades, bem como com outros atores não judiciais ou académicos; apoia a formação e aquisição de competências, em especial das autoridades competentes dos Estados-Membros; fornece recursos altamente especializados de apoio forense digital e técnicas de investigações e operações; e garante a aplicação da lei comunitária em áreas de interesse mútuo.

## A Estratégia Nacional de Cibersegurança

À semelhança da União Europeia e dos restantes Estados-Membros, também Portugal se viu obrigado a adotar uma estratégia que visasse a promoção da proteção das suas redes de comunicação e infraestruturas críticas. Tal como em outros países, uma boa parte da administração central do Estado encontra-se informatizada, partilhando e armazenando uma grande parte da informação no ciberespaço. (Santos, 2011)

Nos últimos anos temos vindo a assistir a uma desmaterialização dos processos e a uma passagem da administração pública para o espaço virtual, sendo várias as instituições públicas dependentes de plataformas online para trabalhar internamente e para interagir com os cidadãos e empresas.<sup>5</sup> Assume-se, com esta nova informatização

---

<sup>5</sup> Um dos exemplos desta informatização da administração pública é o programa *simplex*, onde o Governo Português, apresentando uma proposta de desburocratização do sistema administrativo passou para formato digital muita da informação adminis-

administrativa, uma cada vez maior e urgente necessidade de proteger e assegurar não só o bom funcionamento destas instituições, como a integridade da informação detida pelas mesmas.

Esta preocupação na proteção dos dados e informações pessoais, bem como o desenvolvimento de novas ameaças no espaço cibernético têm vindo a ser acompanhados pela criação de legislação europeia e nacional que visa proteger tanto a informação, como as estruturas e os seus utilizadores.

A primeira Lei de Criminalidade Informática em Portugal (Lei 109/91 de 17 de agosto), surgiu no seguimento da Recomendação n.º R (89)9 do Conselho da Europa sobre a criminalidade relacionada com os computadores. Esta lei visava a penalização de condutas como a falsidade informática, o dano relativo a dados ou programas informáticos, a sabotagem informática, o acesso ilegítimo, a interceção ilegítima e a reprodução ilegítima de programa protegido (Santos, 2011).

Esta lei vigorou até ao ano de 2009, altura em que surge a nova Lei do Cibercrime (Lei 109/2009 de 15 de setembro), que veio substituir a anterior. Esta nova lei surge por força da Decisão-Quadro n.º 2005/222/JAL do Conselho da Europa, de 24 de fevereiro relativa a ataques contra sistemas de informação, e da necessidade de adaptação da legislação nacional à Convenção sobre o Cibercrime do Conselho da Europa (Santos, 2011).

Este novo texto, à semelhança do anterior, sistematiza grande parte das normas penais e processuais relativas ao espectro do cibercrime e da recolha da prova digital (Santos, 2011). Procurando reforçar o que já era previsto na anterior, introduziu novas tipologias de crime informático, abarcando os três tipos de crime no ciberespaço referidos anteriormente neste trabalho. Pretende regular a utilização do ciberespaço, estabelecendo limites de atuação aos possíveis perpetradores e definindo os propósitos e a conduta da investigação criminal em matéria de cibersegurança (Santos, 2014).

---

trativa, financeira e fiscal antes apresentada em papel. Plataformas digitais como o *e-factura* ou programas de gestão administrativa de processos como o CITIUS, utilizado pelos tribunais, são hoje em dia uma realidade quer para o Estado quer para os portugueses, que recorrem a estas e outras plataformas para resolver problemas do quotidiano (Santos, 2011).

Ora, esta lei estabeleceu assim o regime penal para os crimes de natureza informática, porém, o combate aos ciberataques ou a promoção da segurança do ciberespaço engloba outras atitudes e políticas públicas que vão para além da criminalização dos atos, presentes em estratégias e diretivas de atuação. Posto isto, importará compreender a Estratégia de Cibersegurança que vigora atualmente em Portugal.

Assumindo a natureza acelerada do desenvolvimento das TIC e da forte dependência do Estado nestas novas tecnologias, foi delineada uma Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço, decorrente da Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015. Neste texto legislativo, a necessidade de criação de uma estratégia nacional surge no seguimento da compreensão por parte do Estado que tanto ele como a sociedade que governa estão fortemente dependentes das TIC e que estas têm vindo a revelar-se tão promissoras quanto perigosas.

No texto que introduz esta resolução é realçado o aumento e surgimento de novas ameaças, que vão de encontro às tipologias dos crimes que ocorrem no ciberespaço. É dado ênfase à necessidade de proteção dos utilizadores e dos seus dados pessoais, bem como ao combate a crimes como a pornografia infantil ou o ciberterrorismo. Revelando-se uma necessidade de proteger “a soberania nacional, assegurando a autonomia política e estratégica do País, bem como o crescente número de incidentes e ataques maliciosos, impõe que a segurança do ciberespaço seja considerada como uma prioridade nacional.” Esta Resolução considera assim como fundamental e prioritária a efetivação de uma Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço, estabelecendo objetivos e linhas de ação que façam uma eficaz gestão de crises e permitam a coordenação da resposta operacional a ciberataques, numa cooperação com as organizações infra e supranacionais. O texto normativo refere ainda a necessidade de reforço e aumento da resiliência das infraestruturas críticas como fundamental para uma eficaz política de combate à criminalidade no ciberespaço.

Posto isto, a Estratégia Nacional para a Segurança do Ciberespaço assenta “no compromisso de aprofundar a segurança das redes e da informação, como forma de garantir a proteção e defesa das infraestruturas críticas e dos serviços vitais de informação, e potenciar uma



utilização livre, segura e eficiente do ciberespaço por parte de todos os cidadãos, das empresas e das entidades públicas e privadas.”

Esta desenvolve-se tendo em conta os seguintes objetivos estratégicos: (a) promover uma utilização consciente, livre, segura e eficiente do ciberespaço; (b) proteger os direitos fundamentais, a liberdade de expressão, os dados pessoais e a privacidade dos cidadãos; (c) fortalecer e garantir a segurança do ciberespaço, das infraestruturas críticas e dos serviços vitais nacionais; e (d) afirmar o ciberespaço como um domínio de desenvolvimento económico e de inovação. Por sua vez, estes objetivos estratégicos resultam em seis eixos de intervenção específicos, cujas linhas de orientação levarão a uma efetiva segurança do ciberespaço, a reter: (i) a estrutura de segurança do ciberespaço; (ii) o combate ao cibercrime; (iii) a proteção do ciberespaço e das infraestruturas; (iv) a educação, sensibilização e prevenção; (v) a investigação e desenvolvimento; e (vi) a cooperação.

Esta estratégia nacional pretende desta forma assegurar a integridade da informação partilhada e armazenada no ciberespaço, principalmente aquela que contende com os interesses e objetivos nacionais e que vai de encontro às pretensões de segurança interna e defesa nacional do Estado Português.

Após esta breve análise da posição legislativa e estratégica de Portugal face à segurança e proteção do ciberespaço, vejamos agora sucinatamente as estruturas e organizações que em Portugal são responsáveis por garantir a cibersegurança e a integridade da informação digital.

Existem várias agências, instituições, órgãos e atores com um papel preponderante e uma responsabilidade acrescida na promoção da segurança e defesa do ciberespaço em Portugal. Podemos assim considerar, de acordo com Santos (2011) vários organismos que de alguma forma têm uma função na cibersegurança nacional. São eles: a Agência para a Sociedade do Conhecimento; a Agência para a Modernização Administrativa, o Centro de Gestão da Rede Informática do Governo; os Órgãos Ministeriais de TIC; o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência; a Autoridade Nacional de Segurança/Gabinete Nacional de Segurança; o Sistema de Segurança Interna; O Sistema de Informações da República Portuguesa; a Polícia Judiciária; a Fundação para a Computação Científica Nacional; a Autoridades Nacional

de Comunicações; e, mais recentemente criado, o Centro Nacional de Cibersegurança.

Compreendendo que uma exploração de todos estes organismos exigiria uma pesquisa mais minuciosa e extensiva do próprio tema e dos respetivos organismos, proceder-se-á, nas linhas finais deste projeto a uma breve exposição da missão deste organismo mais recente que é o Centro Nacional de Cibersegurança (CNCS).

Tendo iniciado funções em outubro de 2014, este organismo estabelecido através do Decreto-Lei N° 69/2014 (9 de maio), pretende contribuir para que Portugal seja capaz de uma utilização livre do ciberespaço, confiável e segura, alcançando-o através da contínua melhoria da cibersegurança nacional e da cooperação internacional. Para a efetivação desta premissa, o CNCS tem definidos dois objetivos iniciais fulcrais. Primeiro, procurará “implementar as medidas e instrumentos necessários à antecipação, deteção, reação e recuperação de situações que, face à iminência ou ocorrência de incidentes ou ciberataques, ponham em causa o funcionamento dos organismos do estado, das infraestruturas críticas e dos interesses nacionais.” E seguidamente, focar-se-á em “apostar claramente numa estratégia de prevenção, sensibilizando e educando as organizações em particular e a sociedade civil em geral para as questões da cibersegurança, contribuindo desta forma para a criação de uma comunidade de conhecimento e de uma cultura nacional de cibersegurança.”

Este organismo resulta assim das necessidades e desafios que uma segurança efetiva do ciberespaço apresenta, na medida em que se preocupa tanto com as questões de repressão do crime, como de prevenção e educação da sociedade.

## **Conclusão**

As novas formas de comunicação e de transmissão de informação aliadas à grande capacidade de processamento e armazenamento de dados nas redes criou condições para que indivíduos e instituições se desenvolvessem de formas nunca antes pensadas, interconectando-se e influenciando reciprocamente o mundo envolvente. Isto tornou-

-nos, na generalidade da nossa vida, extremamente dependentes do ciberespaço.

Face às suas características, que o tornam uma realidade tão promissora quanto ameaçadora da liberdade e segurança dos Estados, uma estratégia efetiva de segurança e de proteção do ciberespaço mostra-se de difícil alcance. Ainda que possam e devam ser tomadas várias medidas para a proteção do mundo virtual, as constantes modificações que o mesmo sofre diariamente dificultam a tarefa, tornando-se árduo acompanhar o rápido desenvolvimento do ciberespaço com legislação adequada.

A necessidade de cooperação entre os vários organismos, a uniformização internacional das leis do ciberespaço e a identificação das técnicas mais eficazes de combate à criminalidade, devem ser aliadas a uma promoção da educação e formação da sociedade para os riscos e perigos da utilização do ciberespaço. Sociedade civil e instituições infra e supra estatais devem trabalhar em conjunto para a segurança deste espaço, desenvolvendo métodos e estratégias de atuação que assegurem o bom funcionamento da rede e das infraestruturas, ao mesmo tempo que promovem a segurança dos seus utilizadores. Contudo, estabelecer regras num local que por definição não apresenta qualquer limitação à liberdade de expressão e de utilização avizinha-se como um grande entrave à criação de medidas que efetivamente protejam o ciberespaço sem violar os direitos e liberdades dos cidadãos.

## BIBLIOGRAFIA

- BERTON, B., & PAWLAK, P. (2015). Cyber jihadists and their web, (January), 1-4.
- CANONGIA, C., & JUNIOR, R. M. (2009). Segurança cibernética: o desafio da nova Sociedade da Informação. *Parcerias Estratégicas*, 14(29), 21-46.
- Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité das Regiões – Rumo a uma política geral de luta contra o cibercrime [COM(2007) 267 final – não Publicada no Jornal Oficial], in <http://>

- europa.eu/legislation\_summaries/justice\_freedom\_security/fight\_against\_organised\_crime/114560\_pt.htm; EUROPOL, op. cit., p. 25-26.
- CRELINSTEN, R. (2014). Perspectives on Counterterrorism: From Stovepipes to a Comprehensive Approach. *Perspectives on Terrorism*, 8(I), 2-15.
- DAVIS, B. R. (2006). *Ending the Cyber Jihad: Combating Terrorist Exploitation of the Internet with the Rule of Law and Improved Tools for Cyber Governance*. *CommLaw Conspectus* (Vol. 15).
- Decreto-Lei n° 62/2011 de 9 de Maio
- DIAS, V. E. M. (2010). A problemática da investigação do cibercrime. *Universidade de Direito-Faculdade de Direito*.
- EREZ, E., WEIMANN, G., & A. AARON, W. (2011). Jihad, Crime, and the Internet Content Analysis of Jihadist Forum Discussions. *National Institute of Justice*.
- FERNANDES, F. R. (2013). A Cibersegurança e as Estruturas Críticas: A GNR Ciberguarda, o Futuro, 90. Ginkel, B. T. Van. (2015). Responding to Cyber Jihad: Towards an Effective Counter Narrative, (March).
- FORÇA AÉREA PORTUGUESA – Aprova a Política de Ciberdefesa da Força Aérea (Regulamento da Força Aérea 390-6, de fevereiro de 2011). Alfragide: Estado-Maior da Força Aérea, 2011
- GOUVEIA, J – Ciberespaço: espaço virtual, mediático e global [Registo vídeo em linha], Conferência realizada na Academia de Ciências de Lisboa, 2012. [Consult. 8 Mar.2012]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.jorgebacelargouveia.com/2512012-direito-do-ciber-espaco-academia-de-ciencias-de-lisboa.html>>
- HAYNE, S. O. (2010). *Borderless World, Boundless Threat: Online Jihadists and Modern Terrorism*.
- INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL. (2013). *Estratégia da informação e segurança no ciberespaço*. Instituto da Defesa Nacional.
- Lin, H. S., SPECTOR, A. Z., NEUMANN, P. G., & GOODMAN, S. E. (2007). Toward a safer and more secure cyberspace. Manuel, A. (2014). A dimensão política da Segurança para o Ciberespaço na União Europeia: Universidade dos Açores.
- MARTINS, M. (2012). Ciberespaço: uma Nova Realidade para a Segurança Internacional. *Nação E Defesa – Instituto Da Defesa Nacional*, 133.
- MILITÃO, O. P. (2014). Guerra da Informação: a cibersegurança, a ciberdefesa e os novos desafios colocados ao sistema internacional, 97.

- Ministério da Defesa Nacional – Estabelece os procedimentos de identificação e protecção das infraestruturas essenciais (Decreto-Lei n.º 62/2011, de 9 de Maio). Lisboa: Diário da República, 2011.
- MOREIRA, J. M. D. (2012). O Impacto Do Ciberespaço Como Nova Dimensão Nos Conflitos.
- National Coordinator for Counterterrorism. (2009). *Jihadists and the Internet*.
- Nissenbaum, H. (2005). Where computer security meets national security. *Ethics and Information Technology*, 7(2), 61–73.
- NUNES, P. F. V. e NATÁRIO, R. M. P. (2014). Risco Social no Ciberespaço. A vulnerabilidade das Infraestruturas Críticas. Revista Militar n.º 2547
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015, Diário da República, 1.ª série – N.º 113 – 12 de junho de 2015
- SANTOS, J. L. A. dos. (2011). Contributos para uma melhor governação da cibersegurança em Portugal.
- SANTOS, D. G. G. (2014). A Cibersegurança em Portugal: A ação política nacional em matéria de cibersegurança.
- SIMAS, D. V. D. E. (2014). O cibercrime, 170.
- The White House. (2003). Secure Cyberspace. *GOV US Executive Branch*, 2-4.
- WARREN, M. (2008). Terrorism and the Internet. *Cyber Warfare and Cyber Terrorism*, 129-153.
- WEIMANN, G. (2014). New Terrorism and New Media. *Wilson Center Common Labs*, 2.

## WEBGRAFIA

- <http://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2013/02/08/european-union-strategy-for-cyber-security> (acedido em a 23.05.2016)
- <http://www.cncs.gov.pt/sobre-cnccs/missao/index.html> (acedido em 23.05.2016)
- [https://www.symantec.com/corporate\\_responsibility/topic.jsp?id=cybercrime](https://www.symantec.com/corporate_responsibility/topic.jsp?id=cybercrime) (acedido em 23.05.2016)
- <https://www.europol.europa.eu/ec3> (acedido em 23.05.2016)
- [http://europa.eu/aboutu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/enisa/index\\_pt.htm](http://europa.eu/aboutu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/enisa/index_pt.htm) (acedido em 23.05.2016)



# As Forças Armadas Portuguesas e as Outras Missões de Interesse Público (OMIP)<sup>1</sup>

## *The Portuguese Armed Forces and the Military Operations other than war (MOOTW)*

RAUL JOÃO FELÍCIA RAMIRES<sup>2</sup>

**Resumo:** Aos três ramos das Forças Armadas Portuguesas são atribuídas missões e competências que vão muito para além da defesa militar da Republica. São missões que têm impacto direto na segurança, no bem-estar e na qualidade de vida das populações e no desenvolvimento económico, técnico e intelectual do país. Estas, contudo, não são muitas vezes conhecidas nem reconhecidas da generalidade das populações, com prejuízo para elas, para a instituição militar e para o próprio país.

É objetivo deste meu trabalho fazer um levantamento dessas missões, às quais se atribui o nome de outras missões de interesse público, e expor simultaneamente a importância que estas têm para a nossa vida em sociedade.

**Palavras chave:** *Forças Armadas, Proteção Civil, Segurança, Economia, Desenvolvimento.*

**Abstract:** The three military branches of the Portuguese Armed Forces have missions and responsibilities way beyond of the military defense of the Republic. These are missions which have a direct influence on the security, well-being and quality of life of the population as well on the economic, technical and intellectual development of the country. However, these are not known to the majority of the population with loss for them, for the military institution and for the country, itself.

---

<sup>1</sup> Entregue: 5.8.2016; aprovado: 9.10.2016.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

The aim of this paper is to list this missions, which are known as other public interest missions, and simultaneously uncover the significance they have on our living as a society.

**Key words:** *Armed Forces, Civil Protection, Security, Economy, Development.*

## 1. Introdução

O Mestrado de Direito e Segurança da Faculdade de Direito da UNL dedica, de forma perfeitamente justificada, diga-se, uma das suas seis unidades curriculares ao Sistema de Defesa Nacional. Na verdade a Defesa Nacional, com as suas diversas componentes, é um dos pilares da segurança, liberdade e soberania nacionais. De forma generalizada, a ideia de Defesa Nacional (cuja expressão mais sensível serão, porventura, as Forças Armadas) remete para conceitos relacionados com a guerra. Contudo, as Forças Armadas têm tido, ao longo da nossa História, muitas funções que vão para além da defesa armada da pátria e que são essenciais ao funcionamento do Estado e da própria sociedade.

No caso português são muitas as tarefas e funções não estritamente militares desempenhadas pelos diferentes ramos ou órgãos das Forças Armadas. E muitas delas têm um carácter absolutamente decisivo (literalmente vital, em muitos casos) para a segurança do Estado português, para o bem-estar das populações e para a salvaguarda de vidas humanas. Essas tarefas, missões, funções ou atribuições são resumidas na fórmula Outras Missões de Interesse Público, conceito que julgo dispensar mais considerações (até por economia de espaço) e que é resumido pelo acrónimo OMIP.

No momento em que escrevo estas linhas a Companhia de Pontes do Regimento de Engenharia n.º 1 do Exército Português está a instalar uma ponte militar na ligação da Autoestrada 14 com a Estrada Nacional 111 (em Maiorga, Figueira da Foz) na sequência de um aluimento de terras, permitido assim a utilização desta via até à sua reparação definitiva.



É também do conhecimento geral a participação das Forças Armadas (em particular do Exército e da Força Aérea) em ações de prevenção, vigilância, deteção e combate a incêndios florestais.

Por sua vez, entre as atribuições da Marinha Portuguesa contam-se, entre outras, o exercício da “autoridade do Estado nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e no alto mar, garantindo o cumprimento da lei no âmbito das respetivas competências”, “assegurar o funcionamento do Serviço de Busca e Salvamento Marítimo” e “realizar operações e atividades no domínio das ciências e técnicas do mar” (Lei Orgânica da Marinha, Decreto-Lei n.º 185/2014).

É assim, portanto, objetivo deste meu texto fazer uma resenha do enquadramento jurídico, operacional e social das funções e tarefas não armadas das Forças Armadas portuguesas, que julgo enquadrar-se no plano curricular do Mestrado de Direito e Segurança.

## 2. Enquadramento jurídico-constitucional geral

O Título X da Constituição da República Portuguesa é o título dedicado, em especial, às Forças Armadas. O seu artigo 273.º (1.º e 2.º números) determina que “é obrigação do Estado assegurar a defesa nacional” e que esta “tem por objetivos 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.”. Por sua vez, o artigo 275.º da Constituição além de estabelecer que “às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República” determina ainda que “As Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação.” A Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, Lei Orgânica n.º 1-A/2009 (LOBOFA) assim como a Lei de Defesa Nacional, Lei n. 31-A/2009 confirmam e detalham as prescrições constitucionais.

Como vemos, a própria Constituição prevê e aponta como objetivos das Forças Armadas muito mais que a defesa militar do país nomeadamente, e naquilo que mais interessa ao tema deste trabalho, a colaboração em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas das populações mas também da melhoria da sua de qualidade de vida.

Também no campo da Segurança Interna a legislação atribui competências, neste caso de forma bastante mais definida e estrita, às Forças Armadas. A Lei da Segurança Interna, Lei 53/2008, de 29 de Agosto, atribui assento ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas no Conselho Superior de Segurança Interna, o órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna. Esta mesma lei prevê a atribuição de funções de segurança aos órgãos da Autoridade Marítima Nacional e da Autoridade Aeronáutica Nacional (por inerência os Chefes de Estado Maior da Marinha e da Força Aérea, respetivamente). Este mesmo diploma legal estipula ainda que “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-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional.

### 3. As Missões de Interesse Público em si mesmas

#### 3.1. *As missões de Proteção civil*

A Lei de Bases da Proteção Civil, Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, elenca, entre outros, as Forças Armadas e a Autoridade Marítima Nacional como agentes da Proteção Civil. O Capítulo VI deste diploma determina de forma clara e pormenorizada as condições em que as Forças Amadas colaboram em funções de proteção civil. É ainda importante referir que as Forças Armadas estão representadas no Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON) do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), conforme o N.º 2, Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 134/2006.

Vejam os como esta colaboração se verifica na prática.

A prevenção e combate a incêndios florestais é uma das principais atividades em que as Forças Armadas, em particular o Exército, colaboram na tarefa da Proteção civil. Os Planos Lira e Faunos são os dois principais programas que o Exército português desenvolve neste campo de atuação, de alguns anos a esta parte.

- Plano Lira – Este plano visa o apoio do Exército, preferencialmente através das Unidades das áreas de ação, em ações de prevenção e deteção de incêndios florestais no Território Nacional e de minimização dos efeitos dos mesmos. No plano operacional concretiza-se em operações de rescaldo e vigilância de incêndios florestais, limpeza de aceiros, abertura de caminhos, defesa de aglomerados populacionais, apoio logístico em infraestruturas, alimentação, transporte, captação, tratamento e abastecimento de água. Este Plano prevê cinco níveis de alerta que resultam da avaliação por parte da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) do grau de risco e do rácio entre necessidades e capacidades de resposta. No ano de 2013 foram empenhados, ao abrigo deste plano “58 pelotões militares (1.219 militares) e 178 viaturas para ações de rescaldo e vigilância após-incêndio e 15 destacamentos de engenharia com respetiva máquina de rasto para operações de consolidação de perímetro dos incêndios. Ainda no âmbito desta colaboração as Forças Armadas disponibilizaram um efetivo que permitiu 760 intervenções de pelotões militares no âmbito de um conjunto de missões de patrulhamento e vigilância em áreas florestais de maior valor, tais como áreas florestais sob gestão do estado e parques naturais e áreas de paisagem protegida.”
- Plano Faunos – Consiste num protocolo, em vigor desde 2014, entre o Exército português e o Instituto da Conservação na Natureza e das Florestas (ICNF, IP) através do qual aquele colabora com este Instituto nas atividades de abertura de faixas, de gestão de combustível, de reparação da rede viária florestal, na vigilância armada de espaços florestais e na sensibilização das populações. Este plano veio suceder ao Plano Vulcano, que vigorou entre 2004 e 2010.

No âmbito do Plano Vulcano funcionaram as equipas SEDFCI (Sapadores do Exército para a Defesa da Floresta Contra Incêndios), compostas por, no máximo, 14 elementos do Exército (12 soldados e 2 sargentos) e que foram responsáveis por missões de patrulhamento e ações de prevenção de fogos florestais; vigilância móvel e vigilância a partir dos Locais Estratégicos de Estacionamento; ações técnicas de sapador no combate a incêndios e ainda ações de sensibilização das populações rurais.

- Plano Aluvião – É o plano através do qual o Exército coopera com a Proteção Civil em caso de cheias, nomeadamente em busca e salvamento e apoio logístico. Tal como nos outros planos, estão definidas as formas de atuação, os meios para o fazer e a formação a ministrar aos militares. As tarefas atribuídas ao Exército consistem em ações de busca e salvamento de pessoas e bens, disponibilização de meios de transporte, de transposição e escoamento de águas e instalações para alojamento, distribuição de alimentação, abastecimento de água e na reabilitação de infraestruturas danificadas pelas cheias.
- Força Aérea – Além do Exército também a Força Aérea Portuguesa tem colaborado com a ANPC no combate a incêndios florestais. Até há alguns anos a FAP atuava diretamente no combate aos incêndios, nomeadamente com os seus famosos Hercules C-130, além de outras aeronaves. Nos últimos anos essa colaboração tem-se verificado essencialmente através da disponibilização de algumas bases aéreas e aeródromos para manobras de reabastecimento e estacionamento de aeronaves que integram o dispositivo de combate aos incêndios. Pontualmente têm também sido postas à disposição aeronaves para ações de reconhecimento e vigilância sobre os fogos, visualização estratégica da zona de operações, captação do pormenor, georreferenciação dos meios humanos, materiais e zonas de fogo, reconhecimento visual, avaliação e coordenação aérea.
- Colaboração com autarquias – O Exército Português colabora ainda, através de protocolos diretos, com autarquias em tarefas de prevenção de fogos florestais, nomeadamente em trabalhos de reabilitação de caminhos, de acessos a pontos de água, de

limpeza de espaços envolventes e de colocação de sinalética de apoio e orientação.

Além dos incêndios florestais, as Forças Armadas Portuguesas intervêm também noutras tarefas de Proteção Civil, nomeadamente em operações de busca e salvamento. Vejamos em que termos.

O Decreto-lei 15/94, de resto, dando cumprimento à Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo, estabelece o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo, que integra os Centros e sub-Centros de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo, Unidades de Vigilância Costeira e Unidades de Busca e Salvamento. Este sistema, que é dirigido pelo Ministro da Defesa Nacional, funciona no âmbito da Marinha e é responsável pelas ações relativas aos acidentes que ocorram com navios ou embarcações, mantendo em funcionamento uma estrutura de meios humanos, materiais, e de sistemas tecnológicos, capazes de providenciar uma resposta a qualquer ação de busca e salvamento marítimo, nas áreas de responsabilidade nacional. De salientar que a área de responsabilidade nacional de busca e salvamento marítimo é de mais de 5.700.000 quilómetros quadrados ou seja, 63 vezes a área terrestre nacional. O Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo funciona ininterruptamente e é composto pelos Centros de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo (Maritime Rescue Coordination Centre – MRCC) de Lisboa e Ponta Delgada, e pelo Sub-Centro de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo do Funchal (MRSC, Maritime Rescue Sub-Centre). No mar é constituído por um número variável de Unidades Navais da Marinha, atribuídas quer em permanência, quer em reserva, e ao longo de toda a costa portuguesa, através das 31 Estações Salva-Vidas do Instituto de Socorros a Náufragos (ISN).

Nesta missão a Marinha e a AMN contam com o apoio e trabalham em coordenação com outros organismos, nomeadamente: a Força Aérea Portuguesa, que disponibiliza meios aéreos em apoio às operações de busca e salvamento no mar; as Administrações Marítimas e Portuárias, através dos centros de controlo de tráfego marítimo do continente e portuários, com a disponibilização de informação

relativa aos panoramas marítimos e mantendo escuta nas frequências de alerta e socorro utilizadas no mar; o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM), que através do Centro de Orientação de Doentes Urgentes no Mar (CODU-Mar), disponibiliza em permanência um serviço de aconselhamento médico a toda a comunidade marítima; do Serviço Nacional de Bombeiros, através das corporações de bombeiros, com meios próprios e com embarcações e meios de salvamento atribuídos pelo Sistema da Autoridade Marítima; das associações e organizações ligadas ao sector das atividades marítimas que, sempre que necessário, disponibilizam informações que apoiam as operações de busca e salvamento marítimo; da Autoridade Nacional de Proteção Civil, que disponibiliza os seus helicópteros em apoio às operações de busca e salvamento junto à costa de Portugal Continental.

Nas missões de salvamento marítimo, socorro a náufragos e assistência a banhistas opera ainda o Instituto de Socorros a Náufragos (ISN), organismo integrado na AMN, cuja expressão mais visível para os cidadãos em geral será a operacionalização dos serviços de nadadores salvadores em zonas balneares mas que exerce, para além desta, muitas outras funções de elevado valor social e humanitário. As capitânias e a Direção de Faróis, que também funcionam sob orientação da AMN cumprem também um assinalável papel na salvaguarda da vida humana, além de importantes tarefas de carácter administrativo e outras.

A vertente aérea do Sistema Nacional de Busca e Salvamento, a Busca e Salvamento Aéreo, é assegurada pela Força Aérea Portuguesa. Este sistema foi estabelecido e é regulado pelo Decreto-Lei 253/95, dando também cumprimento a Convenções Internacionais das quais Portugal é signatário, nomeadamente a Convenção de Chicago sobre Aviação Civil Internacional.

Este serviço está organizado em duas Regiões de Busca e Salvamento (SRR), a Região de Busca e Salvamento de Lisboa e a Região de Busca e Salvamento de Santa Maria (Açores). Em cada uma destas Regiões de Busca e Salvamento foram criados Centros de Coordenação. O Centro de Coordenação de Busca e Salvamento Aéreo, da responsabilidade da Força Aérea (RCC) e o Centro de Coordenação

de Busca e Salvamento Marítimo, da responsabilidade da Marinha (MRCC). Estes Centros coordenam entre si todas as ações de busca e salvamento e definem quais os meios a utilizar. No ano de 2011 o dispositivo da FAP realizou, no âmbito do serviço de Busca e Salvamento, 99 operações com 70 pessoas resgatadas.

Além das suas atribuições nas tarefas de Busca e Salvamento a Força Aérea Portuguesa colabora ainda, frequentemente, em outras missões de salvaguarda de vidas humanas. A Força Aérea é chamada com frequência para missões de evacuação aeromédica transportando, nomeadamente, doentes urgentes quando tal se justifica seja pelo grau de urgência, pela distância em causa ou pela localização do doente transportado (acontece com frequência a tripulantes de navios em alto mar ou a cidadãos que se encontram nas ilhas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira).

O ramo aéreo das Forças Armadas Portuguesas é ainda chamado a prestar apoio no transporte urgente de órgãos humanos, por norma em colaboração com o Instituto Português do Sangue e da Transplantação (IPST) e com unidades hospitalares do Serviço Nacional de Saúde ou congêneres de outros países.

Abaixo podemos analisar o grafismo disponível na página da Internet do Estado-Maior-General das Forças Armadas (<http://www.emgfa.pt/documents/qnxw940sy6jm.pdf>, consultado a 22/04/2016) onde podemos constatar as missões de proteção civil desempenhadas pelos diferentes ramos das Forças Armadas no ano de 2014, só até ao mês de Novembro, no âmbito dos Planos Lira, Aluvião e Faunos, Search and Rescue e de evacuação aeromédica (MEDEVAC).

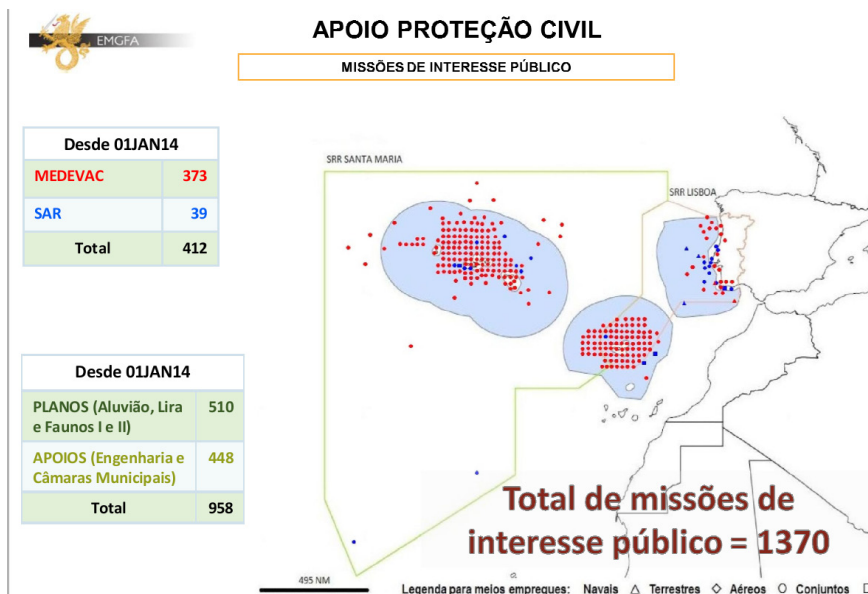


Imagem extraída de <http://www.emgfa.pt/documents/qnxw940sy6jm.pdf>

O Exército português é ainda uma das instituições melhor preparadas para intervir em acidentes ou incidentes biológicos, químicos ou radiológicos, através do Plano de Operações Célula, que em caso de necessidade constitui uma força designada de Elemento de Defesa BQR (EIDefBQR) capaz de colaborar com outros serviços da Proteção Civil na intervenção sobre este tipo de ameaças.

### 3.2. Segurança e policiamento

#### 3.2.1. A Marinha, a Autoridade Marítima Nacional e a Polícia Marítima

São várias as entidades e forças policiais que exercem autoridade nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre elas a Força Aérea Portuguesa, a Guarda Nacional Republicana, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Polícia Judiciária, a Autoridade Tributária,



a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, a Autoridade de Saúde Nacional, a Agência Portuguesa do Ambiente (ex-INAG) ou a Direcção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos. Contudo, para além destas, à Marinha e à Autoridade Marítima Nacional estão atribuídas uma série de competências que fazem destas as entidades com mais competências, e competências especiais, no conjunto de autoridades públicas que intervêm em espaços sob soberania e jurisdição nacional.

Os principais diplomas legais que regulam esta matéria são os seguintes:

- Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março, que cria o Sistema da Autoridade Marítima (SAM), estabelece o seu âmbito e atribuições e define a sua estrutura de coordenação e cria a Autoridade Marítima Nacional (AMN), como estrutura superior de administração e coordenação dos órgãos e serviços que, integrados na Marinha, possuem competências ou desenvolvem ações enquadradas no âmbito do SAM (Art.º 1.º). De destacar, que este DL define como atribuições do SAM a garantia do cumprimento da lei nos espaços marítimos sob jurisdição nacional, no âmbito dos parâmetros de atuação permitidos pelo direito internacional e demais legislação em vigor, a segurança e controlo da navegação; a preservação e proteção dos recursos naturais, do património cultural subaquático e do meio marinho, a prevenção e combate à poluição; o assinalamento marítimo, ajudas e avisos à navegação; a fiscalização das atividades de aproveitamento económico dos recursos vivos e não vivos; a prevenção e repressão da criminalidade, nomeadamente no que concerne ao combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria, a prevenção e repressão da imigração clandestina, a segurança da faixa costeira e no domínio público marítimo e das fronteiras marítimas e fluviais, entre outras.
- Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de Março, que define, no âmbito do sistema da autoridade marítima (SAM), a estrutura, organização, funcionamento e competências da autoridade marítima nacional (AMN), dos seus órgãos e dos seus serviços e cria, na estrutura da AMN, a Direcção-Geral da Autoridade Marítima.

- Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de Dezembro, que regula, de forma integrada, a articulação, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia, no exercício dessa autoridade, e demais entidades competentes.
- Decreto-Lei n.º 226/2006, de 15 de Novembro, que, transpondo para a ordem jurídica interna diretivas e regulamentos europeus, define a estrutura básica de organização interna relativa ao estabelecimento de medidas comunitárias destinadas a reforçar a proteção nos portos face às ameaças de incidentes e a assegurar uma maior eficácia das medidas de proteção instituídas e consagra os critérios e procedimentos específicos para execução do controlo de navios em portos nacionais no âmbito do Port State Control e as competências mínimas das organizações de proteção reconhecidas (RSO).

### *3.2.2. A Força Aérea, a Autoridade Aeronáutica Nacional e o Serviço de Policiamento Aéreo*

A entidade com as principais competências para o exercício da autoridade no Espaço Aéreo sob soberania e jurisdição nacional é a Autoridade Aeronáutica Nacional (AAN). A AAN é, por inerência o Chefe de Estado-Maior da Força Aérea. Os principais meios e infraestruturas de que dispõe têm também origem na Força Aérea Portuguesa.

Na dependência da AAN funciona o Gabinete da Autoridade Aeronáutica Nacional, cujas atribuições são: a 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; o exercício dos poderes da autoridade do Estado no espaço estratégico de interesse nacional permanente; a emissão de pareceres sobre a atribuição, do estatuto de aeronave de Estado, a autorização da execução de levantamentos aéreos e outros.

A Lei 28/2013, de 12 de Abril, o diploma que define as competências, a Estrutura e o funcionamento da AAN estabelece as seguintes competências ao Serviço de Policiamento Aéreo (Artigo 11.º):

- 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;
- Garantir a execução dos atos administrativos emanados da autoridade competente que visem impedir o incumprimento da lei ou a sua violação continuada;
- 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;
- Determinar medidas de controlo e gestão do espaço aéreo, nomeadamente através da criação de zonas de exclusão, e estabelecer condições de acesso ao espaço aéreo por razões de segurança.

Como vemos, qualquer uma destas competências será bem mais facilmente enquadrada no leque das competências da segurança interna que da defesa nacional, deixando agora de parte o debate sobre os limites e intersecção entre um e outro conceito. Ou, se quisermos ser mais exatos e correr menos riscos de entrar em terrenos polémicos (que o âmbito e natureza deste trabalho não permite) é, pelo menos, inquestionável que se não se trata aqui da estrita “defesa militar da República”.

### *3.3. Investigação, desenvolvimento, cultura, economia e Forças Armadas*

As Forças Armadas Portuguesas, além das missões relacionadas com a proteção civil e com a segurança interna, algumas das quais vimos de referir acima, desempenham ainda um importante papel no campo da investigação científica, da cultura, ensino e memória histórica, da economia e desenvolvimento nacional.

Uma das instituições das Forças Armadas que contribui para investigação e desenvolvimento, num setor tão importante para a estratégia

nacional como é o mar, é o Instituto Hidrográfico, órgão da Marinha Portuguesa. Este Instituto, que tem estatuto de Laboratório do Estado, tem como missão assegurar atividades relacionadas com as ciências e técnicas do mar e contribuir para o desenvolvimento do País nas áreas científica e de defesa do ambiente marinho.

O Centro de Informação Geoespacial do Exército, antigo Instituto Geográfico do Exército, desempenha também importantes tarefas na área da informação geográfica, as quais fornece não só às FFAA mas também às Forças de Segurança e a setores civis. Tem ainda como atribuições a promoção da técnica cartográfica e o acompanhamento e o desenvolvimento de ações de investigação científica e tecnológica nesta área científica.

O Laboratório Militar continua a ter as missões, entre outras, de constituir reservas estratégicas para situações de emergência, de produzir medicamentos e outros produtos farmacêuticos e de promover investigação e desenvolvimento na área dos medicamentos.

No campo da cultura, educação e divulgação científica as Forças Armadas prestam também um serviço público de elevado valor. O Aquário Vasco da Gama, além das atividades de investigação e desenvolvimento que leva a cabo, é uma das principais instituições divulgadoras da vida marinha, lacustre e fluvial no nosso país. O Planetário Calouste Gulbenkian que, tal como o Aquário, é uma instituição da Marinha portuguesa, desenvolve as mesmas atividades que aquele mas no campo da astronomia e astrofísica. Ainda no âmbito da Marinha, e da sua função de centro de conhecimento do mar, funcionam a Fragata D. Fernando II e Glória e o Museu da Marinha. A relevância destes projetos e instituições para a investigação, para o incentivo da mesma junto das gerações mais jovens e para a preservação da memória histórica de Portugal não podem deixar de ser vistos como alguns dos mais altos serviços prestados pela Marinha a Portugal e aos portugueses.

A Força Aérea Portuguesa é responsável pelo Museu do Ar, a principal instituição que se dedica à preservação e divulgação do património histórico aeronáutico português.

Os três ramos da FFAA dão ainda vida a importantes instituições de ensino, que têm repercussão muito para além da estritamente militar

e conservam e disponibilizam ao público arquivos históricos e bibliotecas essenciais para a História de Portugal.

#### 4. Conclusão

Chegando ao fim deste singelo trabalho, ainda mais se posto em perspectiva com o alto valor daquele que é o seu objeto, estamos em condições de tirar algumas conclusões.

Se tiver conseguido fazer vingar a minha intenção, terá ficado atrás provado que as Forças Armadas Portuguesas desempenham funções que vão muito além da defesa nacional que, vivendo o país, felizmente, em paz há mais de 4 décadas, são percecionadas de forma mais imediata pela população em geral. Estas funções, se são fundamentais em tempos de relativa calma e paz social poderão ter um caráter absolutamente vital em situações de crise, como seja um desastre natural de larga escala, perigo do qual nenhum país ou povo estão excluídos.

Grande parte das funções referidas, e de outras que ficaram por falar e ainda mais por aprofundar, implicam um grau de preparação e especialização que não permitem a sua assunção por outras entidades, o que também poderá não ser desejável por razões políticas e de estratégia nacional. E é aqui que reside o principal valor dos militares e das Forças Armadas Portuguesas. Não teremos o melhor nem o mais avançado equipamento nem, porventura, as forças melhor preparadas do ponto de vista técnico-militar. Contamos, apesar de todas as dificuldades, com elementos e estruturas com grande preparação para o desempenho das missões que lhe estão atribuídas. Seja a defesa da floresta, o aproveitamento de todas as potencialidades que o mar nos oferece, a promoção das capacidades científicas e técnicas dos portugueses, o aprofundamento do conhecimento da nossa História ou a defesa contra ameaças cada vez mais complexas não são possíveis de conceber nem levar à prática sem os altos serviços prestados pelas Forças Armadas.

Fico ainda convencido que, havendo uma maior aposta e valorização de algumas infraestruturas e instituições, criando-se novas sinergias e projetos e aproximando a instituição militar da população em geral o

contributo das Forças Armadas e dos militares para o desenvolvimento, para o reforço da soberania e da prosperidade nacional poderão vir a ser maiores ainda do que são na atualidade.

# As Forças de tipo *Gendarmerie* e as Missões/Operações de Gestão de Crises da UE<sup>1</sup>

## *The Gendarmerie Forces and the EU Crisis Management Missions and Operations*

RICARDO FILIPE DA SILVA CORTINHAS<sup>2</sup>

**Resumo:** Nos últimos anos, a componente de segurança e defesa da União Europeia (UE) passou a ser sinónimo de gestão de crises, sendo que a União tem abordado a questão da gestão de crises através de duas vertentes: a vertente militar e a vertente civil, que se consubstancia na realização de inúmeras operações e missões de gestão de crises.

O presente artigo aborda o papel da UE na condução de operações e missões de gestão de crises e de que forma as forças de *gendarmerie* contribuem para o sucesso das mesmas. Começa por analisar o conceito de gestão de crises e demonstrar as mais-valias do empenhamento de forças de *gendarmerie* em operações e missões de gestão de crises, analisando em seguida as diferentes operações e missões desenvolvidas neste âmbito.

**Palavras Chave:** *Gestão de Crises, União Europeia, Gendarmeries, Operações; Missões.*

**Abstract:** In recent years, the security and defence policy of the European Union has become synonymous with crisis management, and the Union has addressed the issue of crisis management through two sources: the military side and the civilian side, which consists in carrying out numerous crisis management operations and missions.

---

<sup>1</sup> Entregue: 3.4.2016; aprovado: 7.7.2016.

<sup>2</sup> Capitão da Guarda Nacional Republicana

This article discusses the role of the European Union in conducting crisis management operations and missions and how the gendarmerie forces contribute to the success of the same. It starts analyzing the concept of crisis management, and seek to demonstrate the added value of the commitment of gendarmerie forces in operations and missions of crisis management, analyzing then the different operations and missions under this heading.

**Key words:** *Crisis Management, European Union, Gendarmeries, Operations; Missions.*

## 1. Introdução

As crises são um fenómeno recorrente na política internacional, remetendo o conceito de crise internacional para a questão da rápida alteração das circunstâncias políticas.

O conceito de crise está relacionado com *“acontecimentos potencialmente danosos fisicamente, resultantes de actividades humanas ou fenómenos naturais, que possam causar a perda de vidas humanas, ruturas económicas e sociais, degradação ambiental, que acabam também por ter repercussões políticas importantes e são susceptíveis de provocar situações geradoras de alguma tensão”* (Escorrega, 2010, p.2), podendo ainda uma crise ser entendida como *“uma situação nacional ou internacional em que há uma ameaça a valores, interesses ou objetivos prioritários das partes envolvidas”* (Kriendler, 1999).

O conceito de crise é amplo e abarca aspetos político – militares, económicos, sociais e ambientais, tornando-se necessário recorrer a todos os meios ao dispor dos Estados e Organizações Internacionais para dar a melhor resposta possível a essas crises, surgindo assim o conceito de gestão de crises.

A UE, ao longo da última década, estabeleceu-se como um importante e complexo ator capaz de planear e conduzir com sucesso missões e operações de gestão de crises, numa escala em que poucas organizações internacionais são capazes e em que nenhum Estado Membro (EM) pode alcançar de forma isolada.

O presente artigo surge no seguimento da dissertação elaborada no âmbito do Mestrado em Direito e Segurança e visa caracterizar o



contributo e atuação de forças de *gendarmarie* (forças policiais de cariz militar) em operações e missões de gestão de crises, centrando a atenção na política desenvolvida pela UE nesta área.

Numa primeira fase, procura-se efetuar uma análise teórica do conceito de gestão de crises, nomeadamente no âmbito da UE, e define-se a diferença entre as missões e operações de gestão de crises.

De seguida, procede-se à análise do empenhamento das forças de *gendarmarie* em missões e operações de gestão de crises, tendo em conta as ações que podem desempenhar e mais-valias desse empenhamento. Apresenta-se ainda a estrutura e capacidades da Eurogendfor (EGF), e procura-se demonstrar que as forças de *gendarmarie* podem evitar o “*security gap*” e serem empenhadas em atividades para as quais as forças armadas não estão vocacionadas.

Por fim, e antes de apresentar algumas conclusões, descreve-se o tipo e objetivos de operações e missões de gestão de crises que a UE se encontra a desenvolver, quer ao nível militar quer ao nível civil, procurando-se demonstrar que as forças de *gendarmarie* podem ser empenhadas em ambas as situações, por serem forças de segurança com cariz militar, desempenharem múltiplas tarefas e disporem de inúmeras valências.

## 2. As operações e missões de gestão de crises

### 2.1. *Enquadramento conceptual*

I. A abordagem da comunidade internacional à gestão de crises tem evoluído rapidamente ao longo dos últimos anos, sendo um fenómeno diretamente relacionado com a evolução do conceito de segurança.

A princípio, o conceito de segurança abarcava dois conceitos distintos: por um lado, a Segurança externa, que na maior parte das vezes coincidia com a defesa militar e era a que corria menor risco de sofrer um ataque convencional; por outro lado, a Segurança interna procurava manter a vida social pacífica e salvaguardar os direitos individuais, sendo esta uma missão das Forças de Segurança.

Assim, a Gestão de Crises foi-se centrando em operações militares de manutenção de paz, direcionada principalmente para a consolidação ou manutenção da paz entre as partes em conflito. Sempre que forças policiais participavam em operações de gestão de crise, numa fase posterior o seu mandato centrava-se em tarefas de vigilância ou de formação, sem implicarem funções executivas.

II. Atualmente, os alvos das ameaças são tanto os Estados tradicionais como outros participantes nas relações internacionais, sendo a ameaça convencional apenas uma das possibilidades de entre uma grande variedade de fatores de risco.

Com a globalização, se as crises importantes que surgirem numa área não forem devidamente enfrentadas, será muito provável que se tornem transnacionais, transformando-se numa ameaça à segurança de vários Estados.

Ameaças transnacionais, tais como o terrorismo, o tráfico de seres humanos e estupefacientes, o crime organizado, entre outras, exigem soluções transnacionais, baseadas em políticas e iniciativas comuns de procura de soluções transnacionais.

A Comunidade Internacional tem multiplicado os seus esforços na criação de instrumentos dirigidos à Gestão de Crises, desde os seus estádios iniciais até à estabilização e normalização do ambiente.

Estas medidas envolvem aspetos militares, mas também, e acima de tudo, uma vasta gama de questões civis.

Segundo Francisca Saraiva (2011, p. 16), *“a gestão de crises refere-se a uma actividade de controlo apertado da evolução da situação política pelas autoridades políticas de um país. Mais importante, contudo, é saber qual o objectivo primário das decisões dos governantes. (...) desde logo, a necessidade de evitar a guerra”*. Assim, para esta autora, a gestão de crises é encarada como um controlo que tem como objectivo último evitar a guerra, ou seja, procurar um equilíbrio que evite o recurso à violência generalizada.

Segundo Sepúlveda (2006, p. 26), a gestão de crises consiste então num conjunto de tarefas que incluem a observação antecipada, o estudo dos modos de enfrentar a crise, a determinação dos meios necessários, o estabelecimento de protocolos perante a iminência de uma crise e

a preparação dos meios humanos e materiais que permitam evitar, mitigar ou resolver uma crise.

A gestão de crises pode ser também definida como a preparação e utilização das capacidades de decisão e mobilização de meios de resposta a uma situação de crise, bem como será o processo de planeamento, consulta e decisão de âmbito nacional ou aliado, sobre as medidas a implementar na prática quando a segurança nacional, e em especial a vida, segurança e bem-estar dos cidadãos, devam ser salvaguardadas perante uma situação de instabilidade (Sepúlveda, 2006, p. 26).

Ao nível estratégico, a gestão de crises recorre a meios diplomáticos, económicos e em última instância a meios militares, para evitar a escalada de um conflito que possa degenerar em confrontos diretos e guerras. (Sepúlveda, 2006, p. 27).

Os objetivos básicos da gestão de crises são a manutenção da paz, a segurança e o desenvolvimento, sendo estes objetivos alcançados através de mecanismos de prevenção, resolução e restabelecimento (Sepúlveda, 2006, p. 28).

O conceito de gestão de gestão de crises abarca um espectro de situações e atividades bastante amplo, que se identificam com intervenções destinadas a terminar com conflitos armados, a proteger as populações civis e a reconstruir os territórios devastados, através da combinação de meios militares e civis (Barrios, 2009, p. 3).

## *2.2. O conceito de Gestão de Crises na União Europeia*

I. Desde a sua criação, a UE intervém em todas as fases do ciclo das crises, desde as estratégias preventivas até às fases de recuperação e de reconstrução pós-crise, podendo responder às crises com meios políticos, diplomáticos, económicos, financeiros, militares, judiciais ou através da ajuda ao desenvolvimento.

A gestão de crises está no topo da agenda política da UE desde 1999, e desde o Conselho Europeu de Colónia (3 e 4 de Junho de 1999) a componente de segurança e defesa da política externa da UE passou a ser sinónimo de gestão de crises.

Desde o seu início, o projeto europeu procura garantir a estabilidade e a paz no espaço europeu. Contudo, para alcançar tal objetivo é necessário intervir fora das fronteiras geográficas da UE. A perspetiva adoptada pela UE para abordar a questão da gestão de crises tem assumido duas vertentes, que deverão atuar de forma concertada e integrada, respetivamente a vertente militar e a vertente civil, sendo que só a combinação destas duas perspetivas permite a projeção de paz e estabilidade na vizinhança da UE.

Em 2000, no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, foi decidido que a gestão de crises na UE seria desenvolvida em quatro áreas prioritárias: capacidade de polícia; estado de direito; administração civil e proteção civil. Ora, analisando concretamente estas áreas, conclui-se que se limitam a ações de gestão civil de crises.

Através do *Civilian Headline Goal 2008*<sup>3</sup>, a UE manifestou a sua intenção clara de desenvolver os aspetos civis da gestão de crises. Este desenvolvimento da dimensão civil é parte de uma abordagem abrangente por parte da UE (o conceito de *comprehensive approach*<sup>4</sup> da UE) que consiste na utilização de meios civis e militares para responder a todo o espetro da Gestão de Crises, nomeadamente: a Prevenção de Conflitos; Manutenção de Paz; tarefas de forças de combate

---

<sup>3</sup> O Conselho Europeu de Dezembro 2004 aprovou o “Civilian Headline Goal 2008” (Ponto 61 do Capítulo V das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas, de 16 e 17 de dezembro de 2004), o qual “*estabelece objetivos fundados nas necessidades, a fim de permitir que a UE defina e reforce, até 2008, as capacidades civis de que necessita para futuras tarefas e desafios, de modo a dar resposta às crises de uma forma mais rápida e eficaz. Este Objectivo Global define claramente as ambições da UE para a vertente civil da PESD nos próximos anos, e constituirá uma base sólida para criar as capacidades que permitirão à UE satisfazer as suas ambições e definir os domínios em que deverá continuar a desenvolver tais capacidades*”.

<sup>4</sup> A “*Comprehensive Approach*” prevê a articulação dos instrumentos do poder político (político/diplomático, militar, económico e civil) para promover uma paz positiva (Quaresma, N.M.B., 2011).

A *Comprehensive Approach* pode ainda ser definida “*como uma ação para assegurar que as operações internacionais de paz e estabilidade são incorporadas numa estratégia alargada do sistema destinada a combinar o conjunto mais amplo possível das dimensões presentes (tipicamente incluindo as dimensões segurança, administração (governance), desenvolvimento e políticas)*” (Coning e Karsten Friis, 2011).

em Gestão de Crises, incluindo a Imposição de Paz; e a estabilização pós-conflito<sup>5</sup>.

II. A gestão civil de crises pode ser designada como a “*intervenção de pessoal não militar numa crise violenta ou não, com intenção de prevenir uma escalada da crise e de contribuir para a sua resolução*” (Lindborg, 2002, p.4).

Segundo Renata Dwan (2004, p.1), a gestão civil de crises é própria da UE e não tem equivalente no léxico da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) ou organizações regionais não europeias, e indica qualquer política ou meios utilizados na gestão de crises que não seja política militar ou meios militares.

Ainda segundo Renata Dwan (2004, p.1), a função da gestão civil de crises é apoiar a gestão militar de crises, bem como ajudar a restaurar um governo civil após uma crise, sendo a Gestão Civil de Crises uma área na qual a Europa pode contribuir de forma distinta e única para a segurança global (Dwan, 2004, p.2).

Já Lindborg (2002, p.10) defende que a Gestão de Crises deve ser organizada, composta e desenvolvida por civis, e deve utilizar pessoal militar apenas em tarefas específicas, tais como recolha de armas e de desminagem.

Segundo o mesmo autor, as principais componentes da Gestão Civil de Crises normalmente incluem monitores de polícia, eleições e direitos humanos, especialistas médicos, juristas, mediadores, engenheiros e outros profissionais que podem contribuir para a segurança e desenvolvimento económico e político da área em crise (Lindborg, 2002, p.10).

Os esforços na Europa para reforçar a vertente civil da Gestão de Crises, especialmente através da UE, tem aumentado nos últimos anos,

---

<sup>5</sup> “*Developing the civilian dimension is part of the EU’s overall approach in using civilian and military means to respond coherently to the whole spectrum of crisis management tasks such as conflict prevention, peacekeeping and tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking and post-conflict stabilization*” (extrato do Headline Goal 2008).

tendo em vista preencher o crescente problema de como lidar com a desordem e violência em níveis mais baixos que um conflito armado.

Assim, a UE tem adotado na sua doutrina o conceito de gestão civil de crises, em detrimento da gestão militar de crises, acompanhando a evolução conceptual verificada no âmbito da Gestão de Crises e aumentando as suas capacidades neste domínio, o que tem contribuído para o desenvolvimento progressivo dos seus instrumentos de Gestão de Crises e para o alargamento do seu quadro de intervenção.

### *2.3. As operações/missões de gestão de crises da UE*

I. As missões de Política Externa Segurança e Defesa (PESD) são o principal instrumento de atuação da UE em matéria de segurança internacional.

A PESD identifica-se fundamentalmente com a gestão de crises, tanto na sua dimensão militar como civil, e executa-se através das operações realizadas pela UE, as quais são o melhor instrumento para a UE alcançar projeção e visibilidade internacional (Pérez, 2009, p. 24).

As operações de gestão de crises podem ser definidas como aquelas cujo objetivo é resolver uma crise/conflito, procurar estabilizar e garantir a segurança de determinado ambiente, para que as partes envolvidas consigam lidar com as causas da contenda, e por fim reformar as instituições e as políticas, de forma a evitar uma nova crise (Kupferschmidt, 2007, p.1).

Antes de avançar na análise do presente artigo, importa estabelecer a diferença entre “operações” e “missões” de gestão de crises.

II. Normalmente, o conceito de “operações” está relacionado com uma estrutura militar, enquanto o conceito de “missões” está relacionado com uma estrutura civil. Significa isto que numa “operação de gestão de crises”, a cadeia de comando é de natureza militar, pertencendo o seu comando ao “*Force Commander*”; por outro lado, numa “missão de gestão de crises”, a cadeia de comando é de natureza civil, sendo comandada por um “*Head of Mission*”.

Como vimos anteriormente, a gestão de crises pode envolver meios militares e meios não militares, o que contribui para diferenciar o tipo de operações de gestão de crises que existem.

Assim, podemos dizer que existem dois tipos de operações de gestão de crises, em função do pessoal que nelas participa: as operações militares de gestão de crises e as operações civis de gestão de crises.

III. Focando-nos na UE, a base legal da Gestão de Crises encontra-se no Tratado da União Europeia (TUE), depois da reforma efetuada pelo Tratado de Lisboa. O artigo 42º do TUE refere que a UE pode recorrer a meios civis e militares para realizar missões fora da União, com o objetivo de garantir a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o fortalecimento da segurança internacional.

As operações militares de gestão de crises baseiam-se fundamentalmente nas missões de *Petersberg*<sup>6</sup>, e de acordo com o art. 43.º, n.º 1 do TUE consistem em: ações conjuntas em matéria de desarmamento; missões humanitárias e de evacuação; missões de aconselhamento e assistência em matéria militar; as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz; missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos.

As missões civis de gestão de crises não são cumpridas em exclusivo por pessoal estritamente civil, incluindo forças de polícia e, em casos específicos, pessoal militar, embora estes limitados a funções técnicas e não de combate.

As missões civis estão essencialmente orientadas para as tarefas prioritárias definidas no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, em 2000 (Polícia; Reforço do Estado de direito; Reforço da Administração Civil; e Proteção Civil), bem como para missões de observação e missões de apoio aos Representantes Especiais da UE.

---

<sup>6</sup> O nome “Declaração de Petersberg” deve-se ao facto de a reunião do Conselho em 1992 ter sido realizada no hotel de montanha de Petersberg, nos arredores de Bona, na Alemanha. Conforme previsto no Ponto 4 do Capítulo II da Declaração de *Petersberg*, as unidades militares dos EM da União da Europa Ocidental podiam desempenhar missões de carácter humanitário ou de evacuação de cidadãos, missões de manutenção da paz e missões executadas por forças de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz.

As missões de polícia consistem em: tarefas de aconselhamento, assistência e formação, e operações de substituição de polícias locais, de modo a fortalecer as capacidades policiais dos Estados que atravessaram uma situação de crise; o reforço do estado de direito visa a consolidação da paz e da segurança, estando orientado para a recuperação dos sistemas judicial e penitenciário dos países afectados por uma crise; o reforço da administração civil assenta na preparação e disponibilização de um corpo de especialistas para tarefas no âmbito das operações de gestão de crises, nomeadamente em operações de assistência a populações afectadas por catástrofes naturais ou humanitárias; e a componente de protecção civil consiste em equipas de levantamento e coordenação da situação, de equipas de intervenção e de equipas de pessoal mais especializado a serem despachadas para a área de intervenção.

No entanto, “*as missões que a UE tem lançado tendem a ser mais civis do que militares e tendem a concentrar-se no espectro inferior das missões de Petersberg*” (Gomes, 2010, p.126).

As missões e operações realizadas pela UE contribuem para a afirmação da União como um ator global, uma vez que são desenvolvidas fora das suas fronteiras, com enorme sucesso associado, e em coordenação com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou de forma autónoma, garantindo a protecção dos interesses de segurança da própria União e dos seus membros.

### 3. As forças de *Gendarmerie*

#### 3.1. *Enquadramento conceptual*

I. As Forças de *Gendarmerie* são definidas como “organizações de segurança com uma combinação de características e tarefas policiais e militares”, sendo organizações bem consolidadas, criadas no século XVIII ou XIX (Weger, 2009, p. 7).

Estas forças cumprem missões de segurança nos seus países e assumem simultaneamente uma natureza militar ou mesmo de ramo das Forças Armadas.



As forças de *gendarmérie* também se definem como pessoal militar cuja tarefa principal é manter a lei e ordem no interior em áreas rurais; são ainda instrumentos do poder central para estender e consolidar a sua posição em terreno nacional e, por vezes, fora dele (Hogenboom, 2011, p. 100).

Lutterbeck (2013, p.7) define que uma *gendarmérie* é uma força policial com estatuto militar e que depende, pelo menos em parte, do Ministro responsável pela área da defesa, sendo que todos os membros destas forças apresentam o estatuto legal de militares; por outro lado, a tarefa principal destas forças consiste em manter a lei e a ordem interna, principalmente em áreas rurais e ao longo das principais vias de comunicação (Lutterbeck, 2013, p. 8).

O Tratado da EGF, no seu artigo 1.º, define também as forças de *gendarmérie* como “*forças de polícia com estatuto militar*”.

Pela sua especificidade e dupla natureza, têm a vantagem de combinar dois tipos de forças de segurança: como militar – são facilmente projetáveis e estão bem equipadas; e como polícia – são treinadas para trabalhar dentro da sociedade garantido tarefas de segurança interna (Weiss, 2011).

As forças de *gendarmérie* podem ser encontradas em qualquer parte do mundo, mas no entanto são uma característica típica dos países europeus, sendo que pouco ou nada se têm desenvolvido, pelo menos em termos formais, nos países anglo-saxónicos e escandinavos.

Na literatura americana, o conceito “*gendarmérie*” dá lugar ao conceito de “*constabulary*”, que se refere a uma força organizada em termos militares, providenciando o cumprimento da lei e segurança básica em ambientes não totalmente estabilizados (Armitage e Moison, 2005, p. 2).

As forças de *gendarmérie* possuem treino militar, mas o seu foco principal e equipamentos é o uso mínimo da força ou uso de força não letal, e tarefas normalmente associadas a funções policiais (Armitage e Moison, 2005, p. 2).

Estas forças apresentam ainda conhecimentos especializados na área da manutenção da ordem pública e em situações de distúrbios civis, bem como na realização de operações internacionais de apoio à paz e de gestão de crises.

### 3.2. Forças de Gendarmerie em Operações/Missões de Gestão de Crises

Um dos principais problemas de projeção e emprego de forças em operações de Gestão de Crises verifica-se na fase de transferência de responsabilidades das forças militares intervenientes no conflito (Manutenção da Paz), quer ajam como forças de imposição de paz ou como de apoio às autoridades locais, em especial às estruturas judiciais e policiais locais, após o mesmo ter sido controlado.

Analisados vários cenários de conflito no continente europeu, nomeadamente o conflito na Bósnia e no Kosovo, em que estiveram presentes forças tanto da UE como da OTAN e outras, é possível perceber que existe um hiato em que, pelas características dos próprios conflitos, as forças armadas demonstram uma capacidade limitada de dar a resposta necessária a conflitos sociais latentes, devido à falta de preparação específica para a gestão deste tipo de conflitos.

Segundo o Coronel Giovanni Truglio, antigo Comandante da *Eurogendfor*, após as forças militares terem conseguido por termo ao conflito e separar as fações em luta, o maior esforço deverá centrar-se na estabilização e na reconstrução urgente do meio, procurando-se assim obter o consentimento e o apoio da população local. Nesta fase não estarão envolvidas apenas forças militares, mas também diferentes atores capazes de assegurar um ambiente seguro e tranquilo e um restabelecimento duradouro da vida social, surgindo então os aspetos civis como os centros de gravidade da Gestão de Crise (Truglio, 2008).

Pôr fim a um conflito não é ação suficiente para restabelecer um ambiente seguro e tranquilo, especialmente onde as forças policiais locais estão demasiado enfraquecidas e desacreditadas, o sistema judicial funciona mal ou, pura e simplesmente é inexistente ou não foi ainda devidamente legitimado e em que as estruturas locais de poder judicial e manutenção da ordem e tranquilidade públicas mostram-se incapazes de fornecer uma resposta cabal aos conflitos emergentes.

Enquanto as forças militares desempenham um papel fundamental na neutralização de forças hostis, não estão treinadas nem equipadas para atuar em cenários de alteração de ordem pública, combate à criminalidade organizada, terrorismo, investigação criminal, segurança

em período eleitoral, segurança de prisões, controlo de fronteiras, protecção de pessoas e bens, patrulhamento de itinerários e recolha de informação de âmbito criminal, missões estas que fazem parte do catálogo de atribuições de qualquer força policial.

Tradicionalmente, uma operação de apoio à paz com mandato para utilizar a força divide-se em três fases. A primeira fase consiste numa intervenção reservada a uma força puramente militar, a qual procura neutralizar as forças beligerantes. A segunda fase, designada por fase de estabilização, consiste em restaurar a segurança pública. A terceira e última fase, é a reconstrução do Estado de Direito, em que o poder é entregue gradualmente a autoridades civis.

Depois da separação clara das forças beligerantes, existe a necessidade de estabelecer a paz e construir a nação, sendo que entre a primeira e a terceira fases surge o que se designa por “*vazio de segurança*”, ou “*security gap*”, sendo este definido como o intervalo de tempo que medeia a transição do estado de conflito, assumido pelas forças militares, para o período de paz, tutelado por forças policiais.

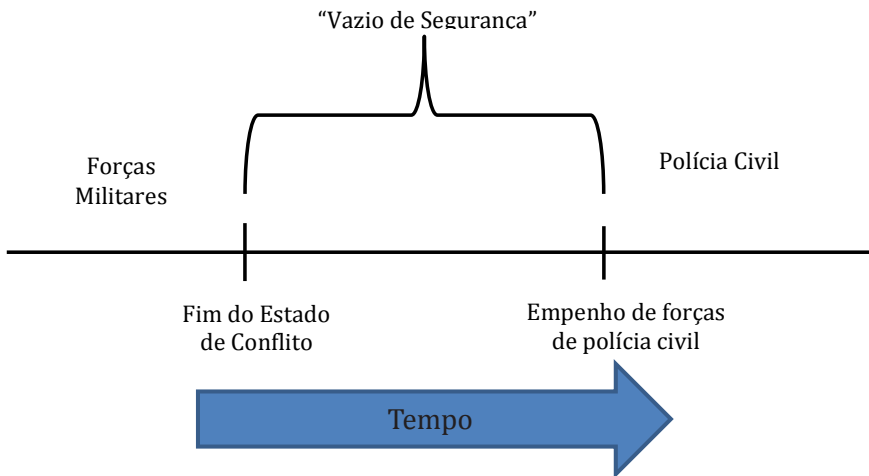


Figura 1 - O “vazio de segurança”

Fonte: Adaptado de Heyer, 2011

Assim, e de modo a preencher o designado “*vazio de segurança*” durante a fase de estabilização, será necessário que a força militar seja devidamente complementada por uma presença policial. (Truglio, 2008)

Os primeiros dias de uma sociedade numa situação de pós-conflito mostram frequentemente a incapacidade que a comunidade internacional tem em estabelecer a lei e manter a ordem em situações de manutenção de paz ou outras situações de pós – conflito ou pós – intervenção (Hovens, 2011, p.139).

De acordo com o “Relatório do Painel sobre as Operações de Paz da ONU”, de 2000 (o chamado *Relatório Brahimi*), as forças policiais são um requisito crucial para ajudarem uma sociedade devastada pela guerra a restabelecer as condições para uma estabilidade social, económica e política.

A capacidade de conduzir operações e missões de Gestão de Crises apoia-se, mais do que nunca, numa tomada progressiva de responsabilidade por parte de organizações supranacionais importantes. A este respeito, o caso da Europa é verdadeiramente significativo. (Truglio, 2008)

A UE tem vindo a definir ao longo dos tempos a estrutura de uma política comum de segurança e defesa, que tem permitido o desenvolvimento de capacidades autónomas para a gestão de crises e prevenção de conflitos.

De acordo com as Conclusões da Presidência do Conselho da Europa realizado em Santa Maria da Feira em 2000, já mencionadas, a Polícia foi apontada como um dos alvos dos aspetos civis da Gestão de Crises, sendo os restantes o cumprimento da Lei, a Administração Civil e a Proteção Civil. O objetivo principal estabelecido pela UE para a polícia previu, como meta a ser alcançada até 2003, a capacidade de destacar 5000 agentes de polícia em missões policiais, dos quais 1000 num prazo de 30 dias.

No designado *Civilian Headline Goal 2008*, a UE desenvolveu dois conceitos gerais para uso da polícia, correspondentes a dois cenários principais: reforço e substituição das funções policiais em países afetados por crises relevantes.

Nas missões de reforço, o objetivo é educar, formar, apoiar e aconselhar a polícia local, de modo a elevar as suas capacidades aos níveis internacionais.

As missões de substituição fundamentam-se numa crise mais complexa, onde as estruturas locais estão desfeitas ou são inexistentes ou ainda não inspiram confiança. Neste contexto, os ativos policiais são chamados para substituírem as débeis agências locais, podendo por isso assumir poderes executivos.

Este tipo de intervenções pode abranger diferentes fases:

- De início, uma operação militar para estabelecer o controlo global do terreno;
- Uma fase de transição, centrada na reposição da segurança pública como condição principal para um regresso à normalidade e a uma vida civil pacífica;
- Por fim, um regresso gradual ao funcionamento normal das instituições locais, com vista à transferência de poderes para a Administração Pública.

Num cenário de substituição, e particularmente na sua fase inicial, há uma interação profunda entre as forças militares e a componente civil.

Sendo o objetivo comum, quer militar quer policial, assegurar um ambiente seguro e tranquilo, a Polícia deve ser capaz de deslocar pessoal para a área de operações o mais cedo possível, enquanto as forças militares estão ainda empenhadas em estabilizarem a zona. As forças militares serão responsáveis por porem fim ao conflito e deterem a violência, enquanto as forças policiais contribuirão para restaurar a segurança pública (manter a ordem, proteger pessoas e bens), reduzindo a tensão e acalmando disputas de todos os tipos, sobretudo ao facilitarem a reativação dos serviços judiciais e penais.

Por isso, de modo a garantir uma sinergia de esforços e consistência nas ações dos principais atores envolvidos na área, é aconselhável colocar temporariamente as forças policiais sob o controlo de uma cadeia de comando militar.

Neste sentido, comparando as características das forças policiais de cariz civil e militar, e o facto dos elementos de polícia serem empenhados na fase de transição do poder imposto pela Força Militar para as Autoridades Locais, defende-se o emprego de Forças de Segurança de cariz militar, tipo *gendarmérie*.

Esta escolha é justificada pelo facto destas Forças possuírem uma “natureza dupla”, de forças policiais com estatuto militar, que lhes permite:

- Assegurar uma autoproteção adequada, assim como utilizar unidades policiais resistentes e com elevado grau de prontidão, o que dificilmente será conseguido por uma polícia civil num ambiente potencialmente hostil;
- São capazes de garantir um alto nível de interação com forças militares devido ao semelhante estatuto militar, formação e equipamento, fatores estes que dificilmente são atingidos por uma polícia civil;
- Ser capaz de operar sob uma Cadeia de Comando Militar ou Civil, e ao mesmo tempo, possuírem a flexibilidade de, durante a fase de uma operação, mudarem a sua posição de integração militar para a subordinação a uma Cadeia de Comando Civil, o que é frequentemente recusado à polícia civil por constrangimentos e normas nacionais;
- Um entendimento bastante mais fácil, quer em situação de patrulhamento misto, quer em Postos de Comando e/ou Observação, devido a interoperabilidade (doutrina e procedimentos de actuação comuns) que caracteriza este tipo de forças.

Assim, as forças do tipo *gendarmerie* mostram, pela sua própria natureza, aspetos de profunda complementaridade das capacidades expressas pelas forças militares num cenário de substituição.

Deste modo, as forças policiais podem ser organizadas de diferentes formas, consoante a égide da Organização Internacional sob a qual actuam: sejam em *Integrated Police Unit (IPU)*, na doutrina da União Europeia; em *Multinational Specialized Unit (MSU)*, no seio da OTAN; ou *Formed Police Unit (FPU)*, em sede da ONU.

As IPU são unidades policiais caracterizadas pela sua robustez e capacidade de rápida projeção de forças flexíveis e interoperáveis, sendo capazes de executar tarefas e missões de policiamento, preferencialmente, em situações de conflitualidade não estabilizada em que não seja adequada a utilização de forças armadas ou unidades individuais

de polícia, distinguindo-se das demais pela integração de um elemento especializado para o cumprimento de missões específicas, tais como: manutenção de ordem pública, operações especiais, inativação de explosivos e segurança em subsolo, investigação criminal e binómios cinotécnicos.

As MSU são formadas por forças policiais com treino, capacidades e estatuto militar, capazes de executar tarefas especializadas relativas a restabelecimento e manutenção de ordem pública numa fase imediatamente superior ao conflito armado, enquanto a estrutura de polícia local está a ser treinada, implementada e desenvolvida, operando sob as mesmas Regras de Empenhamento que a força da OTAN a que estão adstritas.

As FPU são unidades de efetivo variável, com as capacidades indicadas para as IPU e MSU, inseridas na estrutura de Polícia da Missão da ONU, sem a obrigatoriedade de ser constituída por militares, tendo apenas que desenvolver o mesmo tipo de ações, estando contudo sobre o poder civil da missão da ONU destinada ao conflito em particular.

A eficácia deste modelo de interação tem ficado demonstrado pelo sucesso das experiências das forças do tipo *gendarmarie* e forças militares em operações de gestão de crises nos últimos anos, seja em Timor – Leste e no Iraque, através de uma MSU, assim como na bem-sucedida utilização de unidades do tipo *gendarmarie* nos Balcãs.

### 3.3. *As mais-valias do empenhamento das Forças de Gendarmerie em operações e missões de Gestão de Crises*

I. A experiência recolhida das várias operações de gestão de crises conduzidas pela UE nos anos mais recentes, demonstra a importância do papel desempenhado pelas forças de *gendarmarie* na restauração da paz e na normalização das zonas em crise.

De acordo com Renata Dwan (2004, p. 3), num ambiente pós – conflito, existe pouca ordem a manter e o caos que prevalece torna quase impossível a existência de atividades de policiamento centradas na comunidade. Assim, a criação de um ambiente de segurança pública

é o primeiro requisito a atingir, o que implica a existência de lei para ser cumprida, uma estratégia de aplicação da lei e forças apropriadas para implementar essa estratégia.

O debate em torno do “*security gap*” tem-se focado quase em exclusivo nas forças apropriadas para implementar a aplicação da lei, sendo que as polícias com estatuto militar são vistas como a resposta para o “*security gap*” em termos de capacidade de controlo de multidões e investigação criminal (Dwan, 2004, p.3).

As polícias com estatuto militar são ainda vistas como uma forma de superar os problemas de lento destacamento inerentes às polícias civis, uma vez que destacam unidades auto-sustentadas e totalmente equipadas (Dwan, 2004, p.4).

De acordo com Bayley (2001, p.53), nas missões de *peacekeeping* poderá ser necessário proteger refugiados, deter criminosos de guerra, apoiar atos eleitorais, pesquisar informação de natureza criminal, proteger instalações de comunicações, desmantelar grupos criminosos e evitar a ocorrência de atos intimidatórios entre as partes em conflito, sendo tudo isto tarefas a serem desenvolvidas pelas forças empenhadas naquele tipo de missões.

Estas missões não são propriamente missões de combate, pelo que irá surgir o já referido “*security gap*”, ou seja, um vazio de segurança. Esta é uma situação incontornável, a não ser que as Forças Armadas assumam o papel de forças de segurança e executem missões de natureza policial até que a comunidade internacional disponibilize uma alternativa civil ou uma polícia local capaz.

Para K.Kelly, et al. (2009), as “*stability operations*”<sup>7</sup> têm dois objetivos: primeiro, garantir a lei e a ordem; segundo, garantir a segurança necessária para desenvolver as atividades económicas de um Estado. Assim, para o sucesso da operação, é necessário que as Forças Armadas e as Forças de Segurança sejam empenhadas em conjunto, cumprindo papéis diferentes mas complementares. Assim, numa força de estabilização de um conflito deve ser empenhada uma força do tipo *gendarmerie*, pois a ação efetiva da polícia civil é ainda demorada, o

---

<sup>7</sup> Conceito americano semelhante às Crisis Management Operations (CMO) europeias



que provoca o já mencionado “*security gap*”, obrigando as Forças Armadas a cumprir missões de natureza policial.

As forças policiais de estabilização com características de uma força do tipo *gendarmérie* podem desempenhar missões importantes em CMO, tais como: missões de investigação, que vão desde a normal investigação criminal até à investigação de grandes redes criminosas; missões desempenhadas por forças de operações especiais, que num ambiente de CMO podem ser usadas em missões de resgate de reféns; tarefas de recolha de informação, que são indispensáveis em CMO; missões de segurança de áreas, escoltas, segurança a altas entidades, segurança de fronteiras e segurança nos atos eleitorais; missões de formação e instrução das forças de segurança locais, o que garante que a transferência de responsabilidade para estas forças aconteça de forma eficaz e em segurança. No entanto, não se deve empenhar todo o efetivo daquelas forças neste tipo de missões, pois isso pode colocar em causa outras missões que são de maior importância em CMO, como sejam missões de manutenção de ordem pública (K. Kelly et al., 2009, p. 3, 36 e 37).

Em diversa literatura é considerado que as forças do tipo *gendarmérie* apresentam grande capacidade de interoperabilidade, sendo este aspeto essencial para a eficácia operacional de qualquer força, nomeadamente de forças multinacionais, sendo resultado da adoção de táticas, técnicas, procedimentos e padrões de treino comuns, bom como exercícios conjuntos e equipamentos compatíveis.

Segundo Alcantud (2008, p. 67-78), a gestão das crises modernas, após uma intervenção inicial, não é de natureza exclusivamente militar, envolvendo variados setores.

O estatuto militar das forças do tipo *gendarmérie* constitui uma mais – valia, permitindo que aquelas forças fiquem, em determinadas situações, sob domínio do Ministério da Defesa e sejam incluídas na cadeia de comando militar, o que se revela de grande utilidade nas operações de gestão de crises pois torna mais rápido e simples o planeamento, empenhamento e obtenção de recursos logísticos. Por outro lado, corpos policiais especializados, preparados, bem equipados e com capacidade de autoproteção, com experiência e mentalidade policial adequadas ao relacionamento com a população civil são essen-

ciais para executar missões policiais em cenários de gestão de crises, pois a ausência destas características pode conduzir a um aumento da violência.

O facto de uma força do tipo *gendarmerie* poder ser dependente tanto de uma cadeia de comando militar como civil, permite também que a comunidade internacional disponha de um instrumento policial valioso, que facilita a passagem de uma cadeia para a outra (Alcantud, 2008, p. 79).

De Weger (2009, p.37) considera que uma força do tipo *gendarmerie* apresenta menores custos que as Forças Armadas, uma vez que não utilizam equipamento tão pesado e tecnologicamente tão sofisticado, ao mesmo tempo que, a nível político, as partes em conflito aceitam melhor o empenhamento de forças do tipo *gendarmerie* em CMO, uma vez que uma força de segurança é menos passível de ser vista como um inimigo, tornando mais difícil a manipulação da opinião pública no sentido de se oporem à ação de uma força do tipo *gendarmerie*.

### 3.4. Força Europeia de Gendarmerie (*Eurogendfor*)

A EGF foi fundada a 17 de Setembro de 2004, em Noordwijk, local onde a sua Declaração de Intenções foi assinada, tendo a 18 de Outubro de 2007 sido assinado o Tratado da EGF, em Velsen.

Trata-se de uma iniciativa multinacional de forças policiais europeias com estatuto militar, possuindo jurisdição em território nacional nas áreas da polícia administrativa e criminal, sendo composta atualmente pelas *gendarmeries* francesa, italiana, holandesa, portuguesa, espanhola, romena e polaca.

A Lituânia possui o estatuto de parceiro da EGF e a Turquia o de país observador, tendo estes países já participado em exercícios da EGF.

De acordo com o artigo 1º do Tratado que estabelece a EGF, o objetivo desta é constituir-se como uma força “operacional, pré-organizada, robusta e rapidamente projectável, constituída exclusivamente por elementos das forças policiais com estatuto militar, visando assegurar todas as funções policiais no âmbito das operações de gestão de crises”,

sendo um instrumento credível e eficaz a ser colocado sobretudo à disposição da UE, mas que também pode ser utilizado, de acordo com o artigo 5.º do Tratado que estabelece a EGF, sob a égide da ONU, da OSCE, da OTAN, e de outras organizações internacionais ou coligações ad-hoc.

A estrutura de Comando da EGF prevê:

- uma Comissão Interdepartamental de Alto Nível (CIMIN), que exerce a coordenação estratégica e o controlo político sobre a EGF, nomeia o Comandante da EGF, decide sobre a projeção de Forças da EGF, e decide sobre a admissão de novos Membros, Observadores e Parceiros (n.º 3 do artigo 7.º do Tratado da EGF);
- o Quartel – General Permanente, localizado em Vicenza (Itália), caracterizado por ser multinacional (instrumento composto por peritos de polícia com estatuto militar dos membros da EGF), projetável (dada a possibilidade de implementar rapidamente parte dele, mesmo em teatros altamente desestabilizados) e modular (preparação ou desmontagem dos módulos disponíveis intercambiáveis em tempo oportuno, entendidos como agregação funcional de meios e/ou recursos humanos, baseados em necessidades operacionais e nas capacidades expressas dos países participantes); é responsável pelo planeamento das missões da EGF e pode supervisionar e controlar os ativos utilizados;
- as Forças, caracterizadas pela sua robustez, projeção rápida, flexibilidade e interoperabilidade. Uma força padrão da EGF será composta por um quartel general da Força, um elemento móvel (constituído por uma ou mais IPU), um elemento especializado (Investigação Criminal, Operações Especiais, Trânsito...) e uma unidade dedicada ao apoio logístico.



Figura 2 - Estrutura de Comando da EGF

A EGF é capaz de atuar durante todas as fases de uma operação de resposta a crises:

- Numa fase inicial, podendo entrar em cena juntamente com uma força militar para realizar as suas tarefas policiais, garantindo a ordem e a segurança, substituindo ou reforçando as frágeis ou inexistentes forças de Polícia locais;
- Durante a fase de transição, continuando a sua missão sozinha ou em conjunto com uma força militar, facilitando a coordenação e cooperação com a presença policial local e internacional;
- Durante a fase de retirada, facilitando o processo de transmissão de responsabilidades para as mãos das autoridades e instituições locais.

Assim, os possíveis cenários de intervenção para a *EUROGENDFOR* são:

- **Substituição:** consiste na substituição das forças policiais locais, por não existirem ou não serem capazes de assegurar a Lei e

Ordem. Aos elementos policiais da EGF são reconhecidos poderes de polícia executiva, incluindo o direito de uso de armas.

- Reforço: consiste em monitorizar, aconselhar, treinar e formar a Polícia local, de forma a elevar os seus padrões profissionais, contribuindo também para a sua reestruturação através da condução de ações de recrutamento e seleção.
- Operações de natureza humanitária: em caso de desastres naturais ou provocados pelo Homem, ambientes caracterizados por elevada insegurança, ausência de infra-estruturas adequadas e existência de transviados e/ou refugiados.

A EGF, de acordo com o n.º 3 do artigo 4.º do seu Tratado, pode desempenhar missões de segurança e de ordem pública; monitorizar, aconselhar, orientar e fiscalizar a polícia local no seu trabalho quotidiano, incluindo a investigação criminal; levar a cabo a vigilância pública, a regulação do trânsito, o policiamento de fronteiras e o serviço geral de informações; desempenhar funções em matéria de investigação criminal, incluindo a deteção de infrações, a identificação dos infratores e a sua entrega às autoridades judiciais competentes; proteger pessoas e bens e manter a ordem em caso de alterações à ordem pública; ministrar formação a elementos policiais, de acordo com os padrões internacionais; e formar instrutores, através de programas de cooperação.

O valor acrescentado que a EGF é capaz de proporcionar à Comunidade Internacional e às operações de gestão de crises é variado, representado pela capacidade de rápido planeamento por parte do Quartel – General Permanente, pela sua flexibilidade em atuar sob uma cadeia de comando quer civil quer militar, pela sua capacidade de projeção rápida que permite deslocar rapidamente até 800 pessoas (nos 30 dias a partir do aviso de marcha), pela capacidade para atuar em cenários desestabilizados devido à robustez dos seus ativos, pela elevada interoperabilidade devido ao treino comum e aos métodos de planeamento e doutrina similares, e ainda pela experiência adquirida na participação em operações de gestão de crises ao longo dos últimos anos por todas as forças que integram a EGF (EGF, 2010, pp. 51-52).

As características e capacidades da EGF permitem rentabilizar ao máximo a complementaridade entre as forças do tipo *gendarmérie* e as

forças militares num cenário de substituição, o que é alcançado através de uma coordenação constante entre as duas componentes, baseando-se num processo de planeamento integrado que permite uma resposta global, coerente e eficiente, e uma coordenação permanente entre o Quartel – General das Operações (encarregue do comando e do controlo da operação militar) e o Quartel – General Permanente da EGF.

Segundo Truglio (2008, p. 35) “... *um instrumento como a EURO-GENDFOR, caracterizada por um elevado nível de prontidão e qualificação e estruturada de modo a garantir flexibilidade e interação com diferentes pilares e cadeias de responsabilidade, será utilizado cada vez mais, melhorando progressivamente o seu papel em futuras operações de Gestão de Crises*”.

#### 4. As operações/missões de gestão de crises da União Europeia

##### 4.1. *Observações preliminares*

O ano 2003 representou o ‘ano zero’ das operações e missões da UE no domínio da gestão de crises. Este marco significativo na trajetória da emergente Europa da Segurança e Defesa seguiu-se à declaração da operacionalidade da organização para conduzir a totalidade das *Missões de Petersberg*, em Dezembro de 2001, no Conselho Europeu de Laeken (Ferreira-Pereira, 2007, p. 181).

A Política Comum Segurança e Defesa (PCSD) da UE encontra-se identificada fundamentalmente com a gestão de crises, quer na dimensão militar quer na dimensão civil, sendo que as operações e missões de gestão de crises constituem o principal instrumento que a UE possui para ganhar projeção e visibilidade internacional e conseguir influenciar o instável ambiente internacional atual (Pérez, 2009, p. 24).

As operações e missões de gestão militar e civil de crises internacionais da UE iniciaram-se em 01 de janeiro de 2003, e ao longo desse ano foram lançadas duas missões e duas operações de gestão de crises: a Missão de Polícia EUPM, na Bósnia Herzegovina; a Missão de Polícia Próxima, na Macedónia; a operação militar Concórdia, na Macedónia; e a operação militar Artémis, na República Democrática do Congo.

Desde 2003, a UE iniciou 35 operações e missões no âmbito da gestão de crises e da PCSD, distribuídas pela Europa, Médio Oriente, África Central e Indonésia. Dessas, 17 já foram dadas como terminadas (seis operações, dez missões e uma mista), encontrando-se atualmente a decorrer doze missões e seis operações.

As operações e missões da UE abarcam diferentes áreas de intervenção e visam diferentes objetivos, passando, por exemplo, pelo combate ao crime organizado no Kosovo, pela reforma do exército congolês ou a monitorização do Rafah Crossing Point, na Faixa de Gaza.

De seguida, apresenta-se uma tabela demonstrativa de todas as operações e missões de gestão de crises da UE, em atividade ou já concluídas.

Tabela 1 – Operações/Missões de Gestão de Crises da UE

Nome	Mandato	Tipo	Estado
ALTHEA	Ação Conjunta 2004/570/PESC; Resolução 1575 do CSNU	Militar	Ativa
EUAM UKRAINE	Decisão Conselho 2014/486/PESC	Civil	Ativa
EUBAM LYBIA	Decisão Conselho 2013/233/PESC	Civil	Ativa
EUBAM MOLDOVA/UKRAINE	Ação Conjunta 2005/265/PESC	Civil	Ativa
EUBAM RAFAH	Ação Conjunta 2005/889/PESC	Civil	Ativa
EUCAP NESTOR	Decisão Conselho 2012/389/PESC	Civil	Ativa
EUCAP SAHEL MALI	Decisão Conselho 2014/219/PESC	Civil	Ativa
EUCAP SAHEL NIGER	Decisão Conselho 2012/392/PESC	Civil	Ativa
EULEX KOSOVO	Ação Conjunta 2008/124/PESC	Civil	Ativa
EUMAM RCA	Decisão Conselho 2015/442/PESC	Militar	Ativa
EUMM GEORGIA	Ação Conjunta 2008/736/PESC	Civil	Ativa
EUNAVFOR MED	Decisão Conselho 2015/778/PESC	Militar	Ativa
EUNAVFOR SOMALIA	Ação Conjunta 2007/749/PESC; Resolução 1816 do CSNU	Militar	Ativa

Nome	Mandato	Tipo	Estado
EUPOL AFGHANISTAN	Ação Conjunta 2007/369/PESC	Civil	Ativa
EUPOL COPPS	Ação Conjunta 2005/797/PESC	Civil	Ativa
EUSEC RD CONGO	Ação Conjunta 2005/355/PESC	Civil	Ativa
EUTM MALI	Decisão Conselho 2013/87/PESC; Resolução 2085 (2012), do CSNU	Militar	Ativa
EUTM SOMALIA	Decisão Conselho 2010/96/PESC	Militar	Ativa
ACEH MONITORING MISSION	Ação Conjunta 2005/643/PESC	Civil	Concluída
CONCORDIA/FYROM	Ação Conjunta 2003/92/PESC; Resolução 1371 do CSNU	Militar	Concluída
DRC/ARTEMIS	Ação Conjunta 2003/423/PESC; Resolução 1484 do CSNU	Militar	Concluída
EUAVSEC SOUTH SUDAN	Decisão Conselho 2012/312/PESC	Civil	Concluída
EUFOR LYBIA	Decisão Conselho 2011/210/PESC	Militar	Concluída
EUFOR RCA	Decisão Conselho 2014/73/ PESC; Resolução 2134 do CSNU	Militar	Concluída
EUFOR RD CONGO	Ação Conjunta 2006/319/PESC	Militar	Concluída
EUFOR TCHAD/RCA	Ação Conjunta 2007/677/PESC; Resolução 1778 do CSNU	Militar	Concluída
EUJUST LEX IRAQ	Ação Conjunta 2005/190/PESC	Civil	Concluída
EUJUST THEMIS GEORGIA	Ação Conjunta 2004/523/PESC	Civil	Concluída
EUPAT MACEDONIA	Ação Conjunta 2005/826/PESC	Civil	Concluída
EUPM/BIH	Ação Conjunta 2002/210/PESC	Civil	Concluída
EUPOL KINSHASA	Ação Conjunta 2004/847/PESC	Civil	Concluída
EUPOL PROXIMA/FYROM	Ação Conjunta 2003/681/PESC; Ação Conjunta 2004/789/PESC	Civil	Concluída
EUPOL RD CONGO	Ação Conjunta 2007/405/PESC	Civil	Concluída
EU SSR GUINÉ BISSAU	Ação Conjunta 2008/112/PESC	Civil	Concluída
EU SUPPORT TO AMIS	Ação Conjunta 2005/557/PESC	Civil / Militar	Concluída



Apresentadas todas as operações e missões de gestão de crises, importa abordar as mesmas de forma diferenciada, passando-se de seguida à sua caracterização sucinta.

#### *4.2. Operações de Gestão de Crises da União Europeia*

I. Ainda que em menor número do que as missões civis da UE, as operações de gestão de crises conduzidas pela UE significaram um esforço significativo no desenvolvimento das capacidades militares e a aceitação de compromissos internacionais de crescente exigência em matéria de segurança por parte da UE.

As operações de gestão de crises da UE têm obtido resultados impressionantes, como pode ser demonstrado pelos seguintes exemplos: quando a ONU não conseguia proteger as populações civis das milícias na RD Congo, em 2003, a intervenção militar da UE fez cessar as atrocidades; a operação da UE no Chade, em 2008, permitiu a proteção de mais de 400 mil refugiados que fugiam do conflito no Darfur; entre 2009 e 2010, a operação naval da UE na costa da Somália permitiu evitar diversos ataques piratas e a detenção e entrega de imensos piratas às autoridades quenianas, permitindo ao mesmo tempo a entrega de mais de 340 mil toneladas de ajuda humanitária à Somália.

Atualmente, encontram-se ativas 6 operações de gestão de crises da UE, descrevendo-se sucintamente de seguida os objetivos e composição dessas operações.

Tabela 2 – Operações de gestão de crises

Operação	Duração Mandato	Objetivos	Composição
ALTHEA	02 dezembro 2004 – 10 novembro 2016	Assegurar o cumprimento dos aspetos militares dos Acordos de Dayton e de Paris, que puseram fim à guerra civil no território da antiga Jugoslávia; colaborar com o Tribunal Penal Internacional para a detenção de indivíduos suspeitos da prática de crimes de guerra; proporcionar um ambiente de segurança favorável para que as forças policiais possam atuar contra o crime organizado; monitorizar e apoiar as autoridades locais em tarefas de desminagem, controlo de armamento, munições e substâncias explosivas, e gestão de locais de armazenamento de armas e munições; proporcionar o desenvolvimento e treino das Forças Armadas da Bósnia Herzegovina.	600 militares, provenientes de 17 EM da UE e de 5 países terceiros.
EU NAVFOR SOMALIA (Atalanta)	08 dezembro 2008 – 08 dezembro 2016	Contribuir para a dissuasão, prevenção e repressão de atos de pirataria e roubos à mão armada na costa da Somália; proteger os navios do Programa Alimentar Mundial que distribuem ajuda humanitária aos deslocados na Somália; proteger os navios mais vulneráveis que navegam na costa da Somália; contribuir para a monitorização das atividades de pesca na costa da Somália.	1200 militares, entre quatro a sete navios de guerra e entre dois a quatro aeronaves de patrulhamento e reconhecimento marítimo, contribuindo atualmente para a operação 20 EM e dois países terceiros.
EUTM SOMÁLIA	10 abril 2010 – 01 dezembro 2016	Contribuir para o fortalecimento do Governo Federal de Transição (TFG) e das instituições da Somália; fornecer aconselhamento estratégico às autoridades somalis, no âmbito das instituições de segurança (Ministério da Defesa e Estado-Maior General); fornecer orientação específica, aconselhamento e desenvolvimento de capacidades no domínio da formação e apoio e aconselhamento sobre questões de desenvolvimento do setor de segurança.	125 militares e especialistas, oriundos de 10 EM e de um país terceiro.

Operação	Duração Mandato	Objetivos	Composição
EUTM MALI	18 fevereiro 2013 – 18 maio 2016	Apoiar a reconstrução das forças armadas do Mali; satisfazer as suas necessidades operacionais, fornecendo aconselhamento e pareceres, nomeadamente no que diz respeito ao comando e controle, cadeias logísticas, recursos humanos e do direito humanitário internacional, bem como treinar unidades de combate no campo de treino de Koulikoro; o treino das unidades das forças armadas do Mali inclui módulos sobre direito internacional humanitário, direitos humanos e proteção de populações civis.	200 instrutores, bem como pessoal de apoio e uma força de protecção, perfazendo atualmente um total de cerca de 439 pessoas, oriundas de 22 EM e dois países terceiros.
EUMAM RCA	16 março 2015 – 16 março 2016	Aconselhar as autoridades militares da República Centro-Africana sobre as reformas necessárias para transformar as forças armadas num exército profissional, democraticamente controlado e etnicamente representado.	60 militares.
EU NAVFOR MED	22 junho 2015 – 22 junho 2016	Perturbar o negócio de redes de contrabando e tráfico de seres humanos no Mar Mediterrâneo; contribuir para a redução de perdas de vidas humanas no mar; impedir os fluxos migratórios irregulares; reforçar a solidariedade e responsabilidade interna, e persuadir os migrantes e deter traficantes para não cruzarem o mar Mediterrâneo.	Porta-aviões italiano CAVOUR, acompanhado de oito unidades navais e doze meios aéreos, provenientes de 14 EM.

### 4.3. Missões de Gestão de Crises da União Europeia

Em janeiro de 2003, a PESD lançou a Missão de Polícia da UE (MPUE), na antiga Jugoslávia, o que constituiu uma nova etapa da política externa da UE, com a PESC a ser dotada de um aparelho de gestão de crises que complementa os seus esforços diplomáticos com ações concretas no terreno (Prata, 2010, p. 9).

A MPUE foi lançada em 01 de janeiro de 2003, com um mandato limitado até 31 de dezembro de 2005, sendo formada por 531 agentes. Esta missão visava o aconselhamento, monitorização e inspeção das forças policiais bósnias, de modo a tornar a sua atuação conforme as melhores práticas internacionais. Procurava-se assim reestruturar as forças policiais bósnias, em especial no que diz respeito ao desenvolvimento de capacidades de combate à criminalidade organizada, às relações entre agências e com o sistema judicial, e à promoção da independência étnica e política do aparelho policial (Prata, 2010, p. 11).

Analisando os objetivos desta primeira missão de gestão de crises da UE, facilmente se diferenciam os mesmos dos objetivos das operações militares de gestão de crises explanadas no ponto anterior, sendo esses objetivos direcionados para aspetos diretamente relacionados com a vida em sociedade.

Atualmente encontram-se ativas 12 missões de gestão de crises da UE. Em seguida são apresentadas os diferentes tipos de missões de gestão civil de crises.

#### *4.3.1. Missões de Fortalecimento do Estado de Direito*

Este tipo de missões tem como objetivo a consolidação da paz e da segurança, através da assistência ao restabelecimento do sistema judicial e penitenciário dos países afetados, sendo integradas por juizes, procuradores judiciais e agentes penitenciários.

I. Em Fevereiro de 2008, a UE lançou a missão EULEX Kosovo, a maior missão civil alguma vez lançada no âmbito da PCSD, cujo mandato termina em 14 de junho de 2016.

A EULEX tem como objetivo central assistir e apoiar as autoridades do Kosovo em todas as áreas do Estado de Direito, especificamente nas áreas policial, judiciária e aduaneira, e implementa o seu mandato através de quatro objetivos operacionais.

Através do objetivo de “monitorização, orientação e aconselhamento”, a missão fornece apoio a instituições do Kosovo a nível estra-

tégico, prestando assistência aos quadros superiores do Conselho da Magistratura, da Procuradoria-Geral, da Polícia (incluindo polícia de fronteiras), do Serviço de Fronteiras, do Sistema Penitenciário, e do Ministério da Justiça e Ministério da Administração Interna (incluindo a Agência de Registo Civil e o Departamento de Cidadania, Asilo e Migração).

Através do objetivo “Executivo”, a EULEX garante que todas as áreas do estado de direito são garantidas até que o desenvolvimento das autoridades locais permita uma transição completa das funções executivas para as mesmas. A missão investiga, processa e julga crimes de guerra, terrorismo, crime organizado, corrupção e outros crimes graves.

Através do objetivo “Norte”, a Missão procura restabelecer o Estado de Direito em toda a região norte do Kosovo, mantendo a EULEX funções executivas no Tribunal Base de Mitrovica como parte de uma solução sustentável no âmbito do diálogo facilitado pela UE entre Pristina e Belgrado.

Através do objetivo “Apoio à Implementação de Diálogo”, a missão presta apoio técnico para a implementação dos acordos relacionados com o estado de direito, alcançados no diálogo facilitado pela UE. Isso inclui a integração dos sérvios do Kosovo nas estruturas de segurança do Kosovo, o estabelecimento de registros civis confirmados, bem como o apoio a uma unidade funcional de controlo do património religioso e cultural dentro da Polícia do Kosovo.

Para alcançar estes objetivos, a missão está dividida em duas divisões: a “Divisão Executiva” (que investiga, processa e julga casos sensíveis usando poderes executivos) e a “Divisão de Fortalecimento” (que monitoriza, orienta e aconselha as autoridades locais nos domínios da polícia, justiça e alfândegas).

Atualmente, a EULEX é suportada por todos os 28 EM da UE e por cinco países terceiros, num total de cerca de 1500 funcionários internacionais e locais, sendo que a maioria dos funcionários internacionais são polícias, juízes, procuradores e funcionários aduaneiros.

#### *4.3.2. Missões de Administração Civil de um Território*

Estas missões visam o restabelecimento dos sistemas administrativos que deixaram de funcionar devido a uma situação de crise, sendo compostas por um grupo de peritos que desenvolvem essas tarefas administrativas ao mesmo tempo que formam novos sistemas e funcionários de administração civil das sociedades afetadas.

Atualmente não se encontra em curso nenhuma missão deste âmbito. No passado, foi exemplo deste tipo de missão a administração assumida pela UE da cidade de Mostar, entre 1994 e 1996.

#### *4.4.3. Missões de Proteção Civil*

Estas missões centram-se em operações de salvamento de populações afetadas por catástrofes naturais ou humanitárias. A UE deverá ser capaz de mobilizar duas ou três equipas de avaliação e/ou coordenação, compostas por dez especialistas, que podem ser enviados no prazo de 3-7 horas; deve ainda a UE mobilizar equipas de intervenção até 2.000 pessoas para implementação a curto prazo; e a UE deve dispor de meios adicionais ou mais especializados que possam ser enviados no prazo de dois a sete dias, dependendo das necessidades específicas de cada crise.

Atualmente não se encontra em curso nenhuma missão deste tipo.

#### *4.3.4. Missões de Polícia e de Reforma do Setor de Segurança*

Estas missões destinam-se a fortalecer as capacidades policiais dos Estados que atravessam ou atravessaram uma situação de crise.

A UE pretende ser capaz de realizar qualquer missão policial, desde tarefas de aconselhamento, assistência e formação até missões de restabelecimento da ordem pública ou missões de substituição das forças policiais locais.

Os objetivos e composição de cada missão são bastante diferenciados, como se pode verificar pela tabela seguinte.

Tabela 3 – Missões de Polícia e de Reforma do Setor de Segurança

Missão	Duração Mandato	Objetivos	Composição
EUPOL COPPS	14 novembro 2005 – 30 junho 2016	Fornecer conhecimentos modernos de policiamento aos elementos da Polícia Civil Palestiniana em diferentes áreas (Investigação Criminal, Polícia Militar...), e fornecer consultadoria técnica e jurídica aos Tribunais, Ministério Público e Ministério da Justiça.	Oficiais de polícia, magistrados e peritos; 71 funcionários internacionais oriundos de 21 EM e de três países terceiros.
EUBAM Líbia	22 maio 2013 – 21 novembro 2015	Apoiar as autoridades líbias no desenvolvimento da gestão e segurança das fronteiras terrestres, marítimas e aéreas do país, por meio de aconselhamento, formação e orientação dos serviços de fronteiras.	17 funcionários internacionais.
EUPOL Afeganistão	15 junho 2007 – 31 dezembro 2016	Reforma institucional do Ministério do Interior; a profissionalização da Polícia Nacional Afegã, sendo o apoio; apoia o desenvolvimento de uma melhor interação entre os polícias afegãos e atores da justiça criminal, tais como a cooperação dos agentes de polícia e procuradores em investigações criminais.	184 funcionários internacionais de 23 EM da UE e 176 funcionários locais.
EUCAP NESTOR	16 julho 2012 – 12 dezembro 2016	Reforçar as capacidades de segurança marítima dos países do Corno de África, colaborando com a guarda costeira, marinha, polícias costeiras civis, promotores públicos e juizes; Fornecer aconselhamento, orientação e formação nas áreas legal, marítima e policial.	86 funcionários internacionais de 15 EM da UE e três países terceiros e 18 funcionários locais.
EUCAP SAEL NÍGER	08 agosto 2012 – 15 julho 2016	Treinar as forças nigerianas de segurança interna, forças armadas e do poder judiciário em várias áreas, tais como melhoria das capacidades em investigação forense, revisão das políticas de gestão de recursos humanos, melhoria dos métodos de ensino nas academias de formação das forças de segurança, reforço das capacidades locais na recolha e partilha de informação.	50 especialistas internacionais de 11 EM da UE, e 36 funcionários locais.

Missão	Duração Mandato	Objetivos	Composição
EUCAP SAHEL MALI	15 abril 2014 – janeiro 2017	Proporcionar aconselhamento estratégico e formação às três grandes forças de segurança interna do Mali; trabalhar com as forças de segurança interna e os ministérios da segurança e defesa para melhorar o sistema de recursos humanos, reorganizar a formação e treinar futuros instrutores.	80 consultores e formadores oriundos de 13 EM da UE.
EUAM Ucrânia	22 julho 2014 – 22 julho 2016	Reforma da polícia e do estado de direito, fornecendo aconselhamento estratégico para o desenvolvimento de serviços de segurança eficazes, sustentáveis e responsáveis que contribuam para o reforço do Estado de Direito na Ucrânia.	101 funcionários internacionais e 74 funcionários locais.

#### 4.3.5. Missões de Observação

Estas missões são desenvolvidas no contexto de uma situação de pós-conflito, imediatamente após a cessação do conflito, a fim de garantir a estabilidade e a segurança no país de acolhimento, observando e certificando que certas normas ou acordos contratados são cumpridos.

Atualmente, encontram-se em atividade as missões descritas na tabela seguinte.

Tabela 4 - Missões de Observação

Missão	Duração Mandato	Objetivos	Composição
EUBAM Rafah	25 novembro 2005 – 30 junho 2016	Contribuir para manter o ponto de passagem aberto e funcionando adequadamente em conformidade com o Acordo sobre a Circulação e o Acesso; aumentar a confiança entre o governo israelita e as autoridades palestinas; contribuir para a criação da capacidade institucional da Autoridade Palestiniana para garantir o controlo eficaz das fronteiras e vigilância, bem como uma operação aduaneira profissional, e melhorar a cooperação transnacional na gestão de fronteiras.	4 funcionários internacionais de três EM da UE e 5 funcionários locais



Missão	Duração Mandato	Objetivos	Composição
EUBAM MOLDOVA/ UKRAINE	30 novembro 2005 – 24 novembro 2017	Ajudar a melhorar a capacidade dos serviços fronteiriços e aduaneiros moldavos e ucranianos para prevenir e detetar o contrabando, o tráfico de mercadorias e de seres humanos e lutar contra a fraude aduaneira, através de aconselhamento e formação.	100 funcionários de EM da UE, e mais de 120 funcionários da Moldávia e da Ucrânia, sendo os peritos de países da UE oriundos de guardas de fronteiras, serviços aduaneiros ou forças policiais
EUMM GEORGIA	01 outubro 2008 – 14 dezembro 2016	Supervisão da retirada das forças armadas russas das zonas adjacentes à Ossétia do Sul e da Abkházia; garantir que não existe retorno às hostilidades; facilitar a retoma de uma vida segura e normal para as comunidades locais que vivem em ambos os lados das Linhas de Controlo Administrativo da Abkhazia com a Ossétia do Sul; supervisionar o desenvolvimento das forças policiais e das forças armadas georgianas; reforçar a confiança entre as partes em conflito; e informar a política da UE na Geórgia e em toda a região envolvente.	Pessoal civil, policia e militares, oriundos de todos os EM da UE, num total de 200 observadores.

#### 4.3.6. Missões de Apoio aos Representantes Especiais da UE

O que a UE faz neste domínio é identificar uma necessidade e desenvolver uma capacidade para fornecer apoio aos seus Representantes Especiais no exercício das suas funções, embora o seu conteúdo se encontre ainda mal definido.

A UE tem várias centenas de peritos em questões como os direitos humanos, assuntos políticos, de género ou de reforma do setor de segurança. Com estes recursos formaram-se duas equipas de apoio: uma equipa para contribuir para a preparação do estabelecimento de uma possível missão civil internacional no Kosovo; e uma equipa de apoio fronteiriço na Geórgia.

No entanto, apenas por uma vez este tipo de equipas assumiu a designação de missão: a missão de apoio civil e militar à missão da União Africana no Darfur (AMIS), entre julho de 2005 e dezembro de 2007.

Esta missão surgiu no seguimento do pedido de apoio da União Africana à UE para a missão que desenvolvia no Darfur, e visava garantir o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre os movimentos rebeldes e o governo sudanês, tendo participado 30 polícias, 15 peritos militares e dois observadores.

Atualmente não se encontra em curso nenhuma missão deste tipo.

## 5. Conclusões

I. Desde a Antiguidade Clássica que as crises são um fenómeno recorrente na política internacional, sendo que o conceito de crise internacional remete para a questão da rápida alteração das circunstâncias políticas.

O conceito de crise é amplo e abarca aspetos político – militares, económicos, sociais e ambientais, tornando-se necessário recorrer a todos os meios ao dispor dos Estados e Organizações Internacionais para dar a melhor resposta possível a essas crises, surgindo assim o conceito de gestão de crises.

O conceito de gestão de crises é relativamente recente, podendo ser considerado uma evolução do conceito de Operações de Apoio à Paz (OAP).

As primeiras OAP surgiram em 1948, sob a égide da ONU, sendo que durante a guerra-fria e até princípios dos anos 60, as forças empenhadas naquelas operações eram exclusivamente militares. A incorporação do primeiro contingente policial numa OAP ocorreu na missão da ONU no Congo, em 1960.

O final da guerra-fria e a transformação da génese dos próprios conflitos, outrora entre Estados, e que passaram a conflitos no interior dos próprios Estados, alguns deles atravessando processos de independência, conflitos inter-étnicos e religiosos, violação dos direitos humanos, ausência de lei, justiça e ordem que conduz ao banditismo,

à corrupção e ao caos generalizado, levou a uma evolução na composição das forças empenhadas nas OAP, passando a contar também com uma componente civil (forças policiais, magistrados, especialistas de proteção civil, entre outros).

II. As missões e operações de gestão de crises da UE, que permitem à UE alcançar projeção e visibilidade internacional, envolvem tanto forças militares como profissionais civis que podem contribuir para a segurança e desenvolvimento económico e político da área em crise (monitores de polícia, eleições e direitos humanos, especialistas médicos, juristas, mediadores, engenheiros e outros).

A participação das Forças Armadas é imprescindível para garantir a estabilidade nas fases iniciais das atividades de gestão de crises nos focos de tensão estudados, graças ao seu poder dissuasor, capacidade bélica e vantagem tecnológica.

No entanto, e segundo Chris Donnelly<sup>8</sup> “[...] *muitas das novas funções militares não requerem as competências clássicas de um soldado e poderão ser melhor desempenhadas por polícias. Nalgumas circunstâncias, portanto, uma Gendarmerie poderá ser mais apropriada do que um exército*”. Nesta linha de reflexão, em 2001, o General Wesley Clark, antigo Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), declarou que: “[...] *existem outros requisitos operacionais para as actividades policiais, que vão desde a investigação criminal até à reacção a distúrbios civis e violência urbana, e o facto é que a maioria dos militares simplesmente não é capaz de efectivamente levar a cabo tais funções, não devendo ser os elementos primários responsáveis por elas*”.

Assim, numa Operação/Missão de Gestão de Crises, dada a situação de instabilidade e o tipo de ameaças existentes, é necessária uma força robusta, como as forças de tipo *gendarmerie*.

III. As forças de *gendarmerie* são forças policiais com estatuto militar, que cumprem missões de segurança nos seus países e assumem simultaneamente uma natureza militar ou mesmo de ramo das Forças Armadas.

---

<sup>8</sup> Conselheiro especial da OTAN para assuntos da Europa Central e Oriental.

Estas forças possuem treino militar, mas o seu foco principal e equipamentos é o uso mínimo da força ou uso de força não letal, e tarefas normalmente associadas a funções policiais.

Por outro lado, apresentam conhecimentos especializados na área da manutenção da ordem pública e em situações de distúrbios civis, bem como na realização de operações internacionais de apoio à paz e de gestão de crises.

Numa situação de gestão de crise, as forças militares desempenham um papel fundamental na neutralização de forças hostis, mas não estão treinadas nem equipadas para atuar em cenários de alteração de ordem pública, combate à criminalidade organizada, terrorismo, investigação criminal, segurança em período eleitoral, segurança de prisões, controlo de fronteiras, protecção de pessoas e bens, patrulhamento de itinerários e recolha de informação de âmbito criminal, funções que fazem parte do catálogo de atribuições de qualquer força policial.

As forças policiais com estatuto militar conseguem assegurar uma adequada autoproteção, bem como utilizar unidades policiais resistentes e com elevado grau de prontidão; garantem um alto nível de interação com forças militares devido ao semelhante estatuto militar, formação e equipamento; são capazes de operar sob uma cadeia de comando militar ou civil; e garantem a interoperabilidade (doutrina e procedimentos de actuação comuns) com as forças militares.

Numa operação/missão de Gestão de Crises, dada a situação de instabilidade e o tipo de ameaças existentes, é necessária uma força robusta, flexível, interoperável e capaz de executar tarefas e missões de policiamento, como são as forças de tipo *Gendarmerie*.

No âmbito da gestão de uma crise, a intervenção de forças de segurança pode-se dividir em quatro fases: fase preventiva (que consiste no aconselhamento da polícia local); fase de intervenção (que consiste na projeção de forças policiais na fase inicial de uma crise a fim de lidar com questões de lei e ordem); fase de Manutenção (que consiste em restabelecer a segurança pública assim como a polícia local); e a fase de Reconstrução/Estabilização (que consiste em treinar e aconselhar a polícia local).

As forças do tipo *gendarmerie* podem também ser enquadradas com as Forças Armadas e estar incluídas na cadeia de comando destas, não

para desempenhar missões de combate, mas para desenvolver missões policiais. Substituem assim as polícias locais num contexto violento e hostil, pois são dotadas com meios que lhe permitem a auto-sustentação e garantem a atuação eficaz da própria força.

Estas forças conseguem ainda preencher o “*security gap*” (intervalo de tempo que medeia a transição do estado de conflito, assumido pelas forças militares, para o período de paz, tutelado por forças policiais), desempenhando todo um conjunto de operações policiais para as quais as Forças Militares não estão vocacionadas.

Por outro lado, o princípio relativo ao uso progressivo da força, característico das forças do tipo *gendarmarie*, aliado à sólida disciplina e aos valores da instituição militar, levam a que este tipo de forças possam cumprir missões policiais num ambiente violento, perigoso e adverso. Ao evitar o excesso do uso da força preserva-se a imagem das forças estrangeiras perante a opinião pública de um determinado território, ao mesmo tempo que se impõe a lei e a ordem pública.

No seio da UE vem sendo há já algum tempo amadurecida a ideia relativa à crescente importância do emprego de forças policiais de natureza militar nas operações/missões de Gestão de Crises, tendo resultado na criação de uma força europeia de *gendarmarie*, a EGF.

IV. A EGF é uma força operacional, pré-organizada, robusta e rapidamente projetável, que cumpre um vasto leque de tarefas policiais no âmbito da gestão de crises, sendo um instrumento credível e eficaz colocado sobretudo à disposição da UE, mas a poder também ser utilizado sob a égide das NU, da OSCE, da OTAN, e de outras organizações internacionais ou coligações ad-hoc.

A EGF é composta por forças de *gendarmarie* europeias, sendo que o leque de tarefas que a EGF pode desempenhar, nomeadamente as indicadas no artigo 4º, nº 3 do Tratado da EGF, aliado à rapidez de projeção, ao seu cariz militar e interoperabilidade dos seus componentes, permite que esta possa desempenhar um papel preponderante, tanto em missões de substituição (substituição das forças policiais locais, por não existirem ou não serem capazes de assegurar a Lei e Ordem, sendo reconhecidos poderes de polícia executiva,

incluindo o direito de uso de armas) como de reforço (monitorizar, aconselhar e treinar a polícia local, normalmente sem poderes executivos).

V. No âmbito da gestão de crises, a UE lança operações e missões, desenvolvendo um vasto leque de atividades e visando objetivos muito abrangentes, que podem ir desde ações de controlo de armamento, desminagem, treino de unidades militares ou reforma de forças armadas até atividades de formação de forças de segurança, gestão de fronteiras, restabelecimento dos sistemas judicial, penitenciário e de administração civil ou operações de apoio às populações em caso de catástrofes naturais.

As forças de *gendarmerie* possuem diversas valências, desde restabelecimento e manutenção da ordem pública, investigação criminal, controlo de fronteiras, operações especiais, inativação de engenhos explosivos, proteção e socorro, o que permite desenvolver um vasto leque de atividades, indo de encontro aos objetivos tanto das operações como das missões de gestão de crises.

Por outro lado, nas operações e missões de gestão de crises, as forças de *gendarmerie* podem assumir diferentes responsabilidades, tais como: responsabilidade de manutenção da Lei e Ordem; conduzir investigações; autoridade para intercetar, fiscalizar, revistar, e deter; autoridade para intervir em alterações da ordem pública; autorização para posse e uso de arma de fogo em serviço; reestruturação da Polícia local; formação e treino; e apoio, aconselhamento e monitorização da nova polícia local.

VI. Assim, as forças de *gendarmerie*, com a sua dupla natureza militar e policial, apresentam como valor acrescentado nas operações e missões de gestão de crise as seguintes características: capacidade de rápida projeção; rapidez no planeamento; redução do “vazio de segurança”; possibilidade de atuar sob diferentes cadeias de comando: militar e civil; interoperabilidade: conceitos doutrinários comuns; metodologia de planeamento comum; treino comum; capacidade de operar em ambientes não estabilizados; e eficiência na repressão de atividades criminais e no combate ao crime organizado.

Por tudo isto, as forças policiais com estatuto militar, as ditas *gendarmeries*, apresentam características muito particulares e diferenciadoras, que lhes permitem cumprir missões militares próprias, diferentes das desempenhadas pelas Forças Armadas, ao mesmo tempo que, sendo Forças de Segurança, estão aptas a desenvolver a ação policial em ambientes hostis. Colocam-se, assim, numa posição de charneira na evolução dos conflitos, fazendo a transição para a paz de forma sustentada e, tanto quanto possível, tranquila, particularmente nas circunstâncias em que o desenvolvimento da situação se apresenta difícil e complexo (Pereira, 2015, p. 94).

## BIBLIOGRAFIA

- Alcantud, F., 2008. EGF, Una nueva herramienta para las operaciones de gestión de crisis. *Cadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública*, 37, 67-81.
- Armitage, D.T., Moisan, A.M., 2005. Constabulary forces and postconflict transition: the Euro Atlantic dimension. *Strategic Forum*, [Em linha] 218. Disponível em: [http://permanent.access.gpo.gov/lps496/Strforum/sf218/SF218\\_constabularyforces.pdf](http://permanent.access.gpo.gov/lps496/Strforum/sf218/SF218_constabularyforces.pdf). [Consult. 13 Mar. 2015].
- Assembleia da República, 2008. *Tratado da Eurogendfor* (Resolução da Assembleia da República n.º 55/2008 de 26 de Setembro), Lisboa: Diário da República.
- Barrios, A.M.L., 2009. Los instrumentos desarrollados por la Unión Europea para la gestión de crisis internacionales. *Diálogos de Derecho y Política*, [Em linha] 2. Disponível em: <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/view/3278/3042>, [Consult. 25 Mai. 2015]
- Bayley, D.H., 2001. *Democratizing The Police Abroad : What to do and how to do it*. [em linha] New York: National Institute of Justice. Disponível em: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf>, [Consult. 13 Mar. 2015]
- Brahimi, L., 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. [Em linha] Nova Iorque: United Nations Publications. Disponível em:

- [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/55/305](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305), [Consult. 12 Jan. 2015]
- Coning, C., Friis, K., 2011. Coherence and Coordination: The Limits of the Comprehensive Approach. *Journal of International Peacekeeping*, [Em linha] 15. Disponível em: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=7&sid=47c2c57b-2c20-41f5-b2aa-6a4dba9eade%40sessionmgr4001&hid=4206>, [Consult. 13 Jan. 2015]
- De Weger, M., 2009. *The Potential of the European Gendarmerie Force*. [livro eletrónico] Den Haag: Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Disponível em: [http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20090400\\_cscp\\_gendarmerie\\_weger.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20090400_cscp_gendarmerie_weger.pdf), [Consult. 13 Jan. 2015]
- Dwan, R., 2004. *Civilian Tasks and Capabilities in EU Operations*. [Em linha] Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/Nostrad/civilian-tasks-and-capabilities-in-eu-operations>, [Consult. 13 Jan. 2015].
- Eurogendfor, 2010. *European Gendarmerie Force*. [livro eletrónico] Vicenza: Eurogendfor. Disponível em: <http://www.eurogendfor.org/eurogendfor-library/download-area/eurogendfor-book/eurogendfor-book>, [Consult. 13 Jan. 2015].
- Ferreira-Pereira, L. C., 2007. Segurança e Defesa na União Europeia: A Perspectiva Portuguesa em Análise. *Revista Negócios Estrangeiros*, [em linha] 11.1. Disponível em: [http://idi.mne.pt/images/rev\\_ne/2007\\_07\\_n\\_11\\_1.pdf](http://idi.mne.pt/images/rev_ne/2007_07_n_11_1.pdf), [Consult. 14 Jun. 2015].
- Gomes, J.M., 2010. As Missões Internacionais da UE. *Revista Nação e Defesa*, 126, 121-133.
- Heyer, G., 2011. *Filling the security gap: military or police*. Police Practice and Research. [Em linha] 6. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15614263.2011.596715>, [Consult. 25 Mai. 2015]
- Hovens, H., Elk, G., Gobinet, P., Bruggeman, W., Marczuk, K. P., Hoogenboom, B., Berthelet, P., Bratulescu, I. O., Bingol, M., Ramírez, M. R., Conforti, N., Jimenez, A. D., Rawashdeh, M., Shattal, M.A., Cabral, B.C., 2011. *Gendarmeries and the security challenges of the 21st Century*. Hague: FIEP Seminar. [livro eletrónico] Den Haag: Koninklijke Marechaussee. Disponível em <http://www.fiep.org/wp-content/uploads/2011/11/FIEP-Seminarboek-totaal.pdf>, [Consult. 25 Mai. 2015]



- K. Kelly, T. et al., 2009. *A Stability Police Force for The United States*. [livro eletrônico] Santa Monica: Rand Corporation. Disponível em: [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND\\_MG819.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG819.pdf), [Consult. 13 Jan. 2015].
- Kriendler, J., 1999. *Generic Crisis Management Handbook*, Brussels: NATO Council Operations and Exercise Committee / National Crisis Management Structures and Procedures.
- Kupferschmidt, F., 2007. *Crisis Management. A Combined Effort With Civil and Military Means*. [Em linha] Berlim: German Institute for International and Security Affairs. Disponível em: <http://195.130.87.21:8080/dspace/bitstream/123456789/94/1/Crisis%20management%20a%20combined%20effort%20Kupferschmidt.pdf>, [Consult. 13 Jan. 2015].
- Lindbog, C., 2002. *European Approaches to Civilian Crisis Management*. [Em linha] Washington: British American Security Information Council, Disponível em: [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5994~v~European\\_Approaches\\_to\\_Civilian\\_Crisis\\_Management.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5994~v~European_Approaches_to_Civilian_Crisis_Management.pdf), [Consult. 13 Jan. 2015].
- Lutterbeck, D., 2013. *The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution*. [livro eletrônico] Genebra: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Disponível em: <http://www.dcaf.ch/Publications/The-Paradox-of-Gendarmeries-Between-Expansion-Demilitarization-and-Dissolution>, [Consult. 25 Mai. 2015].
- Pereira, R.F., 2015. *O emprego de uma Força de Segurança de natureza militar nas missões de paz. O caso português*. Tese de Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança. Universidade Nova de Lisboa.
- Pérez, R.G., 2009. *Las Misiones PESD como instrumento de la política exterior da la UE*. In: López, F. J. Q., 2009. Cursos de Derecho internacional y relaciones internacionales de vitoria-Gasteiz. [livro eletrônico] Bilbao: Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho. Facultad de Derecho y Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de la Universidad del País Vasco. Disponível em: [http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2009/2009\\_1.pdf](http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2009/2009_1.pdf), [Consult. 25 Mai. 2015].
- Prata, P., 2010. *A PESD na gestão das crises dos Balcãs*. [em linha] Porto: CEPESE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade. Disponível em: <http://www.cepese.pt/portal/pt/investigacao/working-papers/>

- relacoes-externas-de-portugal/a-pesd-na-gestao-das-criSES-dos-balcas/A-PESD-na-gestao-das-criSES-dos-Balcas.pdf, [Consult. 25 Mai. 2015].
- Saraiva, F., 2011. A definição de crise das Nações Unidas, União Europeia e NATO. *Nação e Defesa*, 129, 11-30.
- Saraiva, L., 2010. A União Europeia na Gestão de Crises. *Nação e Defesa*, 127, 97-109.
- Sepúlveda, I., 2006. *Análisis de los conceptos de crisis e gestión de crisis*. In: Fernández, E.V., 2006. *Gestión Internacional de Crisis*. [livro eletrônico] Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Parte 1. Disponível em: [http://iugm.es/uploads/tx\\_iugm/Gestion\\_de\\_crisis.pdf](http://iugm.es/uploads/tx_iugm/Gestion_de_crisis.pdf). [Consult. 25 Mai. 2015].
- Snyder, G. & Diesing, P., 1977. *Conflict Among Nations: Bargaining Decision Making and System Structure in International Crises*. New Jersey: Princeton University Press
- Truglio, G., 2008. Forças Militares vs Forças Policiais do Tipo Gendarmerie – Complementariedade em Cenários Internacionais de Gestão de Crises. In: Escola da Guarda, 2008. *Ciclo de Conferências Estratégicas sobre Segurança e Defesa*. Queluz, 24 de Abril de 2008. Lisboa: Escola da Guarda.
- União da Europa Ocidental, 1992. *Petersberg Declaration*. [Em linha] Bonn: Western European Union. Disponível em: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>, [Consult. 13 Jan. 2015].
- Weiss, T. 2011. *The blurring border between the police and the military: A debate without foundations*. In *Cooperation and Conflict*. Prague: Nordic International Studies Association.

# Considerações sobre a cláusula de defesa mútua ou assistência mútua e a cláusula de solidariedade do Tratado de Lisboa

SOFIA SANTOS<sup>1</sup>

*We need a stronger Europe. This is what our citizens deserve, this is what the wider world expects.*

*We live in times of existential crisis, within and beyond the European Union.*

*Our Union is under threat. Our European project, which has brought an unprecedented peace, prosperity and democracy, is being questioned.*

Federica Mogherini, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016, p. 13.

## I. Introdução

“*France is at war*”<sup>2</sup>. “*Europe is at war*”<sup>3</sup>. Tais afirmações multiplicam-se à medida que se multiplicam os ataques terroristas em território

---

<sup>1</sup> Professora convidada da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Investigadora do CEDIS.

<sup>2</sup> Speech by the President of the Republic François Hollande before a joint session of Parliament, 16.11.2015, disponível em <<http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/defence-security/parisattacks-paris-terrorattacks-november-2015/article/speech-by-the-president-of-the-republic-before-a-joint-session-of-parliament>>. “*We’re up against a group, Daesh, which has declared war on us. We must wage this war by every means, with due respect for the law, which makes us a democracy*”, **Statement by François Hollande, President of the Republic, Attack Saint-Etienne-du-Rouvray, 26/07/2016**, disponível em <<http://www.ambafrance-us.org/spip.php?article7656>>.

<sup>3</sup> Na sequência dos ataques de Bruxelas de 22 de março de 2016, o Primeiro Ministro francês, Manuel Valls, afirmou: “*Europe is at war, because the Islamic State, Daesh,*

européu. Incontestavelmente, nunca como atualmente ficou tão patente o significado da indivisibilidade da segurança dos Estados-Membros, num ambiente de instabilidade securitária sem precedentes desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

O Tratado de Lisboa de 2007 muniu a União Europeia e os Estados-Membros de instrumentos legais que permitem enfrentar num espírito de solidariedade as ameaças securitárias atuais e futuras: a cláusula de defesa mútua ou assistência mútua (artigo 42º, nº 7 do TUE) e a cláusula de solidariedade (artigo 222º do TFUE).

Em 2012, o Parlamento Europeu aprovou a resolução 2012/2223 (INI)<sup>4</sup> referente às dimensões políticas e operacionais destas cláusulas e, em 2016, a resolução 2015/3034(RSP) apenas concernente à cláusula de defesa mútua, apelando, igualmente, à sua concretização numa perspetiva política e operacional<sup>5</sup>. Não obstante a invocação pela primeira vez do artigo 42º, nº 7 pela França em 2015 num contexto de terrorismo perpetrado por entidades não estatais e a aprovação da decisão do Conselho 2014/415/UE de 2014 – aprovada com base no nº 3 do artigo 222º que preceituava a definição futura de regras de execução e que possibilitou, em certa medida, precisar esta cláusula –, persistem em ambos os casos várias questões interpretativas, geradoras de incerteza jurídica e de incerteza no que respeita à sua aplicação e ao modo como será garantida a segurança dos cidadãos europeus.

Os Estados-Membros e a União Europeia têm procedido à modernização da legislação em vários domínios securitários e têm tentado assegurar a sua aplicação. No entanto, os novos tipos de “guerra” como é mencionado relativamente ao terrorismo (Estado Islâmico)<sup>6</sup>

---

*has declared war on it*”, “*Europe is under attack*”, Replies by M. Manuel Valls, Prime Minister, to questions in the National Assembly, 24.03.2016, disponível em <<http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-doc/FranceDiplomatie/PDF/baen2016-03-24.pdf>>.

<sup>4</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de novembro de 2012, sobre as cláusulas de defesa mútua e solidariedade: dimensões políticas e operacionais (2012/2223(INI)).

<sup>5</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 21 de janeiro de 2016, sobre a cláusula de defesa mútua (artigo 42.º, n.º 7, TUE) (2015/3034(RSP)).

<sup>6</sup> Vários líderes falaram de “*a new war*” (Manuel Valls, Speech by Manuel Valls, Prime Minister, in the National Assembly, 19.11.2015, “*a new kind of war*”, Joachim Gauck, Federal President at the main ceremony to mark the Day of National Mourning,

ou no caso de ameaças híbridas ou de ciberataques, que poderão ser perpetrados por entidades estatais e/ou não estatais em território europeu ou a partir de outros territórios e, eventuais atos cometidos por Estados no sentido clássico, ainda que a probabilidade seja atualmente reduzida, justificam a necessidade impreterível de atribuir mais ênfase e importância a estas cláusulas, designadamente no plano jurídico: *si vis pacem para bellum*<sup>7</sup>.

Na “Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia” apresentada pela Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão Europeia, em junho de 2016, Federica Mogherini salienta:

*“We must translate our commitments to mutual assistance and solidarity into action, and contribute more to Europe’s collective security (...). As Europeans we must take greater responsibility for our security. We must be ready and able to deter, respond to, and protect ourselves against external threats. While NATO exists to defend its members – most of which are European – from external attack, Europeans must be better equipped, trained and organised to contribute decisively to such collective efforts, as well as to act autonomously if and when necessary. An appropriate level of ambition and strategic autonomy is important for Europe’s ability to foster peace and safeguard security within and beyond its borders”<sup>8</sup>.*

Este artigo tem como objetivo explicitar a problemática jurídico-política subjacente a estas cláusulas, examinando questões legais que têm sido descuradas e clarificando as consequências da ausência de compromissos jurídicos e operacionais nesta matéria para a segurança europeia.

---

15.11.2015), “*different kind of war*”, (François Hollande. Speech by the President of the Republic before a joint session of Parliament, 16.11.2015).

<sup>7</sup> “Se queres a paz prepara-te para a guerra”.

<sup>8</sup> Federica Mogherini, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy, June 2016, p. 19.

## II. A cláusula de defesa mútua ou assistência mútua

O n.º 7 do artigo 42.º do TUE estabelece que: “*Se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas*”<sup>9</sup>.

Esta cláusula foi ativada pela primeira vez na sequência dos ataques terroristas ocorridos em Paris em 13 de novembro de 2015. No discurso proferido perante o Parlamento, em 16 de novembro de 2015, o presidente francês, François Hollande, referiu: “*France is at war. The acts committed in Paris and near the Stade de France on Friday evening are acts of war (...) They are an act of aggression against our country, against its values, against its young people, and against its way of life*”<sup>10</sup>.

A França solicitou auxílio e assistência bilateral aos Estados-Membros ao abrigo deste artigo na reunião do Conselho que decorreu a 17 e 18 de novembro de 2015, na qual os ministros da defesa da União Europeia manifestaram o seu apoio unânime e a sua disponibilidade para auxiliar este Estado<sup>11</sup>. Esta unanimidade permitiu a aplicação desta cláusula na sequência de atos perpetrados por entidades não estatais, esclarecendo que esta disposição pode ser aplicada a atos cometidos por tais atores.

A Alta Representante salientou que poderia ser facultada assistência material ou proporcionado apoio em teatros de operações em que a França se encontrava envolvida e que não seria necessária uma decisão formal ou conclusão do Conselho para implementar esta cláusula. Sublinhou ainda que não implicaria uma missão ou operação no

---

<sup>9</sup> Esta conceção remonta à União da Europa Ocidental, prevista no artigo V do Tratado de Bruxelas de 1954. Em 31 de Março de 2010, os 10 Estados-Membros decidiram a dissolução da UEO – formalizada em Junho de 2011 –, sendo o seu papel inteiramente absorvido pela União Europeia.

<sup>10</sup> Speech by the President of the Republic before a joint session of Parliament, 16.11.2015.

<sup>11</sup> Council of the European Union, 14120/15, Outcome of the Council meeting, Brussels, 16 and 17 November 2015.

âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa, mas uma prestação de auxílio e assistência bilateral<sup>12</sup>.

Se, por um lado, a França intensificou as suas operações na Síria, designadamente os ataques aéreos com a colaboração dos Estados Unidos e enviou o porta-aviões Charles de Gaulle para o Mediterrâneo para reforçar a capacidade de ação francesa, por outro, iniciou negociações bilaterais, tendo o auxílio e assistência sido concretizados de diferentes formas mediante as solicitações efetuadas pela França: apoio às operações francesas na Síria e no Iraque e contribuições dos Estados-Membros para as missões da União Europeia e das Nações Unidas, substituindo as forças francesas. Por exemplo, as forças britânicas iniciaram raids aéreos contra o Estado Islâmico na Síria, a partir da sua base Akrotiri em Chipre, após aprovação do Parlamento a 2 de dezembro de 2015; a Alemanha proporcionou apoio naval (fragata Augsburg) ao porta-aviões Charles de Gaulle no Mediterrâneo, apoio aéreo na Síria e no Iraque (aviões de reconhecimento Tornado) e aumentou o contributo (de 150 para 650 soldados e prolongou o mandato da participação) na Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas no Mali (MINUSMA) e no treino dos combatentes curdos Peshmerga no Iraque, após aprovação do *Bundestag* a 4 de dezembro de 2015 e de 28 de janeiro de 2016, respetivamente; Portugal decidiu reforçar a sua participação com 149 soldados na Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA)<sup>13</sup>.

De igual modo, na sequência do ataque terrorista de Nice ocorrido a 14 de julho de 2016, os ministros da defesa da União Europeia expressaram a sua solidariedade e a sua disponibilidade para continuar

---

<sup>12</sup> *Ibid.* “France is requesting help and assistance from Europe. And today all Europe, United, answers, yes. The European Union expressed its strongest full support and readiness to provide all the aid and assistance asked for and needed”, Press conference, EU High Representative for Foreign Affairs Federica Mogherini and French Defence Minister Jean-Yves Le Drian, 17.11.2015.

<sup>13</sup> Após aprovação do Conselho Superior de Defesa Nacional a 24 de março de 2016.

a apoiar a França na região do Sahel e em todas as operações com base neste artigo<sup>14</sup>.

A ocorrência de uma “agressão armada” no território de um Estado-Membro é a premissa essencial para a aplicação deste artigo. Neste caso a invocação ocorreu num contexto de terrorismo, o presidente francês empregou o termo “ato de agressão”, subsistindo inúmeras questões quanto à sua futura aplicação.

A ambiguidade desta noção possibilita uma interpretação flexível, no entanto, esta imprecisão – no que se refere à tipologia dos atos abrangidos por este conceito ou em que circunstâncias os atos perpetrados por entidades não estatais podem ser interpretados neste sentido ou se, de futuro, somente quando se verificar a sua associação a entidades estatais – pode dificultar a sua aplicação, o alcance de um consenso e uma eventual ação dos Estados-Membros.

No que se refere à noção de “agressão”, a Definição de Agressão da Assembleia Geral de 1974 alude a alguns exemplos como diretrizes para a sua determinação – trata-se de uma decisão não vinculativa – que poderiam eventualmente auxiliar na interpretação de “agressão armada” no caso de atos cometidos por entidades não estatais neste caso apoiadas por um Estado tais como: “a permissão dada por um Estado de utilizar o seu território para empreender uma ação armada contra um terceiro Estado” (artigo 3º, alínea f) e “o envio de grupos, ou bandos armados por parte de um Estado ou em seu nome, praticando atos armados de gravidade equiparada” (artigo 3º, alínea g)) à invasão ou o ataque, o bombardeamento incluindo o emprego de quaisquer armas, o bloqueio dos portos ou das costas de um Estado ou o ataque contra as suas forças armadas terrestres, navais, aéreas ou frota mercante assim como o uso das forças armadas localizadas no território de um Estado ou o prolongamento da sua presença sem o consentimento deste, atos conduzidos pelas forças armadas de um Estado mencionados nas alíneas anteriores do artigo 3º<sup>15</sup>, porém no

---

<sup>14</sup> Eric Maurice, *After Nice, EU to redouble global fight against terrorism*, EU observer, 18.07.2016, disponível em <<https://euobserver.com/justice/134397>>.

<sup>15</sup> Cfr. UN GA Res. 3314 (1974).



caso de entidades não estatais sem ligação a um Estado torna-se difícil proceder à sua aplicação.

O recurso ao uso da força nos termos desta cláusula deve ocorrer de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas, mais concretamente, “em conformidade com o artigo 51<sup>o</sup>” referente ao direito de legítima defesa individual ou coletiva, e embora a resolução 1368 (2001) do Conselho de Segurança aprovada ao abrigo do Capítulo VII tenha confirmado a qualificação dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 como um ataque armado, a interpretação deste artigo relativamente a entidades não estatais permanece controversa. A posição dominante recorre à Definição de Agressão e ao parecer “Atividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua” do Tribunal Internacional de Justiça de 1986 que decidiu que a determinação de “ataque armado” requer uma análise caso a caso em que simultaneamente a escala do ataque (*scale*) e as suas consequências (*effects*) devem ser tidas em conta. Contudo, estas noções são igualmente imprecisas e de igual modo o parecer não se referia a entidades não estatais sem qualquer ligação a um Estado, já que menciona: “*sending by or on behalf of a state*”.

O teor deste artigo coloca efetivamente diversos problemas jurídicos, sobretudo inerentes à interpretação da noção “ataque armado” – tais como as questões da atualidade/iminência, proporcionalidade, escala e consequências de um ataque, tipologia e responsabilidade pelos atos e eventual reação contra entidades não estatais sem ligação ou cuja ligação a um Estado não se consiga comprovar perentoriamente – que dificultam a determinação inequívoca dos parâmetros de licitude do recurso ao uso da força em legítima defesa<sup>16</sup>.

Além disso, o artigo 42<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 7 menciona que os outros Estados-Membros devem prestar “auxílio e assistência por todos os meios”: como deverá ser interpretada esta expressão? Será uma futura ação no âmbito da “Política Comum de Segurança e Defesa” e, mais con-

---

<sup>16</sup> V. mais detalhadamente, Sofia Santos, O Uso da Força no Direito Internacional e os Desafios ao Paradigma Onusiano, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, No. 61, Julho-Dezembro, 2012, pp. 533-568, disponível em <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/P.0304-2340.2012v61p533/237>>.

cretamente, defesa comum, mencionada em várias disposições do Tratado de Lisboa e documentos de caráter político da União Europeia ou mesmo fora deste quadro, exequível com base num sistema *ad hoc* de negociação bilateral que, no fundo, se verificou moroso e imprevisível relativamente à forma como os Estados iriam prestar esse auxílio à França? Como refere *Sven Biscop*: “...if flexibility is an asset, improvisation is not”<sup>17</sup>. O Parlamento Europeu, na resolução aprovada a 21 de janeiro de 2016, recordando o seu apelo em resoluções anteriores, afirmou de um modo mais incisivo, que:

“...considera lamentável (...) que nenhuma análise ou orientação estivesse disponível quando a cláusula de defesa mútua foi aplicada pela primeira vez, o que resultou na atual necessidade de recorrer a medidas *ad hoc*, a uma gestão *ad hoc* e a uma cooperação *ad hoc*” (§7).

“Insta o Conselho e os Estados-membros a elaborarem e aprovarem, com caráter de urgência [ênfase nosso], um quadro político que contribua para orientar a aplicação do artigo 42º, nº 7 do TUE e inclua um calendário, uma cláusula de revisão e mecanismos de supervisão” (...) (§9).

O facto de não ser claro de que forma a atuação se encontra delimitada e se articula “com os compromissos assumidos no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte, que, para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa coletiva e a instância apropriada para a concretizar” conforme determina o 2º parágrafo deste artigo acrescenta uma nova dimensão a esta problemática.

Na “Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia” a Alta Representante refere:

---

<sup>17</sup> Sven Biscop, *The European Union and Mutual Assistance: More than Defence*, *The International Spectator*, Italian Journal of International Affairs, vol. 51, issue 2, 2016, p. 119.

*“As Europeans we must take greater responsibility for our security. We must be ready and able to deter, respond to, and protect ourselves against external threats. While NATO exists to defend its members – most of which are European – from external attack, Europeans must be better equipped, trained and organised to contribute decisively to such collective efforts, as well as to act autonomously if and when necessary. An appropriate level of ambition and strategic autonomy is important for Europe’s ability to foster peace and safeguard security within and beyond its borders”<sup>18</sup>.*

*“When it comes to collective defence, NATO remains the primary framework for most Member States. At the same time, EU-NATO relations shall not prejudice the security and defence policy of those Members which are not in NATO. (...) The EU will therefore deepen cooperation with the North Atlantic Alliance in complementarity, synergy, and full respect for the institutional framework, inclusiveness and decision-making autonomy of the two. In this context, the EU needs to be strengthened as a security community: European security and defence efforts should enable the EU to act autonomously while also contributing to and undertaking actions in cooperation with NATO”<sup>19</sup>.*

A Estratégia não clarifica a articulação entre as duas organizações a nível jurídico-político e operacional. A declaração conjunta UE-NATO assinada em julho de 2016 prevê a luta contra as ameaças híbridas<sup>20</sup>,

<sup>18</sup> Federica Mogherini, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy, June 2016, p. 19.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>20</sup> O conceito de ameaças híbridas não se encontra definido juridicamente. “Embora as definições de ameaças híbridas variem e tenham de permanecer flexíveis para responder à sua natureza evolutiva, o conceito destina-se a abarcar a combinação de atividades coercivas com atividades subversivas, de métodos convencionais com métodos não convencionais (ou seja, diplomáticos, militares, económicos, tecnológicos) que podem ser utilizados de forma coordenada por intervenientes estatais ou não estatais para atingir objetivos específicos, mantendo-se, no entanto, abaixo do limiar de uma guerra formalmente declarada. Em geral, coloca-se a ênfase na exploração das vulnerabilidades do objetivo e na criação de ambiguidade para entravar o processo

nomeadamente através do desenvolvimento de procedimentos coordenados, a coordenação relativamente à cibersegurança e à ciberdefesa e o desenvolvimento de capacidades de defesa coerentes, complementares e interoperáveis<sup>21</sup>. De acordo com a Comissão Europeia e a Alta Representante a “manifestação de ameaças híbridas graves e de grande amplitude” poderá justificar a invocação desta cláusula e exigir uma cooperação e uma coordenação reforçadas com a Aliança Atlântica<sup>22</sup>.

A definição prévia de critérios jurídico-políticos e operacionais na articulação com a NATO em possíveis casos poderia auxiliar a obtenção de um consenso e garantir uma atuação célere face a um ato desta natureza, e em conformidade com os princípios do Direito Internacional. A título de exemplo, pode um cibertaque ser abrangido por este artigo? Qual a reação nestes casos? Enquanto que a União Europeia e os Estados-Membros não efetuaram tal declaração, os aliados na Cimeira de Gales de 2014 declararam que um ataque cibernético pode conduzir à invocação do artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte, defesa coletiva, ainda que essa determinação seja efetuada com

---

de tomada de decisões. Grandes campanhas de desinformação, recorrendo aos meios de comunicação social, para controlar o discurso político ou para radicalizar, recrutar e dirigir intervenientes por interposição podem ser vetores de ameaças híbridas”, Comissão Europeia e Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas, uma resposta da União Europeia, JOIN (2016) 18 final, 6.4.2016, p. 2. “Se várias ameaças híbridas graves constituírem uma agressão armada contra um Estado-Membro da UE, o artigo 42º, nº 7 do TUE poderia ser invocado a fim de dar uma resposta adequada e atempada”, p. 18.

<sup>21</sup> Joint declaration by the President of the European Council, Donald Tusk, the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, and the Secretary General of NATO, Jens Stoltenberg, 08.07.2016.

<sup>22</sup> Comissão Europeia e Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas uma resposta da União Europeia, p. 18. O objetivo seria o de dispor de um protocolo operacional comum entre os Estados-Membros, a Comissão e a Alta Representante, definindo procedimentos eficazes a seguir em caso de ameaça híbrida, desde a fase inicial de identificação até à fase final de ataque, e de precisar o papel de cada instituição da União e de cada interveniente no processo.

base numa análise caso a caso<sup>23</sup> e não tenham precisado de que forma decorrerá a resposta, que tipo de medidas exigirá tal procedimento.

Contudo, subjugar uma eventual reação a uma outra Organização, por um lado, não se afigura compatível com o objetivo de criação de uma futura “defesa comum” de acordo com o que se encontra preceituado no Tratado de Lisboa e, por outro, significa transferir a decisão para uma Organização que decide por consenso, o que pode dificultar, em virtude de eventuais divergências interpretativas, tal reação – para além de alguns Estados-Membros da União Europeia não serem membros da NATO: Áustria, Chipre, Irlanda, Finlândia, Malta e Suécia.

Neste sentido, é imprescindível que se determine o papel das forças armadas de cada Estado-Membro e que o mecanismo de “cooperação estruturada permanente” seja visto como uma opção.

Este mecanismo encontra-se mencionado pela primeira vez no Direito originário. O artigo 42º, nº 6 do TUE prevê que os “*Estados-Membros cujas capacidades militares preenchem critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos tendo em vista a realização de missões mais exigentes*” estabeleçam esta forma de cooperação, que de facto será mais sólida e mais bem preparada do que as “cooperações reforçadas”, que requerem um número mínimo de nove estados e não têm carácter permanente<sup>24</sup>.

O artigo 1º do protocolo nº 10 indica como requisitos o compromisso por parte de um Estado-Membro a desenvolver as suas capacidades de defesa de “forma mais intensiva” seja pelo incremento dos contributos nacionais seja pela integração em forças multinacionais (alínea a)) e a capacidade de:

*“fornecer (...) quer a título nacional, quer enquanto elemento de grupos multinacionais de forças, unidades de combate especificamente treinadas para as missões programadas, configuradas em termos táti-*

<sup>23</sup> NATO, Wales Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 05.06.2014, §72.

<sup>24</sup> Artigo 20º do TUE e artigos 326º a 334º do TFUE.

*cos como um agrupamento tático, com os respetivos elementos de apoio, incluindo o transporte e a logística, que estejam em condições de levar a cabo as missões a que se refere o artigo 43º do Tratado da União Europeia, num prazo de 5 a 30 dias, designadamente para responder a pedidos da Organização das Nações Unidas, e que possam estar operacionais por um período inicial de 30 dias, prorrogável até 120 dias, no mínimo” (alínea b)).*

Este mecanismo possibilitaria colmatar a atual e eventual futura ausência de um exército europeu comum ou atuar em articulação com este – de notar, aqui, no caso da ameaça terrorista, face à complexidade e policentrismo de vários grupos terroristas, que poderão eventualmente ameaçar a segurança europeia, missões que não incluam forças de combate especificamente treinadas não se afiguram a solução mais adequada.

### III. A cláusula de solidariedade

O nº 1 do artigo 222º do TFUE prevê a atuação da União e dos seus Estados-Membros

*“em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana. A União mobiliza todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo meios militares disponibilizados pelos Estados-Membros (...)”.*

Mais concretamente, este artigo contempla uma dimensão preventiva ao estabelecer a mobilização de todos os instrumentos disponíveis, incluindo os meios militares proporcionados pelos Estados-Membros a fim de prevenir esta ameaça no seu território bem como a proteção das instituições democráticas e da população civil de um ataque dessa natureza e uma dimensão reativa ao prever a prestação de assistência a um Estado-Membro no seu território, mediante solicitação das suas

autoridades políticas, em caso de ataque terrorista (nº 1, alínea a)) ou de catástrofe natural ou de origem humana (alínea b)).

Esta cláusula, à qual é consagrado um Título específico – o Título VII – refere no nº 3 que:

*“As regras de execução, pela União, da presente cláusula de solidariedade são definidas por uma decisão adotada pelo Conselho, sob proposta conjunta da Comissão e do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Quando a decisão tenha implicações no domínio da defesa, o Conselho delibera nos termos do nº 1 do artigo 31º do Tratado da União Europeia (...).”*

Em 2012, a Comissão Europeia e a Alta Representante apresentaram uma proposta conjunta de decisão do Conselho relativa às regras de execução pela União da cláusula de solidariedade<sup>25</sup>. Na sequência desta proposta, o Conselho aprovou a decisão 2014/415/UE de 24 de junho de 2014 que estabelece regras e procedimentos para a aplicação pela União desta cláusula (artigo 1º, nº 1), esclarecendo que a decisão se aplica “a um ataque terrorista ou a catástrofes naturais ou de origem humana, independentemente de terem origem dentro ou fora do território dos Estados-Membros, no território dos Estados-Membros” (área terrestre, águas interiores, o mar territorial e o espaço aéreo) (artigo 2º, nº 1, alínea a)) e se estes afetarem “as infraestruturas (tais como instalações de petróleo e de gás *off shore*) situadas no mar territorial, na zona económica exclusiva ou na plataforma continental dos Estados-Membros” (artigo 2º, nº 1, alínea b)).

A decisão de invocar esta cláusula reside nas autoridades políticas do Estado afetado, após ter explorado as possibilidades proporcionadas pelos meios e instrumentos existentes a nível nacional e da União (artigo 4º, nº 1).

---

<sup>25</sup> Comissão Europeia e Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Proposta conjunta de decisão do Conselho relativas às regras de execução pela União da cláusula de solidariedade, JOIN (2012) 39 final, 21.12.2012.

Ainda que tenham sido determinadas “regras de execução” em conformidade com o preceituado no artigo 222º alguns aspetos carecem de explicitação: de que modo se poderia concretizar a dimensão preventiva prevista no artigo? Por outras palavras, como devem ser interpretadas as locuções “prevenir a ameaça terrorista” e “proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista”? Quais os critérios normativos que poderiam fundamentar tal atuação?

O termo “preparação” incluído na proposta elaborada pela Comissão Europeia e pela Alta Representante em 2012 – que ao contrário de outros conceitos não é referido na decisão de 2014 – é essencial e constitui uma lacuna da decisão: “*o estado de prontidão e capacidade de meios humanos e materiais que lhes permita assegurar uma resposta rápida e eficaz a uma emergência, graças à adoção antecipada de medidas*” (artigo 3º, alínea d)).

A noção de “ataque terrorista” é interpretada no sentido de infração terrorista conforme definida pela Decisão-Quadro 2002/475/JAI (artigo 3º, alínea b)). A proposta da Comissão e da Alta Representante vai mais além do que a decisão 2014/415/UE no que se refere à ativação desta cláusula ao contemplar “um ataque terrorista real ou **iminente** [ênfase nosso]” (artigo 4º, nº 1) e na “resposta” ao incluir como definição “*qualquer ação tomada durante ou após uma catástrofe ou um ataque terrorista real ou iminente [ênfase nosso] com vista a fazer face às respetivas consequências negativas imediatas*” (artigo 3º, alínea e))<sup>26</sup>. Do igual modo, a definição da proposta no artigo 3º de “crise” seria mais adequada, podendo ir de encontro a esta vertente: “*uma situação grave, inesperada e frequentemente perigosa, que requer uma ação rápida; uma situação suscetível de afetar ou ameaçar vidas, o ambiente, infraestruturas críticas ou funções societais fundamentais (...)*” (alínea a))<sup>27</sup>. O critério de “iminência”, assente numa definição/

<sup>26</sup> A decisão 2014/415/UE não menciona a questão da iminência no artigo 4º e define “resposta” como “uma ação tomada em caso de catástrofe ou de ataque terrorista para fazer face às consequências negativas imediatas” (artigo 3º, alínea d)).

<sup>27</sup> A decisão define “crise” como “uma catástrofe ou um ataque terrorista” – repetindo apenas os outros conceitos e não sendo muito esclarecedora – “com um impacto ou significado político tal que exija uma coordenação política e uma resposta rápidas, ao nível político da União” (artigo 3º, alínea c)).



determinação comum e no Direito Internacional, poderia ser importante para justificar a sua aplicabilidade.

Ao interpretar ataque terrorista no sentido de infração terrorista de acordo com a Decisão-Quadro 2002/475/JAI, a decisão abarca: “*O facto de provocar destruições maciças em instalações governamentais ou públicas, nos sistemas de transporte, nas infraestruturas, incluindo os sistemas informáticos, em plataformas fixas situadas na plataforma continental, nos locais públicos ou em propriedades privadas, suscetíveis de pôr em perigo vidas humanas, ou de provocar prejuízos económicos consideráveis*” (artigo 1º, nº 1, alínea d) da Decisão-Quadro), o que parece permitir enquadrar um ciberataque<sup>28</sup> no seu âmbito, na linha do que tinha sido proposto na Estratégia da União Europeia para a Cibersegurança apresentada pela Comissão Europeia e pela Alta Representante em 2013: “*Um incidente ou ataque informático particularmente grave pode constituir razão suficiente para um Estado-Membro invocar a cláusula de solidariedade da União Europeia*”<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Esta Decisão-Quadro irá ser substituída por uma diretiva relativa à luta contra o terrorismo. O documento do Conselho de março de 2016 inclui no artigo 3º, epígrafe infrações terroristas e infrações relacionadas com um grupo terrorista, para além das infrações mencionadas na Decisão-Quadro: “*A interferência ilegal em sistemas de informação, tal como se refere no artigo 4.º da Diretiva 2013/40/UE, relativa a ataques contra os sistemas de informação, nos casos em que seja aplicável o artigo 9.º, n.º 3, ou o n.º 4, alíneas b) ou c) dessa mesma diretiva, e a interferência ilegal nos dados, conforme referido no artigo 5.º da Diretiva 2013/40/UE relativa a ataques contra os sistemas de informação, nos casos em que seja aplicável o artigo 9.º, n.º 4, alínea c), da referida diretiva, artigo 3º alínea h)*” (nº 2, alínea i)), Conselho da União Europeia, Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo [primeira leitura], Orientação Geral, Doc. 6655/16, 3.3.2016. V., Comissão Europeia, Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo, COM(2015) 625 final, 2.12.2015.

<sup>29</sup> Comissão Europeia/Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Estratégia da União Europeia para a Cibersegurança: Um ciberespaço aberto, seguro e protegido, JOIN (2013) 1 final, 7.2.2013, p. 22.

No que se refere às ameaças híbridas, a Comissão Europeia e a Alta Representante comprometeram-se a “analisar a aplicabilidade e as implicações práticas deste artigo com base na decisão do Conselho de 2014”<sup>30</sup>, análise que requer uma reflexão jurídica. De facto, o artigo 3º, define os diferentes termos empregues “catástrofe”, “crise” e “ataque terrorista”, mas não permite esclarecer de que forma estas ameaças seriam enquadráveis. Portanto, impõe-se, aqui, colocar a questão, como se processa a ação no caso de um ciberataque ou de ameaças híbridas e, ao mesmo tempo, sublinhar a essencialidade da formulação de uma resposta<sup>31</sup>. E o que significa “catástrofe de origem humana”? A decisão apenas define “catástrofe”, sendo esta “uma situação que tenha ou possa ter consequências graves para as pessoas, o ambiente e os bens, incluindo o património cultural” (artigo 3º, alínea a)).

A interpretação e respetiva aplicação deste artigo não se esgota assim na decisão de 2014 também por não dizer “respeito à aplicação da cláusula de solidariedade pelos Estados-Membros, nos termos do artigo 222º, nº 2 do TFUE”<sup>32</sup>, para o efeito estes coordenam-se no Conselho<sup>33</sup>. As indefinições enunciadas poderão, na verdade, constituir um óbice a uma interpretação e aplicação eficaz e célere do disposto neste artigo.

---

<sup>30</sup> Comissão Europeia e Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas uma resposta da União Europeia, 6.4.2016, p. 19.

<sup>31</sup> De notar que o 2º parágrafo do nº 3 prevê a assistência do Conselho pelo Comité Político e de Segurança (COPS), apoiado pelas “estruturas desenvolvidas no âmbito da política comum de segurança e defesa (...)”. A Decisão sublinha que “A presente decisão não prejudica o disposto no artigo 42º, nº 7, do Tratado da União Europeia” (considerando nº 14) e “não tem implicações no domínio da defesa” (artigo 2º, nº 2).

<sup>32</sup> Considerando nº 1.

<sup>33</sup> A Declaração *ad* artigo 222º do TFUE determina que: “Sem prejuízo das medidas adotadas pela União para cumprir o seu dever de solidariedade para com um Estado-Membro que seja vítima de um ataque terrorista ou de uma catástrofe natural ou de origem humana, nenhuma das disposições do artigo 222º visa prejudicar o direito de outro Estado-Membro de escolher os meios mais adequados para cumprir o seu próprio dever de solidariedade para com aquele Estado-Membro”.

#### IV. Conclusões

As hesitações, as dúvidas sobre qual a cláusula que a França iria invocar, a cláusula de solidariedade, a cláusula de defesa mútua ou assistência mútua ou mesmo o artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte revelam a incerteza, a falta de clarificação existente ao nível da reação da União Europeia e dos Estados-Membros a ataques terroristas: incerteza quanto à interpretação das disposições e âmbito de aplicação, incerteza quanto ao caminho a seguir numa determinada situação e mesmo incerteza, após a França recorrer ao artigo 42º, nº 7, quanto ao modo como esse auxílio iria ser prestado pelos Estados-Membros. Pode-se considerar que neste caso, a França optou por esta cláusula em detrimento da cláusula de solidariedade por esta última implicar a constatação que após a exploração de todas as possibilidades proporcionadas pelos meios e instrumentos existentes a nível nacional e da União a crise excede a capacidade de resposta de que o Estado dispõe e um maior envolvimento da União, e em detrimento do artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte por espelhar uma política francesa que tem sempre enfatizado uma visão europeísta no sentido de uma defesa comum. Não se pode deixar de salientar assim o simbolismo político da escolha francesa, recorrendo a um artigo que se inscreve na seção 2 do Capítulo 2 do Título V do TUE respeitante à PCSD<sup>34</sup>.

Esta invocação encontra-se rodeada de circunstâncias particulares. Talvez não tivesse ocorrido se os ataques terroristas tivessem tido lugar noutro Estado-Membro da União Europeia. Não se deveria agora refletir sobre se e de que forma esta decisão constituiu um precedente? Como aplicar esta cláusula futuramente, por exemplo, perante atos cometidos por entidades não estatais com ou sem qualquer ligação

---

<sup>34</sup> Thierry Tardy considera que “*The defence clause was chosen over the solidarity clause (Article.222 TFEU) for two main reasons: first, because the crisis did not ‘clearly overwhelm the response capabilities available’ to France; and, second, because the type of expected solidarity relates to external operations rather than to an internal response to the consequences of the attacks. Second, the defence clause conveys the idea that the terrorist attacks had not only targeted France but Europe as a whole*”, Thierry Tardy, Mutual defence – one month on, Issue Alert 55, European Institute for Security Studies, December 2015, pp. 1-2, disponível em <[http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert\\_55\\_Article\\_42.7.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_55_Article_42.7.pdf)>.

a Estados e/ou a territórios específicos, incluindo no âmbito de uma missão ou operação PCSD?

Os contínuos ataques ocorridos em território europeu e a imprevisibilidade, mais precisamente, as características distintas dos ataques terroristas, presentemente perpetrados pelo Estado Islâmico, mas sobretudo diferentes (eventualmente novos) grupos terroristas, novos tipos de “guerra” e a crescente emergência de novas ameaças fundamentam a necessidade de clarificação de ambas as cláusulas; torna-se essencial reforçar a capacidade dos Estados-Membros e da União de prevenção, reação e recuperação. A definição de parâmetros orientadores jurídico-políticos seria benéfica para uma ação eficaz e célere e possibilitaria assegurar a implementação destas disposições numa altura em que a vertentes interna e externa da segurança são cada vez mais indissociáveis. É, portanto, necessário esclarecer o alcance da interpretação normativa e as condições para a sua invocação, de que modo poderão ser complementares e quais os mecanismos de articulação. Note-se que os conceitos empregues nas cláusulas não são idênticos: o artigo 42º, nº 7 faz menção ao termo “agressão armada” e remete para o artigo 51º da Carta das Nações Unidas que se refere a um “ataque armado” e o artigo 222º menciona “ataque terrorista” e “ameaça terrorista”.

Uma estratégia comum ao nível da interpretação e de abordagem europeia será certamente benéfica para os desafios securitários que se apresentam atualmente e que exigem uma resposta determinada, rápida, mas também para acautelar desafios futuros. A Comissão Europeia tem apelado a uma “União da Segurança genuína e eficaz”<sup>35</sup> Todavia, uma Europa mais segura implica uma maior união no domínio da segurança e da defesa, sendo que uma verdadeira união implica também a concretização jurídica e operacional destas cláusulas, aspe-

---

<sup>35</sup> V. Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Agenda Europeia para a Segurança, COM (2015) 185 final, 28.4.2015, Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, dar cumprimento à Agenda Europeia para a Segurança para combater o terrorismo e abrir caminho à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz, COM (2016) draft, 20.4.2016 e European Commission, Jean-Claude Juncker, Mission Letter, Julian King, Commissioner for the Security Union, 2.8.2016.

tos que não foram abordados na proposta da Comissão. Os ministros dos negócios estrangeiros da França e da Alemanha numa declaração conjunta em 26 de junho de 2016, após o referendo no Reino Unido ter ditado a sua saída da União Europeia, assumiram o compromisso de se empenhar numa “*shared vision of Europe as a security union, based on solidarity and mutual assistance between member states in support of common security and defence policy*”, defendendo que a União tem de ser capaz de deter forças de prontidão e que os Estados dispostos a estabelecer uma cooperação estruturada permanente “*should be able to do so in a flexible manner*”<sup>36</sup>, o que pode ser considerado um sinal positivo.

O facto de o fenómeno do terrorismo, crescentemente, não poder ser combatido por cada Estado-Membro de forma individualizada, à semelhança do que se verifica com outras ameaças, e a gradual consciencialização da dependência da segurança do território europeu da atuação no âmbito de uma segurança e defesa mais consolidadas deverá conduzir a um incremento da vontade política por parte dos Estados-Membros também relativamente às questões abordadas neste texto.

Face à necessidade de garantir a segurança dos cidadãos europeus, a preservação dos valores da União consagrados no artigo 2º do TUE – tais como o respeito pela dignidade humana e pelos direitos humanos, a democracia, a liberdade e o Estado de Direito, a proteção da integridade do território europeu, designadamente das infraestruturas críticas, os Estados-Membros não poderão continuar a seguir um caminho caracterizado por uma miopia jurídico-securitária nesta matéria.

---

<sup>36</sup> “*France and Germany will promote the EU as an independent and global actor able to leverage its unique array of expertise and tools, civilian and military, in order to defend and promote the interests of its citizens*”, Joint contribution by the French Foreign Minister Jean-Marc Ayrault and Federal Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier, “A strong Europe in a world of uncertainties”, 26.06.2016, disponível em: <[https://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA\\_ST.html](https://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA_ST.html)>. A “Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia” salienta que: “*The Common Security and Defence Policy must become more responsive. Enhanced cooperation between Member States should be explored, and might lead to a more structured form of cooperation, making full use of the Lisbon Treaty’s potential*”, Federica Mogherini, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy, June 2016, p. 11.

## BIBLIOGRAFIA

- Biscop, Sven, “The European Union and Mutual Assistance: More than Defence”, *The International Spectator, Italian Journal of International Affairs*, vol. 51, issue 2, 2016, p. 119.
- Gauck, Joachim, Federal President at the main ceremony to mark the Day of National Mourning, 15.11.2015, disponível em <<http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2015/11/151115-Volkstrauertag-Gedenkredeenglisch.pdf;jsessionid=9FBC3162612EDCE4A93C8A690C2DAE87.2cid388?blob=publicationFile>>.
- Joint contribution by the French Foreign Minister Jean-Marc Ayrault and Federal Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier, “A strong Europe in a world of uncertainties”, 26.06.2016, disponível em <[https://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA\\_ST.html](https://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA_ST.html)>.
- Maurice, Eric, After Nice, EU to redouble global fight against terrorism, *EUobserver*, 18.07.2016, disponível em <<https://euobserver.com/justice/134397>>.
- NATO, Wales Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 05.06.2014.
- Press conference, EU High Representative for Foreign Affairs Federica Mogherini and French Defence Minister Jean-Yves Le Drian, 17.11.2015.
- Replies by M. Manuel Valls, Prime Minister, to questions in the National Assembly, 24.03.2016, disponível em <<http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-doc/FranceDiplomatie/PDF/baen2016-03-24.pdf>>.
- Santos, Sofia, O Uso da Força no Direito Internacional e os Desafios ao Paradigma Onusiano, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, No. 61, Julho-Dezembro, 2012, pp. 533-568, disponível em <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/P.0304-2340.2012v61p533/237>>.
- Speech by the President of the Republic François Hollande before a joint session of Parliament, 16.11.2015, disponível em <<http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/defence-security/parisattacks-paris-terrorattacks-november-2015/article/speech-by-the-president-of-the-republic-before-a-joint-session-of-parliament>>.

- Speech by Manuel Valls, Prime Minister, in the National Assembly, 19.11. 2015, disponível em < <http://www.ambafrance-uk.org/French-PM-asks-deputies-to-extend-state-of-emergency>>.
- Statement by François Hollande, President of the Republic, *Attack Saint-Etienne-du-Rouvray*, 26/07/2016, disponível em <<http://www.ambafrance-us.org/spip.php?article7656>>.
- Tardy, Thierry, “Mutual defence – one month on”, Issue Alert 55, European Institute for Security Studies, December 2015, pp. 1-2, disponível em <[http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert\\_55\\_Article\\_42.7.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_55_Article_42.7.pdf)>.

### Legislação e Documentos da União Europeia

- Comissão Europeia, Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo que substituiu a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo, COM(2015) 625 final, 2.12.2015.
- Comissão Europeia e Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Estratégia da União Europeia para a Cibersegurança: Um ciberespaço aberto, seguro e protegido*, JOIN (2013) 1 final, 7.2. 2013.
- Comissão Europeia e Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, *Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas, uma resposta da União Europeia*, JOIN (2016) 18 final, 6.4.2016.
- Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Agenda Europeia para a Segurança*, COM (2015) 185 final, 28.4.2015.
- Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, *dar cumprimento à Agenda Europeia para a Segurança para combater o terrorismo e abrir caminho à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz*, COM (2016) draft, 20.4.2016.

- Comissão Europeia e Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Proposta conjunta de decisão do Conselho relativas às regras de execução pela União da cláusula de solidariedade, JOIN (2012) 39 final, 21.12.2012.
- Conselho da União Europeia, Decisão-Quadro 2002/475/JAI de 13 de Junho de 2002 (JO L 164, 22.06.2002, pp. 3-7)
- Conselho da União Europeia, Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo que substituiu Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo [primeira leitura], Orientação Geral, Doc. 6655/16, 3.3.2016.
- Council of the European Union, 14120/15, Outcome of the Council meeting, Brussels, 16 and 17 November 2015.
- European Commission, Jean-Claude Juncker, Mission Letter, Julian King, Commissioner for the Security Union, 2.8.2016.
- Federica Mogherini, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016.
- Joint declaration by the President of the European Council, Donald Tusk, the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, and the Secretary General of NATO, Jens Stoltenberg, 08.07.2016.
- Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de novembro de 2012, sobre as cláusulas de defesa mútua e solidariedade: dimensões políticas e operacionais (2012/2223(INI)).
- Resolução do Parlamento Europeu, de 21 de janeiro de 2016, sobre a cláusula de defesa mútua (artigo 42.º, n.º 7, TUE) (2015/3034(RSP)).



## **II - ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA**

---



# POLÍCIA MARÍTIMA E CONSTITUIÇÃO<sup>1</sup>

JORGE BACELAR GOUVEIA<sup>2</sup>

1. Muito bom dia a todas e a todos...

Eu vou deixar aqui algumas reflexões sobre o assunto, sobre o qual me pedem uma intervenção, que é “Polícia Marítima e a Constituição”.

Porém, antes de disso, queria também dar-vos dar conta da minha ligação a este tema, ou a estes temas, de uma forma mais ampla: não foi certamente o facto de ser um “marinheiro de água doce”, mesmo com a carta de marinheiro já caducada, ou de gostar do mar na ótica do utilizador, pois certamente não será o mais relevante. O mais relevante é ter estado ligado nos últimos anos a vários assuntos do Direito da Segurança.

Já agora faço aqui um pouco de “contra-publicidade” em relação aquilo que fez o meu colega e amigo Jorge Duarte Pinheiro porque na Universidade Nova de Lisboa temos tido várias iniciativas nestas áreas: temos um mestrado em Direito e Segurança já com 10 anos e no próximo ano vamos abrir o 3º Curso de Doutoramento em Direito e Segurança. E, precisamente, um dos temas é da segurança interna,

---

<sup>1</sup> Transcrição da Conferência sobre a “Polícia Marítima e Constituição”, no âmbito da 3.ª conferência da Polícia Marítima, a qual teve lugar em Lisboa, em 16 de junho de 2015, organizada pela Associação Sócio-Profissional da Polícia Marítima, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

A conferência pode ser vista em <https://www.youtube.com/watch?v=9nx9-YmiNio>

<sup>2</sup> Professor Catedrático da Universidade Nova de Lisboa e da Universidade Autónoma de Lisboa ([www.jorgebacelargouveia.com](http://www.jorgebacelargouveia.com) – [jorgebacelargouveia@live.com](mailto:jorgebacelargouveia@live.com). Presidente do Instituto de Direito e Segurança e Diretor da Revista de Direito e Segurança. Investigador do CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

incluindo também aspetos concretos das forças policiais, como é o caso da Polícia Marítima.

2. Aliás, agradeço esta oportunidade de ter sido convidado porque isto para mim – acreditem – não foi fácil, pois tive de estudar. Não conhecia muito de perto alguns destes meandros porque me tenho debruçado mais sobre outras áreas do Direito e Segurança. Conhecer o mundo da Polícia Marítima não é uma coisa fácil à primeira vista.

Há uma complexidade legislativa apreciável – e já foi aqui referida a centralidade dos dois Decretos-Leis n.º 43 e n.º 44, aliás, um deles alterado recentemente, e depois, também, o diploma de base, o Decreto-Lei n.º 248/95 – e, portanto, para alguém que não está por dentro (como eu não estava) da realidade da Polícia Marítima, este foi um exercício com alguma dificuldade para me inteirar sobre aquilo que realmente se passa e qual o âmbito de atuação da vossa corporação policial.

Até porque o Sistema de Autoridade Marítima é um sistema que tem, realmente, uma elevada complexidade. Pode dizer-se isso. Complexidade e até hibridez. Temos aqui um pouco de tudo: órgãos decisórios e órgãos consultivos; órgãos nacionais, órgãos regionais e órgãos locais; temos depois uma pluralidade de entidades que intervêm...

Para alguém que se encontra de fora, não é fácil propriamente “mergulhar” – julgo que deve ser a expressão apropriada – nesta realidade, mas esse é o meu dever, e é isso que eu tentarei fazer, focando a análise da Polícia Marítima na perspetiva, essencialmente, daquilo que a Constituição nos pode oferecer nesta matéria.

3. Quem olha para a Polícia Marítima, encontra duas vocações complementares (aliás, o Sr. Almirante já referiu há pouco isso).

Uma primeira dessas vocações é espacial porque a Polícia Marítima identifica-se pelo espaço onde atua, e esse espaço é um espaço evidentemente marítimo. Embora o espaço marítimo aqui seja necessário definir com rigor, pois que não são todos iguais, sobretudo na contraposição entre os espaços marítimos que são de soberania nacional – águas interiores, mar territorial e plataforma continental (que é um

espaço terrestre submerso) – e os espaços que não são de soberania, que são de jurisdição – a zona contígua e zona económica exclusiva.

Aí também há uma intervenção e isso interessa ao Sistema de Autoridade Marítima. Reparem que a questão não é tão simples quanto se gostaria, até porque, ainda por cima, se faz várias vezes alusão à Lei do Domínio Público Hídrico, que não é apenas um espaço hídrico, podendo ser um espaço de natureza terrestre contíguo ao espaço marítimo.

Obviamente que não há aqui uma dúvida sobre o essencial da Polícia Marítima como um organismo de intervenção no âmbito do Sistema de Autoridade Marítima.

4. A outra vocação já não é espacial, mas é funcional, que também faz parte da identidade da Polícia Marítima. Essa vocação consta, diretamente, do próprio Decreto-Lei n.º 44/2002, quando dá a definição, minimamente satisfatória, do que é a Polícia Marítima como força policial armada e uniformizada com competências especializadas em áreas de fiscalização ligadas ao mar, e em matérias e áreas legalmente atribuídas ao SAM e à Autoridade Marítima Nacional, composta por militares da Armada e agentes militarizados.

Depois, o Estatuto da Polícia Marítima reforça essa definição através do art. 2.º, aí visando até as suas competências na preservação e na fiscalização das atividades marítimas e a segurança e direitos dos cidadãos. O n.º 2 refere em particular a Polícia Marítima como tendo uma natureza de autoridade de investigação criminal.

Portanto, estas são as duas vocações essenciais: uma vocação no âmbito da sua atuação espacial marítima; e uma vocação funcional dos seus poderes como polícia, que é isso que ela é.

5. Agora pergunta-se: o que é que isto tem a ver com a Constituição? Em que medida nós podemos invocar a Constituição, ou qual é o interesse da Constituição, para percebermos melhor, e fazermos uma análise crítica, daquilo que está estabelecido em relação ao estatuto e ao regime da Polícia Marítima?

Claro que não vamos pedir à Constituição que fale na Polícia Marítima. A Constituição não fala da Polícia Marítima, nem tinha de

falar. Como não fala da GNR, da PSP, ou da Polícia Judiciária, ou até nem sequer fala de nomes ou de serviços de informações... Não tinha que falar, não é essa a sua missão.

O que se deve encontrar na Constituição é um quadro de princípios, de regras, de distribuição de poderes, essencial também nesta área da Polícia Marítima, tudo isso fazendo parte do quadro jurídico geral da Segurança, a que nós chamamos a “Constituição da Segurança”. Ou da Segurança Nacional como um conceito integrador, que vai muito para além de um conceito de defesa militar da República, ou de um conceito de segurança interna, ou de um conceito de segurança de proteção civil, ou de um conceito de segurança do Estado...

Temos de perguntar à Constituição qual é o fundamento para algumas opções que a própria Polícia Marítima pode ter com a sua colocação no contexto mais vasto do Sistema de Autoridade Marítima.

6. Ainda que essa busca na Constituição seja em grande parte deficitária e até conflagradora: em matéria de questões de Segurança, não há Constituição mais assimétrica!

Porque nós temos muitas normas que podem até, hoje, ser excessivas, sobre a Defesa Nacional – e em particular o entendimento da Defesa Nacional como defesa militar da República

Mas depois sobre Proteção Civil, não temos uma única palavra quanto à autonomia de um Sistema de Proteção Civil; apenas uma referência a dizer que as Forças Armadas podem ser incumbidas de missões de proteção civil. Sobre a Proteção Civil em si, que é hoje uma área muito importante, não há uma única palavra, digamos, direta e frontal.

E ainda há umas palavras poucas, embora minimamente razoáveis, sobre o que é que a função policial. Não, claro, na parte o que diz respeito à Defesa Nacional, mas na parte da Administração Pública, que é o art. 272.º da Constituição, que regula a “polícia”, não no sentido subjetivo das instituições policiais, antes daquilo que é a atividade da polícia, quais os seus requisitos e quais as medidas de polícia que podem ser aplicadas.

Essa resposta é assimétrica – e, por isso, deficitária – porque temos muitas normas sobre as Forças Armadas, temos pouquíssimas normas

sobre a polícia, e temos quase nenhuma sobre os outros aspetos da segurança nacional.

7. Quais são as questões que eu queria aqui referir: cinco tópicos que não são necessariamente questões constitucionais, mas são questões em que a Constituição também tem a sua missão a cumprir.

*A primeira questão relaciona-se com algo que me impressionou no Decreto-Lei n.º 43/2002, que é o decreto-lei que estabelece o Sistema de Autoridade Marítima: a heterogeneidade das missões e das atribuições desse sistema.*

Se verificarem, no art. 6.º do Decreto-Lei nº 43/2002, encontramos um pouco de tudo: questões que têm que ver com a segurança, questões de natureza militar, questões de preservação do património, questões de proteção de recursos biológicos, evidentemente, marinhos, questões de Direito Comercial, questões de registo de navios, questões de segurança de navios, questões de contratos comerciais, questões de criminalidade, questões de defesa da saúde pública, questões de proteção civil de salvamento da vida no mar. Encontramos um pouco de tudo.

Ora, do ponto de vista de uma leitura constitucional, percebe-se que, no fundo, isto tem a ver com todas as áreas da segurança, além, claro, de extravasar em muito a área da segurança *stricto sensu*, porque há coisas que não têm a ver com a segurança – a segurança económica, ou a segurança alimentar, ou a segurança de saúde, ou a segurança comercial.

Dentro da própria área da segurança nacional, a vastidão é total, nós encontramos um pouco de tudo. Desde questões ligadas à investigação criminal, combate a crimes, questões ligadas a matérias puramente militares, ou de proteção civil, ou outras áreas.

Realmente, impressiona que num sistema – que o pretenda ser de verdade – se possa encontrar esta heterogeneidade de atribuições e de missões, mas de qualquer forma ele aí está e compreendo que esta diversidade se justifique com base num ponto unificador.

Qual é o ponto unificador? É o espaço marítimo.

Mas o mar não é um espaço onde não acontece nada. E, de facto, por ser mar, pode determinar a adaptação de certas estruturas que, se fossem em terra ou no ar, teriam outro enquadramento; só que no

mar têm uma justificação própria, têm um modo próprio de serem realizadas.

8. *A segunda questão é a heterogeneidade das estruturas do sistema, ao qual pertence a Polícia Marítima.*

Na pluralidade de instituições, como se encontram aqui no art. 7º do Decreto-Lei n.º 43/2002, todas elas têm competência no Sistema de Autoridade Marítima.

Eu devo aqui dizer que isto não é bem uma pluralidade. Isto é uma “caldeirada de peixe” onde se encontra de tudo: Polícia Judiciária, PSP, GNR, Inspeção-Geral das Pescas, Instituto da Água, Direção-Geral de Saúde, Polícia Marítima, Autoridade Marítima Nacional. Ou seja, toda a gente intervém. Todos têm alguma coisa a ver com o SAM.

Tenho as maiores reservas de como é que isto, na prática, funciona bem porque o que estou aqui a ver é, evidentemente, um conflito positivo de competências entre as diferentes entidades.

Aliás, isso já se pode observar, por exemplo, nas matérias do sistema policial, a GNR: que eu saiba, tem uma unidade de controlo costeiro, tem intervenção no domínio no mar. A PJ também tem. A Polícia Marítima igualmente. O que isto dá, ou, o que isto vai dando – os senhores profissionais sabem isso melhor que eu... – é, certamente, um conflito permanente de competências, que têm de ser em cada momento bem delineadas para evitar que se corra o risco de as coisas não resultarem.

Sabemos que, muitas vezes, na cooperação, surge um conflito. Aquilo que é uma cooperação entre instituições, sobretudo na defesa policial, amiúde resulta numa prática de natureza conflitual em que cada uma quer afirmar a sua originalidade, ou a sua primazia, ou a descoberta de algum crime, e isso por vezes levanta algumas dificuldades.

Uma outra ideia é a de que esta pluralidade de entidades policiais que intervêm no sistema no espaço marítimo, na prática, pode ter uma eficácia reduzida por determinar conflitos acentuados entre as diversas entidades que estão aí incluídas.

9. *A terceira questão a analisar diz respeito à hibridiz da Polícia Marítima no contexto do SAM.* É evidente que temos um pressuposto



muito importante, que está na Constituição, que é o pressuposto de que a função militar não é igual à função policial.

A nossa Constituição separa as duas: a função militar está nuns artigos, a função policial está noutros artigos.

A função militar corresponde ao conjunto de estruturas que podem ser de natureza militar, e portanto, com equipamentos e poderes de natureza militar para defender o país de ameaças externas. O tal inimigo externo.

Mas a função policial não é isso. A função policial está noutro artigo, o artigo 272.º da Constituição, que tem que ver com um conjunto de medidas que não são medidas militares, mas são medidas policiais. Precisamente as medidas policiais ou medidas de polícia – ou até medidas especiais de polícia – que visam proteger o cidadão contra outros cidadãos. Não contra os inimigos, porque os polícias, na atividade policial, não lidam com os inimigos. Lidam com cidadãos. Claro que temos alguns cidadãos que se querem transformar em inimigos, mesmo dando algum crédito à construção do “Direito Penal do Inimigo”.

Na verdade, a atividade policial tem uma natureza diferente. Ao olharmos para a Polícia Marítima e para a sua estruturação em vários aspetos, percebemos que há uma hibridez, que há uma mistura entre a natureza militar e a natureza policial, embora a sua função seja uma função claramente policial em dois aspetos: por um lado, *a Polícia Marítima é uma polícia dita especializada nas infrações e na ordem pública, digamos, no mar. É uma polícia administrativa especial.*

Por outro lado, *é uma polícia de investigação criminal, já não aqui como polícia administrativa, mas como uma polícia que está associada à investigação da prática de crimes* e, portanto, podendo colaborar com uma autoridade de natureza de investigação criminal. Isto fazendo um paralelo dos dois tipos de conceito daquela polícia, como polícia administrativa ou como polícia de investigação judiciária, nesse sentido amplo, não no sentido nominal da própria palavra.

Ao olhar para a realidade legislativa, verifico várias coisas, noto várias inerências, portanto, entidades militares que também exercem funções policiais... Eu não estou a dizer que haja propriamente uma confusão, mas a verdade é que, dentro do mesmo sistema, dentro

da mesma instituição, há estatutos diferentes de pessoas que tomam decisões que se refletem sobre pessoas que têm estatutos diferentes. E, portanto, ter militares a tomar decisões em matérias como militares, e não como polícias; militares a tomar decisões em matérias que são da função policial...

Pode um militar a exercer funções policiais? Claro que pode! Então, a GNR não faz isso? Qual é o problema? Isso não é inconstitucional. O que é inconstitucional é serem militares submetidos à hierarquia militar e ao regime militar a exercer funções que tocam com tarefas de natureza policial. Isso é que é inconstitucional. É misturar a função militar com a função policial. Não é o facto de a pessoa, por ser militar, não poder exercer uma função policial. Pode exercer, mas não está lá nessa condição. Não está inserida numa estrutura, numa doutrina, num regime que é de natureza militar, é de natureza policial. Porque as doutrinas são diferentes; os objetivos são diferentes; os poderes são diferentes. E há várias questões que se têm colocado.

O senhor Almirante falou na tutela governamental. É verdade que hoje há uma tendência para considerarmos adequado concentrarmos as tutelas das polícias no Ministério da Administração Interna – embora isso infelizmente não seja sempre verdade porque há autoridades policiais que estão noutros ministérios, como o caso da ASAE no Ministério da Economia, ou a PJ no Ministério da Justiça, ainda que aqui tal seja compreensível porque a PJ, sendo uma polícia administrativa especial, é sobretudo uma polícia de investigação criminal, devendo estar associada aos processos dos criminais que, em princípio, estão melhor no Ministério da Justiça do que no Ministério da Administração Interna. É certo que há pessoas que defendem a concentração de todas as tutelas, de todas as polícias, naquele Ministério. Tenho as minhas dúvidas sobre isso. Tenho dúvidas sobre essa total concentração.

O problema de fundo é haver essa separação entre as várias estruturas, tomando a referência o *distinguo* primordial entre a dimensão militar e a dimensão policial.

A dimensão militar tem competências que estão mais ou menos definidas. E o que está dentro de um sistema são autoridades militares. Se formos ler o próprio mencionado decreto-lei, tem capitães de porto, etc, havendo lá muitas competências que não são só competências

militares. Muitas delas são competências policiais, mas não têm esse nome. E, portanto, como exercem essas funções como militares, interiorizam nessas mesmas competências, que nessa parte que poderiam estar cometidas a uma autoridade de natureza policial.

Conclusão: acho que devemos olhar para o sistema com preocupação e separar o que é da função militar daquilo que é da função policial. Claro que podem contrapor: mas nós hoje, em crise, não podemos fazer uma economia de esforços e não podemos ocupar os militares com outras coisas para sermos todos mais úteis ao país?

Com certeza. Até podemos fundir todas as forças policiais numa só, se é assim que fica mais barato. Mas isso é um raciocínio simplificador, é um raciocínio de café, porque há princípios, há objetivos, há tradições e há direitos das pessoas. E, portanto, só nos Estados autoritários é que as Forças Armadas fazem policiamento. E nas questões de segurança interna, a única coisa que as Forças Armadas podem fazer intervir é em situações de estado de exceção, o que está previsto na Constituição. Quando a própria Constituição o refere, como disse há pouco a proteção civil, ou outro tipo de coisas...

Agora fala-se muito – é notícia do dia de ontem – de os militares fazerem segurança nas escolas. Tenho as maiores reticências de que isso seja possível. Isso não é uma função militar. Fazer segurança policial nas escolas por militares? Não me parece que eles tenham formação para isso. Os militares lidam com os inimigos. Vamos ver a relação do cidadão com o militar. Não é com um cidadão adulto, mas é, ainda por cima, com as crianças e jovens. Vão ser as crianças e os jovens que os militares vão ter de ajudar. Vão fazer o policiamento nas escolas. Eu acho essa ideia estapafúrdia!

*10. Quarta questão, que é a mais complexa, é atinente à condição dos agentes da Polícia Marítima como agentes militarizados.*

É uma expressão curiosa, aliás: a Constituição fala disto no art. 270.º, que é um artigo muito importante por estabelecer a restrição aos direitos dos militares, militarizados e os membros das forças de segurança. São categorias de funcionários que podem ser objeto de especiais restrições aos seus direitos fundamentais, ainda que segundo a tal regra de a lei que o fizer tem de ser aprovada por dois terços dos Deputados.

Este artigo foi objeto de uma grande polêmica em 2001, altura em que se decidiu o problema do sindicalismo da polícia. Lembrem-se disso tudo, a PSP tornou-se uma polícia civil, passou a admitir-se sindicatos nas forças e serviços de segurança, mas sindicatos sem a possibilidade de declararem greve. Mas não há sindicatos, apenas associações socioprofissionais, nas forças militares e militarizadas. E, portanto, aqui a dificuldade é a de saber se os agentes da Polícia Marítima – que são, neste caso agentes militarizados – são civis de raiz, julgo eu, têm um estatuto de agente militarizado.

Simplesmente, isto para eles é muito penalizador porque não são agentes civis nas forças de segurança, são agentes militarizados. Porquê? Porque no art. 270.º da Constituição não podem ter sindicatos. Podem ter apenas associações socioprofissionais. Claro que os outros têm sindicatos, mas não têm direito à greve. Ter sindicatos para ter direito à greve, não sei se isso será uma coisa muito útil, mas pelo menos, já é alguma coisa.

Mas a condição de militarizado implica naturalmente alguma restrição, na parte de não ter associação sindical, é realmente igual a ser militar.

Ora, aqui a questão que se coloca é saber-se exatamente em que consiste esse estatuto de militarizado: se nós formos ver, eu já tive a ver, já tive esse trabalho, o regulamento disciplinar da Polícia Marítima é, em grande medida, semelhante ao da PSP. Portanto, uma força e serviço de segurança civil, e não militar.

Já dizia o Sr. Almirante, são militarizados porquê? Porque a chefia é militar, ou porque estão integrados numa estrutura que é semimilitar, ou quase militar?

É realmente uma questão que não é definida. Na prática, a construção tem esse conceito, mas esse conceito tem que ser sobretudo trabalhado com base naquilo que é a realidade do estatuto da Polícia Marítima.

E chegamos a uma conclusão: que o agente militarizado não pode ser militar, nem civil. Tem de ser um *tertium genus*. Na prática, por aquilo que eu percebo, tem uma matriz civil. Então, é preciso que neste ponto haja uma clarificação legislativa sobre aquilo que é verdadeiramente a condição de agente militarizado.

11. *Quinta e última questão catalisa maior preocupação de todos, e talvez pouco referida, que é a de saber se a Polícia Marítima é uma força policial, uma força e serviço de segurança no âmbito da segurança interna.*

Aliás, a Lei de Segurança Interna faz referência ao Sistema de Autoridade Marítima. Logo, a Polícia Marítima está no âmbito desse sistema como força de segurança. Há exigências constitucionais muito importantes e uma delas é a de que, no regime das forças de segurança, sendo a Polícia Marítima uma força de segurança interna, a respetiva regulação só possa ser assumida pela Assembleia da República no âmbito da sua reserva de lei.

Daí que não possa haver despachos, nem circulares militares, ou atos de qualquer outra natureza, que definam atribuições, competências, missões, objetivos ou propósitos de uma força de segurança: isso só pode estar definido com base princípio da reserva de lei. Disposição muito importante da Constituição é o seu art. 164.º, alínea u), que faz incluir essa matéria na reserva exclusiva e total de lei da Assembleia da República.

Quer isto dizer que tem de ser a lei parlamentar a explicar, preto no branco, o que é que faz a Polícia Marítima, quais as suas atribuições, competências, poderes, limites, etc. Jamais isso competirá aos confins do Ministério da Defesa Nacional, ou às estruturas que por lá existam, porque isso tem de aparecer à luz do dia com uma legitimidade parlamentar dada pelo órgão de soberania chamado Assembleia da República.

Até porque o próprio art. 272.º da Constituição, que tange à polícia, menciona que as medidas de polícia têm que estar previstas na lei. Resulta claro que não é em despachos administrativos, mas é na lei. E porquê? Porque são medidas de restrição de liberdade individual. Não são umas medidas quaisquer. São medidas muito importantes de restrição da autonomia da pessoa, pelo que se exige, para que essas medidas sejam válidas do ponto de vista constitucional, uma credencial legislativa, expressão relevante da vontade popular por intermédio do principal órgão de soberania, que é sempre o Parlamento.

12. Vou terminar, senhor moderador, agradecendo a sua generosidade nos minutos que me concedeu.

Como vêm, há aqui uma série de dúvidas que eu deixo, e louvo esta oportunidade para ter estudado este assunto, o que é bom, e que vou continuar a estudar, para continuar a aprender.

Bom trabalho e parabéns à organização deste encontro científico.

# REGULAMENTO DO SEGUNDO CICLO DE ESTUDOS CONDUCENTE AO GRAU DE MESTRE EM DIREITO E SEGURANÇA<sup>1</sup>

## PREÂMBULO

Na sequência do processo de criação dos ciclos de estudos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, foram aprovadas as normas regulamentares respeitantes ao Segundo Ciclo de Estudos Conducente ao Grau de Mestre em Direito e Segurança. Este Ciclo foi objeto de registo na Direção-Geral do Ensino Superior (DGES) com o número R/B-Cr 2372009, em cumprimento das normas técnicas publicadas em anexo ao Despacho n.º 10543/2005 (2.ª série), de 11 de maio, de acordo com o que determinam os artigos 12.º e 43.º do Decreto-Lei n.º 42/2005, de 22 de fevereiro.

A nova versão do Regulamento do Mestrado em Direito e Segurança então aprovada pelo Despacho n.º 6588/2010, de 13 de abril, contemplou algumas alterações que foram realizadas na duração do curso, com a redução da carga letiva de contacto nas unidades curriculares, bem como a atualização de alguns dos respetivos conteúdos, além da correspondente mudança das suas designações, sem esquecer ainda a adaptação que se fez em matéria de regras de avaliação por força da entrada em vigor da legislação produzida na sequência do Processo de Bolonha.

Volvidos mais de seis anos, impõe-se fazer diversas modificações em tal Regulamento na sequência das novas exigências gerais dos cursos pós-graduados da NOVA Direito, bem como para executar a Decisão do Conselho de Administração da A3ES, de 26 de novembro de

---

<sup>1</sup> Curso acreditado pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, sem condições e pelo tempo máximo de 6 anos.

2015, de acreditação definitiva pelo prazo de seis anos, sem condições (ACEF/1213/21202), a qual aceitou algumas alterações substanciais que a Faculdade propôs na organização deste curso, em resultado de uma experiência de mais de dez anos do seu funcionamento, assim se introduzindo atualizações e melhorias no seu plano de estudos.

Assim, foram estas alterações comunicadas à DGES em 28 de janeiro de 2016 e foram objeto de registo com o número R/A-Ef 3197/2011/AL01, fazendo-se a republicação do seu regulamento devidamente atualizado.

## ARTIGO 1.º

### Criação

1 – É criado, na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (FDUNL), um 2.º ciclo de estudos jurídicos especializados, designado por “Mestrado em Direito e Segurança” (MDS).

2 – O MDS está registado na Direção-Geral do Ensino Superior sob o n.º R/B – Cr 23/2009 e foi acreditado pela A3ES com o n.º de processo ACEF/1213/21202.

3 – A FDUNL organiza ainda com o Instituto de Estudos Superiores Militares, a pedido do Comando-Geral da Guarda Nacional Republicana, um MDS especificamente destinado à formação dos oficiais superiores desta instituição, com regras próprias de admissão, nos termos do n.º 6 do artigo 10.º deste Regulamento, bem como em matéria de propinas, nos termos a acordar entre as duas instituições.

## ARTIGO 2.º

### Objetivos

O MDS tem por finalidade ministrar uma formação especializada em matérias de Segurança, numa ótica multidisciplinar mas integrada, conferindo um Diploma de Pós-Graduação (1.ª fase) e, simultaneamente, proporcionar as condições de aproveitamento escolar como



requisito para a continuação dos estudos com vista à obtenção do grau de “Mestre em Direito e Segurança” (2.<sup>a</sup> fase).

**ARTIGO 3.º**  
**Área científica**

- 1 – A área científica do ciclo de estudos é a do “Direito e Segurança”.
- 2 – A área científica do “Direito e Segurança” constitui uma das linhas de investigação do CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade da FDUNL.

**ARTIGO 4.º**  
**Duração, créditos e unidades curriculares**

- 1 – O MDS tem a duração de 4 semestres: os 1.º e 2.º semestres para a lecionação do curso e os 3.º e 4.º semestres para a elaboração da dissertação de mestrado.
- 2 – O MDS tem a seguinte distribuição de créditos:
  - a) Curso de Mestrado (parte letiva): 60 ECTS;
  - b) Dissertação de Mestrado: 60 ECTS.
- 3 – O Curso de Mestrado tem as seguintes unidades curriculares:
  - a) Segurança e Globalização (5 ECTS) (15 horas);
  - b) Direito Internacional da Segurança (5 ECTS) (15 horas);
  - c) Direito Europeu da Segurança (5 ECTS) (15 horas);
  - d) Segurança, Estado e Constituição (5 ECTS) (15 horas);
  - e) Defesa Nacional e Direito Militar (5 ECTS) (15 horas);
  - f) Segurança Interna e Direito Policial (5 ECTS) (15 horas);
  - g) Produção de Informações (5 ECTS) (15 horas);
  - h) Investigação Criminal (5 ECTS) (15 horas);
  - i) Segurança Comunitária e Proteção Civil (5 ECTS) (15 horas);
  - j) Cibersegurança (5 ECTS) (15 horas);
  - k) Segurança Privada (5 ECTS) (15 horas);
  - l) Metodologia da Investigação Científica (5 ECTS) (15 horas).

ARTIGO 5.º  
**Organização letiva**

1 – O Curso de Mestrado tem a duração de 180 horas letivas (contacto), incluindo seminários e conferências, sendo composto por 12 unidades curriculares, com as designações e cargas horárias previstas no Plano de Estudos anexo ao presente regulamento.

2 – O Curso de Mestrado tem lugar na FDUNL, exceto no que se refere ao curso organizado com o Instituto de Estudos Superiores Militares, a pedido da Guarda Nacional Republicana, o qual tem lugar nas instalações daquele estabelecimento de ensino superior público universitário militar, podendo ainda haver a respetiva lecionação à distância.

3 – De acordo com as necessidades de organização do Curso, podem ser promovidos seminários ou conferências em horário a indicar pelo respetivo coordenador, abertos também a participantes não inscritos no Curso.

4 – Os estudantes devem inscrever-se, logo no início do período letivo, em todas as disciplinas dos 1.º e 2.º semestres.

ARTIGO 6.º  
**Regime de avaliação da 1.ª fase**

1 – Os inscritos com pelo menos 80% de frequência em cada uma das doze unidades curriculares do Curso são avaliados pela apresentação de quatro trabalhos de investigação inéditos correspondentes a quatro unidades curriculares e pela realização de exames escritos correspondentes à matéria das restantes oito unidades curriculares, podendo pontualmente o coordenador do curso alterar a percentagem relativa destes dois métodos de avaliação.

2 – Os trabalhos de investigação devem ser apresentados durante o ano letivo a que respeitam, segundo a data fixada pelo coordenador do Curso.

3 – Os exames escritos têm lugar concluída a lecionação das matérias correspondentes a cada unidade curricular, em data a fixar pelo coordenador do Curso.

4 – A não entrega dos trabalhos no prazo previsto e a não realização dos exames escritos determina a automática caducidade da inscrição do estudante na unidade curricular respetiva, embora podendo novamente inscrever-se na edição seguinte do curso mediante o pagamento da propina devida.

5 – A apreciação de cada trabalho e a avaliação de cada exame escrito é feita por um júri, composto por três elementos, designados pelo coordenador do Curso.

6 – A presidência do júri requer o grau de doutor.

7 – Os trabalhos e os exames são classificados com nota numérica, na escala de 0 a 20 valores, podendo haver repetição de exames e trabalhos para melhoria de nota uma única vez por cada disciplina nas duas épocas seguintes.

8 – Aos participantes que obtenham classificação positiva (igual ou superior a 10 valores) em todos os trabalhos e exames escritos referidos nos números anteriores é conferido, pela Universidade Nova de Lisboa, o diploma de “Estudos Pós-Graduados em Direito e Segurança”.

#### ARTIGO 7.º

#### **Regime de avaliação da 2.ª fase**

1 – Os participantes que obtiverem aprovação em todas as unidades curriculares podem habilitar-se à obtenção do grau de “Mestre em Direito e Segurança”, conferido pela Universidade Nova de Lisboa, mediante a apresentação, no prazo de um ano a contar da publicação da última nota dada aos trabalhos apresentados e exames escritos realizados, de uma dissertação de mestrado inserida no âmbito temático do Curso.

2 – Os participantes a que se refere o número anterior devem, nos dois primeiros meses do prazo conferido para a elaboração da dissertação, indicar ou requerer, junto dos Serviços Académicos da FDUNL, a nomeação de um docente com o grau de doutor para orientação da elaboração da dissertação, efetuando depois o registo do respetivo tema de dissertação.

3 – O orientador nomeado integra o júri a que se refere o n.º 5 do presente artigo, mas não pode ser arguente.

4 – A dissertação de mestrado, que não pode exceder os 350 000 caracteres de texto, deve ser entregue nos Serviços Acadêmicos em papel (seis exemplares) e em suporte digital (.pdf e .doc), devendo respeitar as “Regras de Estilo” que venham a ser definidas.

5 – A dissertação é apreciada e, salvo se for liminarmente rejeitada, discutida em ato público de defesa, sendo classificada por um júri nomeado pelo Conselho Científico da FDUNL, sob proposta do coordenador do Curso, constituído por três doutores, dos quais um será arguente.

6 – O ato público de defesa consiste numa única arguição da dissertação de mestrado pelo tempo máximo de 30 minutos e pela respetiva defesa por parte do mestrando usando de igual período de tempo, podendo este ainda, se assim o entender, dispor de 10 minutos iniciais para a apresentação oral da sua dissertação.

7 – À dissertação, se aprovada pelo júri, é conferida classificação numericamente expressa na escala de 10 a 20 valores e com associação de menção qualitativa à seguinte sequência na escala de 10 a 20 valores:

- a) 10 a 13 valores – “Suficiente”;
- b) 14 e 15 valores – “Bom”;
- c) 16 e 17 valores – “Muito Bom”;
- d) 18 a 20 valores – “Excelente”.

8 – A nota final do mestrado é o somatório de duas parcelas:

- a) Da média aritmética das notas atribuídas aos trabalhos e testes escritos, que valem 50%; e
- b) Da nota especificamente atribuída à dissertação defendida, que vale 50%.

9 – No caso de a dissertação não poder ser entregue no prazo estabelecido, o mestrando pode antecipadamente requerer a prorrogação desse prazo, uma única vez, até mais seis meses, invocando motivo atendível, mas devendo pagar a propina semestral.

ARTIGO 8.º

**Concessão do título de “Auditor em Segurança Interna”**

Aos alunos que concluíam com aproveitamento a 1.ª fase do curso de Mestrado em Direito e Segurança é conferido o título de “Auditor em Segurança Interna”.

ARTIGO 9.º

**Regência e natureza das unidades curriculares**

1 – A regência de cada unidade curricular incluiu, pelo menos, um doutor.

2 – As unidades curriculares têm um carácter teórico-prático adequado à natureza de cada matéria, podendo incluir exercícios práticos, conferências e colóquios.

ARTIGO 10.º

**Habilitação de acesso e *numerus clausus***

1 – Podem candidatar-se ao acesso ao ciclo de estudos:

- a) Os titulares do grau de licenciado ou equivalente legal;
- b) Os titulares de um grau académico superior estrangeiro conferido na sequência de um 1.º ciclo de estudos organizado de acordo com os princípios do Processo de Bolonha por um Estado aderente a este Processo;
- c) Os titulares de um grau académico superior estrangeiro que seja reconhecido como satisfazendo os objetivos do grau de licenciado pelo órgão científico estatutariamente competente do estabelecimento de ensino superior onde pretendem ser admitidos;
- d) Os detentores de um currículo escolar, científico ou profissional que seja reconhecido como atestando capacidade para a realização deste ciclo de estudos pelo Conselho Científico da FDUNL.

2 – O *numerus clausus* do Curso é de 30 participantes, podendo o órgão competente aumentar ou reduzir tal número em cada edição do mesmo.

3 – As vagas previstas no número anterior são afetas, em  $\frac{3}{4}$ , aos titulares de grau académicos nas Ciências Sociais e Humanas, sendo o restante  $\frac{1}{4}$  atribuído às demais áreas do saber, podendo, em caso de não esgotamento dessa percentagem, as vagas sobranter ser atribuídas ao outro grupo.

4 – A FDUNL reserva-se o direito de não abrir o Curso por insuficiência de inscrições, exceto no que se refere ao curso organizado com o Instituto de Estudos Superiores Militares para a formação de oficiais superiores da Guarda Nacional Republicana.

5 – À seleção dos alunos são aplicados, de modo sucessivo, os seguintes critérios de seriação:

- a) Classificação de licenciatura, preferindo, em caso de igualdade, licenciaturas nas áreas científicas de Direito, de Segurança e de Defesa Nacional e outras afins;
- b) Após aplicado o critério anterior, em caso de empate, os candidatos são chamados a uma entrevista efetuada por um júri, composto por três elementos, nomeado pelo Conselho Científico da FDUNL.

6 – As normas e prazos de candidatura são fixados em edital próprio, a publicar na página Web da FDUNL ([www.fd.unl.pt](http://www.fd.unl.pt)), bem como o número de vagas a fixar em cada ano letivo.

7 – Ao MDS que a FDUNL especificamente organiza com o Instituto de Estudos Superiores Militares para a formação de oficiais superiores da Guarda Nacional Republicana podem candidatar-se licenciados em Ciências Militares (na especialidade da Guarda Nacional Republicana), bem como outros oficiais superiores da Guarda Nacional Republicana que disponham de licenciatura, desde que propostos pelo Comando-Geral desta força de segurança.

## ARTIGO 11.º

### **Inscrições em unidades curriculares individuais**

1 – Podem ser aceites inscrições em unidades curriculares individuais, ao abrigo do artigo 46.º-A do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, na redação atual, regime não aplicável ao curso organizado com o Instituto de Estudos Superiores Militares, a pedido da Guarda Nacional Republicana.

2 – As inscrições são aceites por ordem de chegada durante um mês desde a abertura das candidaturas, consoante o número de lugares disponíveis nas salas, esgotados prioritariamente pelos alunos do curso completo.

## ARTIGO 12.º

### **Diplomas**

1 – Aos participantes que tenham completado todas as unidades curriculares, com aproveitamento, é atribuído um diploma (“certidão de registo académico” e/ou “carta de curso de estudos pós-graduados”).

2 – Aos participantes que obtiverem aprovação na dissertação de mestrado é atribuído um diploma de “Mestre em Direito e Segurança”.

3 – A emissão da certidão de registo depende de requisição dos interessados e é disponibilizada no prazo de 5 dias úteis.

4 – A carta de curso deve ser requerida até setembro de cada ano e será emitida até novembro de cada ano.

5 – A certidão, bem como a carta de curso, são emitidas segundo o modelo em vigor na FDUNL.

6 – Aos outros participantes é atribuído um certificado de participação ou aproveitamento relativo às respetivas unidades curriculares.

7 – A emissão dos diplomas previstos neste artigo é condicionada ao pagamento da totalidade das propinas correspondentes, assim como ao pagamento dos correspondentes emolumentos, nos termos fixados pela Reitoria da Universidade Nova de Lisboa.

**ARTIGO 13.º**  
**Declaração antiplágio**

Os trabalhos escritos e a dissertação de mestrado devem conter uma declaração antiplágio, nos termos definidos pelo coordenador do Curso.

**ARTIGO 14.º**  
**Propinas**

1 – As propinas são definidas anualmente pelo Conselho Geral da Universidade Nova de Lisboa e fixadas no sítio eletrónico da FDUNL.

2 – As propinas podem ser pagas em prestações em calendário a fixar no sítio eletrónico da FDUNL.

3 – As propinas das unidades curriculares individuais são pagas de uma só vez no ato de inscrição.

4 – O não pagamento atempado das propinas é sancionado com aplicação do disposto nos regulamentos da FDUNL.

**ARTIGO 15.º**  
**Coordenação do Curso**

O coordenador do Mestrado é designado pelo Conselho Científico da FDUNL, que nele pode delegar as competências que lhe são atribuídas pelo presente regulamento, podendo este designar coordenadores-adjuntos.

**ARTIGO 16.º**  
**Creditações de competências**

Nos termos das normas aplicáveis, podem ser concedidas creditações no MDS de competências académicas e profissionais obtidas, por decisão do coordenador do Curso, desde que equivalentes nos conteúdos ministrados e avaliados, bem como nos tempos lecionados.



**ARTIGO 17.º**  
**Financiamento**

O MDS é financiado por receitas próprias provenientes das próprias ou de outras fontes legítimas.

**ARTIGO 18.º**  
**Dúvidas ou omissões e normas subsidiárias**

1 – Qualquer dúvida ou omissão suscitada pela aplicação deste Regulamento é resolvida pelo coordenador do Mestrado, que consulta sempre o Instituto de Estudos Superiores Militares e o coordenador do Curso de Promoção a Oficial Superior da Guarda Nacional Republicana no tocante ao curso organizado em parceria com esta força de segurança.

2 – É subsidiariamente aplicável o regulamento do Mestrado em Direito, ministrado na FDUNL.

**ARTIGO 19.º**  
**Norma revogatória**

É revogado o Despacho n.º 6588/2010, publicado no Diário da República n.º 71, 2.ª Série, de 13 de abril de 2010.

**ARTIGO 20.º**  
**Entrada em vigor**

O presente despacho entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no Diário da República.

Aprovado pelo Conselho Científico da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa em 20 de janeiro de 2016.

Lisboa, 14 de abril de 2016 – A Diretora, *Prof.ª Doutora Teresa Pizarro Belez*.

## ANEXO

### ESTRUTURA CURRICULAR

- 1 – Instituição de Ensino – Universidade Nova de Lisboa
  - 1.1 – Unidade orgânica – Faculdade de Direito
- 1 – Grau – Mestre
- 2 – Curso – Direito e Segurança
- 3 – Número de créditos segundo o sistema europeu de transferência e acumulação de créditos, necessário à obtenção do grau – 120
- 4 – Duração normal do ciclo de estudos – 4 semestres
- 5 – Áreas científicas e créditos que devem ser reunidos para a obtenção do grau:

Quadro n.º 1

Área científica	Sigla	Créditos	
		Obrigatórios	Optativos
Direito e Segurança	DS	60	–
Direito e Segurança – (Investigação e Dissertação)	DS – ID	60	–
TOTAL		120	–

## PLANO DE ESTUDOS

## 1.º ano/1.º e 2.º semestres

Quadro n.º 2

Unidades curriculares	Área científica	Tipo	Tempo de trabalho (horas)		Créditos	Observações
			Total	Contacto		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Segurança e Globalização	DS	Semestral	140	TP: 14; S: 1	5	Obrigatória
Direito Internacional da Segurança	DS	Semestral	140	TP: 14; S: 1	5	Obrigatória
Direito Europeu da Segurança	DS	Semestral	140	TP: 14; S: 1	5	Obrigatória
Segurança, Estado e Constituição	DS	Semestral	140	TP: 14; S: 1	5	Obrigatória
Defesa Nacional e Direito Militar	DS	Semestral	140	TP: 14; S: 1	5	Obrigatória
Segurança Interna e Direito Policial	DS	Semestral	140	TP: 14; S: 1	5	Obrigatória
Produção de Informações	DS	Semestral	140	TP: 14; S: 1	5	Obrigatória
Investigação Criminal	DS	Semestral	140	TP: 14; S: 1	5	Obrigatória
Segurança Comunitária e Proteção Civil	DS	Semestral	140	TP: 14; S: 1	5	Obrigatória
Cibersegurança	DS	Semestral	140	TP: 14; S: 1	5	Obrigatória
Segurança Privada	DS	Semestral	140	TP: 14; S: 1	5	Obrigatória
Metodologia da Investigação Científica	DS	Semestral	140	TP: 14; S: 1	5	Obrigatória

**2.º ano/3.º e 4.º semestres**

Quadro n.º 3

Unidades curriculares	Área científica	Tipo	Tempo de trabalho (horas)		Créditos	Observações
			Total	Contacto		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Investigação orientada por um Doutor para elaboração de Dissertação	DS-ID	Anual	1680	OT: 28	60	Obrigatória

## PARCERIA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA COM A CEPOL

Inicialmente, a CEPOL foi instituída como Academia Europeia de Polícia, pela Decisão 2000/820/JAI do Conselho de 22 de dezembro de 2000, com o objetivo de contribuir para a formação de altos funcionários dos serviços de polícia dos Estados-Membros da União Europeia, otimizando a cooperação dos institutos que a constituíam (artigo 6º), na sequência das conclusões da reunião de Tampere do Conselho Europeu que decorreu a 15 e 16 de outubro de 1999<sup>1</sup>.

O reconhecimento da necessidade de melhorar o seu funcionamento ditou a aprovação da Decisão 2005/681/JAI do Conselho de 20 de setembro de 2005, que lhe atribuiu o estatuto de organismo da União Europeia, revogando a decisão anterior, mas continuando “a funcionar como uma rede, interligando os institutos nacionais de formação em cujas atribuições se incluía a formação de altos funcionários dos serviços de polícia dos Estados-Membros, em conformidade com os princípios gerais enunciados” na decisão de 2000<sup>2</sup>. A finalidade, os objetivos e as atribuições da nova Academia Europeia de Polícia encontravam-se consagrados nos artigos 5º, 6º e 7º da Decisão, respetivamente.

O Programa de Estocolmo – Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos, adotado pelo Conselho Europeu em 2009, para o período de 2010-2014, estipulou como propósito “o desenvolvimento de uma verdadeira cultura europeia de aplicação da lei através da cria-

---

<sup>1</sup> Esta decisão inscreve-se no âmbito da intensificação da cooperação em matéria de luta contra a criminalidade (Conclusões da Presidência, C, IX, §47).

<sup>2</sup> Considerando nº 5 da Decisão 2005/681/JAI.

ção de programas europeus de formação sobre questões relacionadas com a União, acessíveis a todos os agentes das autoridades com funções policiais e do fomento de cooperação entre as entidades responsáveis pela aplicação da lei, tanto ao nível nacional como da União”<sup>3</sup>.

Neste contexto, o **Regulamento (UE) 2015/2219** foi adotado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 25 de novembro de 2015, estabelecendo a **Agência da União Europeia para a Formação Policial**, que substituiu e sucedeu à CEPOL, criada pela Decisão de 2005 (artigo 1º).

Nos termos deste regulamento, a atual CEPOL “*visa apoiar, desenvolver, realizar e coordenar a formação para agentes das autoridades com funções policiais, dando simultaneamente um destaque particular à proteção dos direitos humanos e dos direitos fundamentais no contexto da aplicação da lei, em especial nos domínios da prevenção e da luta contra a criminalidade grave que afete dois ou mais Estados-Membros e do terrorismo, da manutenção da ordem pública, em particular, o policiamento internacional de grandes eventos e do planeamento e comando de missões da União, que também pode incluir a formação em liderança em matéria policial e em competências linguísticas*” (artigo 3º, nº 1). As atividades de aprendizagem são executadas pela Agência em cooperação com a rede de institutos de formação dos Estados-Membros (artigo 3º, nº 4).

Após um processo de candidatura e de seleção no âmbito do “*Call for Framework Partners to implement CEPOL training activities and learning products in 2017-2020*”, iniciado por esta agência europeia em 22 de janeiro de 2016, devido ao facto de o novo mandato alargar o público-alvo (agentes das autoridades com funções policiais: pessoal dos serviços de polícia, aduaneiros e de outros serviços competentes, incluindo pessoal dos organismos da União) e que contemplava a possibilidade de novos parceiros, a Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (FDUNL) recebeu, em abril de 2016, a decisão de

---

<sup>3</sup> Despacho 7959/2016, de 17 de Junho, Administração Interna e Justiça – Gabinetes das Ministras da Administração Interna e da Justiça, Diário da República n.º 115/2016, Série II de 2016-06-17. V. Programa de Estocolmo, Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos, 2010/C 115/01, §4.2.1.

aceitação<sup>4</sup>. De referir que os restantes parceiros nacionais CEPOL são a Academia Militar, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, a Escola da Guarda, a Escola de Polícia Judiciária, a Escola Prática de Polícia, a Fundação Minerva, o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

O “*Framework Partnership Agreement*” foi assinado pela CEPOL, representada pelo seu Diretor Executivo, Dr. Ferenc Bánfi, e pela FDUNL, pela Senhora Professora Doutora Helena Pereira de Melo, Subdiretora da FDUNL em representação da Senhora Professora Doutora Teresa Pizarro Beleza, Diretora da FDUNL em junho de 2016, sendo o Senhor Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia a pessoa de contacto (“*authorized contact person*”) entre a CEPOL e a FDUNL.

A justificação para o estabelecimento desta parceria reside no facto de, conforme menciona o “*Framework Partnership Agreement*”, as atividades da FDUNL possibilitarem:

*“Creating learning opportunities for law enforcement personnel in the prevention of and the fight against serious and organised crime, terrorism, maintenance of public order, international policing of major events, planning and command of Union missions, as well as training on law enforcement leadership and language skills, while putting particular emphasis on the protection of human rights and fundamental freedoms in the context of law enforcement”<sup>5</sup>.*

A FDUNL possui vasta experiência na cooperação com os serviços de aplicação da lei, na área do Direito e Segurança, o que efetivamente constituía um dos requisitos exigidos no processo de candidatura (por um período superior a três anos) – a confirmação da existência de cooperação foi efetuada pela Escola da Guarda.

Esta parceria com a CEPOL pode concretizar-se através do fornecimento de *expertise* em cursos, seminários, conferências e cursos

---

<sup>4</sup> Decision of the Director 16/2016/DIR on the Offer of Framework Partnerships to implement CEPOL training activities and learning products in 2017-2010 adopted by the Director on 29 April 2016.

<sup>5</sup> Framework Partnership Agreement, Preamble, p. 3.

online organizados por outros parceiros CEPOL, a nível nacional e internacional, bem como através da sua organização pela FDUNL.

O regulamento refere no n.º 3 do artigo 3.º que a CEPOL reúne uma “rede de institutos de formação de agentes das autoridades com funções policiais dos Estados-Membros, estabelecendo contacto com uma única unidade nacional em cada Estado-Membro participante na rede” e o n.º 1 do artigo 6.º determina que cada Estado-Membro deve criar ou designar essa unidade de contacto. Neste sentido, foi estabelecido um “Protocolo de Cooperação Interinstitucional para a Unidade Nacional CEPOL” (UNCEPOL) entre a Escola da Guarda, a Escola de Polícia Judiciária e o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. O artigo 1.º deste Protocolo menciona que esta Unidade Nacional sucedeu e substituiu o Ponto Nacional de Contacto mencionado na Decisão 2005/681/JAI (n.º 1), funcionando segundo um modelo de serviço partilhado e é garantida por estes três parceiros nacionais (n.º 2), e que poderá ser integrada por outros parceiros nacionais através da celebração de um protocolo de adesão (n.º 3).

A FDUNL passou a integrar esta Unidade Nacional através do “Protocolo de Adesão à Unidade Nacional CEPOL” celebrado a 11 de julho de 2016 entre a FDUNL, a Escola da Guarda, o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e a Escola de Polícia Judiciária. De acordo com o artigo 3.º deste Protocolo, o Senhor Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia foi designado, nos termos do artigo 10.º do “Protocolo de Cooperação Interinstitucional para a Unidade Nacional CEPOL”, como Ponto de Contacto da FDUNL.

Prof<sup>a</sup> Doutora SOFIA SANTOS

Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa



# NORMAS TÉCNICAS DA REVISTA DE DIREITO E SEGURANÇA

## 1. Apresentação dos originais inéditos

Envio para o e-mail para secretariado.ides@gmail.com, em duas versões, uma com a identificação do autor e a outra não. Programa eletrónico: *Winword*. Os textos em português devem ser entregues segundo as normas do Acordo Ortográfico de 1990.

Os textos devem ser inéditos e apresentar, no início, um resumo em português e em inglês, além de cinco palavras-chave, em português e em inglês.

A redação aceita propostas de textos enviados pelos autores e compromete-se a uma resposta, quanto à sua aceitação, no prazo de 120 dias, não se responsabilizando pela devolução dos originais não solicitados.

A seleção dos textos entregues é feita mediante um sistema de *blind peer review*, através da consulta de especialistas nas respetivas áreas temáticas, a designar pelo Diretor, e sem prévia identificação do autor.

## 2. Limites dos textos

Artigos: 100 000 caracteres (= 55 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

Recensões: 7 500 caracteres (= 4 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

Comentários: 15 000 caracteres (= 8 pp. de 30 lin. de 60 caracteres)

## 3. Citações bibliográficas

É obrigatória a observância das seguintes normas editoriais, no caso de citações:

*Primeiras citações – exemplos:*

- Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Internacional Público*, I, 3.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Almedina, 2008, pp. 29 e ss.
- António José Telo, *História Contemporânea de Portugal – do 25 de Abril à actualidade*, I, Lisboa, Editorial Presença, 2007, pp. 11 e ss.

- Valério de Oliveira Mazzuoli, *Curso de Direito Internacional Público*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2006, pp. 25 e ss.

*Citações seguintes – exemplos:*

- Jorge Bacelar Gouveia, *Manual...*, cit., pp. 155 e ss.

#### 4. Tabela de preços de publicidade

A *Revista de Direito e Segurança* aceita publicidade adequada ao tipo de publicação.

Tabela de preços: página – 1 500 €.

#### 5. Normas de edição

É obrigatória a observância das normas editoriais da Revista, a que obedece o presente número e explicitam-se algumas dessas normas:

- fazem-se parágrafos nas notas;
- apenas se usa **negrito** nos títulos;
- o destaque é feito pelo itálico (e não pelo **negrito** ou sublinhado).
- toda a frase deve terminar por pontuação (ponto, reticências, exclamação, interrogação).

Exemplos de grafias aceites e de grafias rejeitadas, desde que, na língua portuguesa, seguindo já o Acordo Ortográfico de 1990, em vigor:

ACEITE	NÃO ACEITE
“ ”	« »
”.	.”
não?	não ?
diz <sup>1</sup> .	diz <sup>2</sup> .
” <sup>3</sup>	4”
diz <sup>5</sup> .	diz. <sup>6</sup>
“Esta decisão”, diz Gouveia	“ <i>Esta decisão</i> ”, diz Gouveia
“poder”	“ poder ”

## **6. Revisão das provas**

A revisão de provas será feita pela Redação. Só excepcionalmente será pedida a colaboração dos autores, os quais também só excepcionalmente poderão alterar os originais entregues.

## **7. Redação da Revista de Direito e Segurança**

Instituto de Direito e Segurança:  
*Campus* de Campolide, 1099-032 Lisboa, Portugal  
E-mail: [secretariado.ides@gmail.com](mailto:secretariado.ides@gmail.com)  
Sítio eletrónico: [www.ides.pt](http://www.ides.pt)



## RDeS – REVISTA DE DIREITO E SEGURANÇA

### *Conselho Científico*

Por ordem alfabética do primeiro nome

Prof. Doutor Amadeu Recasens i Brunet

Prof. Doutor Armando Marques Guedes

Prof. Doutor Carlos Feijó

Prof.<sup>a</sup> Doutora Cristina Montalvão Sarmento

Prof. Doutor Daniel Frazão

Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral

Prof. Doutor Fernando Horta Tavares

Prof. Doutor Francisco Pereira Coutinho

Prof. Doutor Hermenegildo Avelino

Prof. Doutor Joannisval Brito Gonçalves

Prof. Doutor José João Abrantes

General Doutor José Loureiro dos Santos

Prof. Doutor José Manuel Anes

Professor Doutor Luciano Lourenço

Prof. Doutor Raúl Araújo

Prof. Doutor Rosângelo Rodrigues de Miranda

Prof. Doutor Sebastien Roché

Prof.<sup>a</sup> Doutora Sofia Santos

## I - DOCTRINA

*Fernando Horta Tavares e Bruno Dittz de Souza*  
Exército Brasileiro nos Complexos do Alemão e da Maré na cidade do Rio de Janeiro: constitucionalidade ou inconstitucionalidade das operações de garantia da lei e da ordem

*Francisco Proença Garcia e Mónica Ferro*  
The new european union global strategy: how to meet foreign and security policy challenges?

*Gabriela Caldas*  
Rumo a um Sistema de Informações Europeu?

*Jorge António de Jesus S. C. S. Cardoso e Ricardo Filipe da Silva Cortinhas*  
Agente Encoberto – Apoio à atividade de Investigação Criminal

*Jorge Silva Paulo*  
Perplexidades com a Autoridade Marítima

*Maria Luís Barbosa*  
As ameaças ao ciberespaço e a estratégia de cibersegurança na UE e em Portugal

*Raul João Felícia Ramires*  
As Forças Armadas Portuguesas e as Outras Missões de Interesse Público (OMIP)

*Ricardo Filipe da Silva Cortinhas*  
As Forças de tipo Gendarmerie e as Missões de Gestão de Crises da UE

*Sofia Santos*  
Considerações sobre a cláusula de defesa mútua ou assistência mútua e a cláusula de solidariedade do Tratado de Lisboa

## II - ATIVIDADES DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

Jorge Bacelar Gouveia, Polícia Marítima e Constituição

Mestrado em Direito e Segurança da NOVA  
Direito: Regulamento e Plano Curricular

NOVA Direito parceira da CEPOL