REVISTA de Direito e Segurança

Ano V | Número 10
Julho | Dezembro de 2017

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 DIREITO E SEGURANÇA

FICHA TÉCNICA

RDeS – Revista de Direito e Segurança n.º 10

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
www.cedis.fd.unl.pt/rdes
secretariado.ides@gmail.com

Periodicidade
Semestral

Indexador:
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
368113/13

ISSN
2182-8687 (impresso)

ISSN
2182-8970 (em linha)

REVISTA de Direito e Segurança

Ano V | Número 10
Julho | Dezembro de 2017

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 DIREITO E SEGURANÇA

Índice Geral

I – DOUTRINA

João Barata
A Constitucionalidade do Sistema de Autoridade Marítima Nacional . . . 7

João Pires Barradas
O Decreto nº 147/XIII como demonstração de maturidade democrática: a evolução do paradigma das Informações em Portugal. 45

João Duque Martinho
Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no quadro de atribuições do Sistema de Autoridade Marítima: Redundância ou Complementaridade 89

Jorge Silva Paulo
Subsídios para a História Institucional da Polícia e da Fiscalização Marítimas 139

Miguel Salgueiro Meira
Transferência forçada de crianças de um grupo para outro grupo – um ato de genocídio cultural punível pela Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio das Nações Unidas. 171

Sérgio Azevedo
A segurança como direito, liberdade e garantia: uma perspetiva histórico-constitucional. 197

II – ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

Francisco Proença Garcia
Reforçar a NATO, defender o Ocidente 227

Rui Pereira
Políticas de segurança: novos desafios e respostas. 235

Normas Técnicas da Revista de Direito e Segurança. 245

I – DOUTRINA

A Constitucionalidade do Sistema de Autoridade Marítima Nacional[1]

National Portuguese Maritime Authority System Constitutionality

JOÃO BARATA

Resumo: A Autoridade Marítima exerce-se há mais de 400 anos a partir da Armada. A 1ª Revisão Constitucional de 1982 anunciou a necessidade crescente de reformulação do conceito de segurança interna e externa, prevalecendo a intervenção da comunidade civil nas ameaças no domínio marítimo.

O presente artigo acompanha a evolução legislativa e histórica da Autoridade Marítima em articulação com as demais entidades com poderes de polícia criminal enquanto resposta eficaz e eficiente aos desafios atuais e futuros, no domínio Público Marítimo Nacional.

Palavras-chave: *Sistema de Autoridade Marítima; Autoridade Marítima Nacional; Segurança Interna; Marinha.*

Abstract: The National Maritime Authority has been practiced for more than 400 years by the Portuguese Navy. The need to reformulate the internal and external security concepts was announced by the 1st Constitutional Review (1982), prevailing the increasing civil intervention over the maritime threats.

This article follows both legislative and historical evolution of the Maritime Authority and other entities articulation on the accomplishment of criminal police powers, assuring an effective and efficient response to current and future challenges over the National Maritime Public Domain.

Key words: *Maritime Authority System; National Maritime Authority; Internal security; Portuguese Navy.*

---

[1] Entregue: 1.6.2017; aprovado: 8.9.2017.

I. Introdução

Num Estado de Direito Democrático o exercício das atividades de Defesa e Segurança faz-se de acordo com o estrito cumprimento da Constituição. Este exercício já se cumpre no domínio Marítimo há mais de 200 anos. Os desenvolvimentos logo após a 1ª Revisão Constitucional são no entanto, catalisadores da dúvida quanto a uma perspetiva de ação sustentada na Marinha que como ramo das Forças Armadas não poderá diretamente concretizar.

A Autoridade Marítima Nacional é criada em 2002, surgindo a partir da reforma do Sistema de Autoridade Marítima. Tem, todavia, revelado constrangimentos ao nível da legalidade por parte de alguns membros do governo[2] e comunidade civil[3] relativamente à integração das suas incumbências na Marinha.

A ação da Autoridade Marítima Nacional atual faz-se, como se verá, Constitucionalmente, no decorrer dos oito capítulos seguintes. Após breve apresentação do contexto da situação presente e ciente da restrição orçamental que condiciona a autonomia estadual[4], segue-se a evolução histórica articulando-se com a Marinha e a Autoridade Marítima Nacional no segundo capítulo. A política de Defesa Nacional revela qual a evolução pretendida para satisfazer o interesse soberano, sendo apresentado no capítulo terceiro. No capítulo quarto sistematiza-se a evolução do conceito de Sistema de Autoridade Marítima Nacional e a sua necessidade identificada de articulação com outras entidades em determinadas matérias, sendo que para compreensão das questões de segurança interna, no capítulo quarto menciona-se de que forma tem evoluído a legislação da polícia marítima, uma vez recente a sua dissociação da Marinha ao nível da estrutura orgânica. Para satisfação

---

[2] Partido Comunista Português, (2016), Projeto de lei n.º 238/XIII/1.ª da Autoridade Marítima Nacional, Consultado em 01 de março de 2017, de http://www.pcp.pt/autoridade-maritima-nacional.

[3] Jorge Silva Paulo, "*A Autoridade Marítima Nacional: A Orgânica e Enquadramento Jurídico*", Revista de Direito e Segurança, 2015, n.º 5.

[4] Zukrowska, K. "*The Link Between Economics, Stability and Security in a Transforming Economy. Economic Developments and Reforms in Cooperation Partner Countries: The Link Between Economics, Security and Stability*", 1999, pp. 269 e ss.

da articulação desejada do SAM com as demais entidades prossecutoras de segurança interna, serão no capítulo quinto tipificadas as quatro entidades com maior relevância para aquele fim (GNR, PJ, SEF e PSP).

Espera-se que as recomendações apresentadas nas conclusões traduzam impacto no desenvolvimento do futuro enquadramento Constitucional capaz de fornecer uma resposta direta, eficiente e um ponto de partida para futuros estudos jurídicos e de política Nacional capazes de responder a uma orientação de Segurança Nacional forte, sólida e capaz de proteger os direitos dos cidadãos de forma sistemática e integrada, suprimindo eventuais duplicações de esforços e com uma crescente intervenção da comunidade civil nos assuntos da segurança.

Surge assim, que o atual ensaio traduz o interesse crescente do estrito cumprimento da legalidade democrática fornecendo os primeiros passos orientadores a essa interpretação. Neste sentido, coloca-se a seguinte questão principal:

> Qual o papel do Sistema de Autoridade Marítima Nacional, contribuidor de um modelo mais eficiente, eficaz e cooperante entre as diversas entidades intervenientes, nos limites da Constituição do Estado de Direito Democrático Português?

Numa abordagem sistémica, tem-se porquanto que o objectivo principal consiste em entender não só qual o modelo de articulação actual das forças armadas, mas também dos serviços de segurança e entidades civis, estabelecendo-se as seguintes questões derivadas:

1. Será verdadeiramente adequado o modelo atual de Sistema de Autoridade Marítima assente na Marinha para o caso Português?
2. De que forma é cumprida a articulação entre as autoridades intervenientes nos espaços marítimos sob jurisdição nacional em determinadas matérias?

Para as questões derivadas apresentadas, salienta-se a assunção das seguintes hipóteses referentes:

1. O atual modelo do Sistema de Autoridade Marítima Nacional faz-se cumprir no estrito limite legal e Constitucional.
2. A articulação entre as demais entidades prossecutoras do interesse público no domínio marítimo cumpre-se de acordo com os princípios da boa fé e a evitação da duplicação de esforços.

A partir de uma metodologia hipotético-indutiva seguir-se-á para a problemática que após verificada, concretizar-se-á pelo método hipotético-dedutivo esclarecedor das conclusões e proposições potenciadoras de uma visão de missão conjunta para o mesmo fim entre as diferentes entidades[5].

Situação presente

Portugal encontra-se condenado a ser possuidor da 11.º maior área marítima sob jurisdição à escala global[6], pelo que incorre no desafio de efetivar a sua pertença, proteção e decorrente atividade de consistente vigilância e domínio geográfico[7] na prossecução do n.º 3 do art.º 5 da Constituição, ao qual o

> "*Estado não aliena qualquer parte do território Português ou dos direitos de soberania que sobre ele exerce* (…)".

Com efeito, como indica Ullrich Beck, "*a ignorância da globalização do risco aumenta a globalização do risco*", pelo que o caso nacional no presente não se poderá dissociar dos acontecimentos históricos à escala internacional, já que a globalização veio para ficar, incluindo os problemas de segurança interna[8].

---

[5] Raymond Quivy & LucVan Campenhoudt, *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Gradiva, 2005.

[6] Nuno Sá Lourenço, *Série Mar Português: tanto mar para tão pouca marinha*. Publico.pt, 2017.

[7] Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Constitucional*, I, 6ª ed., Lisboa, Almedina, 2016, pp. 153.

[8] Jorge Bacelar Gouveia, *Funções Soberanas do Estado*, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2016.

Note-se o caso dos atentados terroristas "*USS Cole*" (2000), "*Oil Tanker Limburg*" (2002) ou ainda os atentados 9/11 em 2001, eventuais despoletadores dum acréscimo de medidas de segurança[9] a nível europeu associadas ao transporte marítimo, (80% do comércio externo da UE e cerca de 35% do comércio entre os Estados-Membros[10]) bem como os riscos associados à carga, às tripulações e atividades de captação de fundos, enquadradas constitucionalmente pelo Decreto-Lei n.º 226/2006, de 15 de novembro.

Afigurando-se o distanciamento entre segurança interna e externa entre os demais Estados de Direito democráticos, ficou identificado o problema já anteriormente indicado a resolver na 1.ª Revisão Constitucional (1982), tendo-se estipulado como preponderância a participação civil na resolução dos problemas nacionais enquanto princípio da independência Nacional e a ingerência nos assuntos internos[11] dos outros Estados[12]. Anunciar-se-ia a separação definitiva da Autoridade Marítima Nacional das Forças Armadas (Marinha Portuguesa).

O Sistema de Autoridade Marítima Nacional (SAM) definido pelo Decreto-Lei n.º 300/84 e revisto pelo Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março concretizou a resposta às "*novas realidades e os novos desafios que se apresentam à segurança marítima*".

De carácter transversal, o sistema integra pelo art.º 2 do referido decreto as "*entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima*", consolidando-se os meios institucionais e organizacionais, os quais a Marinha assumiu como pilar essencial[13]. Foi, no entanto, identificada a necessidade de:

---

[9] A IMO impôs a nível nacional, a necessidade de adoptar "diversas medidas relativas à proteção do transporte marítimo, consagradas no Reg. n.º 725/2004, do Parlamento e do Conselho Europeu, de 31 de março" – consagradas no Decreto-Lei n.º 226/2006 de 15 de novembro.

[10] Agência Europeia de Segurança Marítima (EMSA), *Um Transporte Marítimo mais Seguro e menos Poluente na União Europeia,* Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006, p. 1.

[11] Jorge Bacelar Gouveia, Manual…, cit., pp. 148.

[12] Art. 6º, Lei n.º 1/82, de 30 de setembro.

[13] Art. 34º do Decreto-Lei nº 49/93 de 26 de fevereiro.

> "(…) *reforçar a eficácia de articulação de todas entidades intervenientes e responsáveis pelo espaço marítimo, dos quais a autoridade marítima, as autoridades portuárias e organismos vocacionados para a protecção ambiental*".
>
> Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março

Destaca-se assim, a carência de mecanismos capazes de efetivar o cumprimento dos desígnios reconhecidos. A concorrência de entidades civis, militares, órgãos técnicos e autoridades policiais com distinta sobreposição de responsabilidades, pôde fazer ocorrer situações de potencial conflitualidade de interesses e inércia na tomada de decisão aquando o cumprimento das atribuições[14] constitucionalmente previstas.

Das várias transgressões passíveis de registo no nosso tão vasto espaço marítimo referem-se as de segurança e controlo da navegação; a preservação e proteção dos recursos naturais; preservação e proteção do património cultural subaquático e do meio marinho; prevenção e combate à poluição; assinalamento marítimo; ajudas e avisos à navegação; fiscalização das atividades de aproveitamento económico dos recursos vivos e não vivos; salvaguarda da vida humana no mar e salvamento marítimo; proteção civil com incidência no mar e na faixa litoral; a imigração ilegal; a proteção da saúde pública; a prevenção e repressão da criminalidade, nomeadamente no que concerne ao combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria; segurança da faixa costeira no domínio público marítimo e das fronteiras marítimas fluviais[15].

Encerradas as incumbências do Sistema de Autoridade Marítima (SAM), depreende-se que assumem uma dinâmica transversal no que toca à execução do "*poder público de autoridade marítima*": compreendendo-se a Autoridade Marítima Nacional, a Polícia Marítima, Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Inspeção-Geral das

---

[14] Art. 6º do Decreto-Lei nº 43/2002, de 2 de março.

[15] N.ºs 1 e 2 do art. 6º do Decreto-Lei nº 43/2002, de 02 de março.

Pescas, o Instituto da Água, o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, as Autoridades Portuárias e a Direção-Geral da Saúde[16].

O âmago da questão centrar-se-á na apresentação compreensiva da evolução legislativa da relação entre a Autoridade Marítima e as demais entidades concorrentes para a prossecução do interesse público no espaço marítimo[17], sendo clarificada a intervenção interministerial no presente e de que forma é articulada de acordo com os princípios Constitucionais em vigor[18].

Política de Defesa Nacional

O n.º 2º do art. 2º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro estabelece como bases de administração direta do Estado os serviços[19] cujas atribuições decorrem no "*exercício de poderes de soberania, autoridade e representação política do Estado (…)*", assegurando-se como princípios os da "*unidade e eficácia*" na ação da Administração pública e os da "*racionalização de meios, da eficiência na afectação de recursos públicos*", entre outros, mas todos sem prejuízo das leis orgânicas afetas a cada Força Armada ou militarizada.[20]

Nesta sequência, os serviços referidos atuam com:

> "*obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins*".
>
> n.º 1 do art.º3 do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro

Na presente exposição crítica, revela-se o quadro Constitucional que garante a devida articulação eficiente e racional que transpõe o desígnio nacional de uma Autoridade marítima capaz de dispôr de

---

[16] Ibid, n.º 1 do art. 7º.

[17] Jorge Bacelar Gouveia, Manual…, cit., pp. 158.

[18] Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Constitucional*, II, 6ª ed., Lisboa, Almedina, 2016.

[19] N.º 1 do art. 266.º da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto (CRP).

[20] N.º 3 do art.º 2 da Lei 4/2004, de 15 de janeiro.

meios e eficiência que assegure as funções de Estado dependentes de mais de um serviço ou organismo. Pelos n.ºs 2 e 3 do art.º 9 do referido Decreto-lei, o modelo de funcionamento em rede deverá ser adotado como princípio,

"*Independentemente do seu carácter intra ou interministerial*".

O Programa do XIX Governo Constitucional estabeleceu um conjunto de opções e medidas estruturantes para a defesa nacional, determinando a necessidade de revisitar o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de janeiro. No tocante ao espaço estratégico de Defesa Nacional, o n.º 6.3 indicou justamente como ameaças a importância de interesse estratégico prioritário, no quadro constitucional e legal:

"*às ações de fiscalização, deteção e rastreio do tráfico de droga nos espaços marítimo e aéreo sob jurisdição nacional, auxiliando as autoridades competentes no combate a este crime; À utilização dos meios disponíveis, nomeadamente no quadro do Sistema da Autoridade Marítima, para auxiliar a política de combate às redes de imigração ilegal*".

Efetivamente, ficou estabelecido pela Republicação da Lei Orgânica n.º 1 – A/2009 de 7 de julho, pelo disposto no n.º 2 do art.º 6 que *"A organização das Forças Armadas rege-se por princípios de eficácia e racionalização, devendo, designadamente, garantir:*

d) No âmbito das atribuições afetas ao Ministério da Defesa Nacional, a disponibilização de recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das competências de órgãos ou serviços regulados por legislação própria, nomeadamente a Autoridade Marítima Nacional (…)"

Ainda no mesmo documento, pela alínea e) do art.º 4 incumbe-se às FA o cumprimento da cooperação com as forças e serviços de segurança

tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais; É aquele desígnio cumprido, ao verter-se a intenção proclamada no n.º 1 do art.º 26, onde são assegurados os procedimentos facilitadores da interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como a utilização de meios, cumprindo-se a devida articulação[21] pelo Chefe do Estado-maior general das Forças Armadas (CEMGFA) e pelo secretário-geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) (pelo n.º 3).

A cimeira de novembro de 2010, realizada em Lisboa, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) aprovou um novo Conceito Estratégico de defesa e segurança da OTAN. Nessa esteira, reconhecendo a mutação dos equilíbrios de poder à medida que novos polos emergem e os Estados Unidos da América reformulam as suas prioridades geoestratégicas na direção do Pacífico e Ásia, diversos países aliados procederam à revisão dos respetivos conceitos estratégicos de segurança e defesa.

Obedecendo ao aprovado posteriormente pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril, foi aprovado o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), respeitante à manutenção da soberania nacional, neutralização de ameaças e riscos à segurança nacional, identificando-se a necessidade de "*adaptar e racionalizar estruturas*", "*rentabilizar meios e capacidades*", reconhecendo que as "*exigências das respostas ao atual quadro de ameaças e riscos tornam indispensável que se tenha em conta a necessária capacidade de crescimento do sistema de forças, quando necessário, por convocação ou mobilização*".

Como linhas de ação, salienta-se a aprovação pela Resolução de Conselho de ministros n.º 26 de 2013, de 11 de abril, da reforma "*Defesa 2020*"[22], no cumprimento das alíneas d) e g) do art.º 199 da CRP, tornando-se necessário porém, assegurar um "*conjunto coerente e integrado de respostas que consubstanciam funções estratégicas de*

---

[21] N. 2º do art. 4º da Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho.

[22] Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril, foi definido novo modelo para a Defesa Nacional com um claro aumento de eficiência das estruturas.

previsão e antecipação, proteção, (…), para os quais são necessárias (…) os meios essenciais para a prossecução das missões prioritárias das Forças Armadas"[23]. Com efeito, o Conceito Estratégico Militar (CEM) aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional e pelo Conselho Superior da Defesa Nacional, em 2014, incumbiu à Marinha *"as atribuições cometidas à Armada no âmbito do Sistema de Autoridade Marítima"*.

Segue-se o Decreto-Lei n.º 183/2014 de 29 de dezembro, no qual, organicamente, a Autoridade Marítima Nacional (AMN) funciona como outra estrutura na dependência do Ministério da Defesa[24]. O Ministro da Defesa Nacional define as orientações e execução daquele sistema[25] nas atividades de âmbito nacional nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições em si definidas. Tendo em vista a contribuição da sua Lei orgânica e pela alínea g) do n.º 2 do art.º 2 do Decreto-Lei n.º 185/2014 de 29 de dezembro, a Marinha contribui para a missão da AMN, disponibilizando "*recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das competências de órgãos e serviços*".

Autoridade Marítima Nacional

No Séc. XVI a figura do patrão *D'EL Rei* permanece até meados dos Séc. XVII e XVIII, momento em que a transição nominal de patrão-mor para "*capitão de porto*" acompanha, já desde 1852, a separação do litoral em distritos marítimos assegurada funcionalmente por aquele último, de título honroso que regista a primeira nomeação eventualmente em 1806[26]. No entanto, acresce que entre as suas funções, pouco mais se incluía do que a simples matriculação das embarcações nas respetivas áreas designadas.

---

[23] Proposta de Lei n.º 222/XII, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho.

[24] Alínea a) do art. 7º do Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro.

[25] Ibid, art.º 22.

[26] Luís da Costa Diogo, José António Velho Gouveia Benavente e Tiago Silva, *O Capitão do Porto. Mais de 4 séculos de autoridade marítima ao serviço das comunidades*, CXXXIX, Lisboa, Anais do Clube Militar Naval, 2009, pp. 685 e ss.

Em 1811 surge o Regulamento da Capitania do Porto de Lisboa. Por decisão da Rainha publicada em 1839 pela Portaria de 25 de janeiro, foi aprovado o Regulamento de Polícia e dos Portos enquanto garantia dos direitos e deveres dos capitães dos portos, cujo diploma ainda hoje é considerado o primeiro de vários códigos de regulamentação marítima, cujo formato, no decorrer dos séculos XIX e XX, veio a conhecer diversas versões, das quais as mais significativas as de 1884, 1892, 1919, 1926 e 1972, cujas bases ainda hoje subsistem.

Assim, conforme atrás referido, o exercício da Autoridade Marítima faz-se há mais de 450 anos, 200 dos quais na figura do capitão de porto, situando-se entre um dos títulos mais antigos que exercem a soberania Nacional. Há que perceber o porquê do modelo, e as razões que sempre sustentaram, ao longo dos séculos XIX e XX, a sua subsistência jurídico-administrativa e estrutural, obviamente com as atualizações e readaptações funcionais que necessariamente conheceu. O cargo criado, veio fazer jus ao acréscimo do comércio marítimo associado ao sentimento de insegurança portuária e o aumento de capacidade de navios para transportar cargas.

A razão de se criar um cargo mais estruturado e com maior autoridade nos portos teve que ver com o acréscimo de poderes que sentiu a necessidade de se afirmar face ao incremento do comércio externo, a situações respeitantes à insegurança portuária e ao aumento das capacidades dos navios para transportar cargas.

Apenas em 1859, a par da reorganização do Ministério da Marinha (decreto de 6 de outubro daquele ano) se previu a atribuição de funções de "*(…) polícia dos portos, da navegação e pescarias marítimas*", aproximando-se das actualmente previstas em constituição.

No decurso Constitucional, desde 1982 pelos n.ºs 4 e 5 do art.º 275 que as Forças Armadas "(…) *estão ao serviço do povo português* (…)", *podendo "(…) colaborar, nos termos da lei, em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações*".

Mantendo-se desde 1982 a conceção Constitucional relativamente aquele aspeto, apenas na quarta revisão Constitucional em 1997 se registaram alterações relativamente à capacidade de atuação das Forças Armadas, assim:

> "*6. 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*".
>
> N.º 6 do art.º 275, Lei Constitucional n.º 1/97
> de 20 de setembro

A definição de Autoridade Marítima Nacional surge como a entidade responsável "*(…) pela coordenação das atividades, de âmbito nacional, a executar pela Armada, pela Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e pelo Comando-Geral da Polícia Marítima (CGPM), nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições definidas no Sistema de Autoridade Marítima, com observância das orientações definidas pelo Ministro da Defesa Nacional, que aprova o orçamento destinado à AMN*"[27].

Ao nível da autoridade marítima local, é atribuído ao capitão de porto "*a competência de exercer a autoridade do Estado, designadamente em matéria de fiscalização, policiamento e segurança da navegação, de pessoas e bens, na respetiva área de jurisdição (…)*"[28], incluindo, adicionalmente, questões de "*segurança interna*"[29]. Cargo desempenhado por um oficial da Marinha, encontra-se na dependência dos Chefes de departamentos-marítimos (CDM), enquanto órgãos regionais e locais da Direção-Geral da Autoridade Marítima[30], respetivamente nomeados por Despacho do Ministro da Defesa Nacional[31].

Ao nível da estrutura orgânica de Marinha, o Chefe do Estado-Maior da Armada é por inerência a Autoridade Marítima Nacional[32], sendo assessorado pelo Comando operacional da Marinha, o Comando

---

[27] N.º 1 do art. 2º do Decreto-Lei nº 44/2002, de 02 de março.
[28] Ibid, n.ºs 1 e 2 do art. 13º.
[29] Ibid, alínea b) do n.º 2.
[30] Art. 8º do Decreto-Lei nº 44/2002, de 02 de março.
[31] Ibid, art. 18º.
[32] Ibid, n.º 2 do art.º 2.

Naval[33] a que se destinam, nomeadamente as "*(…) atividades de busca e salvamento marítimo*, (…)", a garantia "*em coordenação com a autoridade nacional de navegação e outras entidades, o controlo naval da navegação (…)*" ou ainda "*(…) fiscalização dos espaços marítimos sob jurisdição nacional, (…)*"[34] assegurados a partir das áreas marítimas da sua responsabilidade de acordo com os comandos de zonas marítimas: dos Açores e da Madeira (nas regiões autónomas); do Norte, do Centro e do Sul[35] (no Continente).

Será doravante explicitado de que forma a evolução da Política de Defesa Nacional, bem como do próprio exercício de autoridade marítima tem evoluído, sendo assente no conceito da Marinha do duplo uso, de modo a continuar a garantir a execução de atribuições que existem "*há cerca de 200 anos, de forma ininterrupta, atravessando vários regimes e modelos constitucionais*"[36].

Evolução do Conceito de SAM

> "*As profundas modificações orgânicas operadas após 25 de Abril de 1974, em particular as que concretizaram, a título transitório, a separação institucional das Forças Armadas relativamente ao Governo, determinaram, entre outros, que os assuntos de marinha mercante e das pescas passassem a ser tratados por departamentos governamentais criados para o efeito.(…)*"
>
> Preâmbulo Decreto-lei 300/84, de 7 de setembro

Quanto à dependência orgânica do Sistema de Autoridade Marítima, a alteração descrita pelo n.º 2 do art.º 7 do Decreto-Lei 300/84, de 7 de setembro, "(…) *passa a depender diretamente do Ministro da Defesa*

---

[33] Desempenha ações ao nível do cumprimento das exigências na Autoridade Marítima, conforme previsto no Preâmbulo da Portaria 241/2016 de 5 de setembro.

[34] Lei Orgânica da Marinha, conforme art.º30 do Decreto-lei 43/93 de 26 de fevereiro.

[35] Ibid, art.º 31.

[36] Victor Lopo Cajarabille, *A Constituição da República e a Marinha de duplo uso*, Lisboa, Jornal de Defesa e Relações Internacionais, 2013, pp. 2 e ss.

Nacional, que sem prejuízo do disposto no n.º 1 do art.º 24.º, pode delegar no Chefe do Estado-Maior da Armada". Nesta conceção inicial e directamente dependente da Marinha, é criada a Direção Geral da Marinha com as seguintes atribuições:

> "*A segurança marítima, no que respeita ao tráfego marítimo e fluvial; A salvaguarda da vida humana no mar; o assinalamento marítimo; a fiscalização e vigilância do litoral; a preservação dos recursos vivos; a preservação do meio marinho contra as ações que provoquem a sua poluição; a preservação e proteção dos recursos do leito do mar e do subsolo marinho; a preservação e proteção do património cultural subaquático*". Estas funções concebiam-se sob a forma de chefes de departamentos, delegados marítimos e capitães de porto, todos eles cargos exercidos por oficiais da Marinha. (art.ºs 9, 10, 11).

Tal como previsto na Lei orgânica da Marinha, A Marinha

> "*(…) é o ramo das Forças Armadas destinado ao exercício da vigilância e controlo do mar nas áreas de interesse nacional (…), contribuindo significativamente para a satisfação dos compromissos e responsabilidades assumidos por Portugal, no âmbito das alianças e das organizações de segurança coletiva, com vista a garantir a liberdade do uso do mar*".
>
> Decreto-lei 49/93 de 26 de fevereiro

Realiza ainda missões de compromisso internacionais e missões de interesse público.

Todavia, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 185/96 identificou a necessidade de "*revisão do Sistema da Autoridade Marítima, clarificando a articulação com as diferentes entidades competentes no domínio das costas e águas sob jurisdição portuguesa*", facto enunciado novamente na alínea l) do n.º 3.4 da parte I do Programa do XIII Governo Constitucional. Deste modo, a partir do estabelecido pela alínea g do art.º 199 da CRP, definem-se na RCM acima indicada, as

alterações significativas de orientação que alteraram definitivamente a perspetiva de partida do conceito do SAM aquando a sua conceção:

> *"(…)1 –*
> *a) Clarificar e diluir as zonas conflituais de competência, tendo em vista a eliminação de vazios administrativos e legais;*
> *b) Privilegiar, no imediato, as ações que se prendam com a melhoria da eficiência e eficácia de atuação dos departamentos envolvidos, em especial nas áreas de coordenação do controlo e vigilância;*
> *4 – Redefinir as atribuições, proceder à reestruturação interna e à reformulação do enquadramento orgânico do SAM (…)"*

Após a revisão ocorrida pelo decreto-lei n.º 43/2002, 2 de março alterada pelo Decreto-lei n.º 263/2009, de 28 de setembro, na prossecução do direito da legalidade, os respetivos órgãos e serviços concorrentes para a Autoridade Marítima estão conforme previsto no n.º 1 do art.º 266 da Constituição enquanto garantia da "*prossecução do interesse público*", sendo concretizada (art.º 2) por órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais exercem poderes de Autoridade Marítima. São, no art.º 7 do referido decreto-lei, definidos os órgãos intervenientes:

> "a) Autoridade marítima nacional;
> b) Polícia Marítima;
> c) Guarda Nacional Republicana;
> d) Polícia de Segurança Pública;
> e) Polícia Judiciária;
> f) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
> g) Inspeção-Geral das Pescas;
> h) Instituto da Água;
> i) Instituto Marítimo-Portuário;
> j) Autoridades portuárias;"
>
> art.º 7º do Decreto-Lei 43/2002, 2 de março

Pese embora as entidades diretamente intervenientes na Autoridade Marítima estejam devidamente identificadas no enquadramento Constitucional a partir de 2002, salienta-se a inexistência no referido artigo (art. 7º) da entidade *Marinha*. Porém, a partir do preâmbulo a Marinha é considerada "*como pilar essencial da autoridade marítima*", ou ainda no n.º 2 do art.º 1, no qual claramente se enumeram os serviços e órgãos da Autoridade Marítima:

> (…)"
> *2 – É criada 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".*

Após criada a reforma do SAM pelo Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, foi identificado que "*(…)o exercício da Autoridade Marítima, atenta a natureza das suas atribuições, se insere no quadro constitucional da Administração Pública e do exercício de polícia*"[37]. Note-se ainda que o n.º 2 do art.º 2 do referido decreto se estabelece o "*(…)Chefe do Estado-Maior da Armada por inerência, a AMN e nesta qualidade funcional depende do Ministro da Defesa Nacional*".

Desta feita, para a gestão efetiva dos recursos humanos e materiais poder ser articulada pela Marinha integrada no Ministério da Defesa Nacional, é criada a Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) enquanto serviço garantia dessa satisfação[38].

Aquando o desempenho das funções de capitão de porto e comandante local da polícia marítima[39], para satisfação dessas incumbências, por um lado, pela Marinha, por outro, pela Autoridade Marítima Nacional de entre as 27 capitanias referentes a cada área de jurisdição respetiva, eis que no Decreto-Lei nº 43/2002 ficou consignada a Marinha de duplo uso como efetiva Autoridade Marítima, pois tal como inicia o

---

[37] Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro.

[38] N.º 1 do art. 3º e art.º 7, alteração ao art. 3º do Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro.

[39] N.ºs 1 e 2 do art. 8º do Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro.

seu preâmbulo, "*No âmbito dessa reavaliação, é reconhecido especial relevo à intervenção gradual da Marinha nas denominadas «missões de interesse público», nomeadamente no campo da aplicação e verificação do cumprimento das leis e regulamentos marítimos, em espaços sob soberania ou jurisdição nacionais (entre outros, o controlo de navios, a fiscalização das pescas, o combate à poluição e repressão de outros ilícitos marítimos) (…)*".

Com efeito, a Autoridade Marítima Nacional criada pelo n.º 2 do art.º 1 do Decreto-lei n.º 43/2002, 02 de março, tem como atribuições o cumprimento do previsto em art.º 4, devendo ser assegurada a lei aplicável nos espaços marítimos e no domínio público marítimo, em especial nos sectores: Segurança e controlo da navegação; Preservação e proteção dos recursos naturais; Preservação e proteção do património cultural subaquático; Preservação e protecção do meio marinho; Prevenção e combate à poluição; Assinalamento marítimo, ajudas e avisos à navegação; Fiscalização das atividades de aproveitamento económico dos recursos vivos e não vivos; Salvaguarda da vida humana no mar e salvamento marítimo; Proteção civil com incidência no mar e na faixa litoral; Proteção da saúde pública; Prevenção e repressão da criminalidade, nomeadamente no que concerne ao combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria; Prevenção e repressão da imigração clandestina; Segurança da faixa costeira e no domínio público marítimo e das fronteiras marítimas e fluviais, quando aplicável. A este diploma, acresce ainda a integração[40] do Instituto de Socorros a Náufragos (ISN) e a Direção de Faróis, regulados pelos Decreto-Lei n.º 349/85 de 26 de agosto e Decreto-Lei n.º 594/73 de 7 de novembro, ambos não menos importantes para um articulação eficiente e eficaz a partir da Marinha[41].

A estrutura, organização, funcionamento e competências Autoridade Marítima Nacional ficaram definidas em decreto-lei n.º 44/2002, de 02 de março, no âmbito da reforma do Sistema de Autoridade Marítima (SAM) e do exercício da autoridade do Estado no marno decurso da

[40] N.º 4 do art. 8º do Decreto-Lei nº 44/2002, de 02 de março.

[41] Cfr. Capítulo I do Decreto-Lei n.º 349/85 de 26 de agosto e art.º9 do Decreto-Lei n.º 594/73, de 7 de novembro.

Política Marítimo – Portuária Rumo ao Século XXI. Ficou doravante definida a Lei orgânica da Autoridade Marítima Nacional (LOAMN). Ficaram definidos os órgãos e serviços integrantes: a Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM), o Conselho Consultivo (CCAMN), a Comissão do Domínio Público Marítimo (CDPM), que já existia e a Polícia Marítima (PM) integrante da estrutura operacional.

A Polícia Marítima, através do seu Comandante-Geral, é um órgão de polícia criminal criado na dependência do SAM[42] constituída, nos termos do disposto em art.º 15 do Decreto-lei n.º 44/2002, de 02 de março por "(…) *militares da Armada e agentes militarizados*". É sua incumbência:

> "(…) *garantir e fiscalizar o cumprimento da lei nas áreas de jurisdição do sistema de autoridade marítima, com vista, nomeadamente, a preservar a regularidade das atividades marítimas e a segurança e os direitos dos cidadãos*".
>
> n.º 2 do art.º 2 Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro

Por conseguinte, tem-se que Autoridade Marítima é, por definição, o exercício da autoridade do Estado no mar enquanto poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional e no domínio público marítimo. No que concerne ao já exposto conceito de dupla tutela pela Marinha prevista no Decreto-lei n.º 44/2002, de 02 de março, a coordenação administrativa e técnica das atividades marítimas são asseguradas pelo Sistema de Autoridade Marítima (SAM) enquanto entidade "*responsável pela coordenação das atividades de âmbito nacional, a executar pela Armada, pela Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e pelo Comando-Geral da Polícia Marítima (CGPM), nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições definidas no Sistema de Autoridade Marítima* (…)".

[42] Art.º 1 do Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro.

Autoridade Marítima Nacional e Segurança Interna

A integração da Autoridade Marítima concretizada pelo Decreto-lei 44/2002 de 2 de março, tem o seu enquadramento orgânico no âmbito da administração pública (AP), sendo que como força e serviço de segurança[43] não integra os seus cargos dirigentes nesse âmbito[44]. Na Marinha, enquanto ramo das Forças Armadas, não se lhe aplica o estatuto do pessoal dirigente da AP, como estabelecido na Lei n.º 02/2004 de 15 de janeiro, visto inserir-se entre os "*órgãos públicos que exercem funções de segurança interna, nos termos definidos pela Lei de Segurança Interna*" descrito na alínea b) do n.º 5 do art.º 1. Por sua vez, a Lei de Segurança Interna em vigor refere-se à AMN, sendo que as atribuições da DGAM materializadas pelo cargo capitão de porto que acumula o comando local da Polícia Marítima se cumprem também no domínio da segurança interna.

Deste modo, no concertante à dissociação entre segurança interna e externa, no art. 35º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, estabelece-se que:

> "*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*"
>
> Art.º 35 da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto

Para cumprimento do exposto, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna "*tem os poderes necessários à concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas forças e serviços de segurança, à articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas (…)*"[45]. Note-se para o efeito, que os órgãos da Autoridade Marítima Nacional tal como designados pela alínea a) do

[43] Alínea f) do n.º 2 do art.º 14 da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.
[44] Alínea b) do n.º 5 do art.º 1º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro.
[45] Ibid, Alínea d) do n.º 2.

n.º 3 do art.º 25 da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto são considerados "*Forças e Serviços de Segurança*".

Compreende-se, assim, em que medida se torna importante o papel da Polícia Marítima enquanto membro operacional da autoridade marítima. Veja-se o disposto no Decreto-Lei n.º 226/2006 de 15 de novembro, onde ficaram cometidos poderes de polícia e de polícia criminal de especialidade no domínio marítimo, bem como as competências na área da segurança da navegação como é evidente através do preâmbulo e pela alínea b do art.º 4º do referido decreto.

> *"(…) é no âmbito do Sistema de Autoridade Marítima (SAM), designadamente da Autoridade Marítima Nacional (AMN), que se efetuará a coordenação de todos os intervenientes no processo de segurança marítima nos espaços marítimos e portuários nacionais, uma vez que os seus órgãos integram a estrutura orgânica da segurança interna, no âmbito da qual lhe são cometidos poderes de polícia e de polícia criminal de especialidade no domínio marítimo, bem como competências na área da segurança da navegação*
>
> *(…)*
>
> *São competentes em matéria de proteção do transporte marítimo e dos portos, no âmbito do presente decreto-lei:*
> *(…)*
>
> *b) A Autoridade Marítima Nacional (AMN), enquanto cúpula hierárquica da Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM), e as capitanias dos portos como órgãos locais desta, designadamente nas matérias relativas à segurança interna e, igualmente, nas matérias de proteção, de harmonia com o disposto no Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, nos termos previstos no plano de proteção do porto;"*

Evolução Legislativa da Polícia Marítima

Ainda no início do século XX, a lei nº 876, de 13 de setembro de 1919 cria o Corpo da Polícia Marítima do porto de Lisboa, tendo-se

concretizado igualmente nos portos do Douro e Leixões. Com o recrutamento de pessoal concretizado a partir do recrutamento entre os militares da Armada[46] (designados "*cabos de mar*"), sujeitos aos mesmos estatutos disciplinar e de justiça[47]. A sua capacidade de investigação criminal surge através do estabelecido em 1919[48] e mais tarde pelo art.º 181 do Decreto-Lei n.º 33 do Decreto-Lei 252 de 20 de novembro de 1943 onde a polícia marítima"(…) *procederá ao corpo do delito*".

Após o Decreto-Lei n.º 36081, de 13 de novembro de 1946, foi reorganizado o então Ministério da Marinha, integrando a Polícia Marítima no seu quadro de pessoal civil (anexo I art. 1º do referido Decreto-lei). Posteriormente, pelo Decreto-lei nº 265/72, de 31 de julho foram definidas as atribuições do Corpo da Polícia Marítima, nomeadamente no âmbito da investigação criminal, tendo sido o respetivo estatuto militar atribuído com a publicação do DL nº 190/75, de 12 de abril, onde seriam integrados no quadro de militarizados da Marinha, "*o pessoal do QPMM fica sujeito ao foro militar e à disciplina militar, na parte aplicável a militares, atentas as equivalências estabelecidas no quadro anexo a este decreto-lei*"[49].

Posterior à Constituição de 1976, a Polícia Marítima é institucionalizada como consequência da publicação do Decreto-Lei n.º 191/84, de 8 de junho, tendo sido integrada na Direção-Geral de Marinha (DGM) aquando a definição do Sistema de Autoridade Marítima. Especificado no número 2 do art. 1º do Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de setembro os bens e valores daquela entidade na direta dependência do Chefe do Estado-Maior da Armada, as respetivas áreas de intervenção ficaram definidas pelo art. 2º: segurança marítima, a preservação do meio marinho, a preservação e proteção dos recursos do subsolo marinho e do património cultural subaquático, todas elas enriquecidas pelo respetivo carácter policial disposto legalmente através da alínea a), n.º 2 do art.º 8º daquele Diploma.

---

[46] Art.º 4 da lei nº 876, de 13 de setembro de 1919.
[47] Ibid, art.º 7.
[48] Ibid, art.º 3.
[49] N.º 2 do art.º 4.º do Decreto-Lei n 190/75, de 12 de abril.

Após a delegação de competências, em 1985 surge o estatuto do pessoal da polícia marítima tão necessário para o "*(…) assumir e encabeçar as funções de policiamento marítimo no quadro constitucional*". Pelo Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro é criada a polícia Marítima na estrutura do Sistema de Autoridade Marítima (SAM) como "*(…)força policial armada e uniformizada competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM e composta por militares e agentes militarizados da Marinha*"[50]., nomeadamente em matéria de vigilância da fronteira externa marítima portuguesa[51]. É composta por militares da Marinha e agentes militarizados e dirigida por um comandante-geral.

O pessoal da PM é considerado órgão de polícia criminal para efeitos de aplicação da legislação processual penal, sendo os inspetores, subinspetores e chefes considerados, no âmbito das suas competências, autoridades de polícia criminal[52].

Assim, alterado o estatuto previsto no Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro pelo Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, através do disposto no n.º 2 do art.º 1º, fica agora a PM "(…), *dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM e à AMN* (…)". Neste desígnio, o Comandante-geral da PM passa da mera "*representação*" da PM para a sua "Direção"[53], sendo por sua vez as actividades de "*Inspeção*" e "*poder disciplinar da PM*"[54] com cabimento de recurso hierárquico pela Autoridade Marítima Nacional. Já a atividade relacionada com a *"(…) organização, meios e dispositivos, operações, instrução e serviços técnicos, logísticos e administrativos da PM;*", assim como o exercer das "*competências delegadas pelo Ministro da Defesa Nacional*"[55]. têm cabimento de recurso hierárquico para o Ministro da Defesa Nacional.

---

[50] N.º 2 do art.º 1 do Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro.
[51] N.º 1 do art.º 2 do Decreto-Lei n.º 190/75, de 12 de abril.
[52] Art.º 2 do Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro.
[53] Alínea a) do n. 1º do Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro.
[54] N.º 2 do art.º 3 do Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro.
[55] N.º 3 do art.º 3 do Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro.

Articulação do SAM com as demais entidades

A bem definida delimitação entre segurança Interna e Defesa Nacional estabelecida logo em 1982 faz desde logo compreender a lógica subsidiária proposta no presente ensaio.

O exercício da Autoridade Marítima não é exclusiva pertença e exercício das Forças Armadas, mas a primeira, uma vez independente da segunda, recebe contribuições em pessoal e meios, de acordo com os princípios mais fundamentais e triviais da administração pública, incluindo o dever de cooperação, evitando a duplicação de esforços.

Assim, no cumprimento dos princípios mencionados, já desde a criação da Polícia Marítima na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima pelo Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro que surge a necessidade de *"(…) colaboração com as demais forças policiais, garantir a segurança e os direitos dos cidadãos"*[56].

Logo em 2006 surge pelo Decreto-Lei n.º 226/2006 de 15 de novembro a necessidade de especificar a matéria de âmbito policial e segurança na intervenção designada à Autoridade Marítima Nacional.

Conforme a já identificada composição pelo art.º 7 do Decreto-Lei 43/2002, 2 de março e as suas entidades intervenientes, importa definir, de acordo com cada uma das orgânicas e diplomas base de organização, de que forma é concretizada aquela articulação operacional e funcional. Para efeitos da presente exposição, serão consideradas as entidades que cumprem poderes de polícia e segurança, tal como consolidadas pelo Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro, intervenientes para o exercício de *"(…) ações de vigilância e fiscalização no âmbito das respetivas atribuições e competências (…) através das estruturas e procedimentos definidos no presente decreto regulamentar"*[57]. São elas:

> *"(…) os órgãos e serviços da Marinha/Autoridade Marítima Nacional (AMN), Força Aérea Portuguesa (FAP), Guarda Nacional*

[56] N.º 3 do art.º 1 do Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro.

[57] N.º 1 do art.º 2 do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

Republicana (GNR), Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Polícia Judiciária (PJ), Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), Autoridade de Saúde Nacional (ASN), Instituto da Água (INAG) e Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM)[58].

Dos anteriormente referidos, importa salientar as entidades mencionadas que exercem funções de segurança interna e simultaneamente do Sistema de Autoridade Marítima, referidos na Lei de Segurança Interna n.º 53/2008 de 29 de agosto: Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Inspeção-Geral das Pescas, o Instituto da Água, o Instituto Marítimo-Portuário e as Autoridades Portuárias[59]. No âmbito do presente trabalho, e dada a especificidade própria das atividades das entidades de carácter policial e criminal serão explicitadas a Guarda--Nacional Republicana, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Polícia de Segurança Pública, todas elas intervenientes numa atividade no domínio marítimo cada vez mais comprovadamente eficaz[60].

Guarda Nacional Republicana (GNR)

A Guarda-Nacional-Republicana é uma "*força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas*"[61]. Apenas criada desde 2009, a Unidade de Controlo Costeiro integrada na Guarda exerce atividade circunscrita às 12 milhas de costa, (mar territorial) sendo que assume competências específicas de

[58] Art.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

[59] N.º 2 do art.º 25 da Lei de segurança Interna n.º 53/2008, de 29 de agosto.

[60] *Operação conjunta da Polícia Marítima, PSP, ASAE e SEF*, Nauticapress.com, 2014.

[61] N.º 1 do art.º 1 da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro

fiscalização[62], vigilância, patrulha e interceção marítima[63] articuladas com a Autoridade Marítima Nacional[64].

De forma complementar, pelo art.º 51 do referido estatuto, não deve "*(…) prejudicar o exercício das atribuições legalmente previstas de outras entidades, designadamente a Autoridade Marítima Nacional, em matéria de proteção do transporte marítimo e dos portos*".

Possui, todavia, competências e ações transversais a demais entidades:

> "*(…) sob coordenação do SEF, todas as ações de vigilância e fiscalização nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional em matéria de imigração ilegal e tráfico de seres humanos, podendo exercer as respetivas medidas cautelares necessárias e adequadas*"[65].

> "*(…) sob coordenação da Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), ações de vigilância e fiscalização nas instalações portuárias em matéria de tráfico ilícito de mercadorias e bens, podendo exercer as medidas cautelares necessárias e adequadas*"[66].

> "*(…) sob coordenação da ASN no quadro das suas competências de sanidade marítima internacional, (…), para proteção da saúde pública*"[67].

> "*(…) sob coordenação da ASAE relativamente às matérias da sua competência, nomeadamente fiscalização das atividades económicas*"[68].

---

[62] Alíneas e) e f) do n.º 2 da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.
[63] Ibid, alínea c) do n.º 2.
[64] Ibid, n.º 2 do art.º 53.
[65] N.º 1 do art.º 6 do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.
[66] Ibid, n.º 1 do art.º 7.
[67] Ibid, n.º 1 do art.º 8.
[68] Ibid, nº 1 do art.º 9.

> *"(…) participa nas operações a realizar, sob coordenação do órgão local da Direção-Geral da Autoridade Marítima ou do centro coordenador de busca e salvamento marítimo competente, com o envolvimento da Autoridade Nacional de Proteção Civil, sempre que tal se justifique, em termos a definir por protocolo"*[69].

Quanto às capacidades de vigilância de que dispõe, pelo n.º 1 do art.º40 da referida lei, a UCC (Unidade de controlo costeiro) "*(…) em toda a extensão da costa e no mar territorial, com competências específicas de vigilância, patrulhamento e interceção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas, competindo-lhe, ainda, gerir e operar o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC)".*

Na sua Orgânica, ainda pelo n.º3 do mesmo artigo, prevê-se como possibilidade o seu comandante ter o posto de *"(…) major-general ou, quando o nomeado for oficial da marinha, contra-almirante, e é coadjuvado por um 2.º comandante".*

Quanto à territorialidade da sua ação[70], através do disposto pela alínea d, n.º 2 do art.º 3 e pelo n. º4 do art.º5 da lei orgânica, está estabelecido que na zona contígua (24 milhas marítimas) a guarda pode:

> "(…) *d) Prevenir e investigar as infrações tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como fiscalizar e controlar a circulação de mercadorias sujeitas à ação tributária, fiscal ou aduaneira*".

Ainda pelo preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro ficou estabelecido que a GNR "(…)*exerce missões em toda a costa, no mar territorial e na zona contígua, cometendo-lhe a lei competências específicas de vigilância, patrulhamento e interceção marítima ou terrestre (…)"*

---

[69] Ibid, n.º 1 do art.º 14.

[70] Art.º 5 da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

Assim, dadas as limitações a nível operacional a partir dos meios de que dispõe[71], bem como a inexistência pessoal habilitado a operar a maiores distâncias de costa, a guarda coloca em causa o cumprimento do disposto no n.º 4 do art.º 5 da sua orgânica na zona contígua, no respeitante aos "(…) *casos de infrações aduaneiras e fiscais*"[72].

A atuação da GNR, na prossecução do princípio da necessidade, deverá "*(…) promover as ações de fiscalização e controlo de circulação de mercadorias sujeitas à ação fiscal e aduaneira, fora das instalações portuárias, bem como promover no mesmo âmbito as ações de fiscalização previstas na legislação referente a embarcações de pesca, podendo realizar ações de interceção marítima quando tal se revele necessário*[73]".

Até à data, frutuosa[74] é a colaboração entre a Marinha/AMN e a GNR. Neste desígnio, revela-se ineficaz a limitada ação face à"*(…) pequena distância da costa contra ilícitos vários, estando mais vocacionadas para o combate às infrações fiscais e aduaneiras.(…)*[75]".

Polícia Judiciária (PJ)

> "*A polícia judiciária, abreviadamente designada por PJ, corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado nos termos da lei, é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa*"[76]. Tem competências que se integram essencialmente no âmbito criminal, pelo que, sumariamente se centram na criminalidade complexa e organizada, sendo dotados de capacidades *"(…)*

---

[71] LUSA, *20 lanchas asseguram fiscalização e controlo marítimo no futuro SIVICC*, 2008.

[72] Alínea b) do n.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

[73] N.º 3 do art. 13º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

[74] Maria José Silva, *GNR transporta droga a bordo da Corveta para incineração*, Tribunal das ilhas online.

[75] Victor Lopo Cajarabille, *A Segurança no Mar Português*, 2009, Lisboa, Nação e Defesa, pp. 101 e ss.

[76] Art. 1º da Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto.

de informação necessária à caracterização, identificação e localização das situações(…)"[77].

Posterior os exposto pela alínea e) do art.º 7 do Decreto-lei 43/2002, de 2 de março, oficializou-se em 2003[78] o diploma de articulação operacional entre a Marinha e a polícia judiciária, que no âmbito da Autoridade Marítima já trouxe resultados muito frutíferos, essencialmente, na deteção antecipada do tráfico de estupefacientes em alto mar[79].

No concernante à sua área de atuação, salienta-se a sua capacidade de *"(…) adoção de medidas de fiscalização e de polícia na zona contígua (ZC), (…) incluindo a interdição de acesso à ZC de navios e embarcações comunitárias e de países terceiros", quando em causa "(…)ilícitos penais envolvendo tráfico e ou transporte de estupefacientes e substâncias proibidas"*.[80].

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)

"*O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, abreviadamente designado por SEF, é um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa e que, no quadro da política de segurança interna, tem por objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios*".

N.º 1 do art.º 1 da Republicação do Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro

---

[77] Nº 3 do art. 4º da Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto.

[78] Luís Forra, *Assinatura de dois protocolos: Marinha e Judiciária reforçam cooperação no combate aos crimes por via marítima*, 2003, LUSA.

[79] Art.º 5 do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

[80] Alínea c), n.º 1 do art.º 10 do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

O Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de Dezembro reiterou pela primeira vez "*(…) as atribuições no domínio do controlo documental da entrada e saída de cidadãos nacionais e estrangeiros nos postos de fronteira terrestres, marítimos,(…) viabilizando uma correta política de imigração e garantir a sua eficaz execução*"[81]. Para prossecução do exposto, dispõe, a partir art.º 49-A do Decreto-Lei n.º 240/2012 de 6 de novembro, da Direção de Fronteiras, entidade à qual compete assegurar o "(…) *cumprimento dos procedimentos inerentes ao controlo da fronteira*"[82]. Por sua vez, através do disposto pelo N.º 1 do art.º 51 pelo anexo II, ficam estabelecidos os postos fronteira marítima dispostos de Norte a Sul de Portugal Continental e Arquipélagos dos Açores e Madeira.

No que dita o enquadramento referente ao movimento de navios estrangeiros que atravessam o mar territorial Nacional, importa referir que este é assegurado a partir da Convenção de aplicação do acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985. Naquele desígnio, conforme estabelecem as medidas de controlo fronteiriço pelo art.º 6 da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, além de se exigir a "(…) entrada e a saída do território português pelos postos de fronteira (…)"[83] , aquelas podem ser tomadas *"(…) a bordo de navios, em navegação, mediante requerimento do comandante do navio (…)*". Com efeito, através do disposto pelo n.º 3 do art.º 6 do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro, "*Compete ao SEF a condução de todos os processos respeitantes a ilícitos no âmbito da imigração ilegal por via marítima*", bem como, no especificamente concernante ao acesso à zona contígua, "(…)*a asilo, imigração ilegal e tráfico de seres humanos, auxílio à imigração ilegal e associação de auxílio à imigração ilegal*".[84]

Polícia de Segurança Pública (PSP)

Sem qualquer referência desta força pelo Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro, embora entidade prossecutora de

---

[81] Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de dezembro.
[82] Alínea a) do art.º 49-A do Decreto-Lei n.º 240/2012, de 6 de novembro.
[83] N.º 1 do art.º 6 da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho.
[84] Alínea d) do art.º 10 do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

Autoridade Marítima[85] mostrou-se não raras vezes eficaz a sua atuação facilmente comprovada mesmo pelos órgãos de comunicação social[86]. O poder de Autoridade Marítima da PSP apenas se exerce quanto a infrações e crimes limitados ao espaço portuário onde tenha jurisdição. Com efeito, pelo respetivo estatuto, o polícia tem *"(…) livre acesso, em todo o território nacional, aos transportes coletivos terrestres, fluviais e marítimos"*.[87]

Com a entrada em vigor do referido diploma de 2007, não foram mencionadas articulações específicas com esta força de segurança, embora frequentes têm sido as solicitações da polícia marítima tendo em vista a sua "*(…) colaboração com as demais forças policiais, garantindo a segurança e os direitos dos cidadãos"*[88].

Conclusões

No presente ensaio, as questões colocadas são respondidas de forma satisfatória, tendo sido orientada a exposição da temática exposta de forma sistematizada e objetiva para o enquadramento Constitucional ao nível do funcionamento em rede intra e inter-ministerial tendo em vista a eficiência de recursos em Portugal, tipicamente de parcos recursos financeiros e a necessidade de articulação entre as demais entidades, suprimindo-se tentativamente a duplicação de meios e esforços[89], contrários aos anseios de desmultiplicação de competências, meios e pessoal que sejam ou possam a vir a ser eventualmente propostos.

Os desígnios internacionais e Nacionais[90] para a orientação da economia do mar e segurança marítima são entendidos como necessariamente concordantes. A existência de leis por si só não é condição suficiente para fazer face à complexidade de ameaças que provêm

---

[85] Alínea d) do n.º 1 do art.º 7 do Decreto-lei 43/2002, de 2 de março.

[86] PSP, *Portimão – 15 Detidos por venda de produtos contrafeitos*, Psp.pt.

[87] N.º 1 do art. 22º do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro.

[88] N.º 3 do art. 1º do Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro.

[89] Cfr. o parecer de Alexandre Reis Rodrigues, *As Forças Armadas na Segurança Interna. O caso específico do domínio marítimo*, Jornal de Defesa e Relações Internacionais, 2015, pp. 4.

[90] Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 (CEDN), de 5 de abril.

do mar, pelo que só a partir de uma estreita cooperação conjunta e interagências à escala internacional.

A implementação de medidas internacionais de segurança e proteção marítima cumpre-se pelo SAM, apresentador de zonas de conflito de competência como enunciado pelos governos, sucessivamente.

O atual modelo de Autoridade Marítima assenta no pressuposto do aumento da cooperação interdepartamental e internacional num ambiente de partilha de informação comum associado a uma capacidade de análise e fusão para a construção de um panorama situacional marítimo sólido. Responde eficaz e rapidamente aos desafios que o sector dos transportes e portos marítimos apresenta.

Assente numa Marinha de duplo uso, os meios da Marinha e da AMN são utilizados racionalmente para missões de interesse público, de apoio à política externa, policiamento e soberania da autoridade do Estado no mar. Para a inexistência de duplicação de esforços existente entre as diferentes entidades policiais e militares colaboradoras do cumprimento de outras missões de interesse, a articulação com o Sistema de Segurança Interna vem cumprir tal desígnio.

Ao nível estratégico, o Conselho Superior de Segurança Interna e o Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal.

No plano operacional, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna atua a partir do Gabinete Coordenador de Segurança e da Unidade de Coordenação Antiterrorismo, designadamente, em situação de Estado de exceção.

Já do ponto de vista táctico, o SAM e o SSI articula a partir do Decreto-regulamentar n.º 86/2007, sendo intervenientes em determinadas matérias o Centro Nacional Coordenador Marítimo[91], que já revelou contributos válidos com impacto internacional[92] (FRONTEX). Localmente, a Comissão Consultiva de Proteção do Porto[93] (CCPP) reúne com agendas atuais, referentes à proteção dos portos[94].

---

[91] Art. 15º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

[92] Manuel Jarmela Palos, *Fronteiras marítimas – celeridade na vanguarda da segurança*, Cluster do mar, 2016.

[93] Art. 3º do Decreto-Lei n.º 226/2006, de 15 de novembro.

[94] Associação dos Portos de Portugal (APP), *Comissão Consultiva de Proteção do Porto de Setúbal discute Ciberterrorismo e imigração Ilegal*, 2017.

O enquadramento legal desenvolvido no presente ensaio a partir da 1ªRevisão Constitucional de 1982 traduz a lógica subsidiária em que se têm exercido as missões de interesse público da AMN sustentadas na Marinha Portuguesa de forma contínua tendo em vista as razões históricas, o domínio técnico e ainda a orientação da Política de Defesa Nacional de racionalização de meios e pessoal.

Como aspetos a melhorar, ficou identificada a necessidade de partilha crítica[95] aos níveis operacional e criminal respeitante às informações marítimas, já que a GNR detém a Unidade de Controlo Costeiro dotada de capacidade *Intelligence* explorada legítima e legalmente por via do SIVICC sem o precioso auxílio dos meios da Marinha/Polícia Marítima que se veem obstruídos ao seu acesso[96]. Face ao exposto, a Autoridade Marítima viu-se obrigada a duplicar esforços a partir do desenvolvimento do programa "*Costa Segura*", estabelecido como prioridade do atual Chefe do Estado-Maior da Armada, por inerência a Autoridade Marítima Nacional Almirante Silva Ribeiro, a cumprir-se até 2018[97].

Para prossecução dos objetivos delineados para a Segurança Interna materializados para a Segurança Nacional, será necessário numa fase posterior incrementar o próprio diploma de criação do SAM com regulamentos de cooperação policial e criminal apoiados num racional integrado entre as diferentes incumbências de carácter operacional e criminal (colaboração da PSP, por exemplo) em conjunto com as capacidades nas Forças Armadas e Autoridade Marítima Nacional, sendo para tal necessário enquadramento Constitucional distante de um racional subsidiário mas orientado para satisfação direta dos objetivos propostos ao nível da garantia da "*liberdade e segurança*" visto tratar-se da garantia dos cidadãos num Estado proclamado de Direito Democrático de crescente intervenção da comunidade civil.

---

[95] Natalie Klein, *Maritime Security and the Law of the Sea*, New York, Oxford University Press, 2011, pp. 211 e ss.

[96] Carlos Varela, *Radares de Costa sem ligação à Marinha*, Jornal de Notícias, 2016.

[97] Roberto Vasconcelos, *Marinha quer todo o país coberto pelo sistema "Costa Segura" até final de 2018*, 2016.

ANEXOS

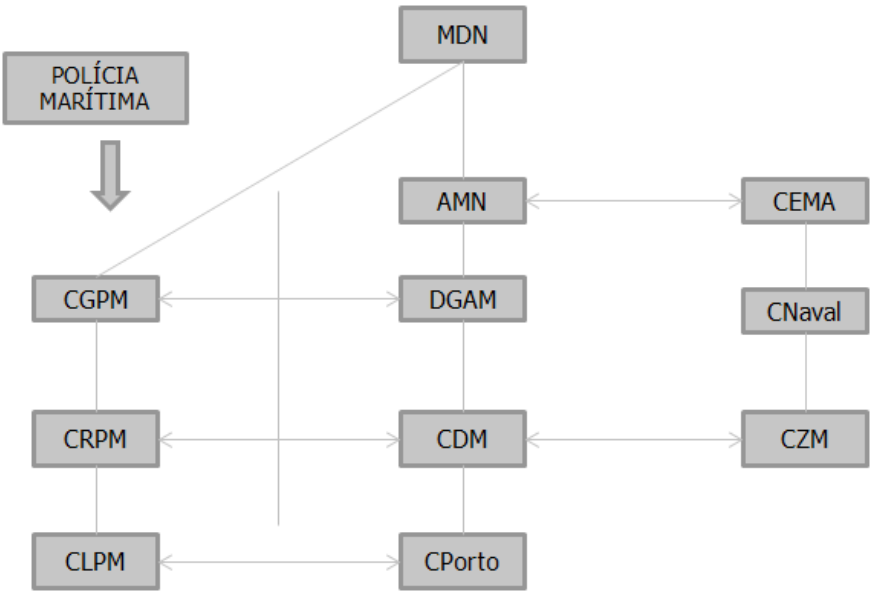

Figura 1 – Processo de Articulação entre a Marinha e AMN

Decreto-Lei n.º 44/2002, 02MAR

BIBLIOGRAFIA

APP. (2017). *Comissão Consultiva de Proteção do Porto de Setúbal discute ciberterrorismo e emigração ilegal*. Obtido em 13 de julho de 20117, de Portosdeportugal.pt: http://www.portosdeportugal.pt/home/-/asset_publisher/Wo43cxnaZhYq/content/comissao-consultiva-de-protecao-do-porto-de-setubal-discute-ciberterrorismo-e-emigracao-ilegal

Beck, U. (1992). *Risk Society*. University of Munich, Germany: SAGE Publications Ltd.

Cajarabille, V. L. (2009). A Segurança no Mar Português. *Nação e Defesa, N.º 122 – 4.ª Série*, 101-115.

Cândido, C. A. (2011). Espaços Marítimos sob soberania ou Jurisdição Nacional. Um Modelo para potenciar o Exercício da Autoridade do Estado no mar. In *Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha.

Decreto Regulamentar. n.º 86/2007, de 12 de dezembro – Articula a Ação das Autoridades de Polícia e Demais Entidades Competentes no âmbito dos Espaços Marítimos sob Soberania e Jurisdição Nacional. (2007). *Diário da República, N.º 239, Série I*.

Decreto-Lei 183/2014, de 29 de dezembro – Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional. (2014). *Diário da República, n.º 250/2014, Série I*.

Decreto-Lei 188/99, de 2 de junho – Altera algumas disposições do Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana e da lei orgânica da citada instituição. (1999). *Diário da República, n.º 128/1999, Série I-A*.

Decreto-Lei 194/2008, de 6 de outubro – Altera o Estatuto do Pessoal da Guarda Nacional Republicana. (2008). *Diário da República, n.º 193/2008, Série I*.

Decreto-Lei 235/2012, de 31 de outubro – Cria no âmbito do Sistema de Autoridade Marítimo Nacional a Autoridade Marítima Nacional. (2012). *Diário da República, n.º 211/2012, Série I*.

Decreto-Lei 248/95, de 21 de setembro – Cria a Polícia Marítima na Estrutura do Sistema de Autoridade Marítima Nacional. (1995). *Diário da República, n.º 219/1995, Série I-A*.

Decreto-Lei 248/95, de 21 de setembro, CRIA, NA ESTRUTURA DO SISTEMA DA AUTORIDADE MARÍTIMA (SAM), A POLÍCIA MARÍTIMA (PM). (1995). *Diário da República, n.º 219/1995, Série I-A*.

Decreto-Lei 290-A/2001, de 17 de novembro – Estatuto Pessoal do Serviço Estrangeiros e Fronteiras. (2001). *Diário da República, n.º 267/2001, 1º Suplemento, Série I-A*.

Decreto-Lei 298/94, de 24 de novembro – Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana. (1994). *Diário da República, n.º 272/1994, Série I-A*.

Decreto-Lei 299/2009, de 14 de outubro – Estatuto do Pessoal Policial da Polícia de Segurança Pública. (2009). *Diário da República, Série I*.

Decreto-Lei 38/2015, de 12 de março – Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional. (2015). *Diário da República, Série I*.

Decreto-Lei 42/2009, de 12 de fevereiro – Competências da Polícia Judiciária. (2009). *Diário da República, Série I*.

Decreto-Lei 43/2002, de 2 de março – Cria o sistema da autoridade marítima – SAM. (2002). *Diário da República, n.º 52/2002, Série I-A*.

Decreto-Lei 44/2002, de 2 de março – Estabelece no âmbito do SAM a AMN. (2002). *Diário da República, n.º 52/2002, Série I-A*.

Decreto-Lei 49/93, de 26 de fevereiro – Orgânica da Marinha. (1993). *Diário da República, n.º 48/1993, Série I-A*.

Decreto-Lei n.º 121/2014, de 07 de agosto – Alteração competências do capitão de porto. (2014). *Diário da República, n.º 151, Série I*.

Decreto-Lei n.º 185/2014 – Conceito Estratégico de Defesa Nacional. (2014). *Diário da República, N.º 250, Série I*.

Decreto-Lei n.º 226/2006 – Medidas Articulação relativas Proteção Portuária. (2006). *Diário da República, N.º 220, Série I*.

Decreto-Lei n.º 81/95, de 22 de abril – Brigadas Anti-crime e Unidade Mistas de Coordenação. (1995). *Diário da República, Série I-A*.

Despacho Conjunto n.º 386/2006, de 9 de maio – Radares portuários do sistema VTS. (2006). *Diário da República, Nº 89, Série II*.

Despacho n.º 4810/2012 – Leitura da Criação do Sistema de Autoridade Marítima. (2012). *Diário da República, N.º 69, Série II*.

Diogo, L. C. (2004). Ameaças Difusas nos Espaços Marítimos sob Jurisdição Nacional. A Autoridade Marítima no Quadro Constitucional da Intervenção dos Órgãos de Estado. *Nação e Defesa, n.º 108*, 80-140.

Diogo, L. d. (1998). O Controlo de Navios pelo Estado do Porto. O Acesso e Permanência nos Portos. *Anais do Clube Militar Naval*, 800-930.

Forra, L. (2003). *Assinatura de dois Protocolos: Marinha e Judiciária reforçam cooperação no combate aos crimes por via marítima*. Obtido em 17 de agosto de 2017, de Lusa: https://www.publico.pt/2003/07/24/sociedade/noticia/marinha-e-judiciaria-reforcam-cooperacao-no-combate-aos-crimes-por-via-maritima-1158568

Gouveia, J. B. (2016). *Manual de Direito Constitucional – Volume I e Volume II*. Lisboa: Almedina.

Klein, N. (2011). *Maritime Security and the Law of the Sea*. New York: Oxford University Press.

Lei 2/2004, de 15 de janeiro – Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado. (2004). *Diário da República, n.º 12/2004, Série I-A*.

Lei 37/2008, de 6 de agosto – Orgânica da Polícia Judiciária. (2008). *Diário da República, n.º 151/2008, Série I*.

Lei 38/2015, de 11 de maio – Interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal. (2015). *Diário da República, n.º 90/2015, Série I*.

Lei 53/2007, de 31 de agosto – Orgânica da Polícia de Segurança Pública. (2007). *Diário da República, n.º 168/2007, Série I*.

Lei 53/2008, de 29 de agosto – Lei da Segurança Interna. (2008). *Diário da República, n.º 167/2008 Série I*.

Lei 92/2009, de 31 de agosto – Funções e Estatuto do pessoal do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2009). *Diário da República, n.º 168/2009 Série I*.

Lei n.º 63/2007 – Orgânica da Guarda Nacional Republicana. (2007). *Diário da República, n.º 167/2008, Série I*.

Lei Orgânica n.º 1-A/2009 – Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas. (2009). *Diário da República, N.º129, Série I*.

Lourenço, N. S. (29 de 04 de 2017). *Série Mar Português: tanto mar para tão pouca marinha*. Obtido de https://www.publico.pt/2012/10/06/politica/noticia/serie-mar-portugues-tanto-mar-para-tao-pouca-marinha-1566092

Medeiros, L. d. (2006). *O Exercício do Poder Público em Espaços de Soberania ou Jurisdição Marítima. Autoridade Marítima*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha. Obtido de Exercício do Poder Público em Espaços de Soberania ou Jurisdição Marítima. Autoridade Marítima.

Operação conjunta da Polícia Marítima, PSP, ASAE E SEF. (17 de dezembro de 2014). Obtido em 13 de julho de 2017, de NauticaPress.com: http://www.nauticapress.com/operacao-conjunta-da-policia-maritima-psp-asae-e-sef/

Palos, M. J. (s.d.). *Fronteiras marítimas – celeridade na vanguarda da segurança*. Obtido em 13 de Julho de 2017, de Clusterdonar.pt: http://www.clusterdomar.com/index.php/temas/soberania/77-fronteiras-maritimas-celeridade-na-vanguarda-da-seguranca

Paulo, J. S. (2015). A Autoridade Marítima Nacional: A Orgânica e Enquadramento jurídico. *Revista de Direito e Segurança, n.º5*.

Portaria n.º 118-B/2016 – Execução da Política Marítima Integrada no Domínio da Vigilância Marítima Integrada. (2016). *Diário da República, n.º 83/2016, 1º Suplemento, Série I*.

PSP. (s.d.). *Portimão – 15 detidos por venda de produtos contrafeitos*. Obtido em 13 de agosto de 2017, de Psp.pt: http://www.psp.pt/Pages/Noticias/MostraNoticia.aspx?NoticiasID=1458

Quivy, R., & Campenhoudt,, V. (2005). Manual de investigação em ciências sociais. (Gradiva, Ed.)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006 – Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar. (2006). *Diário da República, Série I*.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003 – Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas. (2003). *Diário da República — Série I – B*.

Rodrigues, A. R. (2015). As Forças Armadas na segurança interna. O caso específico do domínio marítimo. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 5.

Silva, M. J. (s.d.). *GNR transporta droga a bordo da Corveta para incineração*. Obtido em 17 de agosto de 2017, de Tribunaldasilhas.pt: http://www.tribunadasilhas.pt/index.php/local/item/3150-gnr-transporta-droga-a-bordo-da-corveta-para-incinera%C3%A7%C3%A3o

Varela, C. (24 de outubro de 2016). Radares de Costa sem ligação à Marinha. *Jornal de Notícias, obtido em 03 de julho de 2017, de http://www.asppm.pt/notas-de-imprensa/imprensa/310-marinha-sem-acesso-ao-sivicc*.

Vasconcelos, R. (2016). *Marinha quer todo o país coberto pelo sistema "Costa Segura" até final de 2018*. Obtido em 13 de agosto de 2017, de RTP.pt: http://www.rtp.pt/madeira/sociedade/marinha-quer-todo-o-pais-coberto-pelo-sistema-costa-segura-ate-final-de-2018_3090

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

Rua Professor Carlos Teixeira, n.º 7, 9ª B, 1600-608 Lisboa.

Email: coelho.barata@marinha.pt.

O Decreto nº 147/XIII como demonstração de maturidade democrática: a evolução do paradigma das Informações em Portugal[1]

Decree nº 147/XIII as a demonstration of democratic maturity: the paradigm evolution of Intelligence in Portugal

JOÃO PIRES BARRADAS[2]

Resumo: Face à história constitucional portuguesa, a promulgação do Decreto nº 147/XIII constitui um marco em termos de maturidade democrática da sociedade civil portuguesa e na vida dos serviços de informações, ao permitir que estes tenham acesso aos dados de telecomunicações e *Internet*. Não deixa de ser relevante, no entanto, tentar perceber quais os motivos para que a reforma tentada há dois anos tenha saído gorada pelo Tribunal Constitucional, e a forma como as críticas levantadas foram ultrapassadas no agora aprovado diploma. Esta peça legislativa vem permitir colocar os serviços de informações portugueses no mesmo patamar operacional das agências congéneres de outros Estados-Membros, e servir de mote para revisões futuras à legislação à qual está submetido o aparelho de informações nacional.

Palavras-chave: *Serviços de Informações – Sistema de Informações da República Portuguesa – Serviço de Informações de Segurança – Serviço de Informações Estratégicas de Defesa – Segurança Interna – Interceção de Comunicações – Informações – Estado de Direito – Princípio da Legalidade – Tribunal Constitucional – Ministério Público*.

Abstract: Considering the portuguese constitutional history, the promulgation of Decree nº 147/XIII constitutes a mark of the Portuguese civil society's democratic

---

[1] Entregue: 1.9.2017; aprovado: 20.9.2017.

[2] Mestre em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

maturity and in the life of the intelligence services, by allowing the latter to access telecommunication and internet data. It remains relevant, however, to try and understand the reasons for the Constitutional Court to deny the reform attempted two years ago, and the way the criticism was overpast in the now approved legislation. This legislative piece allows Portuguese intelligence services to achieve the same operational standards as counterpart agencies in other member States, and serve as basis for future revisions to the legislation to which the national intelligence apparatus is subjected.

Key words: *Intelligence Services – Portuguese Republic Intelligence System – Security Information Service – Strategic and Defense Information Service – Homeland Security – Communications Interception – Intelligence – Rule of Law – Prosecution Principle – Constitutional Court – Public Prosecutor.*

Introdução

A recente promulgação por parte do Presidente da República do Decreto nº 147/XIII da Assembleia da República constitui um marco na vida dos Serviços de Informação e, de modo geral, da cultura de segurança em Portugal. A peça legislativa agora promulgada é fruto do labor de décadas, de sensibilização para as necessidades operacionais dos Serviços de Informações, do seu enquadramento no aparelho nacional e comunitário de Segurança e Defesa, da importância do desenvolvimento tecnológico no combate às formas mais sofisticadas de criminalidade, com um impacto cada vez mais transnacional.

O agora permitido acesso a dados de telecomunicações e *Internet* pelos oficiais de informações do Serviço de Informações de Segurança e do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa vem aproximar os serviços de informações nacionais do patamar operacional dos serviços congéneres a nível internacional, com melhores ferramentas para a produção de informações abrangentes, completas e fidedignas.

Neste estudo, pretendemos demonstrar onde o excesso de zelo do Tribunal Constitucional manietou os serviços de informações, pretendendo ainda identificar quais os pontos fortes do diploma agora

aprovado, e quais as áreas que deixou por abordar, potencialmente desperdiçando oportunidades.

A dicotomia Segurança/Democracia é uma relação paradoxal, ínsita ao conceito de Estado de Direito. Se atentarmos no desenvolvimento do conceito do contrato social, subjacente à mesma está a alienação, por parte do Homem, de alguns dos seus direitos e liberdades naturais em prol de uma autoridade superior, que por sua vez se encarregaria de proporcionar uma existência segura numa ordem social.

A dicotomia Segurança/Democracia está precisamente na exacta medida de direitos e liberdades que os cidadãos estão dispostos a abdicar de forma a garantir a segurança da sociedade, sem sentirem que a sua esfera de liberdade está a ser excessivamente comprimida.

Ora, com base neste entendimento, assistimos ao desenvolvimento de toda a estrutura do Estado de Direito, que pretendeu precisamente criar um manancial de garantias aos cidadãos de proteção da sua posição jurídica, quer perante o Estado em si mesmo (através do que hoje conhecemos como Direitos, Liberdades e Garantias, que encontramos consagrados em praticamente todos os textos constitucionais), quer perante terceiros (desde logo, através dos tribunais e das forças e serviços de segurança).

Atentando no caso concreto do Direito Constitucional Português, estas características evidenciam-se desde logo no artº 1º da CRP, onde se estabelece que "Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana", pretendendo-se assim, como nos dizem Jorge Miranda e Rui Medeiros, estabelecer esta mesma dignidade da pessoa humana enquanto limite último e fundamento da própria ação do Estado[3], sendo esta ideia identificada como "tarefa fundamental do Estado" na alínea b) do art. 9º da CRP, apenas podendo estes mesmos direitos, liberdades e garantias ser restringidos "nos casos expressamente previstos na Constituição" (art. 18º, nº 2, da CRP).

Ora, se entendermos, como entendemos, a salvaguarda dos direitos liberdades e garantias como uma questão de interesse público, podemos estabelecer a nossa visão, na esteira de Jorge Miranda, do "interesse

[3] Miranda, Jorge/Medeiros, Rui, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, Coimbra Ed., Coimbra, 2005, p. 53.

público como causa dos atos da função administrativa"[4]. Ou seja, toda a atividade do Estado se pauta pela prossecução do interesse público, podendo o mesmo decorrer das normas constitucionais e dos princípios que acima explanamos, de necessidades da comunidade em cada momento histórico, que podem ocorrer de forma temporária ou materializarem-se de forma perene a partir de determinado momento, etc. Importa sempre ter em mente a pluralidade de atribuições prosseguidas pela entidade "Estado", daí a miríade de instituições que atuam em sua representação, prosseguindo interesses diferentes ou, em certos casos, um determinado tipo de instituições diferentes a prosseguir as mesmas tarefas. Por conseguinte, a função administrativa do Estado representa uma atividade pública relacionada com a satisfação das necessidades coletivas do Estado-Sociedade, cuja responsabilidade recai sobre organismos administrativos, que não são, tendencialmente, legitimados em termos democráticos, como explica Bacelar Gouveia[5].

No que concerne, especificamente, às garantias de segurança proporcionadas pelo Estado aos indivíduos que o integram, podemos discernir duas componentes importantes: a manutenção da ordem pública e, abarcando esta primeira, a proteção do Estado de Direito. Apesar das garantias constitucionais anteriormente mencionadas, o Estado gizou ainda entidades cujo foco essencial é proporcionar a continuidade dessa ordem pública e a proteção do Estado de Direito, tendo sempre presente o equilíbrio de valores que é necessário observar nestas situações, onde, muitas vezes, podemos encontrar em conflito direitos fundamentais (como, por exemplo, a segurança coletiva em confronto com a segurança individual, o direito à reserva da intimidade da vida privada contra a prossecução da verdade material, em última análise, a liberdade em confronto com a segurança). Efetivamente, Diogo Freitas do Amaral, na senda da classificação defendida por Bernard Gournay, separa essas atribuições em três categorias, a saber: as atribuições principais, as atribuições auxiliares e as atribuições de comando.

---

[4] Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, V, 4ª ed., Coimbra Ed., Coimbra, 2010, p. 30.

[5] Gouveia, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, II, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2009, p. 1229.

No âmbito do nosso estudo, relevam essencialmente as atribuições principais do Estado, na qual se incluem a defesa nacional, relações externas, segurança interna, justiça, entre outras[6].

Precisamente para a prossecução destas atribuições, são criadas instituições com o propósito específico de atingir os fins a que o Estado se propõe nestas áreas. A título de exemplo, falamos das Forças Armadas, no caso da defesa nacional; no caso da justiça, tribunais, Ministério Público, serviços prisionais, etc.; atribuições que relacionamos com fins de segurança interna e salvaguarda do Estado de Direito, são funções acometidas às forças e serviços de segurança.

Todas estas instituições estão, naturalmente, inseridas na administração central direta do Estado. Tal inserção decorre dos próprios valores fundamentais do Estado de Direito, pois tendo em conta os bens jurídico-penais em causa, desde logo, a paz pública, a segurança externa do Estado, realização e preservação do Estado de Direito e das suas instituições[7], em última análise o património, a vida e integridade

---

[6] Amaral, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, I, 3ª Ed., 2010, Almedina, Coimbra, p. 234. No mesmo sentido, Oliveira, Fernada Paula/Dias, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª Ed., Almedina, Coimbra, 2015, p. 64-65. Distinguindo já as necessidades coletivas em **essenciais** (como a comunicação e a segurança, ou seja, necessidades que se reportam a condições de existência da própria sociedade, à defesa da existência e do desenvolvimento normal da própria sociedade organizada, e por outro a preservação da vida, da saúde, da liberdade, da honra, da atividade e do património de cada um dos seus membros) e as **instrumentais** (o processamento regular da prestação de bens e serviços graças aos quais lhes será possível suprir outras necessidades, de cariz individual), sendo que a Administração Pública seria a atividade através da qual o Estado e outras entidades públicas procuram assegurar a satisfação regular das necessidades coletivas de segurança e bem-estar dos indivíduos, empregando racionalmente os recursos adequados, Caetano, Marcello, *Manual de Direito Administrativo. Introdução. Organização Administrativa. Actos e Contratos Administrativos*, I, 10ª Ed., Coimbra Ed., Lisboa, 1973, p. 2-5.

[7] Dias, Jorge de Figueiredo, *Comentário Conimbricense do Código Penal. Parte Especial. Artigos 202º a 307º*, II, Coord: Jorge de Figueiredo Dias, Coimbra Ed., Coimbra, 1999, p. 1157; Caeiro, Pedro, *Comentário Conimbricense do Código Penal. Parte Especial. Artigos 308º a 386º*, III, Coord. Jorge de Figueiredo Dias, Coimbra Ed., Coimbra, 2001, p. 186, 232-238; Albuquerque, Paulo Pinto de, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 2ª Ed., Universidade Católica Ed., Lisboa, 2010, p. 838, 879, 885.

física, no que à prevenção e combate ao terrorismo e à criminalidade organizada internacional diz respeito, deve a proteção destes bens estar alocada ao Estado pois, como refere Alice Feiteira, "a abrangência das políticas públicas da segurança e prevalência da segurança como bem jurídico sobre outros valores reflete a perspetiva de que certos bens tornam indispensável uma mais forte proteção do Direito, o que se traduz na adoção de medidas que visam conformar atividades e o exercício de direitos com o objectivo de prevenir e minimizar riscos públicos. A atividade da administração pública de segurança reconduz-se, em diversas áreas, aos domínios da previsão e antecipação de riscos e ameaças"[8].

Outro aspeto importante a relevar é a questão da transparência e da, em nosso entender mais importante, *accountability*, aspetos indissociáveis da atividade administrativa, que servem de postulado da atuação legal da mesma.

Serviços de Informações: enquadramento e funções

Integrados nos serviços de segurança estão os Serviços de Informações, concretamente o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e o Serviço de Informações de Segurança (SIS). A Lei Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto), no seu art. 25º, nº2, apenas refere o SIS enquanto uma das entidades que exerce funções de segurança interna, o que se compreende pela circunstância de o SIED pretender ser um serviço cuja orientação é a recolha de informações para a segurança externa do Estado Português, como estabelecido no art. 3º, nº 2 da Lei Orgânica do Sistema de Informações da República Portuguesa (Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro).

A Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (Lei n.º 30/84, de 05 de setembro), adjudica a estes serviços as seguintes

---

No mesmo sentido, Garcia, M. Migues/Rio, J.M. Castela, *Código Penal. Parte geral e especial com notas e comentários*, Almedina, Coimbra, 2014, p. 1116, 1144, 1149.

[8] Feiteira, Alice, "Administração Pública da Segurança", *Enciclopédia de Direito e Segurança*, Coord. Jorge Bacelar Gouveia/Sofia Santos, 2015, Almedina, Coimbra, p. 18.

competências: ao SIED são-lhe atribuídas funções de "produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português" (art. 20º do referido diploma), ao passo que ao SIS são indicadas tarefas de produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna, mas com o intuito específico de prevenção "da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de Direito constitucionalmente estabelecido" (art. 21º do mesmo diploma). No caso concreto das tarefas que estão atribuídas ao SIS, denotam-se a importância dos bens jurídicos em causa, dos valores que se pretendem salvaguardar, a saber: a tutela da autonomia estadual e da reserva dos assuntos do Estado face ao estrangeiro, realização e preservação do Estado de direito constitucionalmente estabelecido; a condigna representação do Estado; a segurança interna e externa do país (no caso de violação de segredo de Estado, por exemplo), a própria vida, a integridade física e a liberdade dos cidadãos[9], etc.

Julgamos pertinente uma descrição das funções, em abstrato, dos serviços de informações, antes de nos debruçarmos em concreto sobre as particularidades da atuação dos Serviços de Informações no caso português. Tal descrição, a aprofundar adiante, permitirá compreender em que medida estes serviços assumem um papel fulcral na tomada de decisão política, não só a nível de segurança interna e de defesa, mas também no que concerne diretamente à política económica do Estado e à sua atuação em sede de Relações Internacionais.

Em qualquer Estado Democrático, os Serviços de Informações exercem funções determinantes. Por determinantes, entendam-se as funções de produção de informações, as quais relevam, não só num contexto de Segurança e Defesa, mas também Político e Social,

---

[9] Cunha, Conceição Ferreira da/Caeiro, Pedro, *Comentário Conimbricense do Código Penal. Parte Especial. Artigos 308º a 386º*, III, Coord. Jorge de Figueiredo Dias, Coimbra Ed., Coimbra, 2001, p. 117, 123, 232-238; Garcia, M. Miguez/Rio, J. M. Castela, *Código Penal, cit.*, p. 1136, 1137 e 1148, respetivamente; Lei nº 53/2003, de 22 de agosto, art. 2º, nº 1 alínea a), na redação que lhe é dada pela Lei nº 60/2015, de 24 de junho.

Económico e Empresarial, Científico e Tecnológico[10]. Ora, num contexto como este, em que verificamos que áreas, anteriormente distintas da organização do Estado, hoje se articulam a um nível interdependente (Saúde/Economia, Segurança Social/Finanças, Segurança/Defesa, etc.), é necessária uma entidade cuja preocupação essencial seja a da destrinça da informação vital, retirando as notícias e dados do "nevoeiro" informacional causado pelo excesso de informação, sobreinformação e desinformação[11], nos quais a sociedade contemporânea é pródiga, sem o objetivo de determinar atuações, mas apenas e só de conferir ao decisor de facto, ao executante, os meios para a tomada de decisão eficiente que a actualidade exige.

Desde logo para o decisor político, as informações produzidas por estas agências especializadas contribuem para o delinear de políticas de segurança interna, na coordenação de esforços neste meio entre várias entidades, etc. Se pensarmos na atuação do decisor político a nível internacional, a mesma concatenação de esforços que se verifica a nível de segurança interna pode ser implementada entre agências congéneres de vários países.

Naturalmente, a produção de informações tem também um contributo reconhecido a nível de atuação diplomática. Como explica, com particular clareza, Pedro Cardoso, "Tem de haver quem estude, liberto da pressão da execução e da influência política transitória, o modo como nos devemos relacionar com todos os países do mundo, pautando esse estudo pelos verdadeiros interesses nacionais de ordem financeira, económica e cultural"[12].

As competências do Sistema de Informações da República Portuguesa, quer no que concerne ao SIED, quer ao SIS, são exercidas de acordo

---

[10] Seguimos aqui a divisão do conceito de «Informações» em quatro grandes segmentos, sugerida por Lopes, Ernâni Rodrigues, *Informação, Informações & Estratégia Económica e Empresarial*, in "Informação e Segurança, Estudos em Honra do General Pedro Cardoso", Coord. Adriano Moreira, Prefácio, Lisboa, 2014, p. 223-225.

[11] Expressão feliz empregue por Esteves, Pedro, *Estado e Informações: Uma Perspectiva Sistémica*, in "Informação e Segurança, Estudos em Honra do General Pedro Cardoso", Coor. Adriano Moreira, Prefácio, Lisboa, 2014, p. 440.

[12] Cardoso, Pedro, *As Informações em Portugal*, 2004, Gradiva – Publicações, Lda./Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, p. 16.

com um há muito definido ciclo de informações, processo complexo cujo desenvolvimento compreende fases indicadas pela doutrina como a pesquisa, avaliação, análise, integração e interpretação de informações[13][14]. Dentro deste ciclo de informações, podemos distinguir competências a montante e a jusante dos Serviços de Informações. Nas competências a montante, podemos incluir o desenvolvimento de estudos e cenários probabilísticos, por parte destas entidades, de modo a fornecer aos decisores políticos a possibilidade de tomar decisões de forma sustentada (ou seja, a pesquisa, a avaliação, a análise de informações). Nas competências a jusante, podemos depreender a confirmação e difusão da informação recebida por parte destes mesmos serviços, de modo a transmitir o "produto final", não só a entes políticos, mas também a forças e serviços de segurança[15] (conhecidos como *consumidores*, pois são os que irão atuar com base nessa informação,

---

[13] Cardoso, Pedro, *As Informações, cit.*, p. 150; em sentido semelhante, mas determinando mais fases do mesmo ciclo, que são a direção, a obtenção ou captura de dados, a proteção, a análise, a produção de resultados, a certificação de resultados e a disseminação aos potenciais utentes, Bispo, António de Jesus, *A Função de Informar*, in "Informação e Segurança, Estudos em Honra do General Pedro Cardoso", Coor. de Adriano Moreira, Prefácio, Lisboa, 2014, p. 180. Enquanto definição do conceito de ciclo de informações, Pedro Borges Graça indica que se refere ao «processo através do qual as "informações cruas" são identificadas, recolhidas, avaliadas, analisadas, transmitidas e disponibilizadas enquanto "informações estratégicas" aos decisores para estes as usarem na tomada de decisão e na ação» (*Mundo Secreto: História do Presente e Intelligence nas Relações Internacionais*, Instituto de Informações e Segurança de Angola, 2010, p. 218).

[14] A própria Lei nº 9/2007, de 19 de fevereiro, ou Lei Orgânica do SIRP, na redação que lhe é conferida pela Lei nº 50/2014, de 13 de agosto, presta tributo ao "ciclo de informações", quando estabelece, no art. 26º, as competências do SIED ("Cabe ao SIED, no âmbito das suas atribuições específicas, promover, por forma sistemática, a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas (...)), e, no artº 33º, as atribuições do SIS ("Cabe ao SIS, no âmbito das suas atribuições específicas, promover, por forma sistemática, a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas (...)).

[15] *Intelligence (...) is the knowledge which our highly placed civilians and military men must have to safeguard the national welfare* – Kent, Sherman, "Strategic Intelligence for American World Policy", 1949, Princeton Legacy Library, Princeton – New Jersey, prefácio, pág. VII.

ao contrário dos *produtores*[16], que não atuam, simplesmente recolhem essa informação, com o propósito de a prestarem aos primeiros, contribuíndo assim para as últimas duas fases do ciclo, a integração e interpretação das informações).

Em Portugal, há uma separação entre a atividade policial, e a atividade dos Serviços de Informações. As entidades a quem cabe exercer funções nestes campos fazem-no com faculdades distintas. A umas (forças e serviços de segurança de carácter policial) cabe a manutenção da ordem pública, dotada de poderes coercivos, consistindo esta atividade, em termos materiais, numa atividade de prevenção de perigosidade social[17]. As forças políciais atuam quando há notícia do crime, ou indícios do mesmo. Ao exercer esta atividade, fazem-no no uso dos poderes de autoridade outurgados por Lei. Dentro deste conceito, inserem-se desde a PSP ao SEF, passando pela GNR, a PJ, até a Polícia Marítima.

Relativamente a uma das atividades fundamentais das forças policiais, a investigação criminal[18], diz-nos Maria Fernanda Palma que «existe uma interpelação de natureza jurídica à atividade de investigação criminal que a torna matéria do Direito, não só por um cruzamento normal com o direito de qualquer atividade social, mas

---

[16] Conceitos de *producer* – como aqueles que, dentro da Comunidade de Informações, criam relatórios de informações a partir das várias fontes –, e *consumer* – que são os que utilizam os ditos relatórios, podendo ser decisores políticos, membros de forças e serviços de segurança, ou órgãos de supervisão -, são avançados por Hulnick/ /Arthur S., «The Intelligence Producer-Policy Consumer Linkage», pp. 71-85, p. 71, in *Intelligence Community and Policymaker Integration: A Studies in Intelligence Anthology*, disponível em https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/intelligence-community-and-policymaker-integration/index.html.

[17] Neste sentido, Raposo, José, *Polícia*, "Enciclopédia de Direito e Segurança", Coord. Jorge Bacelar Gouveia/Sofia Santos, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 307-309.

[18] Importa ressalvar que não é esta a única atividade das forças policiais, principalmente se atentarmos na sua interação com o poder Judicial. Assim, como explica Manuel Monteiro Guedes Valente, neste plano, as competências policiais manifestam-se nos âmbitos: civil, administrativo, criminal, da menoridade e laboral (Valente, Manuel Monteiro Guedes, *Dos Órgãos de Polícia Criminal. Natureza, Intervenção, Cooperação*, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 22-24; *Teoria Geral do Direito Policial*, 4ª Ed., Almedina, Coimbra, 2014, p. 128-164).

como campo específico de realização de fins de Estado de Direito, cuja existência apenas se justifica para realização destes fins. A investigação criminal não pode, na realidade, deixar de estar circunscrita à descoberta de factos relevantes para o Direito, *os crimes*, e ter em vista a realização dos fins do Direito Penal em sentido amplo, incluindo o Direito Processual Penal»[19] (itálico nosso). Ou seja, o referencial ao qual sempre se reconduz a atividade policial é o crime, seja na sua prevenção ou repressão, sendo que o objeto da investigação criminal (investigação que conduza ao apuramento de uma ação ou omissão humanas) comporta duas realidades: o facto criminoso e o seu autor[20].

Quanto à atividade dos Serviços de Informações, esta é exercida de acordo com um mandato de género diferente. A função destes serviços não é entendida (em Portugal) como de intervenção direta na sociedade, mas sim de recolha de notícias, de factos, de elaboração de análises, que culminarão na propalada *produção de informações*, as quais, quando transmitidas ao *consumidor*, seja ele o decisor político ou uma força ou serviço de segurança, como os descritos acima, poderá ele sim, atuar, ou não, com base no que lhe é transmitido.

Ou seja, as informações não são utilizadas por quem as produz, cabendo a sua transmissão atempada e eficiente[21], de modo a melhorar

---

[19] Palma, Maria Fernanda, *Introdução ao Direito da Investigação Criminal e da Prova,* "Direito da Investigação Criminal e da Prova", Coord: Maria Fernanda Palma/ /Augusto Silva Dias/Paulo de Sousa Mendes/Carlota Almeida, Almedina, Coimbra, 2014, p. 17.

[20] Na expressão elucidativa de Braz, José, *Investigação Criminal: a Organização, o Método e a Prova. Os Desafios da Nova Criminalidade*, Almedina, Coimbra, 2009, p. 23.

[21] «*The best intelligence practice, as well as the best writing about intelligence, has always paid careful attention to the relationship between intelligence information, the assessment process, and decision making. It is essential to remember that it is the intelligence process, with its mechanisms for organizing, cross-checking, and analyzing raw information, that enables the careful exploitation of intelligence information. At the same time, although parts of the intelligence process may function very efficiently, if reliable information is not available, or does not arrive in time for it to be used effectively by decision makers, the process has failed*», Jackson, Peter/Siegel, Jennifer, in *Intelligence and Statecraft: The Use and Limits of Intelligence in International Society*, Praeger Publishers, Westport, USA, 2005, p. 3-4.

a base de atuação de entidades externas aos serviços[22]. O referencial da atividade dos Serviços de Informações não é a existência de um facto, pelo menos não na aceção que vimos relativamente à investigação criminal. O vector mais importante na atividade dos Serviços de Informações são, passe a repetição, as informações, no sentido anglo-saxónico de *intelligence*, e estas consistem não apenas numa identificação de factos e acontecimentos, mas principalmente na compreensão desses factos e acontecimentos, e numa posterior previsão de eventos futuros com base nessa compreensão. Ou seja, essencialmente estimativas, mas credíveis[23]. As informações baseiam-se na interpretação de elementos fragmentários e diversificados, de várias fontes, reportando-se assim a uma atividade essencialmente inteletual[24], culminando, a jusante, na orientação e aconselhamento da entidade decisora/executante, nunca atuando, mas conferindo ao processo decisório a substância que permitirá tomar uma resolução informada[25].

Importa ressalvar, no entanto, que não é função dos Serviços de Informações fazer previsões, ou seja, prever resultados concretos a partir da análise de dados em que consiste a sua especialidade[26]. Não

---

[22] Assim, Rodrigues, Eurico Manuel Curates, *Estratégia e Informações no Século XXI* (tese não publicada), dissertação de Mestrado em Estratégia, ISCSP-UTL, 2005, p. 207 (consultado na Biblioteca Nacional de Portugal).

[23] Deste modo, Kent, Sherman, *Estimates and Influence*, disponível em https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books--and-monographs/sherman-kent-and-the-board-of-national-estimates-collected--essays/4estimates.html.

[24] Referindo-se à fase do ciclo de informações denominada *análise*, Pedro Borges Graça explica que esta é «um processo de índole científica, sujeito a um conjunto de parâmetros metodológicos, que visa prioritariamente o *conhecimento do que está a acontecer* e idealmente da *capacidade prospetiva*», in Graça, Pedro Borges *Mundo Secreto, cit*., p. 214.

[25] Abordando a forma como a análise de informação deve ajudar a modelar a política estratégica, Chesterman, Simon, *'We Can't Spy... If We Can't Buy!': The Privatization of Intelligence and the Limits of Outsourcing 'Inherently Governmental Functions'*, in "European Journal of International Law", Vol. 19, nº 5, pp. 1055-1074 (New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Working Paper nº 08-27, p. 4, disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1117066##).

[26] *It should be born in mind (...) that the intelligence activity consists basically of two sorts of operation. (…) the surveillance operation, by which I mean the many*

só tal não é possível, como demonstrou Karl Popper[27], como nem pode ser esse o objetivo dos serviços, nem a expectativa dos *consumers* relativamente ao produto que lhes é entregue. Não pode ser esse o objetivo dos serviços, pois tal poderia ter uma influência negativa na tarefa de recolha de informações, na medida em que poderia motivar o analista a entregar um relatório composto pela informação que ele perceciona como sendo a que o decisor quereria receber, o que pode conduzir ao resultado de entrega de informação falsa ou imprecisa.

---

ways by which the contemporary world is put under close and systematic observation, and the research operation. By the latter I mean the attempts to establish meaningful patterns out of what was observed in the past and attempts to get meaning out of what appears to be going on now. The two operations are virtually inseperable, though for administrative and other reasons they are often physically separated – in Kent, Sherman, "Strategic Intelligence", *cit*., p. 4.

[27] Em *Previsão e Profecia nas Ciências Sociais*, Popper explica o porquê de a doutrina historicista, que postula que as ciências sociais têm por tarefa prever a evolução da história, ser insustentável. O autor explica que o historicismo advoga a ideia de que a História da Humanidade tem um enredo e que, se formos capazes de o decifrar, teremos na mão a chave do futuro, sendo que isto consiste basicamente em esperar das ciências sociais o mesmo resultado que se espera das ciências naturais, na medida em que através destas, conseguimos prever com exatidão um evento natural como um eclipse, e, através das primeiras, conseguiriamos fazer previsões acerca do desenvolvimento social e político da espécie humana (**doutrina historicista das ciências humanas**), tendo como consequência que, uma vez feitas tais previsões, a tarefa da política pode ser determinada – consistindo em atenuar as "dores de parto" (expressão de Karl Marx) inevitavelmente ligadas aos desenvolvimentos políticos tidos como eminentes (**doutrina historicista da política**). Ora, para o autor, estas premissas não são válidas dado que um historiador não pode fazer uma profecia a longo prazo, que derivaria necessariamente de previsões científicas condicionais, sendo que estas só se podem aplicar a sistemas bem isolados, estacionários. Este tipo de sistema é raro na natureza e, como se sabe, a sociedade moderna não é um deles. A sociedade humana está em constante evolução, raramente o seu desenvolvimento é repetitivo (com exceção ao desenvolvimento de religiões, ou tiranias). Por ventura, podem ser previstas condições para o desenvolvimento de determinados modelos políticos, através do estudo do seu aparecimento anterior, mas este estudo comparativo acaba por ser afetado por variáveis como o desenvolvimento científico, que ocorre à margem do desenvolvimento político, mas que pode influenciá-lo severamente. Popper conclui, estabelecendo que a tarefa fundamental das ciências sociais consiste em detetar as repercussões sociais involuntárias das ações humanas intencionais. Popper, Karl, "Conjeturas e Refutações, o Desenvolvimento do Conhecimento Científico", Almedina, Coimbra, 2003, pp. 449-462. (negrito e sublinhado nossos), sendo as mesmas ideias aprofundadas pelo autor em "A Pobreza do Historicismo", Esfera do Caos, Lisboa, 2007, 1ª Edição.

Por outro lado, não pode ser essa a expectativa do próprio consumidor, na perspetiva de que tal pode resultar numa limitação política das informações. Obviamente, os Serviços de Informações devem receber orientações por parte do decisor político, e até antecipar as necessidades deste, em certa medida. Não obstante, as informações não podem pretender agradar ao decisor político, nem este pode partir do pressuposto de que as informações devem sustentar uma decisão já por si anteriormente formada. Mais do que colocar a questão "Como é que eu posso justificar esta ação?" ou "Como posso obter este resultado?", a formulação deve antes consistir em "Nesta situação, quais são os dados ao nosso dispor? Quais as nossas hipóteses perante determinado cenário?", ou "Qual a informação de que dispomos sobre *x* evento ou *y* situação?". Aqui, devem os Serviços de Informações fornecer as suas análises, não prescrevendo uma conduta, mas fornecendo os dados para sustentar uma ação[28].

Do que acima dissemos podemos também concluir que os serviços não atuam de forma autónoma, na medida em que as suas condutas são balizadas quer legalmente, desde logo pelos princípios da legalidade, exclusividade e especialidade[29], mas também pelas *guidelines*

---

[28] Como explica Fulton T. Armstrong: *The Intelligence Community should provide policymakers with analytic products that are realistic and reflect a range of legitimate interpretations of events and their implications for the United States. We should be the radiologists: We take the picture and read the spots on it to the best of our ability, but we leave the diagnosis and cure to the doctors. We should provide the facts and possible interpretations of them, but not apply a value ruler. Our products should reflect an awareness of the immutable "national interests" as well as the range of policy options and political preferences—and not prejudge them for the policymaker* (Armstrong, Fulton T., *Ways To Make Analysis Relevant But Not Prescriptive Sorting Out "National Interests"*, "Intelligence Community and Policymaker Integration: A Studies in Intelligence Anthology", disponível em https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol46no3/html/v46i3a05p.htm – sublinhado nosso).

[29] No diploma original da LQ SIRP encontravam-se já consagrados os princípios orientadores (de acordo com Gouveia, Jorge Bacelar, *Os Serviços, cit.*, p. 181-182) da atividade dos serviços que compunham o SIRP, princípios esses que ainda hoje orientam os serviços na prossecução dos seus objetivos. O art. 3º, nº 1 estabelecia como limite da atividade dos SI os direitos, liberdades e garantias consignados na CRP e na lei, sendo que esta obrigatoriedade de respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos, concretamente no que concerne aos dados informatizados, corresponde

definidas pelos decisores, no caso português, o Primeiro-Ministro, com aconselhamento do Conselho Superior de Informações. Estes factores reduzem drasticamente o risco de condutas arbitrárias ou discricionárias por parte dos Serviços de Informações.

Explicado desta forma, pode dar-se o caso de se entender as funções das entidades acima descritas como complementares, e de facto são-no[30]. Principalmente se tivermos em conta diplomas como a Lei de Segurança Interna, que prevê que "as forças e os serviços de segurança cooperam entre si, designadamente através da comunicação de informações que, não interessando apenas à prossecução dos objectivos específicos de cada um deles, sejam necessárias à realização das finalidades de outros, salvaguardando os regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado" (art. 6º, nº 2).

A questão do segredo de Estado, que abrange todas as actividades dos Serviços de Informações, é uma das marcas de destrinça para com as forças policiais. Apesar de integraram a estrutura administrativa central

---

à concretização do **princípio da constitucionalidade e da legalidade**. O art. 2º, nº 1, por sua vez, veio estabelecer outro limite à recolha de informações, neste caso dizendo respeito às próprias atribuições dos serviços, ou seja, as finalidades do SIRP apenas podem ser concretizadas mediante as atribuições específicas de cada serviço que o compõe, não podendo um dos serviços desenvolver atividades num âmbito que extravasse o da sua própria atividade, sendo este o **princípio da exclusividade**. Por fim, o artº 4º, nº 1 veio dispor que os funcionários ou agentes destes serviços, não estão autorizados a "exercer poderes, praticar atos ou desenvolver atividades do âmbito ou competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais", o que se trata de um corte claro com o *modus operandi* da polícia política do Estado Novo, como observamos supra. Esta limitação imposta aos SI estende-se inclusivamente sob a forma de uma proibição de efetuar detenções ou de instruir processos penais. Identifica-se este princípio como o **princípio da especialidade**.

[30] "Qual, então, a utilidade das informações em sede de prevenção e investigação criminal? As informações de cariz essencialmente estratégico têm sobretudo interesse para a definição de políticas (...). A generalidade das estratégias definidas a este nível, quer no âmbito nacional quer da União Europeia ou mesmo de outras organizações internacionais com representação mais alargada, como a ONU, têm como importante sustentáculo o trabalho dos serviços de informações. Nas informações de cariz mais tático, os elementos fornecidos pelos serviços, não podendo constituir prova, servem no entanto como radar para a informação policial, potenciando o sucesso das ações de prevenção e de investigação", Pereira, Júlio, *Os Serviços de Informações e a Prevenção e Investigação Criminal*, in "*Liber Amicorum* – Manuel Simas Santos", Coord.: Piton, André Paulino, Carneiro, Ana Teresa, Rei dos Livros, Lisboa, 2016, p. 811.

do Estado[31], as atividades de recolha de *intelligence* desenvolvem-se sob um método próprio (o ciclo de informações já mencionado) e um regime de segredo, como afirma Arménio Marques Ferreira[32]. Não deve ser menosprezada a importância de manter determinado tipo de operações secretas, não só para as salvaguardar e aos seus objetivos, mas também para proteger a identidade dos operacionais, de possíveis informadores, as matérias sensíveis com que lidam, etc. Nunca é demais reforçar o rol de ameaças convencionais e não convencionais que os Serviços de Informações enfrentam mas, talvez mais importante, é a consciência de que os Serviços de Informações lidam com matérias sensíveis não só recolhidas por si mas também por agências congéneres. Secretos devem também manter-se os métodos usados pelas agências, desde que cobertos pelo mandato legal destas[33]. No fundo, é importante que se compreenda que a quebra do secretismo de uma agência reconduz-se à fragilização do aparelho de segurança de um país.

Enquanto o segredo de justiça é a exceção no processo penal português, que é essencialmente público (art. 86º, nº 1, CPP), podendo apenas ser determinada a aplicação do segredo de justiça, quando os interesses da investigação assim o determinarem (nº 3)[34], correspondendo o interesse da investigação à descoberta da verdade material, no caso do segredo de Estado, este abrange toda a atividade dos Serviços de Informações, todos os registos, dados, documentos, informações e arquivos em posse dos serviços (art. 32º, nº 1 e 2, da Lei-Quadro do SIRP), sendo que até a transmissão de informações e elementos de prova que constituam indícios da prática de crimes podem ver a sua transmissão à autoridade judiciária competente retardada pelo Primeiro-Ministro, caso esteja em causa a salvaguarda da segurança interna ou externa do Estado (nº 3 e 4).

---

[31] Pereira, Rui/Feteira, Alice, *Serviços de Informações*, in "Enciclopédia de Direito e Segurança", Coord. Jorge Bacelar Gouveia/Sofia Santos, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 448-450.

[32] Ferreira, Arménio Marques, *O Sistema, cit.*, p. 69.

[33] Nathan, Laurie, *Intelligence Transparency, Secrecy, and Oversight in a Democracy*, in Born, Hans/Wills, Aidan "Overseeing Intelligence Services – A Toolkit", DCAF, Geneva, 2012, p. 51.

[34] Sobre o segredo de justiça, Mendes, Paulo de Sousa, *Lições de Direito Processual Penal*, Almedina, Coimbra, 2014 p. 67-68.

Tal sucede devido à natureza das matérias com as quais os Serviços de Informações lidam, não apenas com conexão a bens com dignidade jurídico-penal, mas mais diretamente com interesses superiores do Estado[35], a segurança interna e externa (com uma dimensão coletiva, e não apenas individual), tarefa de prossecução essencial num estado de Direito democrático. Daqui decorre, como tal, a sua atuação a montante[36], não na repressão de ameaças, mas na sua previsão, na perceção das mesmas ainda que a um nível projetivo. Estas ameaças, e a projeção das mesmas, envolvem um nível de especialização em várias áreas não exigível às forças policiais, ou de carácter diferente, ainda que, reforçamos, complementar. Assim é devido às ameaças à segurança e à continuidade do Estado de Direito, que não se desenvolvem apenas ao nível criminal, mas também económico, financeiro, científico[37], político, entre outros. A importância das informações, e o reforço da capacidade de Portugal atuar neste campo, é reconhecida de forma clara no próprio Conceito Estratégico de Defesa Nacional[38]. Não obstante, existem entidades devidamente apetrechadas para o escrutínio e supervisão das atividades dos Serviços de Informações.

As principais fontes de informação dos Serviços de Informações, de modo geral, são a HUMINT (*Human Intelligence*), a SIGINT (*Signals*

---

[35] Ferreira, Arménio Marques, *Sistema de Informações da República Portuguesa, Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 3º Sup., Coimbra Ed., Coimbra, 2007, p. 668.

[36] Reis, Sónia/Silva, Manuel Botelho da, *O Sistema de Informações da República Portuguesa*, ROA, Ano 67, III – Lisboa, dezembro, 2007, p. 1254.

[37] Wolfgang Sofsky indica quatro hipóteses para ajudar à compreensão de como a ideia da civilização é afetada, ou está interligada, com a guerra e o terrorismo. Num dos argumentos invocados, explica que «*violence and cruelty are among the invariables of cultural history. Every society must restrain them by imposing norms and controls. Successful as social and technical change may have been, it does not affect the moral equipment of the species. History alters much but by no means everything. Technology and good organization have simply multiplied the ever-present potentials. The intelligence of the modern age, its discipline and its rationality have not changed the human constitution, but they have immeasurably increased its faculty for destructive inventiveness*», in *Violence – Terrorism, Genocide, War*, Granta Publications, London, 2003, p. 61-66.

[38] CEDN 2013, p. 14 e 42.

Intelligence) e Imagens[39], sendo que em Portugal estas fontes se limitam à HUMINT e Imagens, dado que a interceção de comunicações se encontra (ou encontrava, até ao Decreto nº 147/XIII) vedada. Naturalmente, entendemos que um dos principais elementos nos quais os Serviços de Informações se devem focar são as chamadas fontes abertas. De entre todas, são as que acarretam menos riscos de ingerência em direitos, liberdades e garantias, são as fontes mais disponíveis, e por isso são também as mais *cost-effective*. Todavia, não pode ser ignorado que também são aquelas que, por serem mais permeáveis, se encontram mais pejadas de desinformação. É também por isto que as chamadas fontes abertas devem ser conjugadas com as fontes ocultas[40], pois essa simbiose permitirá um produto final mais completo e fiável. Compreendemos o paradoxo de se defender um Estado de Direito Democrático através (parcialmente) de meios encobertos[41], todavia, o segredo nas atividades dos Serviços de Informações apenas protege essas atividades do escrutínio público, mormente daquele que pode acarretar a fragilização da segurança da coletividade, não fugindo, frisamos, ao escrutínio dos meios de fiscalização parlamentares e judiciais. Nas palavras de Pedro Cardoso, «quanto mais livre é uma sociedade, mais necessita de estruturas que a protejam. Uma dessas estrututras é sem dúvida um eficiente Serviço de Informações»[42].

Se pensarmos nos elenco taxativo do art. 187º, nº 1 e 2, do CPP, e compararmos esta norma com as que estabelecem a competência do Serviço de Informações de Segurança (desde logo, o art. 21º da Lei-Quadro do SIRP), podemos depreender uma identidade das condutas

---

[39] Herman, Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, Royal Institute of International Affairs/Cambridge University Press, 1996, pp. 61-81. O autor aponta outras fontes de *intelligence gathering*, como a vigilância, e outras que correspondem na sua maioria a fontes típicas de cenários de guerra.

[40] Assim, Schreier, Fred, *The Need for Efficient and Legitimate Intelligence*, in Born, Hans/Caparini, Maria "Democratic Control of Intelligence Services. Containing Rogue Elephants", Ashgate Publishing Limited, Hampshire, 2007, pp. 25-44.

[41] Born, Hans/Leigh, Ian, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Publishing House of the Parliament of Norway, Oslo, 2005, p. 16.

[42] Cardoso, Pedro, *As Informações em Portugal*, Gradiva – Publicações, Lda./ /Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2004, p. 163.

que se pretendem reprimir e prevenir, e que se identificam com *all forms of threat to internal order, to the viability of the state, and to the quality or way of life of its inhabitants*[43], ou seja, com ameaças à segurança interna do Estado.

A destrinça que é feita entre estas entidades acontece, todavia, ao nível legal. O nosso CPP indica-nos que são órgãos de polícia criminal "todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer atos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados" pelo CPP (art. 1º, alínea c)), sendo que a Lei de Organização da Investigação Criminal[44], no seu art. 3º, nº 1, alíneas a) a c), concretiza o conceito de órgãos de polícia criminal (de competência genérica) como dizendo respeito à PJ, a PSP e a GNR. Por outro lado, o art. 25º da Lei de Segurança Interna consigna as funções de segurança interna à PSP, à GNR, à PJ, ao SEF e ao SIS, correspondendo os dois primeiros a forças de segurança, e os outros a serviços de segurança. Ou seja, a Lei de Organização da Investigação Criminal afasta do SEF o estatuto de órgão de investigação criminal, o que nos parece contraditório, à luz das funções que lhe são reconhecidas pela Lei de Segurança Interna. Mas as contradições não ficam por aqui. Como já tivemos oportunidade de fazer notar anteriormente[45], existe uma contradição na estruturação, não só da legislação de segurança interna, mas da própria legislação processual penal, no que diz respeito às faculdades e meios atribuídos às entidades envolvidas. Essa contradição inicia-se, como falamos acima, na articulação da Lei Segurança Interna com a Lei de Organização da Investigação Criminal, e manifesta-se também no CPP.

O art. 187º do CPP, inserido no Capítulo IV (Das escutas telefónicas), do Título III (Dos meios de obtenção de prova), do Livro III (Da prova),

---

[43] Williams, Kieran, "Security Intelligence Services in New Democracies. The Czech Republic, Slovakia and Romania", Kieran Williams/Dennis Deletant, Palgrave/School of Slavonic and East European Studies, University College London, New York, 2001, p. 2.

[44] Na redação que lhe é dada pela última alteração que sofreu, pela Lei nº 57/2015, de 23 de junho.

[45] Barradas, João Pires, *Mais do que um Serviço de Correios: contributo para a alteração do paradigma do SIRP*, in ReDS, Instituto de Direito e Segurança/CEDIS, Ano III, nº 5, janeiro-junho 2015, pp. 41-60.

consagra os requisitos de admissibilidade da interceção e gravação de conversações ou comunicações telefónicas, regime extensível, a par das formalidades a observar nessas operações (art. 188º), às "conversações ou comunicações transmitidas por qualquer meio técnico diferente do telefone, designadamente correio eletrónico ou outras formas de transmissão de dados por via telemática, mesmo que se encontrem guardadas em suporte digital, e à interceção das comunicações entre presentes" (art. 189º, nº 1).

O nº 1 do art. 187º limita a utilização dos meios da interceção de comunicações ao inquérito, estabelecendo como requisitos a indispensabilidade das mesmas para a descoberta da verdade, ou a impossibilidade ou grande dificuldade para a obtenção da prova por outra via. Estes requisitos têm como objetivo reforçar a ponderação dos princípios da adequação e da necessidade na determinação deste meio de obtenção de prova, nunca esquecendo que se trata de uma ingerência nos direitos fundamentais de cidadãos, a qual deve ser devidamente justificada, à luz do princípio da proporcionalidade[46]. A utilização deste meio de prova obriga a que seja feito, por parte do OPC e também pelo Ministério Público, a autoridade judiciária que efetua o requerimento junto do Juiz de Instrução Criminal, obriga a que seja feito, diziamos, uma ponderação relativamente aos elementos probatórios já obtidos[47].

Do catálogo de crimes enunciados no nº 1 do art. 187º, destacamos os seguintes:

---

[46] Albuquerque, Paulo Pinto de, *Comentário do Código de Processo Penal à Luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4ª Ed., Universidade Católica Ed., Lisboa, 2011, p. 523.

[47] Santos Cabral entende que se trata, no momento de autorização e na comprovação dos seus fundamentos, de **um juízo de prognose** (negrito nosso) face à situação concreta das investigações e aos elementos recolhidos, abrangendo a sua complexidade, mas também a sua eficácia. O mesmo autor explica que o juízo de ponderação levado a cabo para fundamentar a autorização de interceção de comunicações tem de ser normalmente avaliado em relação a hipóteses ou possibilidades, que se reconduzem aos elementos probatórios que poderiam ser obtidos através dos meios alternativos de obtenção de prova e os que se pretende obter através da escuta telefónica (Gaspar, António Henriques/Cabral, José António Henriques dos Santos/Costa, Eduardo Maia/ /Mendes, António Jorge de Oliveira/Madeira, António Pereira/Graça, António Pires Henriques da, *Código de Processo Penal comentado*, Almedina, Coimbra, fevereiro 2014, p. 788-790).

- Relativos ao tráfico de estupefacientes, alínea b);
- De detenção de arma proibida e de tráfico de armas, alínea c);
- De contrabando, alínea d).

O nº 2 da mesma disposição indica que a autorização para a interceção de comunicações pode ser solicitada "ao juiz dos lugares onde eventualmente se puder efetivar a conversação ou comunicação telefónica ou da sede da entidade competente para a investigação criminal", quando estiverem em causa determinados crimes, dos quais destacamos os que se seguem:

- Terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada, alínea a).
- Sequestro, rapto e tomada de reféns, alínea b);
- Contra a segurança do Estado previstos, no capítulo I do título V do livro II do Código Penal (CP), alínea d);
- Abrangidos por convenção sobre segurança da navegação aérea ou marítima, alínea f).

Destacamos estas condutas criminosas dos elencos previstos nos arts. 187º e 2º, dado que são aquelas normalmente associadas a atividades criminosas de elevada complexidade, entenda-se criminalidade transnacional e altamente organizada, e ao terrorismo, quer como crimes complexos[48] ou como crimes de meio. Destacamo-las pois, se atentarmos no que estabelece a Lei-Quadro do SIRP e a Lei Orgânica do SIRP, encontramos uma identidade entre as condutas previstas no art. 187º CPP, e as atividades relativamente às quais incumbe ao SIRP, na figura do Serviço de Informações de Segurança e do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, efetuar a recolha e processamento de informações. Todavia, a Lei de Segurança Interna atribui exclusivamente à PJ as operações de controlo de comunicações (art. 27º), e

[48] Condutas cuja criminalização pretende alcançar a proteção de vários bens jurídicos, como diz Dias, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral. Questões Fundamentais/A Doutrina Geral do Crime*, I, 2ª Ed., Coimbra Ed., Coimbra, 2007, p. 311.

as Leis Quadro e Orgânica do SIRP estabelecem, enquanto limite às atividades dos Serviços de Informações, as funções desempenhadas por entidades policiais, tal como pelas magistraturas pública e judicial (art. 4º, nº 1, e art. 6º, nº 2, respetivamente).

Como já afirmamos anteriormente[49], estabelecer um elenco taxativo de situações onde pode ser efetuada a interceção de comunicações, estabelecendo também uma identidade com o propósito específico de recolha de informações, no âmbito da prevenção dessas situações (no caso do Serviço de Informações de Segurança), e depois não lhe permitir o acesso a esses meios técnicos, que lhe permitiria um mais competente exercício das suas funções, parece-nos extremamente contraditório, não só tendo em conta o propósito para o qual as ações encobertas e a interceção de comunicações foram gizados, mas o próprio Serviço de Informações de Segurança e, mais do que isso, a inserção de Portugal em alianças como a OTAN e a ONU, e na própria União Europeia, o que implica que conceitos como a segurança interna e externa se tornam difusos, mormente se pensarmos na abertura de fronteiras entre Estados-Membros, e no facto de algumas organizações internacionais não terem Serviços de Informações próprios, e contarem com a *intelligence* recolhida pelos aliados para a concretização das suas funções.

Ao passo que vedar à atividade do SIED e do SIS funções/tarefas de carácter jurisdicional é inteiramente justificado, não só pela nossa experiência histórica mas, mais importante e desde logo, à luz do princípio da separação de poderes, afastar do SIED e do SIS meios tão importantes de recolha de informações como a interceção de comunicações já não pode colher suporte. A justificação que mais apoio granjeia na doutrina, a das funções exercidas pela polícia política aquando da vigência do Estado Novo, tem de considerar-se ultrapassada.

Meios como a interceção de comunicações (na altura, com especial incidência na comunicação postal) e as ações encobertas (com especial ênfase na infiltração dos quadros do PCP) eram utilizados de forma

---

[49] Sendo que, à época, nos referiamos apenas às atividades do SIS (Barradas, João Pires, «Mais do que um Serviço de Correios: contributo para a alteração do paradigma do SIRP», in *Revista de Direito e Segurança*, Instituto de Direito e Segurança/ /CEDIS, Ano III, nº 5, janeiro-junho 2015, pp. 41-60, pág. 51), todavia, entedemos que o mesmo raciocínio se aplica ao SIED.

discricionária, sem o controlo e supervisão adequados. No entanto, não pode deixar de causar surpresa que os Serviços de Informações vejam a sua capacidade operacional manietada, que vejam o acesso vedado a meios operacionais ao alcance de praticamente todas as agências congéneres, quando o principal temor invocado pelas memórias da polícia política seja o da brutalidade das suas práticas, nos interrogatórios e nas prisões.

São várias as obras publicadas, os documentários e os estudos, sobre o impacto das sevícias aplicadas pela polícia política aos detidos a seu cargo, fosse nas suas prisões, ou apenas durante um elementar interrogatório[50]. Todavia, a referência às ações encobertas ou à interceção de comunicações é muitas vezes feita para enfatizar a capacidade tentacular da polícia política, com a indicação de que as mesmas eram feitas despojadas de *accountability*. Não obstante, é nosso entendimento que quer os abusos cometidos nos interrogatórios e nas prisões, quer a falta de controlo exercido na atividade policial ou dos Serviços de Informações são não só questões separadas, mas devem também ser ultrapassados de modo a permitir a evolução das nossas instituições atuais.

É hoje impensável que uma força ou serviço de segurança impeça um advogado de estar presente aquando do interrogatório de arguido (art. 64º, e artº 61º, nº 1, alíneas e) e f))[51] ou mesmo testemunha, se esta desejar a presença de defensor, ainda que esta prática fosse lugar-comum nos tempos do Estado Novo. Tal como é hoje impensável que a PJ proceda ao controlo de comunicações de um suspeito, sem

---

[50] Esclarecedor nesta matéria o artigo de Miguel Cardina, *Política, Oposição e Silenciamento nas oposições radicais ao Estado Novo*, in "Cabo dos Trabalhos, Revista Eletrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/ FEUC/ FLUC", Nº 4, 2010, disponível em http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/.

[51] No entendimento de Henriques Gaspar, "a defesa penal assegura a proteção de interesses de ordem pública porque o direito de defesa é estabelecido a favor do arguído, mas também do valor de justiça", sendo que precisamente os valores da justiça e a natureza equitativa do processo impõe a defesa técnica a cargo de um profissional qualificado (Gaspar, António Henriques *et al.*, *Código de Processo Penal, cit.*, p. 226). No mesmo sentido já escrevia M. Maia Gonçalves, "Código de Processo Penal. Anotado", Almedina, Coimbra, 2009, p. 201.

promoção prévia junto do Ministério Público e de requerimento deste a um Juiz de Instrução Criminal[52].

Invocar a nossa história política de modo a impedir abusos por parte de forças e serviços de segurança pode ser saudável se permitir a criação de mecanismos de controlo, mas será prejudicial se impedir o desenvolvimento de capacidades fulcrais para a prossecução dos objetivos dessas instituições.

Além disso, as limitações impostas às forças e serviços de segurança, quando motivadas pelo passado político, devem ter correspondência com o abuso que se pretende evitar. Assim, limitar o acesso dos Serviços de Informações ao instituto da interceção de comunicações invocando os abusos da polícia política parece-nos descontextualizado com aquela que era a realidade em que operava a PVDE/PIDE/DGS, não só quanto às ações empregues por esta, quanto aos pressupostos por detrás da sua criação, tal como aos mecanismos de controlo existentes à época, e ainda quanto às áreas em que os abusos da polícia política mais eram sentidos, e onde mais sequelas ficaram. Ou seja, não se podem invocar os estigmas causados pela polícia política para justificar limitações sem conexão com a causa apontada.

Outro fator que nos causa estranheza é o facto de outros Estados, com uma história política e constitucional em tudo semelhante a Portugal, que também durante o séc. XX passaram por períodos de governação sob o jugo de regimes ditatoriais e totalitaristas, já tenham adquirido a maturidade democrática necessária para a atribuição de faculdades e responsabilidades aos seus Serviços de Informações. Falamos desde logo dos casos do Brasil[53]

---

[52] Não só é ponderado pelo MP se este é o meio de produção de prova mais adequado à prossecução das finalidades da investigação, tal como a consagração do princípio da «reserva do juiz» que atua aqui como garante dos direitos, liberdades e garantias fundamentais (assim Santos Cabral, em Gaspar, António Henriques *et al.*, *Código de Processo Penal, cit.,* p. 785-786.)

[53] A Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, na redação que lhe foi dada pelo Decreto 6.408, de 24 de março de 2008, atribui competências à Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) para "**planejar e executar ações, inclusive sigilosas**, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República", de acordo com o artº 4º, I parágrafo (negrito nosso).

e Espanha[54], por exemplo, os quais constituem paradigmas de percursos governativos similares a Portugal mas, não obstante, atribuem aos seus Serviços de Informações as competências e faculdades indispensáveis para fazer face às ameaças que o mundo globalizado coloca ao Estado de Direito, desenvolvimento que o nosso país resistia, até agora, em acompanhar. Esta atitude redundava no desperdício daquele que é percecionado, na tradição ocidental, como um recurso nacional[55], e no depreciar do papel fundamental que estes serviços ocupam num sistema de segurança, seja externa ou interna.

Democracia e Segurança

A recente promulgação por parte do Presidente da República do Decreto nº 147/XIII da Assembleia da República constitui um marco na vida dos Serviços de Informação e, de modo geral, da cultura de segurança em Portugal. A peça legislativa agora promulgada é fruto do labor de décadas, de sensibilização para as necessidades operacionais dos Serviços de Informações, do seu enquadramento no aparelho nacional e comunitário de Segurança e Defesa, da importância do desenvolvimento tecnológico no combate às formas mais sofisticadas de criminalidade, com um impacto cada vez mais transnacional.

---

[54] Sem ocultar o facto de, após a queda da ditadura franquista, a Espanha sempre se ter visto a braços com a atividade terrorista, desde logo a levada a cabo pela organização separatista basca *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA), resquício da resposta à repressão do regime do General Franco. O facto de a ETA se ter mantido em atividade até recentemente terá incentivado o acesso a meios encobertos do SI espanhol. De facto, o artigo único da *Ley Orgánica 2/2003, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia*, veio criar as condições para que o Centro Nacional de Inteligencia (CNI) possa adoptar medidas que afetem a inviolabilidade do domicílio e o segredo das comunicações, sempre que se tenham essas medidas como necessárias ao cumprimento das funções do CNI, e com o devido controlo judicial. Não obstante, a experiência terrorista que Portugal viveu, mormente na década 80 do século passado, não incentivou construções semelhantes.

[55] Assim, Herman, Michael, *Intelligence Power in Peace and* War, Royal Institute of International Affairs/Cambridge University Press, 1996, p. 27.

O agora permitido acesso a dados de telecomunicações e *Internet* pelos oficiais de informações do Serviço de Informações de Segurança e do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa vem aproximar os serviços de informações nacionais do patamar operacional dos serviços congéneres a nível internacional, com melhores ferramentas para a produção de informações abrangentes, completas e fidedignas.

O alargado consenso jurídico que fundamenta a ação do Presidente da República é hoje superior ao que existia há dois anos, quando o Decreto nº 426/XII foi submetido a fiscalização de constitucionalidade, com pronúncia de inconstitucionalidade do art. 78º, nº 2, segundo o Acórdão nº 403/2015 do Tribunal Constitucional. Era precisamente esta disposição que pretendia permitir aos oficiais de informações do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança "aceder a informação bancária, a informação fiscal, a dados de tráfego, de localização ou outros dados conexos das comunicações, necessários para identificar o assinante ou utilizador ou para encontrar e identificar a fonte, o destino, a data, a hora, a duração e o tipo de comunicação, bem como para identificar o equipamento de telecomunicações ou a sua localização, sempre que sejam necessários, adequados e proporcionais, numa sociedade democrática, para cumprimento das atribuições legais dos serviços de informações, mediante a autorização prévia e obrigatória da Comissão de Controlo Prévio, na sequência de pedido devidamente fundamentado" (artº 78º, nº 2)[56], isto no desenvolvimento das suas atividades de recolha, processamento, exploração e difusão de informações "adequadas a prevenir a sabotagem, a espionagem, o terrorismo, e sua proliferação, a criminalidade altamente organizada de natureza transnacional e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de Direito democrático constitucionalmente estabelecido", artº 4º, nº 2, alínea c).

[56] Como se nota, esta alteração legislativa visava apenas, exceção feita à informação bancária e fiscal, o acesso por parte do SIED e do SIS aos metadados, à **informação** relativa à comunicação, nas palavras do TC, às "circunstâncias da comunicação", sem dar aos serviços qualquer conhecimento no que tange ao **conteúdo** da comunicação.

Já na altura, como tivemos ocasião de analisar[57], a decisão não gerou consenso, mesmo entre os conselheiros que a votaram favoravelmente. No entanto, não pode deixar de ser referido que determinados pontos levantados pelo Acórdão eram válidos. As reservas do TC relativamente ao controlo da atividade dos serviços no que toca à utilização da autorização de acesso aos dados não podiam deixar de ser atendidas. Não havia, efetivamente, uma indicação do procedimento a seguir pelos Serviços de Informações no acesso aos dados, mas mais importante, não havia indicação de qual o procedimento a seguir para o controlo desse acesso e para a destruição subsequente dos dados que não tivessem relação com o processo em causa. Não estava previsto um acompanhamento da utilização dos serviços da autorização de acesso por parte da Comissão de Controlo Prévio, da mesma forma que esse acompanhamento está previsto para a interceção e gravação de comunicações, em sede de processo penal[58]. Além disso, o legislador não densificou suficientemente a norma de autorização de acesso aos dados, procedimento no qual devia ter levado em conta, como modelo, o que está estabelecido em sede de processo penal[59]. Não concordámos, à altura, com a exclusão do Ministério Público[60] no que tange aos pedidos de acesso a estes dados. Tal como já defendemos em momento

---

[57] Barradas, João Pires, *Da Intercepção de Comunicações, Acções Encobertas e Serviços de Informações: os meios essenciais na recolha de* Intelligence, dissertação de Mestrado em Direito e Segurança, FD-UNL, 2015, p. 98 e segs. (tese não publicada).

[58] O OPC que efetuar a interceção e gravação de comunicações deve lavrar o auto e efetuar o correspondente relatório indicando as passagens relevantes para efeitos de prova, uma descrição sucinta do conteúdo das comunicações e explicando a conexão destes elementos com a descoberta da verdade, sendo que o referido OPC deve levar ao conhecimento do MP, de 15 em 15 dias, não só os autos e os relatórios, mas também os suportes técnicos das gravações, que serão entregues pelo MP ao JIC no prazo máximo de 48 horas (artº 188º, nº 1, 3 e 4). O JIC determinará a imediata destruição dos suportes técnicos e relatórios que digam respeito a conversações onde não intervêm as pessoas constantes do nº 4 do artº 187º, que abranjam matérias cobertas por segredo profissional, de funcionário ou de Estado e cuja divulgação afete gravemente direitos, liberdades e garantias (nº 6).

[59] Fazendo apelo ao detalhe da legislação dos SI, Cardoso, Pedro, *As Informações, cit.*, p. 159.

[60] Sendo que, no regime agora promulgado, o Ministério Público vê o seu papel reconhecido, como adiante demonstraremos.

anterior[61], dadas as funções que o MP ocupa no ordenamento jurídico português e, em concreto, no processo penal e no SIRP, o seu contributo para um mais eficiente controlo por parte dos Serviços de Informações destes meios não pode ser menosprezado.

O consenso jurídico, conforme pode ser observado nas declarações de voto dos conselheiros do Tribunal Constitucional, enalteciam também alguns destes pontos. Todaviam, o enfoque dos juízes que votaram pela inconstitucionalidade da norma do art. 78º, nº 2, seria em três pontos:

- Que a autorização prévia necessária para que os serviços possam aceder a esta informação, a requerer junto da Comissão de Controlo Prévio, não é conforme à referida autorização de ingerência nas comunicações prevista no art. 34º, nº 4, CRP, para o processo penal;
- Entendimento da Comissão de Controlo Prévio como um órgão de cariz administrativo e não judicial, apesar de composto por três magistrados do STJ, não se equiparando a função exercida por esta Comissão àquela exercida por um Juiz de Instrução Criminal e, por conseguinte, a sua autorização de acesso aos dados ao controlo existente em sede de processo penal;
- A atividade dos oficiais de informações do SIRP é considerada como distinta, no que aos valores e objetivos prosseguidos concerne, relativamente ao processo penal.

A interpretação que o Tribunal Constitucional fez do art. 34º, nº 4, da CRP não tem, em nosso entendimento, acolhimento. Esta interpretação, parece-nos, desconsiderava os valores que a investigação criminal prossegue, tal como desconsiderava a identidade entre os valores prosseguidos pelo processo penal e pelos Serviços de Informações.

A investigação criminal em sentido estrito, inserida no processo penal, diz respeito ao conjunto de atos levados a cabo pelos OPC e pelas autoridades judiciais no sentido de apurar uma eventual responsabilidade

[61] Barradas, João Pires, *Mais do que, cit.*, p. 55-58.

criminal. Globalmente, refere-se a uma atividade institucional cujo principal objetivo é encontrar os agentes responsáveis pela prática de um determinado ilícito criminal[62]. Este entendimento padroniza-se com o art. 1º da Lei de Organização da Investigação Criminal e com o 262º, nº 1, do CPP. Das disposições processuais penais, retiramos que a investigação criminal (inquérito) é dirigida pelo Ministério Público, com a colaboração dos OPC, que atuam sob direta orientação e dependência funcional do Ministério Público (art. 263º, nº 1 e 2). Por ser uma fase processual, o inquérito (onde se insere a investigação criminal) está vinculada aos princípios constitucionais do processo penal[63], não só àqueles que o enformam (o princípio da legalidade, desde logo), mas também aos princípios e valores que o direito processual penal pretende proteger, a par do direito penal. Esses são os valores coletivos que abordamos supra, valores a ser prosseguidos e protegidos por toda a Administração Pública, e não apenas por aquelas entidades que intervêm no processo penal[64].

Isto mesmo nos diz Maria Lúcia Amaral no citado acórdão, quando afirma que «a existência de Serviços de Informações da República – cujos fundamentos constitucionais o Tribunal pura e simplesmente não aborda –, numa ordem, como a nossa, de Estado de Direito democrático, justifica-se pela necessidade de salvaguardar bens jurídicos, coletivos e individuais, que ocupam na axiologia constitucional um lugar não menor que os bens tutelados por normas penais incriminadoras». Logo, se a exceção à impossibilidade de ingerência das comunicações é concretizada pelo processo penal, não se percebe porque é que essa exceção não pode ser extensível aos Serviços de Informações e aos elementos legislativos que os regulam, mais não seja pela «afinidade valorativa ou teleológica entre as finalidades prosseguidas pelos serviços de informação e as normas penais incriminadoras».

---

[62] Ventura, André, *Investigação Criminal*, in "Enciclopédia de Direito e Segurança", Coord. Jorge Bacelar Gouveia/Sofia Santos, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 246-247.

[63] Albuquerque, Paulo Pinto de, *Comentário do Código de Processo Penal, cit.*, p. 712.

[64] Contra, Valente, Manuel Monteiro Guedes; *Processo Penal*, I, 3ª Ed., Almedina, Coimbra, 2010, p. 454-456.

No que diz respeito à legislação dos Serviços de Informações, em concreto quanto à possibilidade apreciada pelo Tribunal Constitucional do acesso a metadados, está em causa a colisão entre dois valores constitucionais: o valor da liberdade *versus* o valor da segurança. É percecionado pelo Tribunal Constitucional que o controlo, em sede de processo penal, é suficiente para garantir uma efetivação proporcional de ambos os valores, o que não sucedia no que tange à intervenção legislativa em apreço. Além disso, entende o Tribunal Constitucional que as funções policiais e dos Serviços de Informações são distintas, não só no momento de atuação, mas também nos valores que pretendem proteger. Todavia, este entendimento é motivado pela não consideração dos valores constitucionais que os Serviços de Informações pretendem salvaguardar, valores esses com coincidência total com os valores salvaguardados, em sede preventiva, pelo processo penal, e pelos OPC. Relativamente às funções dos Serviços de Informações e das forças policias, e à sua suposta diferença, julgamos já ter sido suficientemente esclarecedores.

O entendimento feito pelo Tribunal Constitucional do valor constitucional liberdade, e na forma como ele é ou não salvaguardado pelos Serviços de Informações e pelas entidades encarregues da sua fiscalização, parece-nos pressupor um entendimento desse mesmo valor como ilimitado, o que não pode, naturalmente, encontrar acolhimento[65].

A tensão subjacente aos valores liberdade e segurança[66] deve ser resolvida com a observância do critério constante do art. 18º, nº 2, da CRP, que manda atender ao princípio da proporcionalidade, o qual, de acordo com Jorge Reis Novais[67], comporta três elementos: a restrição deve ser **adequada** (apta à prossecução do fim em causa);

---

[65] «The fact that the scope of liberty is unlimited and without boundaries tells us very little in the light of its limiting clause. As far as the individual is concerned, what matters is what is definitively protected, and what is definitively protected is certainly not unlimited», Alexy, Robert, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, 2010, p. 249.

[66] Que decorre da própria tese do contrato social, e que se concretiza no preceito constitucional do art. 27, nº1 CRP.

[67] Novais, Jorge Reis, *Direitos Fundamentais: Trunfos Contra a Maioria*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 279-280; *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Ed., Coimbra, 2011, p. 178-186. No mesmo sentido,

deve ser **exigível** (ou seja, de entre as medidas disponíveis, deve ser a menos agressiva para o titular do direito); deve ser **proporcional, em sentido estrito** (o que implica que a importância do fim prosseguido pela restrição, e a correspondente realização através do meio escolhido devem estar numa relação proporcional, adequada à medida e importância dos efeitos danosos produzidos na esfera do titular do direito).

Ora, testando os institutos da interceção de comunicações e das ações encobertas com os critérios constantes do art. 18º, nº 2, concluímos que:

- Este tipo de medidas são adequadas aos fins em causa, ou seja, a interceção de comunicações é um meio idóneo para a recolha de informações vitais para a segurança interna e externa do Estado Português;
- Precisamente pela dificuldade de obtenção do tipo de informações em causa, desde logo relacionadas com ameaças ao Estado de Direito de cariz altamente evoluído, como o são o terrorismo internacional e a criminalidade altamente organizada, entendemos que esta medida passa no crivo da exigibilidade, na medida em que é a menos agressiva, tendo em conta também o tipo de informação que é mais dificil de obter, através das meras *open source* e *human intelligence*;
- Tendo em conta o objetivo para o qual a informação recolhida é canalizada, e o dano causado pelas medidas, entendemos que o crivo da proporcionalidade em sentido estrito é também ele ultrapassado. A informação a recolher através destas medidas é de inegável mais-valia, principalmente tendo em conta que será conexionada com informação recolhida de outras fontes que, isoladamente, não permitiriam uma realização completa do propósito das informações. Além disso, o que importa sempre ressalvar, não se trata de permitir a utilização deste género de medidas em grosso, mas sim efetuar uma avaliação *ad-hoc* antes da concessão de autorização para a utilização destas medidas,

---

Alexy, Robert, *Teoria de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 282-286.

> que terão de pressupor já indícios suficientes que as justifiquem, e uma previsão da informação a recolher, que lhes confira o seu carácter complementar[68].

Assistimos, desta forma, à compressão do valor constitucional liberdade em prol de outro valor, o da segurança e, o que não pode deixar de ser referido, com salvaguardas para uma devida apreciação dessa compressão em cada caso concreto, para que não sejam permitidas restrições arbitrárias ou desproporcionais.

Ora, o que causa mais surpresa, é que o Tribunal Constitucional abordou esta questão no acórdão sem ter em conta a identidade dos valores prosseguidos pelos Serviços de Informações e pelos OPC. Mais do que isso, não foi feita, na altura, uma interpretação sistemática[69] e teleológica[70], de modo a tentar-se compreender a inserção do preceito do art. 34º, nº 4, CRP e a correspondente *ratio* da norma[71]. Não ter em conta a complementaridade das funções exercidas pelos Serviços de Informações e pelas forças policiais e, por conseguinte, a identidade dos valores prosseguidos, ainda que o façam em momentos diferentes, é negligenciar que os mesmos valores que o art. 34º, nº 4 (e, em consequência, o processo penal) pretende proteger têm um momento de proteção a montante, numa fase anterior à da concretização da atividade das forças de segurança. Tal não impede a partilha

---

[68] Raciocínio semelhante é feito pelo Conselheiro José António Teles Pereira, em voto de vencido à decisão do AcTC nº 403/2015, todavia dividindo os requisitos do princípio da proporcionalidade em quatro, acrescentando a referência ao requisito da ecessidade que, na nossa óptica e de acordo com a doutrina maioritária, se subsume no requisito da exigibilidade, e com referência feita apenas aos metadados.

[69] «Subentendemos que as regras de um ordenamento contêm um complexo homogéneo e harmonicamente solidário de pensamentos jurídicos», Engisch, Karl, *Introdução ao Pensamento Jurídico*, 10ª Ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2008, p. 118.

[70] Que, como nos diz Canaris, atua como um limite à própria interpretação sistemática, permitindo-nos sempre ter como referência o conteúdo valorativo do preceito, ou seja, a intenção que subjaz ao preceito (Canaris, Claus-Wilhelm in *Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito*, 5ª Ed., Fundação Calouste Goulbenkian, Lisboa, 2012, p. 187).

[71] Sendo que evidências deste raciocínio apenas são encontradas no voto de vencido do Conselheiro José António Teles Pereira.

de meios pelas forças e serviços de segurança[72], nomeadamente no que concerne a métodos de obtenção de prova, como é a interceção de comunicações (no caso do acórdão em apreço, o acesso aos metadados e às informações fiscais e bancárias).

Relacionado com a questão do princípio da proporcionalidade, está o aspeto da supervisão e controlo dos serviços e, em concreto, o controlo dos serviços na utilização das medidas em causa. É manifesto o superior grau de escrutínio a que estão sujeitos os Serviços de Informações em Portugal, escrutínio esse que passa pelo próprio controlo interno e hierárquico dos serviços (como sucede em qualquer órgão da administração pública), e termina, no limite, na própria Comissão Parlamentar para os Direitos, Liberdades e Garantias, passando pelo Conselho de Fiscalização do SIRP e a Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP (e, na nova lei, Comissão de Controlo Prévio), órgãos de indicação parlamentar e do Ministério Público (tal como do Supremo Tribunal de Justiça), respetivamente, não esquecendo que os Serviços de Iinformações dependem diretamente do Primeiro-Ministro, e que a legislação relativa aos Serviços de Informações é da reserva exclusiva de competência da Assembleia da República (art. 164º, alínea q), da CRP).

Os OPC acabam por diferir, na medida em que, para além do controlo interno e hierárquico das suas ações, estão sujeitos à direção e dependência funcional do Ministério Público e, nas medidas em análise, a um Juiz de Instrução Criminal. Nada obstamos a que assim seja, pois entendemos de superior sensibilidade as matérias com que lidam os Serviços de Informações, todavia, não podemos deixar de referir os diferentes níveis de escrutínio a que os serviços estão sujeitos, não se equiparando aos OPC. Tal resulta num maior controlo da observância do princípio da proporcionalidade na atividade dos Serviços de Informações. Todavia, é precisamente a existência do elevado nível de escrutínio e supervisão sobre a atividade dos serviços que, no

---

[72] *(...) all aparent duplications are by no means duplication in fact. People who shout duplication at the first sight of similarity in two functions and who try to freeze one of them out on the ground of extravagance often cost the government dearly in the long run* – Kent, Sherman, *Strategic Intelligence*, *cit*., pág. 92.

entendimento de Robert Alexy[73] ao interpretar a jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão, legitima a existência da interceção de comunicações.

Pela mão da conselheira Maria Lúcia Amaral continua a crítica ao Acórdão, na parte em que este não reconhece a possibilidade da existência de meios administrativos de defesa da CRP (e dos valores que lhe estão ínsitos). Como estabelecemos acima, este argumento não colhe, precisamente por ser função da administração pública suprir necessidades essenciais e instrumentais, que passam precisamente pela segurança, da coletividade/sociedade e individual.

Ora a atuação da administração pública, enquanto garante da segurança interna e externa, reconhecidas como necessidades essenciais, faz-se, principalmente, pelas forças e serviços de segurança, inserindo-se nestes últimos o SEF, a PJ, o SIED e o SIS. Não interpretar desta forma os referidos preceitos constitucionais é retirar contexto sistemático aos referidos dispositivos constitucionais e, por essa via, inquinar a teleologia desses preceitos, rementendo para uma eventual (e inútil, neste caso) revisão constitucional a possibilidade de os Serviços de Informações poderem aceder a meios de interceção de comunicações.

Além disso, basta atentarmos no que consagra a própria CRP para estabelecer definitivamente este raciocínio. O art. 266º estabelece que a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (nº 1), estando os órgãos e agentes administrativos subordinados à CRP e à lei (nº 2). Como afirma Jorge Miranda[74], este artigo consagra uma expressão direta da ideia de Estado de Direito, sendo que tal demonstra que a Administração Pública é, também ela, um **agente de realização desta situação ideal de convivência cívica**, aplicando-se estes pressupostos a toda a Administração Pública e a todas as formas de

---

[73] Como afirma o autor, «(...) cuando el mantenimiento en secreto es necesario y se cumplen otras condiciones, tales como las del control jurídico a través de los órganos y los órganos auxiliares designados por los representantes del pueblo, tiene precedencia el principio de la protección del Estado frente al de la dignidad de la persona (...)», Alexy, Robert, *Teoria, cit.*, p. 107-108.

[74] Miranda, Jorge, *Constituição Portugesa Anotada*, I, Coimbra Ed., Coimbra, 2007, p. 558.

atividade administrativa (negrito nosso). Pretender limitar os SI através de um afastamento da administração pública da defesa de valores constitucionais parece-nos resultar numa pretensão de exclusão das funções naturais desta entidade estadual e, por isso, improcedente.

No que toca à Comissão de Controlo Prévio, o TC argumenta que não é a composição da Comissão (três magistrados do STJ[75], com pelo menos três anos de experiência na função) que atribui carácter jurisdicional ao órgão, sendo este claramente administrativo, e daqui decorrendo também a crítica ao carácter administrativo da defesa da CRP que se tentou implementar com esta intervenção legislativa. Ora, essa defesa já acontece, como demonstrámos acima, e é salutar, sendo seguida como regra nos regimes democráticos por toda a Europa, desde logo pela Alemanha[76], pelo Reino Unido[77]

---

[75] Intervenção nas atividades do SIRP que já propunhamos anteriomente, Barradas, João Pires, *Mais do que, cit.*, p. 57.

[76] Na Alemanha, existem duas instituições, a nível federal, com competências parlamentares de fiscalização da BND: o Painel de Controlo Parlamentar e a Comissão G10. Esta última, assim denominada por constituir uma abreviatura com referência ao artº 10º da Constituição alemã, que versa sobre a proteção da privacidade da correspondência, correios e telecomunicações. A restrição a estas privacidades, quando estão em causa actividades dos SI, só pode ser autorizada pela Comissão G10, que acaba por desempenhar um papel de âmbito quase judicial. Em processos criminais, a autorização está a cargo de um juiz. Relativamente à composição da Comissão G10, os quatro membros efetivos e os substitutos são nomeados pelo Painel de Controlo Parlamentar (sendo os membros deste, por sua vez, eleitos pelo Parlamento), normalmente escolhidos de entre antigos deputados, mas podendo também ter exercido função de juízes ou professores de Direito, com um mandato correspondente a uma legislatura (de With, Hans, *IV Conferência de Organismos de Fiscalização Parlamentar dos Serviços de Informações e Segurança dos Estados Membros da União Europeia*, Org.: Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa; Ed.: Assembleia da República – Divisão de Edições, Lisboa, 2009, p. 71-72).

[77] No caso britânico, estabelece o *ISA 1994* que «No entry on or interference with property or with wireless telegraphy shall be unlawful if it is authorised by a warrant issued by the Secretary of State under this section» (Section 5, paragraph 1), sendo que os *warrants* podem ser atribuídos ao BSS, ao BSIS ou ao GCHQ, no interesse da segurança nacional, do bem-estar económico ou *in support of the prevention or detection of serious crime*. Ou seja, na legislação dos serviços de informação britânicos, não há sequer referência à intervenção de um juíz na concessão de autorização para a interceção de comunicações. Existe intervenção de magistrados nas condições estabelecidas ICA 1985, para situações em que «*Any person who believes that*

e Espanha[78], onde se denota, na proteção dos valores constitucionais, um misto de intervenção administrativa, parlamentar e judicial.

Decreto nº 147/XIII

No seu art. 1º, o Decreto nº 147/XIII define o seu objeto, pretendendo regular o "procedimento especial de acesso a dados previamente armazenados pelos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas que se mostrem estritamente necessários para a prossecução da atividade de produção de informações" pelo SIRP, sendo indispensável a sua relação com "a segurança interna, a defesa, a segurança do Estado e a prevenção da espionagem e terrorismo", sendo este acesso "sujeito a companhamento do Ministério Público e controlo judicial" (nº 1).

Logo nesta primeira disposição é consagrada a posição do Ministério Público no acesso a dados de comunicação por parte dos oficiais de informações do SIRP. O afastamento inicial do Ministério Público, no

---

communications sent to or by him have been intercepted in the course of their transmission by post or by means of a public telecommunication system may apply to the Tribunal for an investigation under this section» (Section 7, paragraph 2). Não obstante, toda a actividade dos SI britânicos é fiscalizada não só através do *Intelligence and Security Committee* (Section 10 e *Schedule 3* do ISA 1994), como também através da figura do *Commissioner* e do *Interceptions Commissioner*, cujas competências se encontram definidas no RIPA 2000.

[78] No seu artigo único (que parece ter servido de modelo ao artº 78º, nº 2 do Decreto 426/XII da AR), a *Ley Orgánica 2/2002, de 7 de mayo* vem permitir ao CNI a utilização de medidas que «*afecten a la inviolabilidade del domicilio y al cumplimiento de las funciones asignadas al Centro*», mas com solicitação prévia de autorização ao *Tribunal Supremo* (nº 1), com descriminação das medidas a empregar, dos factos em que se apoiam a solicitação, os fins que a motivam e as razões que aconselham a adoção dessas medidas, a identificação das pessoas afetadas pelas medidas em causa, e a duração das medidas em causa, que não podem exceder as vinte e quatro horas, no caso da violação do domicílio, e os três meses para a interceção de comunicações (nº 2), prazos prorrogáveis por iguais e sucessivos períodos em caso de necessidade. Relativamente à supervisão, ela é feita não só no caso mencionado supra, mas também pela *Comisión del Congresso de los Diputados*, prevista no artº 11º da *Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia*.

que diz respeito ao Decreto nº 426/XII, foi por nós criticada[79], precisamente por entendermos que o molde no qual o legislador se deveria basear era o já instituído no âmbito do processo penal, não só por entendermos ser um garante contra potenciais abusos deste instituto, mas devido ao papel que o Ministério Público já desenvolve, não só no processo penal, mas também no esquema do SIRP, em concreto no que diz respeito à Comissão de Fiscalização de Dados. Por isto, entendemos que esta correção é salutar.

Observamos ainda que este diploma não pretende conferir acesso, como o de 2015 pretendia, dos oficiais de informações à «informação sobre a comunicação» e à informação bancária e fiscal. No Acórdão nº 413/2015 do Tribunal Constitucional, o acesso à informação bancária e fiscal não levantou problemas, pelo que apenas podemos compreender a atual opção do legislador como uma de corrigir nos pontos onde o Tribunal Constitucional levantou as principais objeções, deixando para alterações futuras, e apenas em caso de estrita necessidade, a inclusão do acesso à informação bancária e fiscal. Todavia, não compreendemos esta escolha, dada a ausência de objeções anteriores do Tribunal Constitucional, sendo que o acesso a esta informação poderia, em determinados casos, e apenas devidamente justificado, aumentar a fiabilidade da informação recolhida, sendo reconhecida a importância desta informação em casos relacionados com criminalidade transnacional, tráfico de droga, terrorismo, etc. Neste ponto, entendemos que foi perdida uma oportunidade.

No art. 2º, nº 1 e 2, são definidos os conceitos-base deste diploma, a saber:

Dados de Telecomunicações: os registos ou informação constantes de bancos de dados previamente armazenados pelos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas relativos à prestação de serviços telefónicos acessíveis ao público e à rede de suporte à transferência,

---

[79] Barradas, João Pires, *Da Intercepção de Comunicações, Acções Encobertas e Serviços de Informações: os meios essenciais na recolha de* Intelligence, dissertação de Mestrado em Direito e Segurança, FD-UNL, 2015, p. 101.

entre pontos terminais da rede, de comunicações vocais, serviços de mensagens e multimédia e de outras formas de comunicação;

Dados de *Internet*: os registos ou informação constantes de bancos de dados previamente armazenados pelos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas, relativos a sistemas de transmissão e a equipamentos de comutação ou encaminhamento que permitem o envio de sinais ou dados, quando não deem suporte a uma concreta comunicação.

Dados de base: os dados para acesso à rede pelos utilizadores, compreendendo a identificação e morada destes, e o contrato de ligação à rede;

Dados de localização de equipamento: os dados tratados numa rede de comunicações eletrónicas ou no âmbito de um serviço de telecomunicações que indiquem a posição geográfica do equipamento terminal de um serviço de telecomunicações acessível ao público, quando não deem suporte a uma concreta comunicação;

Dados de tráfego: os dados tratados para efeitos do envio de uma comunicação através de uma rede de comunicações eletrónicas ou no âmbito de um serviço de telecomunicações, ou para efeitos da faturação da mesma.

Autoridades competentes: os dirigentes superiores e intermédios do Serviço de Informações de Segurança (SIS) e do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED).

No que concerne à definição de dados de tráfego, entendemos que deveria ter sido observada a definição constante da Lei do Cibercrime (Lei nº 109/2009, de 15 de setembro), art. 2º, alínea c), onde se definem os dados de tráfego de forma muitos mais densificada, correspondendo estes aos "dados informáticos relacionados com uma comunicação efetuada por meio de um sistema informático, gerados por este sistema como elemento de uma cadeia de comunicação, indicando a origem da comunicação, o destino, o trajeto, a hora, a data, o tamanho, a duração

ou o tipo do serviço subjacente". Na Lei do Cibercrime, a definição em causa refere-se apenas a dados informáticos, ao passo que no diploma em análise estes dados referem-se também aos gerados no âmbito de telecomunicações. Não obstante, dada a ausência de densificação normativa do mandato legal dos Serviços de Informações, sendo que este mandato sempre foi definido pela negativa (o que estes entidades não estavam autorizadas a fazer), agora que se começa a definir esse mandato pela positiva, o legislador não se pode furtar a fazê-lo da forma mais concreta possível.

Estas definições relevam porque, de seguida, o diploma indica a que dados pode ser solicitado o acesso, dependendo do tipo de ameaça relativamente à qual se pretenda obter informações. Para efeitos de produção de informações necessárias à salvaguarda da defesa nacional, da segurança interna e da prevenção de atos de sabotagem, espionagem, terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça e criminalidade altamente organizada, os oficiais de informações podem ter acesso a dados de base e de localização de equipamento (art. 3º), enquanto para a produção de informações necessárias à prevenção de atos de espionagem e do terrorismo, os oficiais de informações do SIS e do SIED podem ter acesso a dados de tráfego (art. 4º).

Como pode ser observado, apenas no que concerne à produção de informações referentes a espionagem e terrorismo é possível aceder a dados de base, de localização de equipamento e dados de tráfego. Tal deve-se à importância dos bens jurídicos afetados por este tipo de atos, pretendendo-se salvaguardar no primeiro caso os interesses relativos à independência, unidade e integridade do Estado ou à sua segurança interna e externa (arts. 316º e 317º do Código Penal), enquanto no segundo caso se pretendem prevenir as condutas previstas na lei de Combate ao Terrorismo (Lei nº 52/2003, de 22 de agosto), destacando-se os crimes contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas (art.º 2, nº 1, alínea a)).

No diploma em causa nada impede que o acesso a este tipo de dados possa ser acedido em simultâneo, desde que com o devido suporte justificativo.

O acesso dos oficiais de informações do SIS e do SIED a dados de telecomunicações e *Internet* no âmbito da atividade de pesquisa depende

de autorização judicial prévia e obrigatória, por uma formação das secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça[80], de acordo com o art. 5º, nº 1, tendo sido afastada a Comissão de Controlo Prévio prevista no Decreto de 2015. Apesar do afastamento da Comissão, entendemos que o seu papel é devidamente preenchido pelo Supremo Tribunal de Justiça. No entanto, tendo em consideração que o pedido para autorização judicial prévia de acesso a dados de telecomunicação e *Internet* é elaborado pelo diretores do SIS ou SIED e enviado pelo Secrtário-Geral do SIRP para o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, sendo a intervenção do Ministério Público apenas uma de tomada de conhecimento do Procurador-Geral da República do pedido enviado pelo Secretário-Geral do SIRP (art. 5º, nº 2), entendemos que seria salutar um maior envolvimento do Ministério Público na decisão sobre estes pedido, tal como acontece no processo penal. Ainda que não fosse o Ministério Público a entidade encarregue da promoção do pedido junto do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, não vemos motivo para que o Ministério Público não integre a formação encarregue de decidir sobre a procedência do pedido de autorização de dados[81], na figura do Procurador-Geral da República. Esta integração garantiria o preenchimento por parte do Ministério Público do mesmo papel que este desenvolve no processo penal, em concreto no âmbito da interceção de comunicações.

O pedido só pode ser autorizado quando estiverem preenchido os requisitos da necessidade, adequação e proporcionalidade da medida[82], para a obtenção de informação sobre um alvo ou um intermediário determinado ou para a obtenção de informação que seria muito dificil ou impossível de obter de outra forma[83] ou em tempo útil para responder a situação de urgência (art. 6º, nº 1, alíneas a) e b)), sendo proibida a interconexão em tempo real com as bases de dados dos operadores de

---

[80] De acordo com o que defendiamos em 2015, em Barradas, João Pires, *Mais do que, cit.*, pág. 57.

[81] Esta é uma formação das secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça, constituída pelos presidentes das secções e por um juiz designado pelo Conselho Superior de Magistratura, de entre os mais antigos das secções (art. 8º).

[82] Conforme descritos na pág. 27.

[83] Expressão quase decalcada do art. 187º, nº 1 do CPP.

telecomunicações e *Internet* para o acesso direto em linha aos dados requeridos (nº 2).

O procedimento obrigatório e vinculado de autorização judicial prévia do acesso dos oficiais de informações do SIS e do SIED a dados de telecomunicações e *Internet* inicia-se com o pedido elaborado pelos diretores do SIS ou do SIED, ou de quem os substitua em caso de ausência ou impedimento, enviado pelo Secretário-Geral do SIRP ao Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, com conhecimento ao Procurador-Geral da República (art. 9º, nº 1), sendo que o pedido referido deve ser apresentado por escrito, devidamente fundamentado, detalhada e circunstaciadamente, contendo os seguintes elementos (nº 2):

a) Indicação da ação operacional concreta a realizar e das medidas pontuais de acesso requeridas;
b) Factos que suportam o pedido, finalidades que o fundamentam e razões que aconselham a adoção das medidas requeridas;
c) Identificação da pessoa ou pessoas, caso seja conhecidas, envolvidas nos factos referidos no ponto anterior e afetadas pelas medidas requeridas;
d) Duração das medidas pontuais de acesso requeridas, que não pode exceder o prazo máximo de três meses, renovável por um único período sujeito ao mesmo limite, mediante autorização expressa, desde que se verifiquem os respetivos requisitos de admissibilidade.

Chamamos a atenção a duas diferenças essenciais face ao regime consagrado no Decreto nº 426/XII, de 2015. Em primeiro lugar, no regime proposto em 2015, o legislador acrescentava a referência ao local onde deveria ser realizada a ação operacional (art. 37º, nº 2, alínea c), sendo essa referência suprimida na atual peça legislativa. Em segundo lugar, o regime proposto em 2015 deixava em aberto a possibilidade de o acesso ser concedido por períodos sucessivos de três meses, renováveis indefinidamente (art. 37º, nº 2, alínea d), o que não sucede no diploma deste ano, como demonstramos acima).

De resto, operam-se diferenças típicas dos regimes propostos em cada um dos diplomas. Enquanto em 2015, a decisão quanto à

autorização cabia ao juiz a quem tivesse cabido a distribuição, apenas existindo a possibilidade de decisão por coletivo em matérias de elevada complexidade, hoje essa decisão caberá sempre à formação das secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça, conforme aludimos anteriormente.

A apreciação judicial da necessidade, adequação e proporcionalidade do pedido (à luz, desde logo, do art. 18º, nº 2, da CRP), compreende a definição das categorias de dados de telecomunicações e *Internet* a fornecer pelos operadores, segundo um juízo restritivo de proibição do excesso que inviabilize o acesso a todos os dados de telecomuinicações e Internet de um determinado cidadão (art. 10º, nº 1), sendo que decisão de concessão ou denegação deve ser emitida no prazo máximo de 48 horas (nº 3) – 72 horas no regime proposto em 2015 –, ou no prazo mais breve possível – 24 horas na proposta anterior –, em situações de urgência devidamente fundamentadas no pedido (nº 4).

O art. 12º vem consagrar as garantias de respeito pelos direitos, liberdade e garantias, que alguns Conselheiros do Tribunal Constitucional haviam encontrado em falta no Decreto nº 426/XII, estabelecendo no seu nº 1 que o controlo judicial pela formação das secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça visa garantir o respeito pelos direitos e liberdades fundamentais e pelo princípio da legalidade da recolha, assegurando-se que os dados recolhidos têm finalidades «determinadas, explicítas e legítimas», sendo que os mesmos dados são «adequados, pertinentes e não excessivos relativamente às finalidade para que são recolhidos» (alíneas a) e b)), sendo validado o tratamento pelo SIS ou SIED dos dados de telecomunicações ou de Internet que estejam em conformidade com estes valores (nº 2).

O nº 3 vem consagrar mais uma diferença do atual Decreto nº 147/XIII face à proposta de 2015, na medida em que o responsável por determinar a todo o momento o cancelamento de procedimentos em curso de acesso a dados, bem como a destruição imediata de todos os dados obtidos de forma ilegal ou abusiva, ou que violem o âmbito da autorização judicial prévia, é a formação das secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça, ao passo que na proposta anterior o responsável por estas medidas era o Secretário-Geral do SIRP. O Procurador-Geral da República e a Comissão de Fiscalização de Dados

do SIRP são notificados das decisões de cancelamento de acesso e de destruição dos dados, para efeitos do exercício das suas competências legais (nº 4 e 5).

O art. 13º consagra o dever de denúncia, ao qual os funcionários já se encontravam vinculados pela lei geral, por intermédio dos arts. 242º do CPP e 386º do CP.

Conclusão

Através do Decreto nº 147/XIII é dado um passo em frente na tentativa de modernizar o estatuto operacional dos Serviços de Informações. Não pode ser descurado que é um diploma marcado de forma vincada pelo Acórdão do Tribunal Constitucional de 2015, que à data deitou por terra aquela que pretendia ser uma reforma profunda das atividades de *intelligence* em Portugal, mas que acabou por se ficar pelas intenções.

Entendemos que esta reforma está marcada pelo AcTC nº 403/2015 por aspetos como a atribuição de competências para destruição dos dados obtidos de forma ilegal ou que extravassem o âmbito da autorização. Essa competência é afastada do Secretário-Geral do SIRP e atribuída à formação das secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça. Ou seja, é afastada de um órgão de cariz administrativo (e de um cargo de confiança política), e atribuída a um órgão judicial.

Ainda que o avanço seja de saudar, não pode deixar de ser criticada a ausência de coragem para, mais uma vez, tentar atribuir aos Serviços de Comunicações o acesso a informação bancária e fiscal. A complementaridade desta informação, num dossier onde esteja a ser compilada informação sobre atividades terroristas de um determinado grupo, não pode ser menosprezada. E dada a facilidade que os membros deste tipo de organização têm em circular no espaço Comunitário, o acesso à informação que permita compreender como e onde estes indivíduos dispendem verbas, pode permitir a antecipação de movimentos essencial para evitar perdas graves.

Não obstante, fica aberta a porta para, em nova oportunidade, se reverem novamente as competência dos Serviços de Informações, tendo

em mente que a instituição se tem mostrado digna da confiança que nela tem sido depositada, não esquecendo que este tipo de alteração deve ser sempre pensada fora de contextos de pressão social, ao invés de motivada ou forçada pelos eventos.

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

Rua Alfredo de Sousa, nr 5, 2°-A, 2780-177 Oeiras

Email: joaobarradas87@gmail.com

Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no quadro de atribuições do Sistema de Autoridade Marítima: Redundância ou Complementaridade[1]

Competencies of the Guarda Nacional Republicana and the Polícia Marítima in the Maritime Authority System framework: Redundancy or Complementarity

JOÃO DUQUE MARTINHO[2]

Resumo: Este artigo visa analisar as redundâncias e complementaridades resultantes das competências da GNR e da PM no quadro de atribuições do SAM.

Com recurso a uma estratégia de investigação qualitativa, de natureza empírica, o estudo centra-se nas sobreposições, funcionais e territoriais, resultantes das competências específicas e missões de polícia das forças em análise, conjugado com as capacidades que dispõem para exercer as suas atribuições legais.

Sendo o foco desta investigação duas forças de polícia, considerou-se a integração funcional e as missões desenvolvidas por ambas as instituições no âmbito do Sistema de Segurança Interna

Constatou-se a existência de diversas sobreposições funcionais e territoriais, num contexto institucional juridicamente fragilizado, com aparentes prejuízos para o SAM e consequentemente para o SSI. Nesse sentido, preconiza-se soluções para a eliminação das redundâncias e a articulação das complementaridades identificadas, com vista à otimização do exercício da autoridade do Estado no domínio marítimo.

Palavras-chave: *Guarda Nacional Republicana; Polícia Marítima; Autoridade Marítima; Segurança Interna; Redundância; Complementaridade.*

---

[1] Entregue: 28.6.2017; aprovado: 9.9.2017.

[2] Major 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: This article aims to analyse the redundancies and complementarities resulting from the competences of the GNR and PM within the framework of the SAM.

Using a qualitative, empirical research strategy, the study focuses on the functional and territorial overlaps resulting from the specific competencies and police missions of the forces under analysis, coupled with the capacities they have to carry out their legal duties.

Being the focus of this investigation two police forces, it was considered the functional integration and the missions developed by both institutions within the scope of the Internal Security System

There were several functional and territorial overlaps in a legally fragile institutional context, with apparent damages to the Maritime Authority System and consequently to the Internal Security System. In this sense, solutions are recommended for the elimination of redundancies and the articulation of the complementarities identified, in order to optimize the exercise of State authority in the maritime domain.

Keywords: *Guarda Nacional Republicana; Polícia Marítima; Maritime Authority; Internal Security; Redundancy; Complementarity.*

Introdução

Portugal é uma nação marítima sendo o mar fonte de poder nacional, gerador de riqueza e, simultaneamente, de desafios securitários fruto da posição geoestratégica charneira entre os continentes europeu, africano e americano. Deste enquadramento, é facilmente extrapolável a razão pela qual o Estado Português implementou em 1984 o Sistema de Autoridade Marítima (SAM), na dependência direta do Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), que tinha como principal desiderato garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional (DL 300/84).

Em 2002, o SAM foi alvo de uma reforma adotando-se um "novo conceito" (DL 43/2002), operacionalizado por uma nova estrutura, funcionalmente dependente do Ministério da Defesa Nacional (MDN) e denominada de Autoridade Marítima Nacional(AMN), que veio a integrar a Polícia Marítima (PM) (DL 44/2002).

No âmbito desta reforma, corporizou-se o conceito doutrinário de Marinha de duplo uso, "cujo Comandante é, simultaneamente, CEMA e AMN" podendo esta ser "empregue quer como Armada, quer no quadro das atribuições próprias de uma Guarda Costeira" (Marinha, s.d.).

A Guarda Nacional Republicana (GNR) é uma Força de Segurança (FSeg) integrada no Ministério da Administração Interna (MAI), que também se insere no SAM na medida que dispõe de competências, funcionais e territoriais, para garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional (Lei 63/2007).

A problemática associada a esta investigação envolve, desta forma, duas entidades que integram o SAM e que se constituem como as principais forças de polícia com capacidades e competências para materializar a autoridade do Estado nos espaços marítimos – a GNR e a PM. Em acréscimo, envolve também o Sistema de Segurança Interna (SSI), considerando a integração funcional das forças em análise neste sistema e a competência territorial do SSI em todos os espaços sob jurisdição nacional (art.º 4º da Lei 53/2008).

De facto, a complexidade enunciada encontrou eco na revisão da literatura efetuada, nomeadamente nas fontes primárias que materializam o edifício jurídico de ambas as forças, a qual foi complementada com entrevistas exploratórias, e que nos permitiu identificar um aparente conjunto de sobreposições entre a GNR e a PM.

Assim, este artigo visa identificar, no quadro de atribuições cometido ao SAM, a existência de áreas de sobreposição no âmbito das competências atribuídas à GNR e à PM, de forma a garantir uma maior eficácia na atuação policial nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, sintetizando investigação anterior (Martinho, 2017). Para contribuir para a identificação e solucionamento das sobreposições, optámos ainda por realizar um estudo sobre o modelo de Segurança Marítima Espanhola (SME), considerando as similaridades geográficas, culturais e institucionais entre estes países.

Para o efeito, o artigo encontra-se organizado em cinco capítulos, acrescidos de uma Introdução, onde nos encontramos. No primeiro capítulo, abordamos os aspetos essenciais referentes ao enquadramento metodológico da investigação e identificamos um conjunto de

conceitos essenciais que nos permitiram enquadrar e delimitar a nossa investigação. No segundo capítulo, que designamos por "Sistema da Autoridade Marítima", analisamos este sistema, a Autoridade Marítima Nacional e a Polícia Marítima. No terceiro capítulo, procuramos caraterizar a GNR, seguindo idêntica metodologia relativamente ao capítulo anterior, com vista a perceber a sua atuação no âmbito do SAM. No quarto capítulo, analisamos o modelo de SME a fim de contribuir para uma melhor compreensão do SAM. No quinto capítulo, intitulado "Redundâncias e Complementaridades Institucionais" procedemos à análise das sobreposições funcionais e territoriais entre a GNR e a PM. A investigação encerra-se com as conclusões e recomendações.

1. Enquadramento Concetual e Metodológico

Enquadrando o objeto de estudo no SAM, mas também no SSI e na atividade polícia desenvolvida pela GNR e pela PM nestes sistemas, decorre um primeiro conceito enquadrador que se prende com o "propósito de o legislador constituinte ter estabelecido uma marcada distinção entre as noções de segurança interna e de defesa nacional, sendo que a primeira é uma função inscrita no âmbito da polícia (forças de segurança), nela não participando as Forças Armadas, adstritas estas à tarefa de garantir a defesa nacional e a segurança externa da República" (Tribunal Constitucional, 1994).

A lei constitucional atribui assim à Polícia a função de "defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos", remetendo para competência exclusiva da Assembleia da República (AR), legislar sobre o regime das FSeg (art. 164º da Lei Constitucional 1/2005).

Numa perspetiva normativa, SI é a "atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática" (art.º 1º da Lei 53/2008). Do conceito de SI, retira-se duas atividades distintas de

segurança, a *security*, domínio próprio das FSeg e a *safety*, no contexto da Proteção e Socorro (Fernandes, 2014, p. 188).

No contexto marítimo, segundo Parreira (2012), *safety* está relacionada com a "segurança no mar como a busca e salvamento no mar, a certificação e inspeção de embarcações, a prevenção e combate à poluição do mar, as regras para uma condução segura da navegação, entre outros assuntos diretamente relacionados com a segurança da navegação". Por sua vez, *security* associa-se a "segurança contra ameaças terroristas internacionais, designadamente no respeitante à segurança de pessoas e tripulações, navios, instalações portuárias e cargas, bem como as chamadas novas ameaças, tais como a criminalidade transnacional, a imigração ilegal, o contrabando e o tráfico de drogas". Para Faria (2013, p. 12), *Safety* é comummente definido como segurança marítima.

No âmbito desta investigação, exercem funções de Segurança Interna a GNR e funções de Segurança, "nos casos e nos termos previstos na respetiva legislação", os órgãos da AMN, sendo que, a "organização, as atribuições e as competências destas constam das respetivas leis orgânicas e demais legislação complementar" (art. 25º da Lei 53/2008). No âmbito territorial, a SI "desenvolve-se em todo o espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português" (art. 4º da Lei 53/2008).

No âmbito do SAM, a autoridade marítima exerce-se nos espaços marítimos sob soberania nacional – as águas interiores e o mar territorial – e sob jurisdição nacional – a zona contígua e a ZEE (art. 4º do DL 43/2002). Estes espaços geográficos são medidos a partir da denominada linha de base, que corresponde à linha de baixa-mar ao longo da costa, a partir da qual é definido o limite exterior do mar territorial de 12 milhas, da zona contígua de 24 milhas e da ZEE de 200 milhas (arts. 5º a 9º da Lei 34/2006). Para o interior da linha de base situam-se, genericamente, as águas interiores sujeitas à influência das marés, os rios, lagos e lagoas (arts. 3º a 5º da Lei 54/2005).

Neste contexto concetual, a delimitação da investigação foi efetuada, conforme apresentado na figura 1, relacionando as áreas territoriais com as jurisdições dos Sistemas (SSI e SAM) e entidades que nelas operam (GNR e PM associada à Marinha/AMN), colocando o foco nas sobreposições funcionais e territoriais, conjugado com uma análise às capacidades institucionais. A investigação foi delimitada ao ano de

2015, considerando que a AMN apenas disponibilizou dados desintegrados da Marinha a partir deste ano.

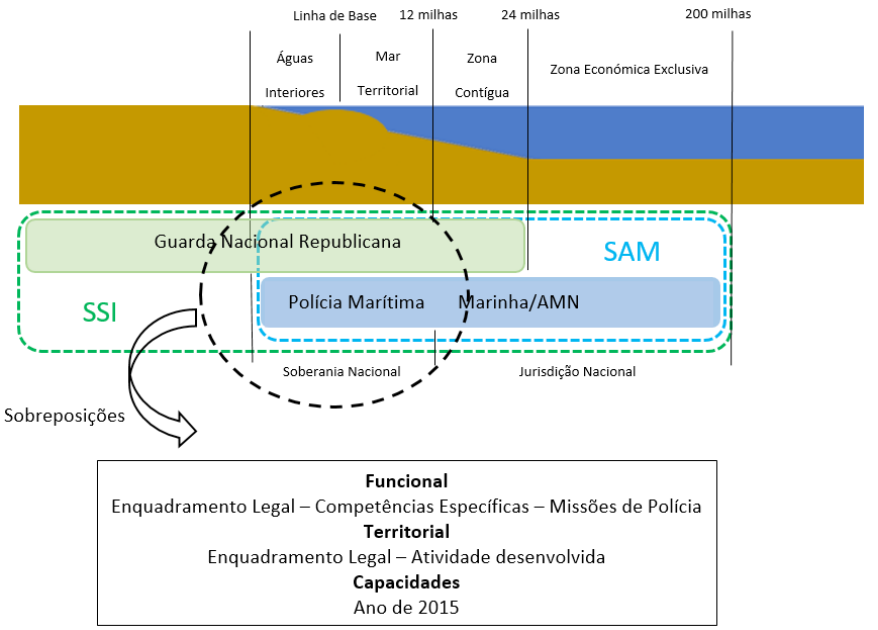

Figura 1 – Delimitação Esquemática da Investigação

Fonte: (Martinho, 2017, p. 7)

Com base nesta delimitação, foram consideradas redundâncias as competências específicas e missões de polícia exercidas em simultâneo, no mesmo espaço territorial, pelas duas forças de polícia em análise. Redundância foi assim assumida como uma duplicação desnecessária e evitável de recursos materiais, humanos e financeiros. Complementaridades, pelo contrário, foram consideradas as competências diferenciadoras que uma ou outra força exerce em detrimento da outra, trazendo deste modo valor acrescentado ao produto das duas.

2. O Sistema de Autoridade Marítima

O SAM é definido como um "quadro institucional", formado por um conjunto de entidades[3] que, através de "funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais", exercem competências próprias e poderes de "autoridade marítima[4]".

Para articulação das atribuições das entidades, o SAM instituiu "meios de coordenação nacional de nível ministerial e de coordenação operacional de alto nível, que potenciarão uma nova dinâmica na conjugação de esforços", materializado no Conselho Coordenador Nacional (CCN) (art. 8º do DL 43/2002).

No contexto do SAM, para Andrade (2008, p. 20), a "Marinha cumpre missões militares e cumpre com militares, missões não militares", consagrando o "desiderato de duplo uso e de uma efetiva Autoridade Marítima" (2008, p. 23). Referindo-se à polivalência das capacidades da Marinha "para o desempenho simultâneo das funções de defesa militar e apoio à política externa, e de segurança e autoridade do Estado no mar", preconiza o conceito de "Continuum da Autoridade" (2008, p. 22).

Para Gouveia (2015, p. 2), o SAM é um sistema de elevada complexidade, envolvendo "órgãos decisórios e órgãos consultivos, órgãos nacionais, órgãos regionais e órgãos locais" em matérias distintas, de natureza administrativa, policial, militar, proteção e socorro, expressando as maiores reservas que o sistema funcione, considerando o "conflito positivo de competências entre as diferentes entidades" (2015, p. 7). Destas, aborda o perigo da eficácia reduzida decorrente

---

[3] Cfr. art. 7º do DL 43/2002, exercem poderes de autoridade marítima as seguintes entidades: AMN; PM; GNR; Polícia de Segurança Pública (PSP); Polícia Judiciária (PJ); Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF); Inspeção-geral das Pescas (IGP); Instituto da Água (IA); Instituto Marítimo-Portuário (IMT); Autoridades Portuárias (AP); Direção-Geral da Saúde (DGS).

[4] Cfr. art. 3º do DL n.º 43/2002, é definido como "o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, traduzido na execução dos atos 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".

dos "conflitos acentuados" (2015, p. 7) resultantes da pluralidade de entidades policiais que intervêm no sistema.

Do ponto de vista da capacidade de coordenação do SAM, importa referir que o CCN, até 2015, nunca reuniu (Paulo, 2015, p. 102), nem possui regulamento interno, (Andrade, 2008, p. 25). Para Lopes (2007, p. 21) o não funcionamento do CCN "constitui a principal brecha no SAM", não possibilitando "a articulação efetiva e eficaz entre entidades, órgãos e serviços de execução do poder de Autoridade Marítima".

2.1. A Autoridade Marítima Nacional

A AMN é definida como a entidade "responsável pela coordenação das atividades, de âmbito nacional, a executar pela Armada, pela Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM), e pelo Comando-Geral da Polícia Marítima (CGPM)". A estrutura da AMN é composta por órgãos consultivos, o Conselho Consultivo (CCAMN) e a Comissão do Domínio Público Marítimo (CDPM) e, por serviços operacionais, a DGAM e a PM (arts.º 2º e 3º do DL 44/2002).

A reforma de 2002 do SAM, no mesmo dia, mas em normativos distintos, começou por individualizar a PM enquanto entidade autónoma (DL 43/2002), integrando-a de seguida (DL 44/2002) na AMN.

Esta integração suscitou "sérias dúvidas" constitucionais, na medida que a AMN era parte integrante da Marinha e considerando que a PM desde 1995 "adquiriu autonomia e uma personalidade jurídica própria – uma decorrência da alteração constitucional que assim o ditava" (Cabral, 2014, p. 43). Na mesma ótica, Colaço (2017), refere que "no nosso ordenamento jurídico, as múltiplas Autoridades Nacionais que são órgãos de coordenação não dispõem de Polícias. Neste sentido, abranger uma PM numa AMN é um anacronismo".

Fruto das várias dúvidas suscitadas pela inconsistência entre os DL n.º 43 e 44/2002, o MDN ordenou[5] a revisão do enquadramento institucional da PM o que originou a publicação do DL 235/2012. No entanto, Cabral (2014, p.43), refere que o diploma "poderá padecer

[5] Vide Despacho n.º 4810/2012, de 05 de abril, do Ministério da Defesa Nacional.

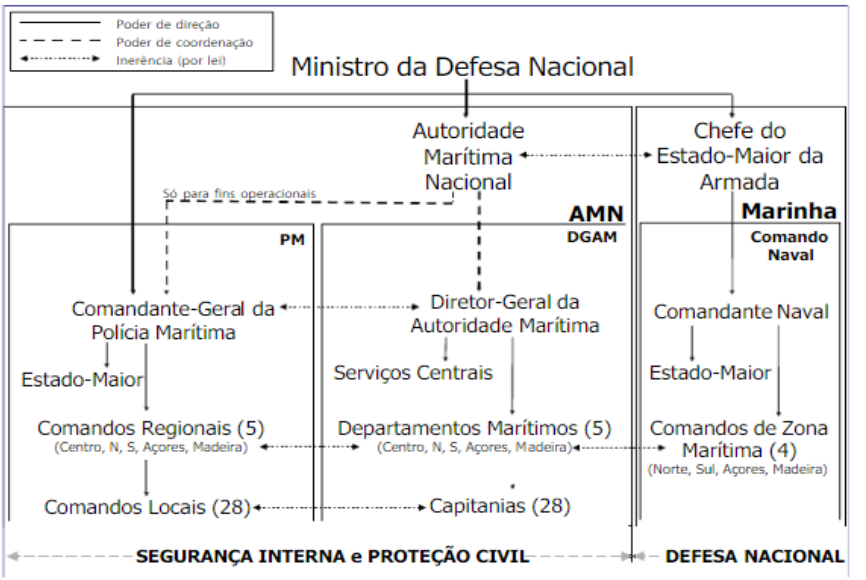

Figura 2 – Interdependências funcionais entre a Marinha, a AMN e o MDN

Fonte: (Paulo, 2015, p.97)

de inconstitucionalidade" sendo esta matéria reserva absoluta de competência legislativa da AR. Opinião partilhada por Gouveia (2015, p. 13) aludindo à incompetência do Governo de legislar sobre a PM. Em 2014, no âmbito da Lei Orgânica da Marinha (LOMAR), afastam-se a AMN e a PM da estrutura da Marinha[6].

A AMN, por sua vez, corporiza a Marinha de duplo uso (Lopes, 2007, p. 23), verificando-se a duplicidade de funções desde o CEMA que assume a função de AMN, seguindo-se o Diretor-Geral da Autoridade Marítima que é simultaneamente o Comandante-Geral da PM, descentralizando-se este conceito pelos níveis regionais até ao nível local, conforme indica a figura 2. Para Lopes (2017), esta duplicidade representa o exercício simultâneo de um cargo de chefia nas

[6] Vide art.º 41 do DL n.º 185/2014 – LOMAR e o art.º 38º do DL n.º 233/2009 – anterior LOMAR.

Forças Armadas (FA) e de direção de topo na administração pública civil, tornando-se "mesmo crítico entender, entre outros aspetos, como é que uma entidade que não é autoridade de polícia, nem autoridade de polícia criminal, nem autoridade judicial, pode coordenar operações de natureza policial".

A AMN é, também, uma entidade de dupla dependência, considerando a sua integração no MDN (art. 7º do DL 183/2014), enquanto organismo autónomo, e a dependência da Marinha enquanto sector funcional (Marinha, 2015, pp. 19-30), no âmbito do conceito de duplo uso. A PM, integrada na AMN, tem ainda uma dependência direta do MDN, nomeadamente ao nível de decisão de recursos hierárquicos por incompetência do CEMA (Supremo Tribunal Administrativo, 2007).

A DGAM está organizada numa estrutura nacional "constituída por cinco Departamentos Marítimos (DM) e por 28 Capitanias dos Portos (CP), que têm na sua dependência 16 Delegações Marítimas. Ao nível central, a DGAM integra quatro direções técnicas estruturantes: o Instituto de Socorros a Náufragos (ISN), a Direção de Faróis (DF), o Serviço de Combate à Poluição do Mar (SCPM) e a Escola da Autoridade Marítima (EAM)" (AMN, 2015, p. 15).

De referir que a EAM, até 2014 com a publicação da LOMAR, enquadrava-se no conceito de duplo uso, estando simultaneamente integrada no Sistema de Formação Profissional da Marinha (art. 27º do DL 233/2009) e na AMN. Compete-lhe "organizar e ministrar cursos, estágios e outras ações de formação, que habilitem o pessoal afeto aos serviços que integram o Sistema de Autoridade Marítima" (art. 2º do DL 264/97). Nestes, destaca-se, com a duração de um ano letivo, o "Curso de Aperfeiçoamento em Autoridade Marítima que tem por finalidade fornecer aos oficiais nomeados para exercerem os cargos de Chefe de Departamento, Capitão de Porto e Adjunto de Capitão de Porto, saberes, perícias e atitudes necessários às funções inerentes ao desempenho destes cargos" (AMN, 2015, p. 114). O Curso de Aperfeiçoamento permite a comissão de serviço de três anos na AMN (Domingues, 2016).

A CP é chefiada pelo Capitão do Porto, oficial superior da classe de marinha nomeado pela AMN (art. 18º do DL 44/2002), que é simultaneamente o comandante do Comando Local da PM e "a autoridade

marítima local a quem compete exercer a autoridade do Estado, designadamente em matéria de fiscalização, policiamento e segurança da navegação, de pessoas e bens" (art. 13º do DL 44/2002).

Do ponto de vista dos recursos humanos, conforme Tabela 1, a AMN compreendia em 2015 um total de 1320 elementos, destacando-se a PM com 542 agentes militarizados (Marinha, 2015, p. 28). Acresce ao efetivo militarizado da PM, o efetivo militar de comando, com 3 oficiais generais e 25 oficiais superiores[7] (Silva, 2016), que representa uma taxa de enquadramento de 1 oficial general e 1 oficial superior para cada, respetivamente, 184 e 22 elementos da PM.

Tabela 1 – Recursos Humanos da DGAM/CGPM

Quadro do pessoal	Categoria	Lotação	Existência
MILITAR (inclui Comissão do Domínio Público Marítimo)	Oficiais	101	95
	Sargentos	63	60
	Praças	139	126
	Sub-total	*303*	*281*
MILITARIZADOS	Polícias Marítimos	513*	542
	Troço-de-mar	113	115
	Faroleiros	152	143
	Sub-total	*829*	*800*
CIVIS	Administrativos do MPCM	202	171
	MPISN (admin., S/V, operários)	162	78
	Sub-total	*364*	*239*
	Total	***1496***	***1320***

*Mais 51 agentes em situações estatutárias específicas

Fonte: (Marinha, 2015, p.28)

Em 2015, a Marinha (2015, p. 30) preconizava um aumento do efetivo da PM para 892 elementos, tendo, presumivelmente nesse contexto, empregado 122 Fuzileiros em reforço da "fiscalização de praias" e "assistência a banhistas" (2015, p. 31). Empregou ainda Mergulhadores na "identificação e inativação de engenhos explosivos nas praias" (2015, p.15).

[7] Cfr. n.º 4 do art.º 15º do DL n.º 44/2002, os órgãos de comando da PM são autoridades de polícia e de polícia criminal.

Do ponto de vista dos recursos materiais disponíveis em 2015 pela AMN, destacam-se as 373 embarcações, 200 viaturas e as 307 infraestruturas, distribuídos pelos diferentes órgãos e serviços que compõem esta Autoridade (Marinha, 2015, p. 30), e uma panóplia de sistemas de informação, onde se destaca o Sistema de Informação da PM (SIPM), conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Recursos Informáticos da DGAM

Sistema	Sistema de informação	N.º de utilizadores com acesso autorizado
SIIAM	Sistema Integrado de Informação da Autoridade Marítima	435
GERCAP	Gestão de Receitas das Capitanias	392
SGM	Sistema de Gestão de Meios	833
SEGMAR	Sistema de Segurança Marítima	712
GNS	Gestão de Nadadores Salvadores	122
CapOnline	Capitania On-line	4.712
SIPM	Sistema de Informação da Polícia Marítima	605

Fonte: (AMN, 2015, p.162)

Considerando o efetivo total de 542 elementos da PM, em oposição aos 605 utilizadores do SIPM, alude-se aos comunicados de imprensa do Sindicato do Magistrados do Ministério Público (SMMP) e da Associação Socioprofissional da Polícia Marítima (ASPPM) de 2014 (SMMP e ASPPM, 2014) e de 2016 (SMMP e ASPPM, 2016), que alertam para o acesso a informações criminais e policiais por parte da Marinha.

Do ponto de vista dos recursos financeiros, a AMN e a PM, dispuseram de uma fração da dotação da Marinha (2015, p. 29) de cerca 50 milhões de euros, conforme se pode constatar na Tabela 3. Em acréscimo, a AMN gerou receitas de cerca de 13 milhões de euros, dos quais, cerca de 90% corresponderam a taxas diversas.

Sobre a receita gerada pela aplicação de taxas, um valor que no ano de 2015 rondou os 12 milhões de euros, importa referir que, 80% ou 100% deste valor foi distribuído para "compensações com

o seu pessoal, de natureza emolumentar", à razão de 52%, 65% ou 100%, conforme o tipo de serviço ou taxa cobrada (art.º 5º da Portaria 210/2007). Segundo Paulo (2017a), esta distribuição de receitas públicas cria condições para "pensões de reforma muito acima das remunerações devidas ao respetivo posto".

Tabela 3 – Recursos Financeiros da DGAM/CGPM

Ano de 2015	Valor (Euros)
Estrutura de Custos (todas as Fontes de Financiamento)	50.904.719,16
Execução Orçamental efetuada na DGAM (exceto pagamento de emolumentos e ajudas de custo)	10.157.492,24
Totalidade de Receita da DGAM	13.191.363,01

Fonte: Adaptado de Marinha (2015, p. 29)

2.2. Centros de Coordenação e Sistemas de Vigilância

O conceito de Marinha/AMN surge em 2007, no contexto de um diploma (Decreto-Regulamentar 86/2007) que visou a regulamentação da "ação das autoridades de polícia e demais entidades competentes no âmbito dos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional". Neste normativo, foi criado o "Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM), como órgão que visa agilizar os procedimentos de articulação entre os órgãos e serviços da Marinha/AMN e a GNR", bem como outras autoridades, que envolvem, segundo Lampreia (2013, p. 33), sete Ministérios, aos quais correspondem 11 entidades e 22 competências distintas.

Não obstante as aspirações de coordenação nacional dos espaços marítimos sob jurisdição nacional, para Luís (2014, p. 51) o CNCM "nasceu e morreu. Não há coordenação nenhuma". Opinião partilhada por Paulo (2015, p.122), aludindo que a criação do CNCM gerou controvérsia e "reações de outros organismos que integram o SAM, de que cabe destacar a GNR, a qual não se empenhou na valorização do

CNCM, que viu como uma forma ilegítima de a Marinha se posicionar na segurança interna".

Em 2009, foi instituído, e integrado no SAM, o Sistema Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo (SNCTM), corporizado pela Autoridade Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo (ANCTM), através do Centro de Controlo de Tráfego Marítimo do Continente (CCTMC), que tem como atribuições, entre outras, garantir as condições indispensáveis à segurança do tráfego marítimo, costeiro e portuário, zelando pelo cumprimento das normas nacionais e internacionais aplicáveis (DL 263/2009).

A ANCTM dispõe de um sistema, denominado *Vessel Traffic Service* (VTS), constituído por um subsistema portuário, operado pelas administrações dos Portos respetivos, e um subsistema costeiro, que cobre os espaços sob jurisdição nacional até às 50 milhas de costa continental (Oliveira, 2009).

Sendo o VTS um sistema vocacionado para a segurança do tráfego marítimo, o Estado Português, através de um despacho conjunto entre o MAI e o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC), idealizou a articulação com outros sistemas, nomeadamente com o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC) da GNR, vocacionado para a "segurança interna e aduaneira", por forma a que este possa "detetar, processar e visualizar a informação" do VTS "segundo os requisitos específicos da sua missão"[8].

A Marinha/AMN, segundo Silva (2016), dispõe de um sistema Costa Segura (CS), que, alegadamente, encontra-se envolvido em polémica, sendo apontado como "ilegal" (Jornal Económico, 2016) e uma duplicação dos sistemas já existentes na alçada do MAI e Ministério do Mar (Freire, 2016).

2.3. A Polícia Marítima

Em 13 de setembro de 1919, foi estabelecido o "Corpo de Polícia Marítima (CPM) constituído, no seu início, por agentes destacados

[8] Cfr. Despacho conjunto n.º 386/2006, de 09 de maio, do MAI e MOPTC – Processo de cooperação entre VTS e SIVICC.

da polícia de investigação criminal de Lisboa, pessoal pertencente ao Governo Civil de Lisboa e praças da Armada" (Marinha, 2017, p. 15). No entanto, segundo Pacheco (2016, p. 23), as origens da PM remontam a 1803, "ainda que com caráter provisório", como um serviço que se baseava na "manutenção em permanência de dois navios à entrada do Porto de Lisboa".

Em 1972, o Regulamento Geral das Capitanias definia que o serviço de policiamento marítimo compreendia o pessoal do CPM, os cabos-de-mar (CM), os militares designados, a título temporário, para desempenhar serviços de policiamento e, na falta destes, podiam "os capitães de portos utilizar, em serviço de policiamento marítimo, elementos suficientemente qualificados do troço do mar" (art. 15º do DL 265/72).

A aprovação do Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima (EPPM) (DL 248/95), viria a ocorrer em 1995, originando a fusão dos CPM e dos CM na PM, com uma dimensão de 513 elementos (Diogo, 2015, p. 678), entre militares da Marinha e agentes militarizados, articulados em órgãos de Comando Geral, Regionais e Locais. Neste sentido, Pacheco (2016, p. 21) refere, relativamente à PM, que a "génese, evolução e constituição estão intimamente ligadas à Marinha".

A PM passa a constituir-se como "uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM e à AMN[9], composta por militares da Armada e agentes militarizados". Competindo-lhe ainda, "em colaboração com as demais forças policiais, garantir a segurança e os direitos dos cidadãos". O efetivo da PM é "considerado órgão de polícia criminal para efeitos de aplicação da legislação processual penal" e os "inspetores, subinspetores e chefes considerados, no âmbito das suas competências, autoridades de polícia criminal" (art. 2º do EPPM).

Para Gouveia (2015, p. 4) a PM possui "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". No entanto, alerta para a "hibridez" da PM referindo-se à "mistura

[9] A competência da PM nas áreas e matérias legalmente atribuídas à AMN foi introduzida pelo DL 235/2012, de 31 de outubro.

entre a natureza militar e a natureza policial". Sobre o EPPM questiona o alcance da condição de militarizado, referindo que a PM dispõe de um regulamento de disciplina que a caracteriza como uma força civil e não militar (2015, pp. 11-12).

No âmbito da SI, Gouveia refere que a PM está inserida na Lei de Segurança Interna (LSI), pelo que se impõem exigências constitucionais no que diz respeito à sua regulamentação, afirmando que não pode "haver despachos, nem circulares militares, ou atos de qualquer outra natureza, que definam atribuições, competências, missões, objetivos ou propósitos de uma força de segurança" (2015, p. 13).

Da análise do EPPM, verifica-se que não elenca competências próprias, sendo uma polícia especializada nas áreas e matérias atribuídas ao SAM e à AMN. Ou seja, adquire remissivamente as competências atribuídas a outras entidades. Considerando que também não possui uma lei orgânica, salienta-se a este nível a intenção legislativa de dotar a PM com um enquadramento jurídico adequado, com missões expressamente atribuídas (Assembleia da República, 2016b).

A PM, enquanto órgão de polícia criminal (OPC) de competência específica (art. 3º da Lei nº 49/2008) não detêm competências próprias de investigação, considerando a ausência de referências a esta Polícia na Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC) (Lei nº 49/2008).

No âmbito de polícia administrativa geral, a PM é uma força policial com "funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respetiva legislação" (art. 3º da Lei 53/2008). Analisando esta legislação verifica-se que as funções de segurança são exercidas "em colaboração com as demais forças policiais" (art.º 1º do DL 248/95) e "sem prejuízo das competências de outras polícias" (preâmbulo do DL 248/95). Ou seja, verifica-se uma opção legislativa complexa, de interpretação ambígua, com uma letra de lei que parece apontar para uma certa supletividade da PM em relação às demais FSeg.

Para Lopes (2017), "uma FSeg que não tem um enquadramento legal assente numa lei orgânica, como estatui a LSI…é, por certo, um dos obstáculos que tem impedido a PM de figurar na lista das forças que exercem funções de segurança". De facto, não há referência expressa à PM na letra de lei (art. 25º da Lei 53/2008) que identifica as Forças e Serviços de Segurança (FSS).

No âmbito de polícia administrativa especial, releva-se "um conjunto de funções executivas e policiais, cuja génese histórica, aperfeiçoamento e consolidação é indissociável do funcionamento das capitanias dos portos" (preâmbulo do DL nº 235/2012). Não obstante, advém do não funcionamento do CCN a não regulamentação do "regime do exercício da competência especializada" da PM nas áreas de jurisdição portuária (art. 3º do DL 46/2002). Nesse contexto, é o Capitão do Porto, que é simultaneamente Comandante Local da PM, que tem um conjunto vasto de competências (art.º 13º do DL 44/2002) no âmbito da autoridade marítima.

Do ponto de vista orgânico, a PM está adaptada à estrutura da DGAM, pelo que as articulações de comando, de órgãos e de estruturas desta, constituem simultaneamente a orgânica daquela, conforme se constatou na figura 2.

Não obstante, a PM dispõe de um Grupo de Ação Tática (GAT), com um efetivo total de 24 elementos (AMN, 2015, p. 27), constituindo-se uma "equipa de reserva da PM" destinada a "combater situações de violência no Domínio Público Marítimo (DPM[10]) e a bordo" (Silva, 2016). Para "executar missões subaquáticas" nos "espaços de jurisdição da Autoridade Marítima" (Silva, 2016), a PM dispõe de um Grupo de Mergulho Forense (GMF) constituído por 12 elementos no continente, 4 na Região Autónoma dos Açores (RAA) e 4 na Região Autónoma da Madeira (RAM) (2015, p.27). Segundo Lopes (2015), a PM conta ainda com um Grupo de Intervenção Rápida (GIR), um Grupo de Recolha e Análise de Informações Policiais (GRAIP) a funcionar no Comando-Geral com ramificações nos Comandos Locais e um "Serviço de Investigação Criminal e Instrução Processual (SICIP)", dotado de um Laboratório de Polícia Científica (LPC) (Domingues, 2016).

De referir que, não foram encontradas referências legislativas, ou de outra natureza, no que diz respeito à edificação destas capacidades.

---

[10] Cfr. art.º 3º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, o DPM compreende as águas costeiras e territoriais e a generalidade das águas sujeitas à influência das marés. Compreende ainda as margens das águas costeiras e interiores sujeitas à influência das marés.

E que, de acordo com Domingues (2016), as capacidades do GAT, GIR e do SICIP, centram-se sobretudo no Comando Regional do Centro.

Da análise da atividade total realizada pela PM, em 2015, conforme Tabela 4, o empenhamento marítimo representou cerca de 6,3% do esforço operacional efetuado[11], o que transporta 93,7% do foco diário da PM para ambiente terrestre.

Tabela 4 – Atividade Operacional da PM

Comando Regional da Polícia Marítima	Missão					
	Piquetes	Patrulhas ambiente marítimo	Patrulhas ambiente terrestre	Serviços requisitados Impostos	Formação e Treino	TOTAL
Norte	61.320	12.359	55.036	19.154	8.978	156.847
Centro	52.560	11.194	53.273	81.421	10.551	208.999
Sul	52.560	5.258	16.093	8.148	8.049	90.108
Açores	52.560	1.686	86.563	60.909	1.249	202.967
Madeira	17.520	714	13.993	6.882	2.805	41.914
TOTAL	236.520	31.211	224.958	176.514	31.632	700.835

Fonte: (AMN, 2015, p.27)

Decorrente da atividade operacional, em 2015, destacam-se as "101.000 ações de fiscalização, das quais 10.300 ocorreram em embarcações no mar, bem como os mais de 1200 crimes reportados e os 7700 ilícitos contraordenacionais" (Marinha, 2017, p. 15), verificando-se que a fiscalização em ambiente marítimo representa cerca de 10% do total das fiscalizações. A Marinha (2015, p.23) refere que os 1083 crimes registados pela PM dizem respeito às seguintes categorias: 700 contra o património, 263 contra as pessoas, 55 previstos em legislação especial, 47 contra a vida em sociedade e 18 contra o Estado. Não obstante o diferencial apresentado pelas diferentes fontes da Marinha, da análise qualitativa dos crimes, verifica-se na generalidade a participação de crimes de competência genérica.

A Marinha salienta ainda que, "no âmbito do combate ao tráfico de estupefacientes, releva-se a apreensão de 175,340 quilogramas de

[11] Somatório dos Piquetes, Patrulhas ambiente marítimo e Patrulhas ambiente terrestre.

haxixe, bem como a detenção de seis indivíduos". E que, o GAT foi empenhado em seis ações reais e o GMF realizou 71 missões (2015, p. 24).

Por último, procurando caraterizar o enquadramento institucional da PM, importa ainda referir que, no âmbito de um projeto legislativo, de 2016, para a criação de uma lei orgânica, é possível verificar que os elementos da PM entendem que não devem estar integrados na AMN (Assembleia da República, 2016a). A ASPPM, em 2017, refere que os elementos da PM "não querem, não desejam e não se revêm na conexão com a Marinha ou com a Autoridade Marítima Nacional" (Diário de Notícias, 2017).

3. A Guarda Nacional Republicana

A GNR é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas, com jurisdição em todo o Território Nacional (TN) e no mar territorial, dependendo do membro do Governo responsável pela área da administração interna. Tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a SI e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional (Lei 63/2007).

No âmbito das missões policiais que desenvolve, compete-lhe assegurar a observância e a defesa da ordem jurídica globalmente considerada e garantir a segurança e ordem públicas, a fiscalização e ordenamento da circulação rodoviária, o combate às infrações fiscais-aduaneiras e a vigilância das fronteiras (arts. 1º e 3º da Lei nº 63/2007).

Detém responsabilidade territorial sobre 94% do TN, na qual residem cerca de 53,8% da população, sendo que, no âmbito da vigilância e fiscalização de movimentos terrestres e marítimos, a GNR exerce controlo sobre 97% da rede viária nacional e a totalidade da extensão da orla costeira[12] e mar territorial (2015b, p. 28-29).

[12] Cfr. art.º 2º do DL n.º 159/2012, de 24 de julho, a orla costeira corresponde à "porção do território onde o mar, coadjuvado pela ação eólica, exerce diretamente a sua ação e que se estende, a partir da margem até 500 m, para o lado de terra e, para o lado de mar, até à batimétrica dos 30 m".

Para garantir o cumprimento das missões atribuídas, a GNR está articulada num Comando Geral (CG), onde se inserem os órgãos de conselho, os órgãos de inspeção e três órgãos superiores de comando e direção. O Comando de Administração de Recursos Internos (CARI), o Comando de Doutrina e Formação (CDF) e o Comando Operacional (CO).

Figura 3 – Estrutura orgânica da GNR
Fonte: (GNR, 2015b, p. 29)

O CO tem comando, para efeitos operacionais, de todas as Unidades da GNR, pelo que dispõe de um Centro de Comando e Controlo Operacional (CCCO), que se liga com as Salas de Situação (SSit) das Unidades, constituindo uma estrutura funcional de comando e controlo, operativa 24 horas por dia, sete dias por semana.

Dispõe de mais três estruturas funcionais com órgãos descentralizados no dispositivo territorial: a Direção de Investigação Criminal (DIC); a Direção do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (DSPENA); e a Direção de Comunicações e Sistema de Informação (DCSI). Possui ainda uma Direção de Informações (DI) e uma Direção de Operações (DO) (DR 19/2008).

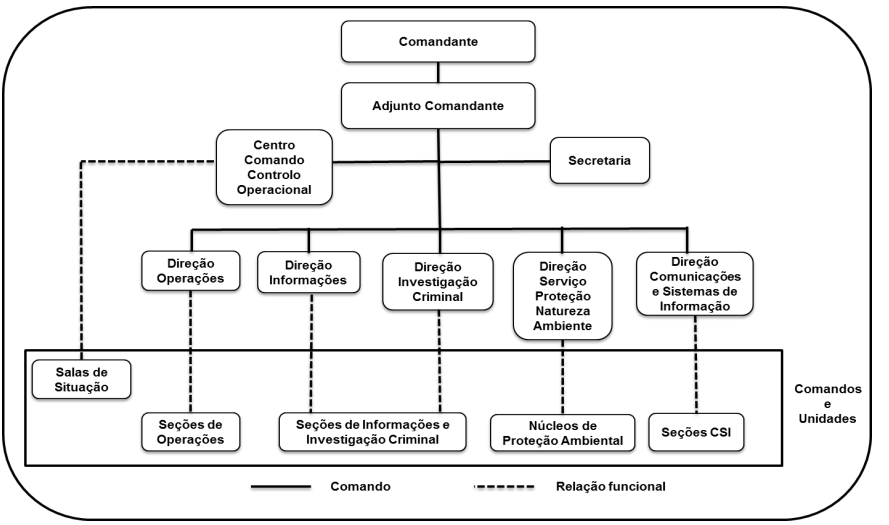

Figura 4 – Organograma do Comando Operacional da GNR
Fonte: (Martinho, 2017, p. 22)

Ao nível das Unidades, a GNR dispõe de 20 Comandos Territoriais (CTer), correspondendo as suas áreas de jurisdição à divisão dos 18 distritos de Portugal Continental, acrescido de um CTer para a RAA e outro para a RAM. Os CTer, por sua vez, articulam-se em 91 Destacamentos Territoriais (DTer) e estes em Subdestacamentos Territoriais (SDTer) e em Postos Territoriais (PTer), totalizando 482 SDTer/PTer em Portugal Continental (GNR, 2017).

Para cumprimento de missões especializadas, dispõe de uma Unidade de Controlo Costeiro (UCC), uma Unidade de Ação Fiscal (UAF), uma Unidade Nacional de Trânsito (UNT), uma Unidade de Segurança e Honras de Estado (USHE) e uma Unidade de Intervenção (UI). Possuí ainda uma Escola (EG), com dois polos de formação[13].

A GNR, em 2015, dispunha de 23.418 elementos na situação de ativo, distribuídos conforme apresentado na Tabela 5, e uma taxa de enquadramento de 1 oficial para 3,2 sargentos e 23,6 guardas.

[13] Vide Lei n.º 63/2007 e DR n.º 19/2008.

Tabela 5 – Recursos Humanos da GNR

Ano de 2015	Situação de ativo
Oficiais	815
Sargentos	2.608
Guardas	19.253
Civis	742
Total	**23.418**

Fonte: Adaptado de GNR (2015b, p. 224)

O Parque de viaturas da GNR, composto na sua maioria por viaturas ligeiras e motociclos, totalizavam 5.502 unidades. No âmbito das atribuições relacionadas com o cumprimento da missão geral nas águas interiores e no mar territorial, a GNR disponha de 80 embarcações, 58 das quais destinadas à UCC, 18 aos CTer e 04 à UI. (GNR, 2015b, pp. 229-236).

Tabela 6 – Recursos Materiais e Animais da GNR

Ano de 2015	número
Viaturas	4.530
Motociclos	972
Blindados	20
Embarcações	80
Cavalos	418
Cães	256

Fonte: Adaptado de GNR (2015b, pp. 229-236)

No âmbito dos recursos financeiros, a dotação orçamental de cerca de 900 milhões de euros, foi alvo de uma execução orçamental de 98%. Em 2015, a GNR gerou cerca de 107 milhões de euros de receita, os quais foram entregues no Tesouro (GNR, 2015b, pp. 237-243).

Tabela 7 – Recursos Financeiros da GNR

Ano de 2015	Valor (Euros)
Orçamento – Dotação corrigida	903.517.595
Execução Orçamental	887.205.930
Totalidade de Receitas	107.046.368

Fonte: Adaptado de GNR (2015, pp. 237-243)

Enquanto OPC, a GNR insere-se na LOIC como órgão de competência genérica (art.º 3º da Lei 49/2008), dispondo de uma estrutura de investigação criminal composta por um órgão central, a DIC, dotada com um LPC, descentralizado em 18 órgãos regionais, as Seções de Informações e Investigação Criminal (SIIC), e em 91 órgãos locais, os Núcleos de Investigação Criminal (NIC) (GNR, 2017).

3.1. A GNR nos espaços marítimos nacionais

As origens do serviço marítimo da GNR remontam oficialmente a 17 de setembro de 1885, com a publicação do Decreto n.º 4 de criação do Corpo da Guarda Fiscal (GF), "destinado privativamente ao serviço de fiscalização, terrestre e marítima, dos rendimentos públicos, cuja administração, cobrança e arrecadação [estava] confiada à administração geral das alfândegas e contribuições indiretas". Os seus efetivos ascendiam a 4827 homens, divididos pelos serviços terrestre, marítimo e fluvial. (GNR, 2015a, p. 45).

No entanto, segundo José (2016, p. 13), as origens da ligação ao mar são anteriores a 1885, apontando referências históricas à existência de uma Guarda Real de Polícia do Mar (1801-1818) e à aglutinação, por parte da GF, "de vários corpos da fiscalização externa das Alfândegas, que já contava, para efeitos da sua missão aduaneira, com meios marítimos".

Com mais de cem anos de consolidação no âmbito da atuação marítima, em 1990, a GF implementou um sistema de vigilância costeiro, denominado de *Long Arm Operational System* (LAOS), destinado a

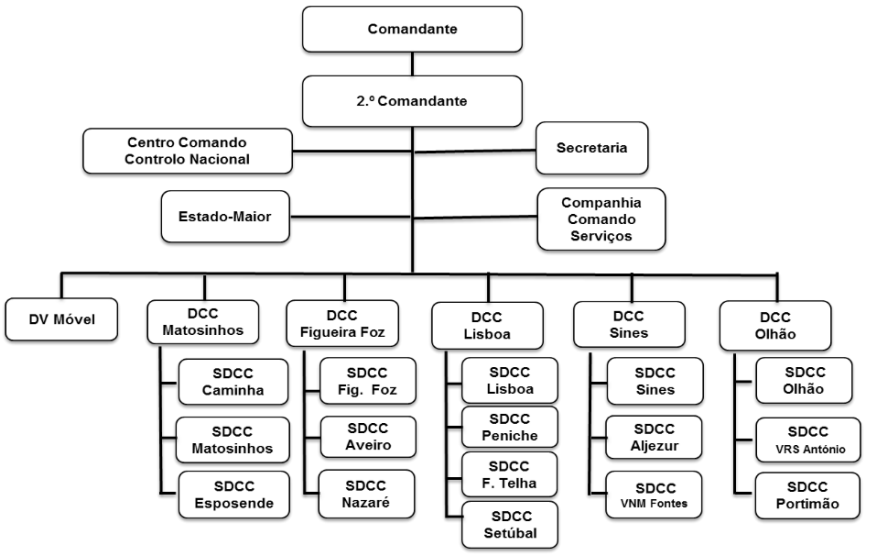

Figura 5 – Organograma da UCC
Fonte: Adaptado de GNR (2017)

melhorar a capacidade operacional da GF na prevenção, descoberta e repressão da atividade de contrabando (GNR, 2015a, p. 46).

Em 21 de setembro de 1993, a GF foi integrada na GNR, passando a denominar-se Brigada Fiscal (BF), mantendo contudo a génese da atuação e garantindo o cumprimento das "missões fiscais, aduaneiras e de vigilância da fronteira externa (marítima)" (GNR, 2015a, p. 46). Com a publicação de uma nova lei orgânica da GNR (Lei 63/2007), as missões então atribuídas à BF foram reorganizadas em duas Unidades distintas. A UAF focada no combate às infrações fiscais e aduaneiras e a UCC para a vigilância e controlo da orla costeira e mar territorial.

A UCC constitui-se, deste modo, como a herdeira da componente marítima da GF, sendo a "unidade especializada responsável pelo cumprimento da missão da Guarda em toda a extensão da costa e no mar territorial, com competências específicas de vigilância, patrulhamento e interceção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas, competindo-lhe,

ainda, gerir e operar o SIVICC, distribuído ao longo da orla marítima" (art.º 40º da Lei 63/2007).

É constituída por cinco Destacamentos de Controlo Costeiros (DCC), que se articulam em três Subdestacamentos de Controlo Costeiro (SDCC) cada, sendo que, o DCC Lisboa possui quatro SDCC. Dispõe ainda de um Destacamento de Vigilância Móvel (DV) para reforço do restante dispositivo.

Do ponto de vista dos recursos humanos, em 2015, a UCC contava com um efetivo total de 996 militares, com uma taxa de enquadramento de 1 oficial para 4,8 sargentos e 26,2 guardas (GNR, 2017). Os oficiais da UCC com funções de comando são autoridades de polícia tributária e de polícia criminal (arts.º 12º e 13º Lei 63/2007). Relativamente aos recursos materiais, a UCC disponha de 279 veículos, 58 embarcações e 149 equipamentos portáteis para vigilância costeira (GNR, 2017).

Em 2015, tendo em consideração a atividade desenvolvida, verifica-se, conforme Tabela 8, que o emprego marítimo correspondeu a cerca de 2,7% do esforço operacional[14].

Tabela 82 – Atividade Operacional da UCC

Ano de 2015	Horas
Vigilância costeira	24h/7 dias
Prevenção (Piquete)	125.201
Patrulhamento Terrestre	80.887
Serviços requisitados	13.319
Patrulhamento Marítimo	5.769
Formação e Treino	3.430

Fonte: Adaptado de GNR (2017)

O paradigma operacional da UCC assenta na triangulação de Informações, Vigilância e Intervenção. As informações geradas pelo dispositivo, são centralizadas no Centro de Comando e Controlo

[14] Somatório dos Piquetes, Patrulhamento marítimo e Patrulhamento terrestre.

Nacional (CCCN) e partilhadas com o CCCO, permitindo orientar o esforço operacional. A Vigilância é garantida pelo SIVICC e completada com as estações móveis e equipamentos portáteis. A Intervenção é assegurada "pelos meios de intervenção terrestre, marítimo e, eventualmente, aéreo, sendo orientado pelas informações e vigilância" (GNR, 2017).

O SIVICC, elemento essencial do paradigma operacional, baseia-se numa plataforma tecnológica de comando e controlo, com vinte postos de observação fixos distribuídos ao longo de toda a orla costeira do continente, oito postos de observação móvel distribuídos pelas subunidades operacionais e equipamento portátil de visão noturna, dotados de sensores que permitem a deteção, localização e identificação de ameaças no mar territorial, orla costeira e fronteira externa da União Europeia (GNR, 2015a, p. 50). A informação destes sensores é recolhida, analisada, integrada e disponibilizada, em tempo real, no CCCN, localizado no Comando da UCC, em Lisboa, e no Centro de Comando e Controlo Alternativo (CCCA), situado no Algarve.

Em 2012, a GNR finalizou a implementação do SIVICC em Portugal continental, em substituição do LAOS, passando a UCC a dispor de um sistema que visa detetar atividades suspeitas a distâncias até doze milhas da costa, vigiar e seguir embarcações suspeitas, apoiar a atividade operacional das forças policiais e manter um constante sistema de informações sobre o tráfico marítimo e atividades ilícitas ao longo da costa (GNR, 2015a, p. 50).

O SIVICC integra-se com sistemas externos nacionais, operacionalizando de forma automatizada a fusão da informação do VTS, do *Automatic Identification Systems* (AIS) e da Base de Dados Nacional de Navegação Marítima (BDNNM). Com sistemas internacionais, destaca-se o facto que o CCCN da UCC é simultaneamente, desde 2012, o *National Coordination Center* (NCC) do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), "atendendo às suas competências no domínio da vigilância de fronteiras, em especial da fronteira marítima, e, tendo presente a importância do sistema SIVICC para a vigilância da fronteira marítima de Portugal" (Sistema de Segurança Interna, 2012, p. 304).

Desde 2015, o NCC/SIVICC passou a estar ligado ao NCC/SIVE[15], da *Guardia Civil* (GC) espanhola, permitindo adquirir "informação de vigilância marítima, aumentar a área de vigilância coberta" e o "intercâmbio do quadro situacional entre os NCC" (GNR, 2015b, p. 218).

Com este modelo de atuação a UCC, em 2015, obteve os resultados operacionais constantes na Tabela 9.

Tabela 9 – Resultados Operacionais da UCC

Ano de 2015	Número
Ações de Fiscalização	22.263
Participações contraordenacionais marítimas	4.092
Fiscalização a embarcações de Pesca	1.435
Participações criminais marítimas	118
Detenções Flagrante Delito	22
Apreensão de Produto Estupefaciente	904.155 kg
Apreensão de Recursos Haliêuticos	306.404 kg

Fonte: Adaptado de GNR (2017)

Em acréscimo, em 2015, a UCC fazendo uso do SIVICC, monitorizou 109.745 embarcações, realizou 29 ações sobre embarcações suspeitas de transporte de estupefacientes, controlou 58 situações por comportamentos considerados suspeitos, e encaminhou informação direta para a GC, que permitiu a apreensão de 8.320 Kg de estupefaciente e de uma embarcação. Permitiu ainda detetar 68 situações pesca ilegal, 24 situações de salvamento no mar, 12 monitorizações relacionadas com a proteção da natureza e três situações de salvamento em terra (GNR, 2015b, p. 160).

Segundo a GNR (2017), as missões exercidas nos espaços marítimos são asseguradas, não só pela UCC, mas também por um vasto conjunto de competências específicas e capacidades que esta instituição dispõe e que se articulam num conjunto de Unidades de competência

[15] Vide: Serviço Integrado de Vigilância Exterior (SIVE), disponível em: http://www.guardiacivil.es/es/prensa/especiales/sive/funciones.html.

genérica e específica. De facto, segundo Lampreia (2013, p. 18) a GNR nos espaços marítimos "possui 26 competências, 05 das quais, considera-se importante haver articulação e/ou cooperação com outras entidades da administração pública, designadamente com a Marinha/ /AMN e DGRM".

No âmbito do dispositivo territorial, verifica-se que, de acordo com a GNR (2017), a orla costeira encontra-se sob jurisdição de 72 PTer, guarnecidos por 1962 militares, conforme ilustrado na figura 6[16].

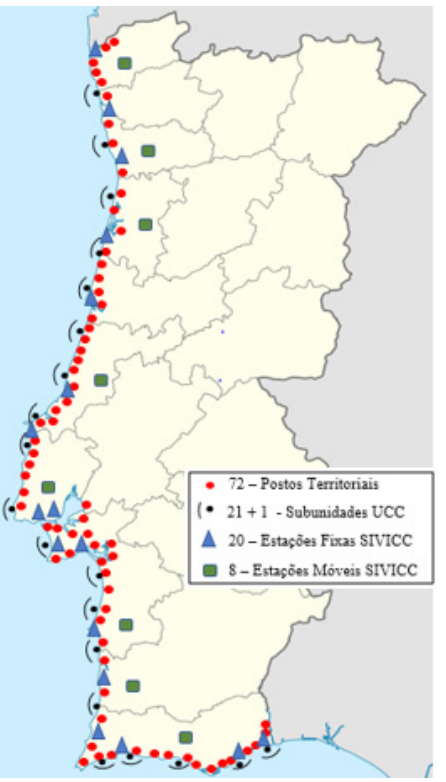

Figura 6 – Dispositivo da GNR na fronteira marítima
Fonte: (Martinho, 2017, p. 29)

[16] Mapa meramente ilustrativo, não possuindo rigor geográfico no posicionamento das subunidades da GNR.

Ainda na componente territorial, importa referir que os CTer das regiões autónomas, desenvolvem as competências específicas da UCC e da UAF (art.º 37º da Lei 63/2007). O CTer Madeira possui uma Seção Naval, composta por 20 militares e três embarcações. Uma lancha de fiscalização e um semirrígido no Funchal e um semirrígido em Porto Santo. O CTer Açores está capacitado com uma Seção Naval, composta por 7 militares e uma embarcação, acrescido de três embarcações distribuídas pelos PTer nas ilhas de São Miguel, Terceira e Faial (GNR, 2017).

A UAF detém competências para atuação em todos os espaços marítimos sob soberania nacional, podendo estender a sua atuação aos espaços sob jurisdição nacional, nomeadamente à zona contígua. Compete ainda à UAF, a coordenação da "atuação dos órgãos e serviços da Marinha/AMN no âmbito das infrações tributárias, fiscais e aduaneiras fora das instalações portuárias" (art.º 41º da Lei 63/2007). Em 2015, registou 17.015 ilícitos tributários, fiscais e aduaneiros, tendo conduzido 5.744 inquéritos, onde se incluem os oriundos da UCC, o que resultou em 4.152.837€ de coimas aplicadas e 2.085.548€ mercadoria apreendida (GNR, 2017).

A UI atua em reforço das restantes Unidades da GNR, sendo de destacar no domínio marítimo, as capacidades do Grupo de Intervenção de Operações Especiais (GIOE) e o Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS) (art.º 44º da Lei 63/2007).

O GIOE detém as competências específicas para fazer face à resolução e gestão de incidentes críticos, intervenção tática em situações de violência concertada e de elevada perigosidade, complexidade e risco. No âmbito marítimo, dispõe de cerca de 70 militares com formação específica e uma Embarcação de Alta Velocidade (EAV), utilizando ainda os meios da UCC para treino, exercícios e ações reais. Em 2015, foi empenhado em 78 ações reais, das quais se destacam 9 incidentes tático-policiais (ITP). Participaram ainda no exercício SEGUREX, que visava um ITP num cacilheiro em Lisboa e no exercício INFOEX, organizado pela Marinha, que visava um ITP num navio mercante em Troia (GNR, 2017).

O GIPS é uma subunidade da UI "especialmente vocacionada para a prevenção e a intervenção de primeira linha em incêndios florestais

e de matérias perigosas, inundações, sismos e outras catástrofes ou acidentes graves, atuando operacionalmente no quadro do sistema integrado de operações de proteção e socorro" (DL 22/2006). Possui uma subunidade de Operações Especiais Subaquáticas (UEOS), constituída por 13 mergulhadores e três embarcações, que têm por missão "efetuar fiscalização do mergulho amador, buscas e resgates, reflutuação de objetos, proteção/segurança e inspeção judiciária subaquática, mantendo a preservação dos meios de prova e procedendo à sua recolha" (GNR, 2017). Os mergulhadores da UEOS estão capacitados com "o curso de investigação criminal subaquática no *Grupo de Especialistas em Atividades Subaquáticas* (GEAS) da GC, o qual certifica os militares em inspeção judiciária subaquática" (GNR, 2017). Em 2015, a UEOS foi empenhada em 22 ações no âmbito das missões atribuídas à GNR e 03 no quadro de missões do SAM (GNR, 2017).

A UI possuí ainda um Centro de Inativação de Engenhos Explosivos e Segurança Subsolo (CIESS) que, em 2015, efetuou 943 intervenções, inativando 120 engenhos explosivos convencionais, 53 civis e oito improvisados (GNR, 2017).

Por último, a DSEPNA que, em 2015, procedeu ao levantamento, no domínio hídrico, de 772 autos contraordenacionais e 15 criminais, acrescido de 197 autos contraordenacionais e 53 criminais no âmbito da Pesca (GNR, 2015b, pp. 155-156). Procedeu ainda a 2.114 controlos de qualidade das águas, marítimas e fluviais, em todo o TN (GNR, 2017).

4. A Segurança Marítima Espanhola

No presente capítulo procuramos sintetizar o paradigma do modelo de atuação espanhol nos espaços marítimos. O racional subjacente a esta escolha prendeu-se sobretudo com as semelhanças geográficas, culturais e institucionais entre estes países, mas também, com a similaridade do modelo dual policial e com a partilha de informação situacional marítima decorrente da ligação SIVICC/SIVE.

O conceito da *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional* (ESMN), de 2013, é parte integrante da *Estrategia Española de Seguridad* (ESN)[17] e assenta em cinco linhas de ação genéricas:

- Adoção de um enfoque integral que potencie a ação coordenada e cooperativa de diferentes entidades na resolução de problemas que afetem a segurança marítima;
- Adoção de medidas eficazes e eficientes no emprego ótimo do máximo aproveitamento dos recursos disponíveis;
- Fomento da cooperação internacional;
- Fomento da cooperação com o sector privado;
- Melhoria da cibersegurança no âmbito marítimo.

As cinco linhas de ação da ESMN estão materializadas num Plano de Ação que compreende, por sua vez, cinco campo de atuação: Abordagem Integral; Eficácia e Eficiência; Cooperação Internacional; Cooperação Público-Privada; e a Cibersegurança[18].

A visão holística e integrada da SME envolve uma vasta panóplia de entidades públicas com competências no domínio marítimo, onde se destacam como principais:

- O *Ministerio del Interior*, fundamentalmente, mas não em exclusivo, através do *Servicio Marítimo de la Guardia Civil* (SMGC);
- O *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* através do *Servicio de Vigilancia Aduanera* (SVA);
- O *Ministerio de Fomento* através da *Sociedad de Salvamento y SeguridadMarítima* (SASEMAR);
- O *Ministerio de Defensa* através da Marinha (Rio, 2013, p. 5).

De seguida, procederemos à análise dos atores da ESMN, tendo em consideração a nossa investigação.

---

[17] Vide: *Estrategia de Seguridad Nacional,* disponível em: http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional.

[18] Vide: *Estrategia de Seguridad Marítima,* disponível em: http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/ estrategias/estrategia-seguridad-mar%C3%ADtima--nacional.

4.1. A Marinha

A Marinha espanhola, segundo Pozo (2015, p. 32), acompanhou "*con justicia*" um processo de perda de competências próprias do âmbito civil, que decorreu na segunda metade do século XX, na generalidade dos Estados europeus. Este autor refere, entre outras, as amplas competências no âmbito de delitos no mar e a vigilância pesqueira que foram sendo retiradas à Marinha através de um sucessivo percurso legislativo de transformação das FA, na assunção que estas são um instrumento de ação externa e não interna.

Destarte, a *Ley Orgánica de la Defensa Nacional* atribuí às FA, a "vigilância dos espaços marítimos, como contribuição da ação do Estado no mar" que pode definir-se como "o exercício da autoridade do Estado para que a atividade marítima se regule de acordo com a legalidade estabelecida e sejam protegidos os interesses marítimos nacionais" (Pozo, 2015, p. 34).

No âmbito da SME, segundo Rio (2013, p. 6), a Marinha realiza um conjunto de atividades próprias, onde se destaca:

- A vigilância dos espaços marítimos;
- A salvaguarda da liberdade de navegação e do comércio marítimo;
- A cooperação e apoio ao tráfego mercante no âmbito do *Naval Cooperation and Guidance for Shipping*[19] (NCAGS);

E um conjunto de atividades de apoio, em benefício das entidades competentes na matéria, onde se destaca:

- A proteção dos recursos naturais;
- A vigilância das pescas;
- A luta contra a imigração ilegal e o contrabando.

4.2. O Servicio de Vigilancia Aduanera

O SVA, segundo Pozo (2015, p. 36), é um serviço policial que constitui a área operativa da *Aduana Española*, o equivalente, em parte,

[19] Vide: http://www.shipping.nato.int/nsc/page14865015.aspx.

à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) portuguesa, e desenvolve a sua atividade especialmente focada na luta contra o contrabando, o branqueamento de capitais, a fraude fiscal e o narcotráfico.

O SVA apesar de ser um serviço policial com uma missão específica, tem, no âmbito da ESMN, uma missão alargada, em complementaridade com os restantes atores. Colabora com a Marinha, em cursos de formação, no apoio logístico, na utilização de infraestruturas marítimas, entre outros. Está articulado com a GC, considerando que ambas as instituições têm competências no âmbito do contrabando, através de um protocolo de coordenação marítima, de atuações operativas, de difusão de informações, de formação, de pontos de amarração, entre outros. No âmbito do Salvamento Marítimo, está previsto a utilização dos meios marítimos do SVA em caso de necessidade (García, 2013, p. 407).

4.3. A Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima

A SASEMAR é uma entidade pública empresarial integrada no *Ministerio de Fomento* espanhol, através da *Dirección General de la Marina Mercante* que visa: a prestação de serviços de busca, o resgate e salvamento marítimo; o controlo e apoio ao tráfego marítimo; e a prevenção e luta contra a poluição do mar (García, 2013, p. 428).

No âmbito do controlo de tráfico marítimo, a SASEMAR dispõe de 20 Centros de Coordenação e Salvamento, que procedem ao controlo de cerca de 350.000 embarcações ao ano, prestando ainda informação meteorológica e outros avisos de interesse à navegação[20].

4.4. A Guardia Civil

No sentido de proporcionar o estudo comparativo com a GNR e com a PM, no âmbito da nossa investigação, dedicamos maior atenção à GC, aprofundando o conhecimento sobre esta instituição policial espanhola.

---

[20] Vide: http://www.salvamentomaritimo.es/.

O ordenamento jurídico das *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado* atribui, segundo um critério territorial, à *Policía Nacional* (PN) as capitais de província e outros núcleos urbanos e à GC o resto do território, onde se inclui o mar territorial. Segundo um critério de competências específicas, atribuí à PN, o controlo de entrada e saída de estrangeiros e a investigação de tráfico de droga, atribuindo à GC, o controlo de armas e explosivos e a ação fiscal e aduaneira[21].

Segundo Pozo (2015, p. 38), a GC adquiriu as competências de vigilância da costa e das fronteiras, por absorção do *Cuerpo de Carabineros* em 1940, adquirindo desta forma a função de ação fiscal do Estado e a vigilância marítima no mar territorial, da costa e das águas interiores.

Para concretizar as competências legais que detêm, segundo García (2013, p. 377), a GC implementou em 1991, o SMGC, que tem como principal missão levar a cabo as missões da GC no mar territorial e nas águas continentais, onde se destaca a conservação e proteção da costa e o controlo da imigração ilegal. No âmbito da missão genérica do SMGC, destacam-se as seguintes atribuições funcionais: Judicial[22]; Fiscal; Administrativa; e a Cooperação.

O SMGC dispõe de cerca de 100 embarcações de diferentes tipos, 3 navios oceânicos e 2 aviões, dispostos ao longo de 25 portos marítimos[23]. Encontra-se inserido na *Jefatura Fiscal y de Fronteras*, por sua vez dependente da *Dirección Adjunta Operativa,* possuindo a seguinte articulação:

- *Jefatura del Servicio*: Órgão central, sedeado em Madrid, de direção técnica e assessoria;
- *Grupos Marítimos*: Unidades que integram os navios oceânicos (La Palmas e Cádiz);
- *Servicios Marítimos Provinciales*: Órgãos territoriais, dependentes orgânica e funcionalmente das *Comandancias* territoriais da GC e tecnicamente da *Jefatura del Servicio*;

---

[21] Cfr. arts.º 11º e 12º da *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*.

[22] Em Espanha as atribuições "judiciais" de polícia são equivalentes às de "polícia de investigação criminal" em Portugal.

[23] Vide: http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/ServicioMaritimo/index.html.

- *Unidad de Actividades Subacuáticas* (UAS): Órgão dependente da *Jefatura del Servicio* responsável pelas atribuições aquáticas e subaquáticas da GC;
- *Grupos de Especialistas en Actividades Subacuáticas* (GEAS): Órgãos dependentes organicamente das *Comandancias* territoriais da GC e tecnicamente da UAS.
- Dispõe ainda do SIVE, destinado à vigilância da fronteira marítima, na luta contra o narcotráfico e a imigração ilegal.

4.5. Os Puertos del Estado

Em 1992, segundo García (2013, pp.34-37), o Estado espanhol procedeu ao desvinculo definitivo da administração marítima da administração militar, constituindo as *Capitanías Marítimas* (CpM) como novos órgãos do *Ministerio de Fomento* onde, através da *Dirección General de la Marina Mercante*, se exercem as competências em matéria da gestão da navegação marítima e da frota civil. As atividades relacionadas com a pesca fazem parte do *Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación*.

Para o exercício de competências da *Dirección General de la Marina Mercante* em cada um dos Portos Marítimos, onde se desenvolve um determinado nível de navegação, ou, onde são necessárias condições de segurança marítima, é constituída uma CpM.

Em 2007, a organização das CpM foi alvo de uma reforma, extinguindo-se as de "segunda" e "terceira" categoria, dando lugar a *Distritos Marítimos*. A atribuição destas categorias, de Capitania ou de Distrito, depende do volume e das condições de tráfego marítimo[24]. A CpM é chefiada pelo *Capitán Marítimo*, que detêm um vasto conjunto de competências[25], numa lógica semelhante ao Capitão do Porto em

[24] Vide: *Real Decreto 638/2007, de 18 de mayo, por el que se regulan las Capitanías Marítimas y los Distritos Marítimos.*

[25] Cfr. *Articulo* 10 *do Real Decreto* 638/2007, *de* 18 *de mayo, por el que se regulan las Capitanías Marítimas y los Distritos Marítimos.*

Portugal, com exceção das matérias relacionadas com a autoridade de polícia[26], conforme se pode constatar na figura 7.

Figura 7 – Organograma da Capitanía Marítima
Fonte: (Ministerio de Fomento, 2007)

5. Redundâncias e Complementaridades Institucionais

No presente capítulo, procuramos analisar as zonas de sobreposição, funcionais e territoriais, entre a PM e a GNR, por forma a identificar as competências diferenciadas e ajustadas à natureza das duas forças. A análise das zonas de sobreposição foi efetuada sobre três prismas distintos. As competências específicas, as missões de polícia e a jurisdição

[26] Cfr. art. 9º do *Real Decreto n.º* 638/2007.

territorial, da PM e da GNR, no âmbito do SAM. Foi ainda analisada cada força, enquanto uma capacidade do SAM.

Para apurar as sobreposições funcionais relativamente às competências específicas da PM e da GNR no âmbito do SAM, analisámos os domínios de atuação do SAM, expressos no art.º 6 do DL n.º 43/2002, os quais foram confrontados com o enquadramento jurídico e atribuições exercidas por ambas as forças.

Resultou da análise comparativa de sobreposições funcionais relativamente às competências específicas da PM e da GNR, no âmbito do SAM, que:

(i) A PM, enquanto serviço da AMN, exerce diversas competências diferenciadas, em especial na área do *safety* ou segurança marítima;
(ii) A GNR exerce competências diferenciadas na vigilância da fronteira marítima e na atuação fiscal e aduaneira;
(iii) Verificam-se redundâncias na "Fiscalização das atividades de aproveitamento económico dos recursos vivos e não vivos" e nas áreas *security* do SAM, fruto da sobreposição territorial de ambas as forças no DPM;
(iv) Verificam-se complementaridades introduzidas pelas capacidades diferenciadas da GNR, nomeadamente, o dispositivo territorial na orla costeira, a UAF e o SIVICC. Do lado da PM, as competências exercidas por via do Capitão do Porto, enquanto Comandante Local da PM, constituem-se igualmente como uma complementaridade.

Para analisar as áreas de sobreposição funcional entre a GNR e a PM, no âmbito das missões policiais desenvolvidas no quadro de atribuições cometido ao SAM, optámos por utilizar como termo de comparação os domínios fundamentais da SI. Nomeadamente, a Prevenção, Ordem Pública, Investigação Criminal e Informações (IPRI, 2006, p. 15). O racional desta opção prendeu-se com o facto que as forças de polícia, enquanto atores do SSI, atuarem nestes domínios no âmbito do SAM.

Da análise de sobreposições relativamente às missões de polícia da PM e da GNR no âmbito do SAM, constata-se que:

(i) Verificam-se redundâncias nas missões de polícia de ambas as forças nos domínios da prevenção, ordem pública e informações;
(ii) No âmbito da investigação criminal, do ponto de vista legal, verifica-se uma complementaridade entre ambas as forças. No entanto, do ponto de vista prático, a LOIC não prevê quais os crimes de especialidade que devem ser investigados pela PM. Concomitantemente, verificou-se que a criminalidade registada pela PM corresponde, na maioria, a crimes ocorridos em terra e de competência genérica. Deste modo, poder-se-á inferir que, no domínio da investigação criminal, verifica-se uma redundância entre a PM e a UCC, considerando que ambas, na generalidade, autuam crimes de competência genérica no DPM;
(iii) As complementaridades verificadas situam-se ao nível das capacidades acrescidas da GNR, nomeadamente a implantação territorial na orla costeira, o SIVICC e as competências diferenciadas ao nível da atuação fiscal e aduaneira. A recolha de informação gerada pela PM, por via das competências do Capitão do Porto, no âmbito das competências específicas ligadas à área *safety* do SAM, constitui-se igualmente uma complementaridade.

Do ponto de vista territorial, verifica-se uma quase total redundância, considerando que ambas são forças de polícia com jurisdição nos espaços marítimos sob soberania nacional, inclusive no domínio portuário.

A redundância territorial identificada traduz-se numa sobreposição aparentemente única no panorama nacional da organização das FSS, considerando que o sistema policial português, segundo Clemente (2006, pp. 49-50, cit. por Silva, 2013, p. 13), "situa-se entre o dualismo puro e o pluralismo moderado", assente na divisão territorial dual da responsabilidade de polícias de competência genérica (GNR/PSP), complementadas pelo pluralismo de polícias de competências específicas. Ou seja, verifica-se a existência de duas polícias territoriais que exercem missões, em muitos casos, redundantes, no mesmo espaço geográfico – a orla costeira e o mar territorial.

Da análise efetuada à atividade operacional desenvolvida e aos resultados obtidos pela PM e pela UCC da GNR, verifica-se que o esforço operacional, na sua grande maioria, foi desenvolvido no mesmo espaço territorial, nomeadamente em terra. De facto, o patrulhamento marítimo e as fiscalizações marítimas representaram menos de 10% dos totais terrestres, em ambas as forças. Esta constatação indicia, em nosso entendimento, uma redundância territorial acentuada entre a GNR e a PM, nomeadamente na faixa de terra[27] onde a PM tem competência para atuar.

Da análise das forças enquanto capacidades do SAM, verifica-se que:

(i) Existem diversas redundâncias orgânicas entre as forças, onde se destaca o GAT da PM e o GIOE da GNR; o GMF da PM e a UEOS da GNR; o GIOP da GNR e o GIR da PM; o CS da AMN e o SIVICC da GNR; entre outros órgãos ligados à investigação criminal e informações policiais. No caso da PM algumas destas capacidades não têm abrangência nacional, resumindo-se ao Comando Regional do Centro.

(ii) Do ponto de vista da liderança, as comissões de serviço de três anos dos Oficiais da Armada, precedidas de um ano de formação, fragiliza a PM, não garantindo a adequada experiência profissional, formação e treino dos líderes. Em acréscimo, poderá comprometer a construção de uma cultura policial institucional própria. Torna-se ainda uma opção aparentemente onerosa, considerando a duração da formação (1 ano) e da comissão (3 anos).

(iii) Ao nível do pessoal, verifica-se uma forte dependência da Marinha por parte da AMN e consequentemente da PM, ao nível de comandantes e de outro pessoal[28]. Esta incapacidade da PM parece criar condições para a construção de conceitos

---

[27] Corresponde na generalidade a 50 metros, nos termos conjugados do art.º 3º e 11º da Lei 54/2005, de 15 de novembro.

[28] Vide ponto 1.1 – A Autoridade Marítima Nacional – 281 efetivos permanentes na AMN, acrescido de 122 Fuzileiros.

envoltos em "nevoeiros legislativos" (Lopes, 2017), como a Marinha/AMN.

(iv) Ao nível das infraestruturas e interoperabilidade da PM, verificou-se também uma forte dependência da AMN e da PM nas capacidades da Marinha, sugerindo uma incapacidade da PM.

6. Conclusões e recomendações

No âmbito do conceito de duplo uso, denominado de Marinha/ /AMN, verificou-se uma complexa teia legislativa, inconstitucional para alguns autores, entre a interdependência deste ramo das FA e a PM. De facto, para além da direção deste órgão da administração pública civil ser exercida por militares da Marinha que desempenham, em simultâneo, cargos de comando na administração militar, constatou-se o emprego de militares em apoio à AMN em funções restritas à área de SI. Nestes, destacam-se os órgãos de comando da PM que, enquanto oficiais da Armada em comissão de serviço, assumem funcionalmente competências de autoridade de polícia criminal.

Verificou-se ainda uma alegada onerosidade da AMN, associada ao sistema de geração e afetação de receitas públicas, que em larga medida exponenciam os vencimentos pessoais acima dos percebidos pelos demais funcionários públicos, alimentando uma interdependência que, aparentemente, a todos materialmente interessa.

No âmbito dos Centros de Coordenação e Sistemas de Vigilância, apurou-se uma aparente incapacidade de coordenação operacional das entidades envolvidas nos espaços marítimos no âmbito do SAM, o que parece ter criado condições para a Marinha/AMN ter desenvolvido sistemas de vigilância redundantes aos existentes na ANCTM e na GNR.

A PM, partilha com a DGAM e a Armada, infraestruturas, comandos e comandantes, e utiliza recursos humanos, materiais e financeiros da Marinha, não dispondo de um orçamento próprio. A juntar a esta complexa relação institucional, a PM tem dependência direta do MDN para decisão de recursos hierárquicos, por incompetência do CEMA. Não possuí uma lei orgânica, assumindo a execução de competências

especializadas nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM e à AMN.

Ainda assim, o efetivo da PM representa cerca de metade da AMN e constitui-se como o único meio operativo, com funções policiais, do Capitão do Porto, estrutura nuclear da AMN e do SAM em geral. Neste contexto, a PM constitui-se como o centro de gravidade da AMN, parecendo justificar neste sentido a sua existência.

Concomitantemente, a exiguidade de recursos humanos tendo em consideração a extensão da orla costeira, aliado à vastidão de competências administrativas e inspetivas exercidas por via do Capitão do Porto, parece criar condições para a fusão de competências e capacidades entre a Marinha e a PM, conduzindo ao esbatimento de fronteiras legais, de que são exemplos os conceitos de duplo uso e de Marinha/ /AMN, onde se destaca o emprego de Fuzileiros na fiscalização das praias.

No que diz respeito às competências específicas, nomeadamente no âmbito de polícia criminal, a PM é um OPC de competência específica, sem previsão de competências na LOIC. Enquanto polícia administrativa especial, constitui-se como força de polícia do Capitão do Porto, exercendo competências distintivas nas áreas e matérias atribuídas a esta entidade, nomeadamente: a fiscalização, o policiamento e a segurança da navegação, de pessoas e bens. Em relação às missões de polícia, a PM é uma força policial com funções de segurança, não obstante não existir referência expressa à PM na LSI, competindo-lhe, em colaboração com as demais forças policiais, garantir a segurança e os direitos dos cidadãos.

A GNR é uma FSeg do MAI com jurisdição em todo o TN e mar territorial, dispondo, para cumprimento das missões que lhe estão atribuídas, de uma forte implantação territorial, articulada em Unidades de competência genérica e de competência específica, que se complementam entre si através de um sistema de coordenação operacional permanente. É uma instituição centenária, quer no âmbito terrestre quer marítimo e fluvial, que tem vindo a adaptar paulatinamente os meios, sistemas e atribuições legais, a um modelo de atuação conjunta e combinada, com parceiros nacionais e internacionais, e integral, potenciando as capacidades distintivas que dispõe.

A atuação da GNR no SAM insere-se numa dinâmica de emprego articulado dos meios, exponenciando o produto operacional através da combinação dos meios marítimos e terrestres, através de evoluídos sistemas de vigilância e de comando e controlo operacional. Exerce missões de polícia vocacionadas para a área *security*, em todo o TN, incluindo os domínios marítimos e fluviais. Detêm competências específicas relacionadas com a vigilância e o controlo da fronteira marítima e do mar territorial, que, aliado ao dispositivo territorial que dispõe ao longo da orla costeira e à competência específica no domínio fiscal e aduaneiro, garante-lhe a capacidade de intervenção na generalidade do espectro de atuação do SAM e do SSI, no domínio marítimo.

Da análise da Segurança Marítima Espanhola, verificou-se, em comparação com a realidade portuguesa, a existência de um número mais reduzido de atores com competências marítimas e com áreas de atuação mais estanques entre si, o que parece induzir uma maior eficiência e consequente eficácia. Esta inferência consubstancia-se na ausência de um "Sistema", como o SAM, ou de uma "Autoridade", como a AMN, indiciando que a SME está convenientemente articulada, existindo aparente complementaridade funcional entre todos os atores.

Neste âmbito, as competências de cada entidade parecem estar adequadamente distribuídas pelos diferentes Ministérios, não se vislumbrando redundâncias ou a existência de complexas relações funcionais ou orgânicas, representando múltiplas dependências hierárquicas, conforme se verifica em Portugal. Em particular, evidencia-se a ausência de conceitos como o duplo uso ou a Marinha/AMN, e de uma PM na dependência do Ministério da Defesa. No âmbito portuário, é de relevar a subordinação a um único Ministério, não existindo a figura do Capitão do Porto, enquanto oficial da Armada com competências policiais.

Relativamente às redundâncias e complementaridades entre a PM e a GNR, foi possível identificar um conjunto de sobreposições, que se prendem sobretudo com as missões de polícia, numa lógica *security*, exercidas na porção terrestre do DPM. Verificaram-se ainda sobreposições ao nível das competências específicas, nomeadamente na fiscalização das atividades de aproveitamento económico dos recursos vivos e não vivos.

As complementaridades induzidas por ambas as forças no âmbito do SAM, verificam-se nas competências fiscalizadoras e inspetivas exercidas pela PM, em especial nas matérias portuárias. A GNR acrescenta valor distintivo através da vigilância permanente da orla costeira e mar territorial, da fiscalização fiscal e aduaneira e da atuação articulada e integrada no domínio marítimo e terrestre em todo o TN.

No âmbito territorial, analisado o enquadramento legal e o esforço operacional efetuado, constatou-se que ambas as forças empregam cerca de 95% dos meios em ambiente terrestre, deduzindo-se deste modo uma redundância espacial quase absoluta.

Ao nível das capacidades, verificaram-se redundâncias relativas a órgãos especializados da PM, com emprego operacional anual muito reduzido, tornando-se difícil compreender a sua criação e manutenção, quando se constata a exiguidade dos recursos humanos da PM e a ausência de uma lei orgânica que sustente juridicamente a existência destes órgãos. Ainda ao nível das capacidades, importa salientar a fragilidade institucional da PM, considerando a dependência da Marinha ao nível dos recursos humanos, materiais e financeiros, infraestruturas e sistemas.

Assim, demonstrou-se que a PM e a GNR apresentam um conjunto de redundâncias que indiciam ineficiência do SAM, na medida em que prejudicam a rentabilização dos recursos disponíveis, ao não exponenciar a desejada articulação e complementaridade das competências e capacidades destas instituições. Consequentemente, decorre da aparente ineficiência funcional do SAM prejuízos para o SSI, considerando a integração destas forças de polícia em ambos os sistemas. Os prejuízos são por demais evidentes quando se constata uma redundância territorial quase absoluta, aliado a competências específicas e missões de polícia, em muitos aspetos, sobrepostas.

Em suma, entendemos que o edifício jurídico que sustenta a PM exige uma clarificação contextualizada no SSI, na LOIC e no modelo de policiamento português. A solução, em nosso entendimento, passa pela autonomização da PM, de facto e de direito da Marinha/AMN, e a criação de uma força resultante da unificação com a UCC da GNR.

A constituição de uma força de polícia única no DPM integrada na GNR, permitiria eliminar as redundâncias identificadas, rentabilizar

recursos, adequar e harmonizar juridicamente as fronteiras entre o SAM e o SSI, entre as FSS e as FA, e devolver recursos humanos, materiais e financeiros à Marinha.

Uma eventual integração em sentido contrário, da UCC/GNR na PM, não nos parece adequado considerando que a missão da GNR no domínio marítimo vai muito para além das competências exercidas pela UCC, o que representaria a criação de uma ilha funcional entre o SAM e o SSI. Ademais, manter-se-ia um dos principais problemas identificados na presente investigação, a integração de uma força de polícia numa autoridade nacional dependente, material e funcionalmente, de um ramo das FA.

Complementarmente, através da análise das entrevistas, confirmamos a generalidade dos argumentos acima apresentados e foi-nos possível apurar que existe desconhecimento generalizado das potencialidades da GNR no domínio marítimo, entendendo a maioria dos entrevistados que este se resume à UCC.

É de salientar ainda, com o peso quantitativo mais expressivo, um conjunto de entrevistados que entendem ser adequado a desvinculação da PM da AMN, a junção à UCC e a criação de uma Guarda Costeira. Do ponto de vista qualitativo, destaca-se as funções exercidas por estes, um ex-secretário geral do SSI, dois ex-comandantes gerais da PM e um oficial da Armada. Ou seja, conhecedores profundos do SAM e da PM, o que, do nosso ponto de vista, merece especial relevo.

Destes contributos, resulta a nossa recomendação principal que se prende com a constituição de uma Guarda Costeira no seio da GNR, que compreenda a unificação da PM com a UCC, com vista ao exercício integral da autoridade do Estado nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional.

Apresentadas as nossas conclusões e recomendações, importa ainda referir que a investigação em que se baseou este artigo sofreu de limitações no âmbito da revisão da literatura e no estabelecimento do estado da arte, dada a exiguidade de obras literárias sobre esta temática. Este circunstancialismo, transportou-nos sobretudo para o enquadramento jurídico das instituições em análise, complementado com alguns artigos e estudos sobre a PM. Estudos analíticos focados no papel e desempenho da GNR no SAM, não foram infelizmente encontrados.

Finalmente, considerando os contributos obtidos através das entrevistas realizadas sobre as inconstitucionalidades decorrentes da interpretação doutrinária dos conceitos de duplo uso e Marinha/AMN, sugere-se uma linha de investigação que clarifique juridicamente o alcance funcional e material da aplicação dos mesmos, assim como, os conflitos decorrentes das aparentes sobreposições funcionais entre o SSI e o SAM.

BIBLIOGRAFIA

Alves, L.M., 2017. *Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no Quadro de Atribuições do Sistema de Autoridade Marítima: Redundância ou Complementaridade* [Entrevista]. Lisboa (01 maio 2017).

AMN, 2015. *Anuário Estatístico da Autoridade Marítima Nacional*.

Andrade, L.F.C., 2008. *A articulação entre o Sistema de Autoridade Marítima e o Sistema Integrado de Segurança Interna*. [em linha] Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/12157, [Acedido 18 Nov. 2016].

Assembleia da República, 2016a. *Projeto de Resolução Nº 531/XIII/2.ª. Recomenda ao Governo que crie uma Lei Orgânica da Polícia Marítima, de acordo com a sua missão, competências, e a sua natureza civil*. [em linha] Lisboa. Disponível em: http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a53556b7664475634644739 7a4c334271636a557a4d53315953556c4a4c6d527659773d3d&fich=pjr531-XIII.doc&Inline=true, [Acedido 08 Jan. 2017].

Assembleia da República, 2016b. *Projeto de Lei n.º 237/XIII-1ª – Aprova a orgânica da Polícia Marítima*. [em linha]. Disponível em: http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a576376513039 4e4c7a4e44524534765247396a6457316c626e527663306c7561574e70-59585270646d46446232317063334e68627938794e4445334f5759324f4331684d4451794c54526d4d4441744f5745344d4330794e7a67354f5

45a6c4d32566a596a67756347526d&fich=24179f68-a042-4f00-9a80-278996e3ecb8.pdf&Inline=true, [Acedido 05 Jan. 2017].

Cabral, 2014. *2ª Conferência ASPPM, Sistema de Autoridade Marítima, A dicotomia Segurança/Investigação Criminal*. [em linha] Disponível em: http://www.asppm.pt/images/ ficheiros/Livro_2_CONFERENCIA.pdf, [Acedido 08 Jan. 2017].

Colaço, A.B., 2017. *Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no Quadro de Atribuições do Sistema de Autoridade Marítima: Redundância ou Complementaridade* [Entrevista]. Lisboa (08 maio 2017).

Correia, T., 2016. *Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no Quadro de Atribuições do Sistema de Autoridade Marítima: Redundância ou Complementaridade* [Entrevista]. Lisboa (01 novembro 2016).

Couto, M.M.C. da S., 2017. *Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no Quadro de Atribuições do Sistema de Autoridade Marítima: Redundância ou Complementaridade* [Entrevista]. Lisboa (09 maio 2017).

Diário de Notícias, 2017. *Associação da Polícia Marítima quer profissionais integrados em outras polícias*. [em linha]. Disponível em: http://www.dn.pt/lusa/interior/associacao-da-policia-maritima-quer-profissionais--integrados-em-outras-policias-7994902.html, [Acedido 10 Mai. 2017].

Diogo, L. da C., 2015. *A Polícia Marítima, enquadramento e origens. Uma polícia secular de especialidade no âmbito da autoridade marítima*. Anais do Clube Militar Naval, Crónica de Autoridade Marítima, pp. 675-682.

Domingues, M., 2015. *Palestra - O Capitão do Porto*. Instituto de Ensino Superior Militar.

Domingues, M., 2016. *Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no Quadro de Atribuições do Sistema de Autoridade Marítima: Redundância ou Complementaridade* [Entrevista]. Lisboa (29 dezembro 2016).

Faria, D.L., 2013. *Breve Apontamento sobre a Segurança Marítima e os Transportes Marítimos e os Portos – Novos Desafios*. [em linha] Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. Disponível em: http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/aens_MA_20055.pdf, [Acedido 23 Fev. 2017].

Fazenda, H., 2017. *Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no Quadro de Atribuições do Sistema de Autoridade*

Marítima: Redundância ou Complementaridade [Entrevista]. Lisboa (25 maio 2017).

Fernandes, R.C., 2014. A segurança nacional: uma nova abordagem. Lusíada. *Política Internacional e Segurança.* [em linha] (9), pp.181–218. Disponível em: http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lpis/article/view/436, [Acedido 26 Jan. 2017].

Freire, M.C., 2016. Defesa – *Autoridade Marítima usa sistema ilegal de vigilância desde abril*. [em linha] Lisboa: Diário de Notícias. Disponível em: http://www.dn.pt/portugal/interior/autoridade-maritima-usa-sistema-ilegal-de-vigilancia-desde-abril-5496051.html, [Acedido 26 Fev. 2017].

García, M.Á.F., 2013. *El Ministerio de Defensa y sus competencias sobre asuntos marítimos*. Universidade da Coruña.

Gouveia, J.B., 2015. *Polícia Marítima e a Constituição*. [em linha]. Disponível em: http://www.asppm.pt/images/ficheiros/A_PM_e_a_CRP.pdf, [Acedido 12 Jan. 2017].

Gouveia, J.B., 2017. *Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no Quadro de Atribuições do Sistema de Autoridade Marítima: Redundância ou Complementaridade* [Entrevista]. Lisboa (18 abril 2017).

GNR, 2015a. O que é o SIVICC? – Caracterização do Sistema. [em linha] *Pela Lei e Pela Grei*, [em linha] (106), pp.41–75. Disponível em: http://www.gnr.pt/mostrarPdf.ashx?a=2&i=3, [Acedido 22 Mar. 2017].

GNR, 2015b. *Relatório de Atividades 2015*.

GNR, 2017. *Resposta à solicitação de dados, endereçada pelo autor à* GNR *e ao* CGPM *em* 02JAN17.

IPRI, 2006. *Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna*. [em linha] Lisboa. Disponível em: http://reformassi.mai-gov.info/wp-content/uploads/2007/03/relatoriofinal_ipri.pdf, [Acedido 28 Mar. 2017].

Isabel, P.M.J., 2017. *Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no Quadro de Atribuições do Sistema de Autoridade Marítima: Redundância ou Complementaridade* [Entrevista]. Lisboa (28 abril 2017).

Jornal Económico, 2016. *Autoridade Marítima usa sistema ilegal de vigilância*. [em linha]. O Jornal Económico. Disponível em: http://www.jornaleconomico.sapo.pt/noticias/autoridade-maritima-usa-sistema-ilegal-vigilancia-89414, [Acedido 26 Abr. 2017].

José, P.A.S., 2016. *O Serviço Marítimo da Guarda: Utopia ou Realidade*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Lampreia, R.P.G.F. da S., 2013. *A Articulação de Competências nos Espaços Marítimos Nacionais*. [em linha] Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares. Disponível em: http://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/9997, [Acedido 16 Abr. 2017].

Lopes, M.C., 2007. *Conceito de Autoridade Marítima para Portugal*. [em linha] Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/12198, [Acedido 03 Abr. 2017].

Lopes, Á.C., 2015. *3ª Conferência ASPPM, Sistema de Autoridade Marítima, A Polícia Marítima, Que Futuro*? [em linha] Disponível em: http://www.asppm.pt/actividades/179-3-conferencia-da-asppm-policia-maritima--que-futuro, [Acedido 08 Jan. 2017].

Lopes, Á.C., 2017. *Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no Quadro de Atribuições do Sistema de Autoridade Marítima: Redundância ou Complementaridade* [Entrevista]. Lisboa (06 maio 2017).

Luís, A. 2014. *2ª Conferência ASPPM, Sistema de Autoridade Marítima, A dicotomia Segurança/Investigação Criminal*. [em linha] Disponível em: http://www.asppm.pt/images/ ficheiros/Livro_2_CONFERENCIA.pdf, [Acedido 08 Jan. 2017].

Luís, A., 2017. *Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no Quadro de Atribuições do Sistema de Autoridade Marítima: Redundância ou Complementaridade* [Entrevista]. Lisboa (03 maio 2017).

Marinha, s.d. *A Marinha de Duplo Uso*. [em linha]. Disponível em: http://www.marinhasplp.org/PT/asmarinhas/doutrinas/Documents/Marinha_Duplo_Uso%20-%20Formato%20A4.pdf, [Acedido 07 Fev. 2017].

Marinha, 2015. *Síntese de Atividades da Marinha de 2015*.

Marinha, 2017. Dia da Polícia Marítima. *Revista da Armada*, (515), p.15.

Martinho, J.A.D., 2017. *Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no Quadro de Atribuições do Sistema de Autoridade Marítima: Redundância ou Complementaridade*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Ministerio de Fomento, 2007, *Estructura orgánica de las capitanías marítimas*, [em linha]. Disponível em: http://www.fomento.es/MFOM/

LANG_CASTELLANO /DIRECCIONES_GENERALES/MARINA_MERCANTE/capitanias/, [Acedido 06 Jan. 2017].

Oliveira, O.T. de, 2009. Vessel Traffic Services (VTS) e o controlo do tráfego marítimo. *Revista de Marinha*. [em linha]. Disponível em: http://www.revistademarinha.com/index.php?option=com_content&view=article&id=9:vts-o-controlo-de-trafego-maritimo&catid=107:seguranca-na-navegacao&Itemid=294, [Acedido 26 Fev. 2017].

Pacheco, B., 2016. A génese da Polícia Marítima. *Revista da Armada*. [em linha]. Disponível em: http://www.asppm.pt/images/ficheiros/revista_armada_fev16_A_g%C3%A9nese_da_PM.pdf, [Acedido 20 Nov. 2017].

Parreira, L.N., 2012. O Mar. Um espaço de liberdade e segurança. *Cluster do Mar*. [em linha]. Disponível em: http://www.clusterdomar.com/index.php/temas/soberania/76-o-mar-um-espaco-de-liberdade-e-seguranca, [Acedido 24 Fev. 2017].

Paulo, J.S., 2015. A Autoridade Marítima Nacional: A Orgânica e o Enquadramento Jurídico. *Revista de Direito e Segurança*. [em linha]. Disponível em: https://www.academia.edu/19230908/Autoridade_Mar%C3%ADtima_Nacional_A_Org%C3%A2nica_e_o_Enquadramento_Jur%C3%ADdico, [Acedido 12 Nov. 2016].

Paulo, J.S., 2017a. *Armada e Autoridade Marítima. Poupar o quê? Eficiente para quem?* [em linha]. Disponível em: http://risco-continuo.blogs.sapo.pt/armada-e-autoridade-maritima-poupar-o-599801, [Acedido 28 Mar. 2017].

Paulo, J.S., 2017b. *Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no Quadro de Atribuições do Sistema de Autoridade Marítima: Redundância ou Complementaridade* [Entrevista]. Lisboa (08 maio 2017).

Perestrello, M., 2017. *Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no Quadro de Atribuições do Sistema de Autoridade Marítima: Redundância ou Complementaridade* [Entrevista]. Lisboa (23 maio 2017).

Pozo, F. del, 2015. *La mar nunca está en calma (II). Análisis del concepto de seguridad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Rio, M.D.D., 2013. *La dimensión marítima de los intereses nacionales: Repercusión sobre la orientación estratégica de España*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Silva, N.M.P. da, 2013. *As Reformas Policiais em Portugal e seu impacto na estrutura e eficácia das instituições*. [em linha] Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares. Disponível em: http://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/9975, [Acedido 17 Abr. 2017].

Silva, V., 2016. *Palestra – Polícia Marítima*. Instituto Universitário Militar.

SMMP e ASPPM, 2014. *Inconstitucionalidades reúnem Sindicato do Magistrados do Ministério Público e a Associação Socioprofissional da Polícia Marítima*. [em linha]. Disponível em: http://www.smmp.pt/wp-content/Nota-de-imprensa-SMMP-ASPPM.pdf, [Acedido 02 Mar. 2017].

SMMP e ASPPM, 2016. *Sindicato do Magistrados do Ministério Público e a Associação Socioprofissional da Polícia Marítima exigem proteção das informações criminais*. [em linha]. Disponível em: http://www.smmp.pt/?p=38109, [Acedido 02 Mar. 2017].

Sistema de Segurança Interna, 2012. *Relatório Anual de Segurança Interna 2012*. [em linha]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/904058/20130327_RASI%202012_vers%C3%A3o%20final.pdf, [Acedido 15 Jan. 2017].

Supremo Tribunal Administrativo, 2007. *Acórdão 0138/07, de 24 de abril, do Supremo Tribunal Administrativo*. [em linha]. Disponível em: http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/76d4cb04efa9fb8d802572d5003cd985?OpenDocument&ExpandSection=1 [Acedido 28 Mar. 2017].

Tribunal Constitucional, 1994. *Acórdão 479/94, de 24 de agosto*. Lisboa: Diário da República.

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

Largo do Carmo, 1200-092 Lisboa – Portugal

Email: martinho.jad@gnr.pt

Subsídios para a História Institucional da Polícia e da Fiscalização Marítimas[1]

Contributions to the Institutional History of the Maritime Police and Enforcement

JORGE SILVA PAULO[2]

Resumo: A função de polícia marítima é explícita na lei desde 1839, embora se cingisse à polícia dos portos. A polícia no mar era a fiscalização marítima e estava atribuída primeiro aos serviços aduaneiros e depois à Armada. De início, a polícia dos portos e a gestão portuária constituíram as principais atribuições dos capitães dos portos, fixadas no Regulamento da Polícia dos Portos até aos finais do séc. XIX. A polícia dos portos era executada, e dirigida, pelo pessoal da Armada que servia nas capitanias dos portos, e assim continuou mesmo depois de institucionalizada a Polícia Marítima em 1919. Este artigo descreve brevemente o percurso institucional das funções de polícia e fiscalização marítima desde o início do séc. XIX até à 1ªRevisão Constitucional (1982), que determinou que as Forças Armadas deixaram de ter competências próprias na Segurança Interna; donde a Armada tinha de deixar de dirigir a polícia marítima.

Palavras-chave: *polícia dos portos; polícia marítima; fiscalização marítima; Armada; polícias*.

Abstract: The function of maritime police has been laid down by law since 1839, although it was just to a port police. Law enforcement at sea was called maritime inspection and was allocated first to customs and then the Navy. In the beginning, port police and port management were the main assignments of the port captains, stated in the Port Police Regulation until the about the end of the

---

[1] Entregue: 1.7.2017; aprovado: 7.10.2017.

[2] Doutorando em Políticas Públicas, ISCTE-IUL.

19th century. Port police was carried out, and headed, by Navy personnel that served at the port captaincies, and so it remained even after the institutionalization of the Maritime Police in 1919. This paper describes briefly the institutional path of the maritime and inspection functions since the beginning of the 19th century until the first constitutional amendment (1982), which established that the armed forces no longer had own competencies in Internal Security; hence, the Navy had to stop directing the maritime police.

Keywords: *port police*; *maritime police*; *maritime inspection*; *Navy*; *police forces*.

1. Introdução

São raríssimos os estudos sobre a História da Autoridade Marítima, assim como da polícia e da fiscalização marítimas. Existem muitos estudiosos e estudos sobre a Marinha e sobre a Armada; mas a Autoridade Marítima e a Polícia Marítima (PM) têm merecido pouquíssima atenção. A diferença dos objetos determina a diferença das metodologias, e ambas explicarão o défice: a História da Armada centra-se nas operações (batalhas navais) e nos meios (navios), com a orgânica em segundo plano (Telo, 1999; J. Freire, 2016). A História da Autoridade Marítima centra-se nas instituições e na orgânica (legislação, serviços e repartição de atribuições e poderes) e na sua aplicação às várias atividades, locais e gentes; a História da Autoridade Marítima e da PM é a história da lei (vertente institucional) e de como a lei é aplicada inúmeras vezes, todos os dias ao longo de séculos (vertente material). Em momento posterior, sobretudo no contexto da análise de uma política pública, a História da Autoridade Marítima e da PM é a história secular das dinâmicas dos interesses e dos atores que pressionam, agendam, formulam, concretizam e avaliam a lei e a sua aplicação.

Este artigo visa reduzir aquele défice desde o século XIX, quando se criou, definiu e estruturou a polícia dos portos na lei (1839), até à 1ª Revisão Constitucional (1982). Faz um levantamento extenso dos diplomas legais[3], que visaram inicialmente a especificação das

[3] Alguns têm natureza administrativa; só no séc.XX se cristalizaram as fronteiras entre os domínios legal e administrativo

funções policiais, e analisa-os brevemente a fim de perceber o percurso histórico institucional destes serviços. Deixa para mais tarde, a muito mais complexa e pulverizada vertente material da política pública, que é feita todos os dias, há séculos, nos diversos serviços que formulam e concretizam, e nas entidades que influenciam, esta política. E para ainda mais tarde a avaliação da vertente material da política pública.

A Lei Constitucional nº 1/82, ao retirar as competências próprias que as FA tinham na Segurança Interna (anteriores à Constituição de 1933 e mantidas no Estado Novo) determinou indiretamente que a PM saísse do âmbito das Forças Armadas, e da Armada em concreto, e forçou a mudança de modelo; por isso, constituiu o fim de um período, e de um modelo, e o início de outros.

A polícia dos portos e a PM foram sempre chefiadas por oficiais da Armada e o seu clube (Clube Militar Naval[4]) vem publicando há quase 150 anos uma revista (Anais do Clube Militar Naval[5]) onde diversos oficiais têm debatido temas que lhes interessam. Mas constata-se que os artigos dedicados à Autoridade Marítima são uma ínfima parte das centenas de artigos[6] publicados (Gamito, 1967; H. Fonseca, 1975; H. Fonseca, 1977; A. Fonseca, 1979; Conceição, 1982; Ponte, 1982; Horta, 1991; Duarte e Faria, 1997; Pereira, 1997; Alves e Diogo, 1998; Diogo, 1998; Coelho, 2000; Diogo e Gouveia, 2009; Diogo e Gouveia, 2010; Diogo, 2015; Diogo, 2016); e não há artigos sobre a polícia dos portos e a PM. Já sobre setores e temas muito específicos do exercício da autoridade do Estado no mar existem mais artigos naqueles Anais, em especial nas secções temáticas[7]; e é o caso de algumas

[4] Fundado em 1866: http://cmnaval.com/, e cujos estatutos foram aprovados pelo **decreto de 15-Nov-1866**.

[5] Publicada ininterruptamente desde 1870, com periodicidade que variou de bianual a bimensal.

[6] Por exemplo, a proporção de artigos sobre questões de geopolítica ou estratégia, ou sobre a organização da Marinha, é da ordem de várias dezenas por cada artigo sobre a Autoridade Marítima, vista no seu conjunto ou nas suas vertentes. Aspeto também notado por Carrilho (1994:148), embora sem a comparação.

[7] É o caso da secção "Temas Jurídicos" (da autoria de João da Silva Teixeira e publicada em Jul-Set 1956, Jul-Set 1957, Out-Dez 1957, Jan-Mar 1958, Abr-Jun 1959, Jul-Set 1959, Jan-Mar 1960, Jul-Set 1960, Out-Dez 1960, Abr-Jun 1961, Jan-Mar 1962, Jul-Set 1962 e Jan-Mar 1963) e as "Crónicas de Autoridade Marítima" (com

dezenas dedicados à fiscalização da pesca. Acresce que, embora muitos oficiais da Armada tenham estudado História e obtido graus académicos nesse domínio, não se sabe de algum que tenha investigado a História da Autoridade Marítima; mas foram publicados contributos setoriais sobre o exercício da autoridade do Estado no mar (H. Fonseca, 1975; H.Fonseca, 1977; H. Fonseca, 1978; Conceição, 1982; Pereira, 1997; Subtil, 2004; Diogo, Gouveia e Benavente, 2009; Diogo, 2015; Diogo, 2016; Lima, 2016; Paulo, 2016a; Paulo, 2016b). Por fim, são raríssimas as monografias e os artigos em publicações não-jornalísticas (Diogo e Januário, 2000; Diogo, 2003; Diogo, 2004; Alves, 2006; Alves, 2011; Cândido, 2011; Diogo, 2012; Neves e Duarte, 2013; Gouveia, 2014; Paulo, 2015; Pacheco, 2016) e não se conhecem trabalhos com natureza ou fins académicos. Por fim, cabe mencionar os trabalhos de História da Marinha (na sua aceção abrangente) de Telo (1999) e histórico-sociológicos de J. Freire (2003 e 2016), embora ambos apenas se refiram circunstancialmente às funções policiais.

Após esta introdução, o capítulo 2 explica as razões que levaram a entregar as funções de polícia marítima (portos e costa) à Armada, inicialmente através dos capitães dos portos, criados na lei em 1839 pelo Regulamento da Polícia dos Portos (RPP). O capítulo 3 trata da origem da PM em concreto, começando por descrever brevemente a origem das polícias em Portugal, e em especial daquelas que tinham natureza especializada, apresentando depois os marcos fundamentais da História Institucional da PM até 1982. O capítulo 4 apresenta a evolução da fiscalização marítima, desde a sua origem nas alfândegas até que se tornou uma atribuição da Guarda Fiscal (GF) e da Marinha Militar, repartida entre a Armada e a Direção-Geral da Marinha (DGM) (e a partir de 1969, Direção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo, DGSFM). O artigo termina com uma síntese e conclusões,

---

vários autores, mas quase sempre incluindo Luís da Costa Diogo, e publicada em Jul-Set 1997; Out-Dez 1997; Jan-Mar 1998; Abr-Jun 1998; Jul-Set 1998; Jan-Mar 1999; Abr-Jun 1999; Jul-Set 1999; Out-Dez 1999; Jan-Mar 2000; Jan-Mar 2009; Abr-Jun 2009; Jul-Set 2009; Out-Dez 2009; Jul-Set 2010; Out-Dez 2011; Jul-Dez 2013; Jul-Dez 2015; Jan-Jun 2016; e Jul-Dez 2016), que tiveram a natureza de pequenos artigos ou de crónica sobretudo relativa à legislação. De notar ainda que Luís da Costa Diogo é assessor jurídico civil da DGAM, e serviu na Marinha como oficial da Reserva Naval.

das quais se destaca a singularidade da polícia marítima entre as polícias portuguesas.

2. A necessidade da polícia marítima

O desenvolvimento do comércio internacional, também como objetivo dos regimes absolutistas, foi dando cada vez mais importância aos portos, e nestes, às alfândegas marítimas; e sendo os direitos aduaneiros uma das principais fontes de receitas do Estado – mesmo no liberalismo (após 1820 e sobretudo depois de 1834), defensor do livre-cambismo e do comércio livre – era lógico e necessário o empenho em evitar perdas de receitas aduaneiras, no mar e nos portos (Hespanha, 1994:187; Diogo e Januário, 2000:147; Mata e Valério, 2003: 142-147; Costa, Lains e Miranda, 2011: 330-331):

> "*Portugal's situation – more so than that of Scandinavia, Poland, Germany, Holland or Italy – resembled the situation of today's oil--producing states: Ready revenue gave its rulers wide autonomy vis-à-vis the population they ruled, but it made them dependent on the continued flow of revenue and on the people who produced it.*" (Tilly,1994:21)

O crescente movimento nos portos tornou-os também espaços congestionados e sujeitos a efeitos secundários indesejáveis, como os despejos de lastro ou as âncoras perdidas que ficavam abandonadas no leito dos estuários, causando perigos à navegação e poluição química do meio marinho e até visual, como a própria legislação revela nos seus considerandos.

Emergiu assim a necessidade de uma entidade com natureza policial que gerisse e fiscalizasse os portos (pelo menos, os que tinham maior movimento de importações e exportações, à data sobretudo Lisboa, Porto e Setúbal); que garantisse a ordem nos portos e nas costas marítimas; e que defendesse os portos e estas costas contra ameaças externas. De facto, durante séculos as costas portuguesas foram assoladas por piratas, sobretudo marroquinos e argelinos, e corsários, tornando a

defesa do mar junto à costa (ou defesa marítima) uma tarefa importante e para a qual estavam antes de mais vocacionados os oficiais da Armada[8]. Às perdas de segurança, que prejudicavam sobretudo as comunidades costeiras, acresciam perdas económicas locais e nacionais, como perdas de navios e cargas, e em consequência, perda de receitas aduaneiras. Findas as atividades predatórias com origem no norte de África, após os tratados de 1810 com Marrocos e de 1813 com a Argélia, ficou ainda a ameaça dos corsários, então com origem nos estados recém-independentes da América; os receios duraram anos (Guerreiro, 1996: 308-311; e Telo, 1999:34-35): veja-se a proibição dirigida aos "súbditos portugueses, e aos estrangeiros residentes em Portugal, de construir ou armar embarcações, destinadas a corso", renovada no **decreto de 05-Mai-1854**[9], não-numerado[10]. A ameaça dos corsários decresceu ao longo do séc. XIX e era insignificante nas costas portuguesas aquando da Declaração de Paris (1856), que visava acabar com tais atividades predatórias nas costas europeias.

É a estas necessidades que vai começar a responder o capitão de porto em 1839, embora o perfil deste órgão tenha evoluído desde a sua criação na lei. Apesar da natureza funcional aproximar o cargo mais das alfândegas (emanou destas em larga medida) e da polícia, só na Armada havia pessoas com o conhecimento do meio marítimo e na quantidade que podiam satisfazer os requisitos da função; sem ignorar que o exercício da autoridade do Estado no mar não era então facilmente separável das tarefas militares-navais (Freire, 2016:137); por isso, competia este exercício aos capitães dos portos, chefes de divisão/ /departamento marítimos e aos intendentes da Marinha, simultaneamente

---

[8] A defesa costeira, ou seja, da terra junto ao mar, estava a cargo do Ministério da Guerra e do Exército em concreto.

[9] Os diplomas legais anteriores a 1910 foram obtidos no portal da Assembleia da República, e da sua página relativa à legislação régia, onde se encontram digitalizados e disponíveis, sem dificuldades nem formalismos, para busca, consulta ou para serem descarregados: http://legislacaoregia.parlamento.pt/Pesquisa/Default.aspx?ts=1. Também foi usada a "Gazeta de Lisboa" como jornal oficial (ver a história sucinta do jornal oficial em https://dre.pt/web/guest/conheca-o-diario-da-republica).

[10] Os diplomas legais só começaram a ser numerados em 01-Jul-1913. A publicação de decretos-lei iniciou-se em 10-Mai-1933 e a sua numeração continuou a dos decretos, tendo o **decreto-lei nº 22505** sido o primeiro deste tipo.

autoridades civis e militares, e por isso foi a Armada que forneceu a larga maioria do pessoal, sobretudo os dirigentes[11].

3. Polícia marítima

Na sua forma atual, a PM só foi criada em 1995; mas a sua história passa pelo RPP, pelo Corpo da Polícia Marítima (CPM) e é indissociável das demais polícias. Assim, faz-se uma breve revisão destes corpos, sem procurar os antepassados últimos, pois isso está fora do objeto da presente investigação, orientada para a PM.

3.1. Origens das polícias

A Intendência Geral de Polícia, criada pelo **alvará com força de lei de 25-Jun-1760**, é por certo um marco decisivo na origem das polícias em Portugal. O termo "polícia" aparece aqui ainda segundo a conceção do Estado de Polícia[12], que tinha um conteúdo mais abrangente e distinto do que nos trouxe o liberalismo e que é corrente hoje[13]. Destaca-se depois a criação da Guarda Real de Polícia de Lisboa, pela **carta de lei de 10-Dez-1801**, uma força de segurança militar para a "conservação da ordem, e tranquilidade pública", com efetivos militares, subordinada a

---

[11] Uma boa imagem social também teria ajudado, como sugere Pyrard: "Os marinheiros são mui respeitados; e ha poucos que não saibam ler e escrever, porque isto lhes é necessário para a arte de navegar." Mas logo a seguir qualifica: "Por esta palavra Marinheiro entende-se o que sabe bem tudo o que toca à navegação; mas poucos são os bons, com quanto todos tenham aquelle nome." (Pyrard,1679:167).

[12] "Nesses tempos, o conceito de Polícia surgia com um conteúdo muito semelhante ao que actualmente damos à expressão «administração pública»: era, então, toda a acção do Príncipe dirigida a promover o bem-estar e comodidade dos vassalos." (Caetano, 2013:1145).

[13] Na legislação, o termo "polícia" aparecia sobretudo com o sentido de "boa administração pública" e, menos, como força de segurança, só se podendo destrinçar caso a caso. Só a partir de 1867 se começa a tornar clara a distinção, quando a legislação passou a usar as expressões "polícia civil" ou "polícia de segurança pública" e foram criados os corpos de polícia civil em Lisboa e no Porto, pela **carta de lei de 02-Jul-1867**.

autoridades militares. Após a revolução liberal de 1820 e a Constituição de 1822, a **carta de lei de 22-Mar-1823** criou a Guarda Nacional; foi dissolvida no mesmo ano, após a Vilafrancada[14]. E a **carta de lei de 26-Mar-1823** extinguiu a Intendência Geral da Polícia, que retornou também a pós a Vilafrancada em 04-Jun-1823.

A Guarda Nacional foi recriada pelo **decreto de 29-Mar-1834**, do Regente D. Pedro. Seguiu-se a criação da Guarda Municipal de Lisboa pelo **decreto de 03-Jul-1834** ainda do Regente D. Pedro. Não tinha jurisdição sobre o porto ou as águas, nem dizia como se relacionaria com as autoridades com jurisdição no porto ou nas águas. O **decreto de 24-Ago-1835**, da Rainha D.Maria II, criou a Guarda Municipal do Porto, em termos análogos à de Lisboa. O **decreto de 21-Jun-1846** aprovou e pôs em vigor o "Regulamento Provisório para a Guarda Nacional". O **decreto de 07-Out-1846** extinguiu-a; mas as Guardas Municipais duraram até 1910.

A Guarda Nacional e as Guardas Municipais eram forças de segurança ou polícias, de natureza militar. Tinham atribuições sobre a ordem e a segurança públicas, só em terra, mas o seu recrutamento era local, excluía os militares, e estavam subordinadas às autoridades municipais (civis). No relatório que precedia o decreto de 1834 afirmava-se que "A Guarda Nacional, ou a Sociedade armada no seu próprio interesse, e para sua defesa, é o melhor, e mais seguro apoio da Independência, da Ordem, e da Liberdade Nacional [...]" e no art. 20º que "Toda a Autoridade Militar é incompetente a respeito da Guarda Nacional, exceto nos casos que a Lei o determina."

O **decreto de 24-Dez-1836** criou o Corpo de Guardas-Barreiras, como "fiscais das Alfândegas destacados nos diferentes pontos do perímetro das Cidades de Lisboa, e Porto", em terra. O **decreto de 28-Dez-1836** estabeleceu que "haverá uma companhia de Guardas Barreiras organizada á maneira da dos Guardas da Alfândega", para fiscalizar "os vinhos, e mais licores, sujeitos ao direito de consumo" no Porto e em Gaia. O **decreto de 30-Nov-1846** criou o Corpo de Guardas Fiscais, com organização militar; como o pessoal alistado neste corpo

[14] Golpe militar ocorrido em maio de 1823que pôs fim ao regime liberal e retornou o regime absolutista.

fez falta nos serviços de onde provinham, foi extinto pelo **decreto de 03-Ago-1847**. Mas a designação "guardas fiscais" foi interiorizada, como revela a **portaria de 13-Dez-1862**, que organizou "o serviço da fiscalização externa das alfandegas dos portos secos", e que incluía a fiscalização fluvial (mas não a marítima).

Importa referir a criação dos "Corpos de Polícia Civil" em Lisboa e no Porto (antepassados da PSP), dependentes dos governadores dos distritos, pela **carta de lei de 02-Jul-1867**. Estabeleceu em especial que os comissários de polícia tinham atribuições sobre a ordem pública (artº 12º), de polícia judiciária, ou investigação criminal (artº 14º) e de polícia correcional (artº 15º). Abriu a possibilidade de haver polícia civil em mais distritos (artº 32º) e mandou criar em todos os municípios (exceto Lisboa) guardas campestres (artº 33º a artº 40º) – estes estavam vocacionados, nas zonas raianas, para cumprir as funções de apreensão dos gados que cruzassem a fronteira, de acordo com o anexo II ao Tratado de Limites de 1864. A **portaria de 25-Jul-1867** mandou ativar o recrutamento para a Polícia Civil em Lisboa. Para densificar a lei, foram publicados o **decreto de 13-Dez-1867**, com o "Regulamento para os Corpos de Polícia Civil de Lisboa e Porto"; e o **decreto de 21-Dez-1876**, que regulamentou o Corpo de Polícia Civil.

Desenvolvendo o conceito de polícia civil para o meio rural, o **decreto de 14-Dez-1867** aprovou e pôs em vigor o "Regulamento para os guardas campestres", com "caráter de agentes de polícia civil, e de agentes de força pública" (artº 11º), para a "guarda dos campos e florestas" e a polícia dos rios, das praças e logradouros públicos, da pesca e da caça (artº 7º). No âmbito dos serviços florestais emergiu entretanto a "polícia florestal", cujo regulamento foi aprovado e posto em vigor pelo **decreto de 09-Mar-1905**.

O **decreto de 28-Ago-1893** pôs em vigor a primeira reforma da polícia civil, que lhe atribuiu funções de segurança pública, inspeção administrativa e de investigação judiciária e preventiva (artº 1º). A reforma foi concretizada pelo **decreto de 12-Abr-1894**, que aprovou e pôs em vigor o "Regulamento Geral do Corpo de Polícia Civil de Lisboa", o "Regulamento Disciplinar do Corpo de Polícia Civil de Lisboa", o "Regulamento da Administração do Corpo de Polícia Civil de Lisboa" e o "Regulamento da Polícia Judiciária e Preventiva de

Lisboa". Finalmente, o **decreto de 05-Mar-1896** aprovou e pôs em vigor o "Regulamento da Polícia de Inspeção Administrativa de Lisboa". A **carta de lei de 03-Abr-1896** tratou de unificar num só diploma as normas fundamentais de cada setor da polícia; destaca-se que esta foi a primeira lei em que surgiu pela primeira vez a expressão "polícia de segurança pública" (secção II).

O **decreto de 20-Jan-1898** reformou os serviços policiais de Lisboa, havendo a notar que as funções de polícia civil passaram a circunscrever-se à segurança pública e à inspeção administrativa (artº 1º e artº 2º), e as agora designadas funções de investigação criminal transitaram para o juízo de instrução criminal (artº 3º). A reforma no Porto, aprovada e posta em vigor pelo **decreto de 22-Jun-1898**, não procedeu à referida separação da investigação criminal. O **decreto de 19-Set-1902** aprovou e pôs em vigor alterações ao regulamento de polícia judiciária e de investigação de Lisboa.

Quando era elevada a emigração de mão de obra de diversas regiões do país para o Brasil, tantas vezes em embarcações e à revelia do controlo que competia às autoridades marítimas, cabe ainda notar a criação da "polícia especial de repressão da emigração clandestina" (antecessora do atual SEF), que foi criada ao abrigo da autorização concedida pela **carta de lei de 23-Abr-1896**. Do regulamento, aprovado e posto em vigor pelo **decreto de 03-Jul-1896**, cabe notar que o recrutamento do pessoal para esta polícia era livre, mas apontava-se desde logo para a polícia civil (artº 3º).

Já na República, o **decreto de 17-Out-1910** nomeou uma comissão para "estudar e propor ao Governo a reorganização do antigo Corpo de Polícia Civil, que passará a denominar-se Polícia Cívica de Lisboa". O **decreto nº 4166** (27-Abr-1918) criou a Direção-Geral da Segurança Pública, integrada no Ministério do Interior, dividida em sete repartições, as quais correspondiam às funções de polícia então consideradas: segurança, investigação criminal, administrativa, preventiva (da confiança do Governo), emigração e municipal (artº 2º). Manteve a designação de Polícia Cívica e criou o órgão de Inspetor-Geral da Polícia, subordinado ao diretor-geral, e que seria um oficial do Exército (artº 13º). O **decreto nº 8435** (21-Out-1922) pôs em vigor uma reorganização desta polícia, e revogou o decreto 4166 (por ter sido posto em vigor

durante um período de ditadura). Esta reforma criou quatro secções em substituição das sete repartições (eliminou as do gabinete, de repressão da emigração clandestina e a municipal), e a polícia preventiva passou a chamar-se "polícia preventiva e de segurança do Estado"; mantiveram-se as funções de segurança pública, investigação criminal e administrativa (artº 1º).

A **carta de lei de 31-Mar-1885** estabeleceu as bases de reforma das alfândegas e autorizou a criação da GF, formalizada pelo **decreto de 17-Set-1885**. A GF era uma força de segurança militar especializada, que substituiu os guardas barreiras e o "serviço marítimo" (também chamado de "fiscalização marítima"). Além do regulamento disciplinar, militar, esta natureza revelou-se ainda no facto de as forças da GF se integrarem na estrutura das FA em caso de mobilização marcial, de acordo com o **decreto de 17-Mar-1886**; em especial, as forças marítimas passaram a servir na Escola e Serviço de Torpedos (artº 21º). O **decreto de 09-Set-1886** aprovou e pôs em vigor a primeira reforma da GF, e também regulou a fiscalização marítima, enquanto atividade. Nova reforma dos serviços aduaneiros foi posta em vigor por cinco **decretos de 27-Set-1894**, dos quais o nº4 abrangeu a GF. Desta reforma, salienta-se que lhe foi atribuída a possibilidade de "auxiliar as autoridades competentes na manutenção da ordem e segurança pública", a pedido daquelas e desde que o ministro da Fazenda autorize (artº 3º); confirmou a transferência dos navios da fiscalização para a Armada (artº 226º e artº 227º); e criou "uma flotilha especial para o serviço de fiscalização dos portos, rios, enseadas e ancoradouros" (artº 228º) a operar exclusivamente por pessoal da GF (artº 229º). O **decreto de 24-Dez-1901** introduziu alterações na GF, cabendo destacar que:

- Foi extinto o comando da GF (artº 1º).
- Ficou "como força militar que é, direta ou imediatamente dependente da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra no que diz respeito a instrução militar, administração, disciplina e justiça, e dependente da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda no que diz respeito ao serviço especial que lhe é cometido, como polícia fiscal." (artº 2º)

- "Em tempo de guerra e em casos anormais de grave alteração de ordem pública, a Guarda Fiscal ficará inteiramente sob as ordens diretas da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra." (artº 8º)

Por outro lado, o **decreto de 17-Nov-1887** aprovou e pôs em vigor o "Regulamento orgânico do corpo da polícia fiscal", polícia civil "para os serviços do real de água, da fiscalização das fábricas de tabacos, […] e da perseguição e repressão do contrabando e descaminho de direitos" (artº 1º); visava a fiscalização dos tabacos e aos concelhos do interior do país, cabendo os do litoral e os da raia à GF (artº 3º); e estava subordinada ao administrador-geral das alfândegas (artº 9º). Pelo **decreto de 21-Abr-1892**, foi aprovada e entrou em vigor nova reforma aduaneira, em que o comandante-geral da GF passou a ser o diretor geral das alfândegas (artº 48º) e foi extinto o Corpo de Polícia Fiscal (artº 161º a artº 174º), que durou menos de cinco anos.

O **decreto com força de lei de 12-Out-1910** extinguiu as Guardas Municipais de Lisboa e Porto (artº 1º); criou uma comissão para "estudar a organização de um corpo da segurança pública para todo o país, que terá a denominação de Guarda Nacional Republicana" (artº 2º); até ser criada a GNR, criou a Guarda Republicana em Lisboa e no Porto (artº 3º), que herdou os recursos das Guardas Municipais de Lisboa e Porto (artº 5º); as duas guardas (provisória e definitiva) estariam integradas no Ministério do Interior[15] (artº 8º). O **decreto de 29-Out-1910** densificou o anterior, aprovando e pondo em vigor o regulamento da Guarda Republicana e o regulamento de uniformes.

O **decreto com força de lei de 04-Mai-1911** criou a GNR, como "corpo especial de tropas para velar pela segurança pública, manutenção da ordem e proteção das propriedades públicas e particulares em todo o país […]." (artº 1º) Trata-se de uma força de segurança, de natureza militar (como a GF), dirigida por oficiais do Exército. A **lei de 01-Jul-1913** recriou e regulou a GNR, já na vigência da nova Constituição, em vigor desde 21-Ago-1911.

---

[15] Criado pelo **decreto de 08-Out-1910**, sucessor do Ministério do Reino e antecessor do Ministério da Administração Interna.

Nenhuma força de segurança tinha atribuições sobre os espaços marítimos, à exceção da GF (até às seis milhas da costa, como estabeleceu o artº 81º do decreto de 17-Set-1885, e o artº 81º do decreto de 30-Dez-1892); nos referidos espaços só as autoridades marítimas e a Armada tinham atribuições e competências – a Armada foi-as perdendo a partir da segunda metade do séc. XIX, recuperando-as em parte durante o Estado Novo.

3.2. Corpo de Polícia Marítima

A expressão "polícia marítima" surgiu em diversos diplomas legais extravagantes ou avulsos[16] para se referir a polícia dos portos, por exemplo, no **decreto de 16-Ago-1803**, que a visou estabelecer, face aos problemas com corsários; e no **decreto de 23-Fev-1805**, que regulamentou o **decreto de 03-Jun-1803** sobre a limitação ou proibição de entrada de corsários no porto de Lisboa.

O **aviso de 06-Mar-1810** pôs em vigor o "Regulamento de Polícia", que regula a entrada de estrangeiros pelo porto de Lisboa, e que atribuiu ao Governador da Torre de Belém a competência para controlar a entrada de pessoas e de navios (artº 1º). Até então, estas funções estavam atribuídas a autoridades militares, como se depreende do "Regulamento provisional das quarentenas, e outras providências relativas a cautelas para evitar comunicação de contágio" posto em vigor pela **provisão de 27-Jul-1807**:

---

[16] "As leis não-cornpiladas oficialrnente, mas publicadas durante a vigência durn código, charnam-se extravagantes. Após as Ordenações Filipinas multiplicaram-se, no longo período da sua vigência, essas leis avulsas. Toda a manifestação de vontade do Soberano tendente a regular a conduta dos súbditos era lei. É certo que essas manifestações de vontade podiam revestir diversas formas: era impossível, porém, estabelecer entre elas urna hierarquia rigorosa, uma vez que todas tinham a mesma origern e o mesmo valor material. Assirn, a legislação extravagante cornpreende Cartas de lei, Alvarás corn força de lei, simples Alvarás, Provisões, Decretos, Cartas Régias e Portarias. Além disso, havia ainda os Avisos expedidos pelos Secretários do Estado e os Assentos das Casas da Suplicação e do Cível." (Fernandes e Rego, 1941:290).

> "[…] como os governos militares dos portos marítimos são os legítimos fiscais, que pela Real Autoridade tomam conhecimento das embarcações, e dos motivos, e circunstâncias das suas entradas; […]" (Título III-artº III).

Ainda no âmbito da saúde, o **edital da Junta da Saúde Pública de 30-Mar-1816**, que se baseia no decreto de 1807, usou a expressão "polícia externa de saúde" (artº II) e "Guardas Mores da Saúde" (artº VIII), apontando para as atribuições (apoio, colaboração ou subsidiárias) das autoridades marítimas no âmbito da saúde pública nos espaços sob a sua jurisdição.

A **portaria de 07-Jun-1811** pôs em vigor o "Regulamento da Polícia do Porto de Lisboa" e atribuiu ao inspetor do Arsenal Real de Marinha a competência para exercer a autoridade do Estado ante infrações ao disposto no regulamento (art. X) e na solução de contencioso entre navios, abaixo de um determinado montante (art. XI). O **decreto de 27-Ago-1817** criou um guarda-mor do lastro em S.Martinho do Porto com funções de polícia do porto. Também a **carta de lei de 31-Out-1822** se referiu a polícia do porto (art. 15º e art. 23º). O **decreto de 02-Mai-1831**, que reviu o regulamento de 1811 acima, referiu o "Oficial encarregado da Policia do Porto de Lisboa" (art. 1º).

As expressões "polícia marítima" ou "polícia do porto" foram empregues em vários diplomas: no relatório anexo à **portaria de 17-Mar-1851**; na **portaria de 05-Mai-1854**, a propósito da revisão do regulamento sanitário aplicável aos navios que chegam aos portos portugueses; na **portaria de 17-Fev-1857**, a propósito da repressão da escravatura; na **portaria de 26-Dez-1862**, a propósito dos poderes do intendente da Marinha do Porto; no **decreto de 08-Jul-1863**, sobre o registo de navios e de marítimos; no **decreto de 08-Jul-1863**, que fixou a idade mínima dos arrais; no Ato de Navegação, posto em vigor por decreto do mesmo dia; e na **carta de lei de 13-Jul-1863**, que extinguiu o imposto de polícia aplicado sobre as embarcações que entram a barra do Douro (artº 1º). Curiosamente, a polícia marítima foi criada pela primeira vez em Macau, pelo **decreto de 19-Jan-1887**, que aprovou e pôs em vigor o "Regulamento da capitania do porto

e polícia marítima de Macau"[17]; estava subordinada ao capitão do porto (artº 24º) e constituía o seu "braço operacional". Nas demais jurisdições, a expressão mais usada na lei era "polícia dos portos".

Tendo o Estado assumido em 1907 a gestão do porto de Lisboa (até então concessionada) e com a institucionalização da Administração do Porto de Lisboa, foi criado o CPM no porto de Lisboa, que é o antecessor da PM, através da **lei nº 876** (13-Set-1919). Também o CPM foi concebido como o "braço operacional" do capitão de porto, sendo o chefe deste corpo um dos adjuntos do CDM (artº2º). A ligação à, e dependência da, Armada manifestaram-se também no recrutamento – entre as praças da Armada, cuja designação era "cabos de mar" (artº4º) – e no estatuto do pessoal – sujeito ao Regulamento Disciplinar da Armada e ao Código de Justiça da Armada[18] (artº 7º).

É importante notar que já se previa a função de investigação criminal nesta força policial (artº 3º), pelo que foi-lhe atribuída pelo CPDMM-1943 a investigação dos crimes marítimos (artº 181º).

A lei 876 já autorizava a criação de corpos de Polícia Marítima em Leixões e no Porto, o que veio a ocorrer através do **decreto nº 6273** (10-Dez-1919).

Entretanto, o **decreto nº 6151** (04-Out-1919) aprovou e pôs em vigor o "Regulamento da Polícia Marítima do Porto de Lisboa", o

---

[17] Outro decreto de 1887 com fins semelhantes relativo a Moçambique, outro relativo a Angola de 1892, e outro de novo relativo a Moçambique de 1893, não referiram "polícia marítima". E o **decreto de 27-Abr-1893**, que aprovou e pôs em vigor o regulamento da capitania do porto de Lourenço Marques, só referiu "polícia de porto".

[18] Só em 1925 entraram em vigor diplomas comuns aos (então apenas) dois ramos militares: o Código de Justiça Militar, pelo **decreto nº 11292** (26-Nov-1925), e o RDM, pelo **decreto nº 11311** (01-Dez-1925). Até 1925, havia regimes judiciais separados para o Exército (autorizado pela **carta de lei de 09-Abr-1875** e regulamentado pelo **decreto de 21-Jul-1875**; substituído pelo **decreto nº 6 de 10-Jan-1895**; por sua vez substituído pela **carta de lei de 13-Mai-1896** e regulamentado pelo **decreto de 24-Dez-1896**) e para a Armada (autorizado pela **carta de lei de 01-Set-1899**, e regulamentado pelo **decreto de 11-Ago-1900**), e regimes disciplinares separados para o Exército (autorizado pela **carta de lei de 09-Abr-1875** e concretizado pelo **decreto de 15-Dez-1875**) e para a Armada (criado provisoriamente pelo **decreto de 09-Jul-1896** e autorizado pela **carta de lei de 01-Set-1899** e concretizado pelo **decreto de 30-Nov-1899**; substituídos pela **carta de lei de 12-Jun-1901** e pelo **decreto de 10-Out-1901**).

qual foi revogado e substituído pelo **decreto nº 7094** (06-Nov-1920), do qual importa destacar o seguinte:

- Atribuiu ao pessoal da PM competências policiais típicas, mas também de socorro e em caso de incêndios (artº 1º).
- Determinou que um dos oficiais adjuntos do capitão do porto seria o chefe da PM (artº 2º).
- Confirmou que dois agentes da polícia de investigação criminal (hoje, Polícia Judiciária) estariam destacados na capitania do porto de Lisboa (artº 4º).
- Estabeleceu o quadro da PM em vinte cabos de mar (artº 5º), sendo recrutados entre as praças da Armada (artº 6º). E estabeleceu duas categorias nos cabos de mar: os cabos-mor e os sota cabos-mores (artº 14º).
- Definiu os uniformes do pessoal da PM (artº 16º).
- Determinou que o pessoal da PM de Lisboa podia, se necessário, ser empregue nas outras capitanias do DM do Centro (artº 21º).
- Determinou que o pessoal ficava abrangido pelo regime disciplinar da Armada (artº 35º).

Cabe notar o **decreto-lei nº 32175** (31-Jul-1942), que passou à reserva naval as praças da Armada admitidas como cabos de mar (alterando a lei 876 e o decreto 7094); e o **decreto nº 36081** (31-Dez-1946), que colocou o CPM no âmbito do pessoal civil do Ministério da Marinha (artº 1º, que remete para a alínea F) do mapa nº 1), mas "sujeito ao regulamento disciplinar da Armada na parte aplicável a militares" (artº 4º). O **decreto-lei nº 40171** (26-Mai-1955) mandou aplicar o Regulamento de Disciplina Militar (RDM) em vez do regulamento disciplinar da Armada. A subordinação do pessoal do CPM aos órgãos da Armada foi reafirmada pelo **decreto nº 48689** (16-Nov-1968), que criou o órgão de Superintendente dos Serviços do Pessoal da Armada.

Importa notar o **decreto nº 37979** (22-Set-1950), que alterou o decreto 7094 quanto a uniformes, para os distinguir melhor de outro pessoal da Marinha, e assim servir melhor a função da PM.

Mais tarde, o pessoal do CPM foi integrado no Quadro do Pessoal Civil do Ministério da Marinha (QPCMM) pelo **decreto-lei nº618/70**

(14-Dez). Depois, o Conselho da Revolução aprovou e pôs em vigor o **decreto-lei nº 190/75** (12-Abr), que criou o Quadro do Pessoal dos Serviços de Polícia e de Transportes da Marinha (QPSPTM), militarizando o pessoal, pela sua subordinação ao regime de disciplina militar. O Grupo 1 do QPSPTM integrava o pessoal do CPM (alínea a) do artº 2º); o Grupo 3 integrava os cabos-de-mar (alínea c) do artº 2º); e o Grupo 4 integrava o pessoal do troço de mar (alínea d) do artº 2º). O **decreto-lei nº 282/76** (20-Abr) revogou e substituiu o DL 190/75 e o QPSPTM, e criou no seu lugar o Quadro do Pessoal Militarizado da Marinha (QPMM); mas manteve os estatutos militarizados deste pessoal. As normas que determinavam a subordinação deste pessoal (civil até 1974) à disciplina militar foram declaradas inconstitucionais pelo **Acórdão do Tribunal Constitucional nº 308/90** (05-Dez). À data considerava-se necessário, incluindo por muitos militares, que a PSP fosse militarizada e dirigida por militares[19] (situação só alterada duas décadas depois).

Também foram sujeitos a frequentes atualizações os emolumentos devidos às visitas pelo pessoal da PM a navios, designadamente pelo **decreto-lei nº 396/76** (26-Mai).

A **lei constitucional nº 1/82** (30-Set) e a **lei nº 29/82** (11-Dez) determinaram o afastamento das FA da Segurança Interna (função atribuída antes da Constituição de 1933 e mantida no Estado Novo), o que determinou indiretamente que a PM saísse do âmbito da Armada, e forçou a mudança de modelo – que só se iniciou em 1995 com a criação da PM e prosseguiu em 2002 com a criação da Autoridade Marítima Nacional, e ainda não se completou.

4. Fiscalização marítima

A polícia marítima era, de facto, só polícia dos portos. As funções de polícia no mar chamavam-se de fiscalização da costa ou fiscalização marítima.

---

[19] Pelo menos, uma parte decisiva dos militares, que exercia cargos políticos (sobretudo os chefes militares 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 e Gomes, 2001:29-41).

As esquadras de patrulha da costa eram um dos meios pelos quais as armadas executavam a sua missão de defesa dos respetivos Estados. As ameaças de piratas e corsários às costas portuguesas eram uma boa razão para também Portugal ter navios de guerra a patrulhar as suas costas. A redução de tais ameaças não extinguiu a necessidade da patrulha e fiscalização das costas; mas alterou-se a natureza da missão, que passou a concentrar-se na fiscalização das pescas e na repressão do contrabando, de natureza policial e não militar. Por isso, a esquadrilha de fiscalização da costa, até então dependente da Secretaria de Estado da Marinha e Ultramar, que desde o **decreto de 25-Fev-1831** tinha as pescas como atribuição, foi transferida para a Secretaria de Estado da Fazenda pelo **decreto de 03-Out-1837**. Este diploma autorizou ainda este ministério a "aparelhar e tripular os quatro caíques que existem no Douro e [a] aplicá-los à Fiscalização dos Contrabandos nas Costas, e Portos deste Reino […]" (artº 4º). O preâmbulo da **portaria nº 9261** (06-Jul-1939) informa mais:

> "Antes da publicação do decreto de 28 de Outubro de 1886 a fiscalização da pesca e, de um modo geral, das costas marítimas de Portugal era da competência das alfândegas do País.
>
> O pessoal da Armada destinado a constituir as guarnições dos navios empregados naquele serviço passava em comissão à Direção-Geral das Alfândegas.
>
> Pela publicação daquele diploma passou o serviço de fiscalização da pesca a depender do Comando-Geral da Guarda Fiscal, sendo o pessoal da armada necessário às guarnições dos navios requisitado ao Ministério da Marinha, do qual continuava dependente para efeitos de administração e disciplina.
>
> Pelo decreto de 24 de Fevereiro de 1887 foi criada no Comando-Geral da Guarda Fiscal uma secção marítima para os serviços de fiscalização da pesca, sanidade marítima e emigração, exercidos por navios com pessoal da marinha de guerra […].
>
> Pela carta de lei de 21 de Maio de 1896 foram transferidos o comando e a direção superior dos navios empregados na esquadrilha fiscal, polícia marítima da costa e pesca, no norte e no sul, para os comandantes das Escolas de Alunos Marinheiros estabelecidas no

Porto e em Faro; no do centro, diretamente para o Almirantado, e no do oeste para o mesmo Almirantado, por intermédio do chefe do Departamento.

Em 1910 havia somente uma esquadrilha de fiscalização da costa sul de Portugal, que, por decreto de 28 de Dezembro do mesmo ano, ficou sob o comando superior do Departamento Marítimo do Sul, que já superintendia nos serviços de polícia e fiscalização marítima da costa.

Foram depois criadas as esquadrilhas de fiscalização da pesca do centro e do norte do País pelo decreto nº 6:084, de 6 de Setembro de 1919, ficando para o efeito daquela fiscalização dependentes dos chefes dos respetivos Departamentos, aos quais foram conferidas atribuições idênticas às do Chefe do Departamento Marítimo do Sul.

Mais tarde, o § único do artigo 69º do decreto nº26:148, de 14 de Dezembro de 1935, estabeleceu que os navios utilizados em serviços especiais a cargo da Direção Geral da Marinha dependessem desta apenas no que respeita à execução de tais serviços.

Esta última disposição veio definir com mais clareza as funções dos chefes dos Departamentos, limitando a sua ação de comando aos serviços especiais. Continuaram contudo os chefes dos Departamentos Marítimos a superintender nos serviços administrativos […].

Os navios isolados ou agrupados em esquadrilhas encarregados dos serviços especiais dependentes da Direção Geral da Marinha […] podem ainda ser utilizados para fins militares […]."

Importa notar que com a transferência de competências para as alfândegas e até 1892, os navios usados na fiscalização dos espaços marítimos não eram militares; mas eram operados por militares da Armada a servir no ministério da Fazenda. Na linguagem corrente e nalguns diplomas, as lanchas que foram usadas neste serviço eram chamadas "canhoneiras da Alfândega" ou só "canhoneiras"[20] (**decreto 24-Fev-1887**). Cabe ainda notar que as alfândegas faziam fiscalização

[20] Muito da história destes meios navais encontra-se em Esparteiro (1974: vol. 24-vol. 28) e Fonseca (1978).

junto à costa, como estabelecem as instruções anexas à **portaria de 05-Abr-1865**.

Entretanto as autoridades marítimas colaboravam com as alfândegas no combate ao contrabando, com reflexos na lei, como a **portaria de 01-Jul-1864**, sobre o contrabando de tabaco no Norte.

O **decreto de 23-Out-1883** aprovou e pôs em vigor o primeiro regulamento da fiscalização marítima, designado "Regulamento especial para o serviço marítimo, fluvial, das costas e portos no reino e ilhas adjacentes", como tarefa externa das alfândegas, do qual importa destacar:

- "Os navios da esquadrilha da fiscalização da costa serão guarnecidos por pessoal da Armada real, requisitado pelo Diretor-Geral das Alfândegas ao comandante-geral da Armada" (artº 4º).
- "O serviço da esquadrilha da costa é […] determinado pela Direção-Geral das Alfândegas" (artº 24º). As suas competências estão elencadas no artº 29º.
- "O comandante da esquadrilha receberá do ministro da fazenda, por intermédio da Direção-Geral das Alfândegas, as instruções necessárias sobre o serviço fiscal, […] ficando o mesmo comandante, oficiais e praças […] subordinados diretamente ao ministro da Marinha em tudo que disser respeito à disciplina militar e regime económico dos navios." (artº 30º). Por isso, as gratificações do pessoal da Armada em serviço nestas esquadrilhas eram suportadas pela Secretaria de Estado da Fazenda (artº 30º).
- Estabeleceu e regulou os emolumentos e a sua distribuição (cap. II).
- Estabeleceu e regulou os "salários de naufrágios" (cap. III) ou salários de assistência.
- Atribuiu às alfândegas a competência de avaliação por vistorias da navegabilidade dos navios estrangeiros (artº 157º).
- Atribuiu aos capitães dos portos (ou ajudantes) a competência para determinar e fixar a arqueação dos navios, de acordo com a legislação aplicável (artº 164º e artº 165º). Competência que foi confirmada no **decreto de 31-Jan-1889**, que aprovou e pôs em vigor o "Regulamento dos serviços aduaneiros" (cuja base legal foi o artº 251º do **decreto de 29-Dez-1887**).

- Confirmou o dever de as embarcações de pesca terem uma licença da alfândega e de terem a companha matriculada nas capitanias (artº 129º); foi de novo confirmado no Regulamento dos Serviços Aduaneiros (1889).
- Determinou que o alvará de saída é emitido pelas alfândegas e o navio tem de sair depois de o mesmo ter sido entregue (artº 179º).
- Indicou os meios atribuídos à esquadrilha de fiscalização da costa (3 canhoneiras, um iate, um caíque e um cuter ligeiro) e as respetivas lotações (tabela nº 1), bem como os meios atribuídos à fiscalização dos portos e rios (tabela nº 3).

A execução da fiscalização passou das alfândegas para a GF, criada em 1885 e reformada através do **decreto de 09-Set-1886**, e incluiu a fiscalização marítima (título II). Dividiu a costa de Portugal em "zonas marítimas", que quase coincidiam com os DM (artº 78º); e estabeleceu que o pessoal da Armada necessário era requisitado pelo Ministério da Fazenda ao Ministério da "Marinha, e ficará subordinado a este ministério na parte disciplinar e administrativa." (artº 79º). O **decreto de 28-Out-1886** aprovou e pôs em vigor as instruções que densificavam as normas daquele decreto. Para enfrentar o contrabando na região, a **portaria de 06-Dez-1886** aprovou e pôs em vigor as instruções para a "esquadrilha do Algarve" (cuja costa se considerava ir desde o Cabo Sardão até Mértola; artº 1º), e que integrava três canhoneiras e mais algumas embarcações (artº 2º).

Seguiu-se a criação da secção marítima da GF pelo **decreto de 24-Fev-1887**; previa que fosse dirigida por um 1º Tenente da Armada (artº 2º), e ficava vinculada às instruções do decreto de 28-Out-1886. E dizia que "todos os navios da esquadrilha, ou parte deles, poderão ser incorporados na esquadra de guerra, ficando então subordinados exclusivamente ao Ministério da Marinha." (artº 31º). A administração da fazenda da esquadrilha fiscal da costa foi regulada pelo **decreto de 27-Dez-1888**; em especial, criou e regulou os conselhos administrativos dos navios (artº 2º), do navio-chefe da esquadrilha (artº 3º) e definiu as suas relações com os órgãos da GF. Finalmente foram publicadas as normas previstas no artº 79º do decreto de 09-Set-1886 pelo **decreto**

de 28-Nov-1889, que aprovou e pôs em vigor as "Instruções para os serviços fiscal e de polícia de pesca no mar territorial", do qual importa salientar:

- A função de verificação e controlo da regularidade dos documentos de bordo das embarcações e do pessoal (artº 1º).
- O dever de inspeção perante indícios de ilícitos (artº 2º).
- A proibição de todas as embarcações mercantes nacionais e estrangeiras de fundearem fora dos portos ou em locais onde não houvesse delegação fiscal (artº 5º); a proibição não se aplicava aos navios de guerra nacionais e estrangeiros (artº 6º).
- O dever de socorro a pessoas e embarcações em dificuldades ou naufragadas, com um dever de evitar roubos (artº 7º).

Seguiu-se a **portaria de 14-Dez-1889**, que aprovou e pôs em vigor as "Instruções para o mestre da lancha da esquadrilha fiscal da costa, que presta serviço entre Esposende e Caminha".

A reforma da Marinha aprovada e posta em vigor pelo **decreto de 14-Ago-1892** transferiu a "Esquadrilha da Fiscalização Marítima e Aduaneira" do Ministério da Fazenda para o Ministério da Marinha, e militarizou os navios (artº 234º), embora atuando segundo os requisitos das autoridades aduaneiras, sanitárias e das pescas (artº 236º). É de relevar a fundamentação expressa no preâmbulo:

> "Possuindo o país, infelizmente, uma marinha pequena, aproveitar o que há na execução de serviços que podem praticar-se ao mesmo tempo e com a mesma despesa, não é só aconselhável, é uma obrigação indeclinável de quem pretende organizar e constituir, com o pouco que há, a base do muito que há a fazer e considerar. Nesta ordem de ideias se firma o regime proposto e a consequente passagem do serviço da fiscalização marítima aduaneira da Guarda Fiscal, a que pertencia por uma aberração de competência dirigente verdadeiramente extraordinária, e com uma duplicação de administração mais dispendiosa e absolutamente inexplicável, para sob a ação disciplinadora e administrativa dos únicos competentes, dos únicos que têm a autoridade moral precisa para saber e para poder mandar, satisfazer de uma forma completa à diversidade de serviços que lhe está cometida" (p. 591)

O **decreto nº 4 de 27-Set-1894**, que reformou a GF no âmbito duma reforma dos serviços aduaneiros, dedicou o Título II à fiscalização marítima e fluvial; confirmou a transferência decidida em 1892 dos navios da fiscalização para a Armada (artº 226º e artº 227º); e criou "uma flotilha especial para o serviço de fiscalização dos portos, rios, enseadas e ancoradouros" (artº 228º) a operar sob a direção superior da administração geral das alfândegas (artº 230º) e exclusivamente por pessoal da GF (artº 229º).

A curta **carta de lei de 21-Mai-1896** estabeleceu que "A direção e comando superior dos navios empregados na esquadrilha fiscal, polícia marítima da costa e de pesca, ficam respetivamente sob as ordens dos comandantes das escolas dos alunos marinheiros estabelecidas nos portos das sedes dos departamentos do norte e do sul[21]; no do centro sob a direção direta do Almirantado, e no do oeste sob as ordens do mesmo Almirantado por intermédio do chefe do departamento, enquanto ali não houver escola organizada." (artº 2º).

A subordinação da fiscalização da pesca à Armada foi reforçada no "Regulamento da pesca no rio Minho", aprovado e posto em vigor pelo **decreto de 17-Mai-1897**, que estabeleceu em especial "A fiscalização do cumprimento deste regulamento, e em geral a policia do rio, pertencem aos comandantes dos navios de guerra […], que procederão sempre de acordo com os respetivos capitães dos portos, não podendo estes, por seu turno, tomar qualquer resolução sobre estes assuntos, sem ouvir previamente os referidos comandantes." (artº 1º do cap. VI).

O ainda Ministério da Marinha e Colónias, já após a Implantação da República, pôs em vigor o **decreto com força de lei de 28-Dez-1910**, que estabeleceu que "O comando superior dos navios empregados na esquadrilha fiscal, polícia marítima da costa e da pesca, nas águas do Algarve, é exercido pelo chefe do departamento do sul, […]." (artº 1º)

De notar que a esquadrilha fiscal da costa do Algarve (e só esta) teve um quadro privativo de práticos criado pelo **decreto nº 16163** (24-Nov-1928). O serviço dos práticos (pilotos especialistas nos portos

---

[21] As Escolas de Alunos Marinheiros foram criadas pela **carta de lei de 27-Jul-1882** em Lisboa, no Porto e em S.Miguel (artº 1º). O **decreto de 18-Abr-1895** instalou-as nos "portos sedes dos departamentos marítimos do norte, centro e do sul" (artº 1º).

e nas águas algarvias) era regulado pelo **decreto nº 3487** (25-Out-1917), pelo **decreto nº 16163** (24-Nov-1928) que criou o respetivo quadro, e pelo **decreto nº 16857** (17-Mai-1929) que publicou em anexo o "Regulamento para o serviço de práticos da esquadrilha fiscal do sul […]".

Durante anos só existiu uma esquadrilha de fiscalização (no Algarve). O **decreto nº 6084** (06-Set-1919) criou as esquadrilhas do norte e do centro, mas apenas para a fiscalização da pesca (artº1º); seguiam o modelo da duradoura esquadrilha do sul (artº 2º). Ficaram em aberto a quantidade e o tipo de navios a empregar (artº 3º).

A reforma da Marinha de 1935, aprovada e posta em vigor pelo **decreto nº 26148** (14-Dez-1935), estabeleceu que "Os navios utilizados em serviços especiais a cargo da DGM dependem desta apenas no que respeita à execução de tais serviços, […]" (§ único do artº 69º). Reconhecia-se que a DGM tinha funções e atividades que iam além da fiscalização, que pediam meios que a Armada lhe podia ceder (ou não) e que isso impunha esforços de coordenação, entre os dois ramos da Marinha Militar.

Assim chegados à portaria 9261, importa notar que separou as competências da Majoria Geral da Armada e da DGM quanto aos navios atribuídos à fiscalização (artºI). Sendo a pesca a missão destes navios, determinou que eles "cooperarão com os serviços fiscais e aduaneiros nos casos estabelecidos na lei ou quando, no interesse do Estado ou da Fazenda Nacional, forem solicitados ou requisitados os seus serviços pelas respetivas autoridades, salvo motivo de força maior ou impedimento justificado pelas necessidades de fiscalização da pesca." (artº VI).

A autonomia do Instituto Hidrográfico face à DGM obrigou a atualizar a portaria 9261, o que ocorreu pela **portaria nº 18226** (19-Jan-1961), da qual se salienta que os navios da Armada (NRP) atribuídos a "missões especiais da DGM, do IH ou das escolas da Armada dependem dos diretores ou comandantes destes organismos no que respeita aos aspetos técnicos da execução daquelas missões." (nº 1) A matéria não voltou a merecer tratamento legislativo, e deixou de haver menção nos diplomas legais a esquadrilhas de fiscalização.

Para enquadrar melhor os meios empregues nas atividades do ramo marítimo da Marinha Militar (sem dar especial relevo à fiscalização,

realizada sobretudo por NRP) foi criado o conceito de Unidade Auxiliar da Marinha (UAM), que o **decreto-lei nº 193/81** (08-Jul) definiu e regulamentou brevemente. De notar que as UAM deviam ter "pintadas no costado, a meia-nau, num e noutro bordo, de forma bem visível, as palavras «Marinha de Guerra Portuguesa»." (artº 6º). Esta norma foi alterada pelo **decreto-lei nº 377/85** (26-Set), que estabeleceu que apenas devia inscrever-se a palavra "Marinha". A **portaria nº 532/84** (30-Jul) já tinha aprovado o livrete de identificação de cada UAM. As embarcações da PM vieram a ser classificadas como UAM.

De salientar ainda que a **portaria de 06-Ago-1878** estabeleceu a reciprocidade entre Portugal e Espanha, na atividade da pesca nos espaços marítimos de fronteira e de cada Estado. A reciprocidade acabou em 1885 e o **decreto de 14-Dez-1885** aprovou e pôs em vigor um regulamento para lidar com esta nova situação. O **decreto de 12-Mai--1887** atribuiu competências concretas aos comandantes dos navios de fiscalização aduaneira e aos CDM de acordo com novo acordo. A **convenção de 27-Mar-1893** com a Espanha dedicou o seu apenso nº 6 ao "Regulamento de polícia costeira e de pesca", o qual manteve o limite de seis milhas da costa (ou das linhas retas no caso de baías com menos de 10 milhas de abertura), para pesca exclusiva pelos nacionais respetivos (artº 2º e artº 3º), definiu as fronteiras marítimas na foz do rio Minho e na foz do rio Guadiana (artº 4º), designou as entidades competentes para fiscalizar as atividades de pesca (artº 8º), as quais incluíam os "comandantes dos navios de guerra, ou seus delegados, contanto que nessa ocasião esteja à vista o navio a que estes pertencem" (artº 14º, artº 27º e artº 35º), e também determinou que "a vigilância e fiscalização […] das regras relativas a luzes, sinais, matrícula ou rol de equipagem, licença de pesca e mais papéis de bordo, as marcas e a numeração das embarcações e dos instrumentos de pesca, […] incumbe, com relação aos pescadores de cada Nação, exclusivamente aos agentes dessa Nação." (artº 26º). Esta posição firmou-se e ficou expressa na **carta de lei de 26-Out-1909**, na **lei nº 735** (10-Jul-1917), que revogou a anterior, na **lei nº 1514** (18-Dez-1923), que regulou a anterior, no **decreto nº 27560** (12-Mar-1937) e no **decreto-lei nº 47947** (18-Set-1967), os quais proibiram a pesca a embarcações estrangeiras no mar territorial português – em 1977 alargou-se à ZEE com a sua

criação. Mas o **convénio de 09-Dez-1969** entre Portugal e Espanha, ratificado pelo **decreto-lei nº 197/70** (07-Mai) estabeleceu novas regras de reciprocidade entre os pescadores dos dois países, proibindo-se a pesca até às 6 milhas e permitindo-se a pesca na faixa entre as 6 e as 12 milhas (artº 2º e artº 3º). Na linha da lei 1514, o DL 47947 atribuiu a competência de retenção "[a]os comandantes das unidades de fiscalização de pesca, e bem assim todas as autoridades e mais agentes encarregados da polícia de pesca" (nº 1 do artº7º) e atribuiu competências de julgamento do ilícito ao capitão do porto "onde foi entregue a embarcação retida" (artº 8º a artº 13º). O decreto 47947 foi alterado, sem pôr em causa a sua essência nas matérias referidas, pelo **decreto-lei nº 377/80** (12-Set) e pelo **decreto-lei nº 198/84** (14-Jun), e alguns valores fixados no DL 377/80 foram alterados pelo **decreto-lei nº 225/81** (17-Jul).

O **decreto de 29-Dez-1887**, que reformou as alfândegas, mandou a secção marítima passar a constituir a 3ª Repartição do Comando Geral da GF (§1º do artº 252º), o seu chefe podia ser um 1ºTenente da Armada (§2º do art. 252º), a sede da esquadrilha do Algarve passou para Vila Real de Santo António (§7º do art. 252º) e mandou disponibilizar um vapor no Tejo às ordens do administrador-geral das alfândegas (§12º do art. 252º).

5. Conclusões

A função de polícia marítima – nos portos e nas costas marítimas – é explícita na lei há dois séculos, embora até à Regeneração (1851) se confundisse com a polícia dos portos. Esta e a gestão portuária constituíram as principais atribuições dos capitães dos portos, estabelecidas pelo RPP (1839). A polícia dos portos era executada, e sobretudo dirigida, pelo pessoal da Armada que servia nas capitanias dos portos.

A polícia marítima dependeu sempre de autoridades administrativas, enquanto as demais polícias dependeram de autoridades políticas – nacionais, centrais, distritais e mesmo municipais. Por isso, se designava na linguagem corrente como "o braço operacional do capitão do porto".

A Polícia Marítima institucionalizou-se em 1919, como Corpo de Polícia Marítima, mais tarde do que as demais forças policiais, criadas no séc. XIX e reformadas após a Implantação da República (1910). Mas continuou a ser materialmente uma polícia dos portos.

As funções de polícia no mar, ou fiscalização marítima, começaram por se dividir entre a defesa marítima, a repressão dos ilícitos fiscais e o controlo da pesca, e repartiam-se entre a Armada e os serviços aduaneiros, até que foi criada a GF (1885). Inicialmente foi-lhe atribuída toda a fiscalização, embora usasse recursos da Armada. A partir de 1892, a fiscalização da pesca e os respetivos meios foram atribuídos à Armada; e com a institucionalização do ramo marítimo da Marinha, na DGM, a esta foi atribuída a fiscalização da pesca, mas usando meios da Armada, situação formal que se prolongou para lá de 1982.

A polícia marítima foi sempre dirigida por oficiais da Armada (com raras exceções, interinas ou temporárias). Mesmo as polícias com natureza militar, como as guardas municipais e a GF, não foram sempre dirigidas por oficiais das FA, porque, até ao Estado Novo, a militarização era orgânica e não resultava de terem oficiais do Exército ou da Armada a dirigi-las.

Com a 1ª Revisão Constitucional (1982) a Polícia Marítima devia ter deixado a Armada e a PM devia ter-se tornado uma força de segurança como as outras; mas manteve-se o estatuto militarizado e a subordinação ao regime disciplinar militar do pessoal, estabelecido em 1975, e que contrastava com o regime civil de 1970; este regime foi declarado inconstitucional em 1990, mas a PM só foi criada em 1995, mantendo-se a militarização do pessoal, ainda que com um regime disciplinar próprio.

BIBLIOGRAFIA

Alves, Luís Medeiros (2006) *O Exercício do Poder Público em Espaços de Soberania ou Jurisdição Marítima. Autoridade Marítima. (Temas e Discursos Doutrinários)*, Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Temas e Reflexões nº5. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/

estrategia/estudos-reflexoes/temasreflexoes/TEMAS%204.pdf (lido em 20-Mar-2015)

Alves, Luís Medeiros (2011) *Estudo para o Aperfeiçoamento do Modelo de Exercício da Autoridade do Estado nos Espaços de Jurisdição e Soberania Marítima Nacionais*, Marinha-Gabinete do CEMA, 11-Jan. Confidencial.

Alves, Luís Medeiros; Luís Costa Diogo (1998) "A Influência da Hidrografia no Desenvolvimento Marítimo-Portuário", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol.CXXVIII, Tomos 4 a 6, Abr-Jun, pp.341-389.

Caetano, Marcello (2013) *Manual de Direito Administrativo-Vol. II*, Coimbra: Almedina, 10ª edição-11ª reimpressão.

Cândido, António Coelho (2011) *Espaços Marítimos sob Soberania ou Jurisdição Nacional. Um Modelo para Potenciar o Exercício da Autoridade do Estado no Mar*, Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Caderno Naval nº 39, Out-Dez. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n39_outubro_dezembro_2011.pdf (lido em 20-Mar-2015)

Carrilho, Maria (1994) *Democracia e Defesa. Sociedade Política e Forças Armadas em Portugal*, Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Coelho, Paulo Neves (2000) "As Unidades Navais na Fiscalização dos Espaços Marítimos sob Jurisdição Nacional – Questões de Legitimidade", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol. CXXX, Tomos 10 a 12, Out-Dez, pp. 785-814.

Colaço, António Bernardo; António Carlos Gomes (2001) *Sindicalismo na PSP. Medos e fantasmas em regime democrático*, Lisboa: Edições Cosmos.

Conceição, João Rodrigues (1982) "Capitania do Porto de Peniche. Os Primeiros Cem Anos da Repartição Marítima (Julho de 1882 a Julho de 1982)", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol.CXII, Tomos 7 a 9, Jul-Set, pp. 733-759.

Costa, Leonor Freire; Pedro Lains; Susana Münch Miranda (2011) *História Económica de Portugal. 1143-2010*, Lisboa: A Esfera dos Livros.

Diogo, Luís Costa (1998) "O Controlo de Navios pelo Estado do Porto. O Acesso e Permanência nos Portos (1ª Parte)", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol.CXXVIII, Out-Dez, pp. 865-927.

Diogo, Luís Costa (2003) *O Contexto do Direito do Mar e a Prática. Algumas Abordagens Doutrinárias sobre Modelos de Autoridade Marítima. O Modelo Final Aprovado pelo Governo*, Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Caderno Naval nº4, Jan-Mar. Disponível em: http://www.marinha.

pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n4_janeiro_marco_2003.pdf (lido em 20-Mar-2015)

Diogo, Luís Costa (2004) "Ameaças Difusas nos Espaços Marítimos sob Jurisdição Nacional. A Autoridade Marítima no Quadro Constitucional da Intervenção dos Órgãos de Estado", *Nação e Defesa*, nº 108, 2ª Série, Verão, pp. 85-138.

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 (lido em 20-Mar-2015)

Diogo, Luís Costa (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 (2016) "O Relatório sobre a Organização dos Departamentos Marítimos e das Capitanias dos Portos, Diploma exarado pelo Secretário de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar em 01 de Dezembro de 1892", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol. CXLVI, Jan-Jun, pp. 363-373.

Diogo, Luís Costa; Rui Januário (2000) *Direito Internacional do Mar e Temas de Direito Marítimo*, Lisboa: Áreas Editora.

Diogo, Luís Costa; José Velho Gouveia (2009) "Crónica de Autoridade Marítima", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol.CXXXIX, Tomos 4 a 6, Abr-Jun, pp. 291-303.

Diogo, Luís Costa; José Velho Gouveia (2010) "Crónica de Autoridade Marítima", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol.CXXXIX, Vol. III, Jul-Set, pp. 591-598.

Diogo, Luís Costa; José Velho Gouveia; Tiago Silva Benavente (2009) "O Capitão do Porto. Mais de 4 Séculos de Autoridade Marítima ao Serviço das Comunidades", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol.CXXXIX, Tomos 10 a 12, Out-Dez, pp. 685-692.

Duarte, António Rebelo; Duarte Lynce de Faria (1997) "O Sistema da Autoridade Marítima. Subsídios para o seu enquadramento concetual e orgânico", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol.CXXVII, Tomos 4 a 6, Abr-Jun, pp. 245-257.

Esparteiro, António Marques (1974) *Três Séculos no Mar-IX Parte*, Lisboa: Ministério da Marinha.

Fernandes, Ernesto; Aníbal Rego (1941) *História do Direito Português-Súmula das Lições do Professor Doutor Marcello Caetano*, Faculdade de Direito--Universidade de Lisboa.

Fonseca, Alexandre (1979) "A Fiscalização da Z.E.E. Missão da Armada ou de uma Guarda-Costeira?", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol.CIX, Tomos 4 a 6, Abr-Jun, pp. 323-332.

Fonseca, Henrique Alexandre (1975) "As Capitanias", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol.CV, Tomos 10 a 12, Out-Dez, pp. 505-518.

Fonseca, Henrique Alexandre (1977) "Os Primeiros Capitães de Portos", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol.CVII, Tomos 1 a 3, Jan-Mar, pp. 141-147.

Fonseca, Henrique Alexandre (1978) "As Esquadrilhas de Fiscalização da Costa", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol. CVIII, Tomos 7 a 9, Jul-Set, pp. 495-521.

Freire, João (2003) *Homens em Fundo Azul Marinho. Ensaio de Observação Sociológica sobre Uma Corporação nos Meados do Século XX: a Armada Portuguesa*, Oeiras: Celta Editora.

Freire, João (2016) *Jornal da Marinha. Chefias, Mudanças, Permanências e Desempenhos nos Últimos 180 Anos*, Lisboa: Edições Colibri.

Gamito, Jorge (1967) "As Capitanias… Essas Desconhecidas…", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol. XCVII, Tomos 7 a 9, Jul-Set, pp. 624-631.

Gouveia, José Velho (2014) "O Sistema da Autoridade Marítima", in Fonseca, Raimundo, editores Direito Administrativo do Mar, Coimbra: Almedina.

Guerreiro, Luís (1996) *O Grande Livro da Pirataria e do Corso*, Lisboa: Círculo de Leitores.

Hespanha, António Manuel (1994) "Cities and the State in Portugal", in Tilly, Blockmans; editors, *Cities & the Rise of States in Europe, A.D.1000 to 1800*, Westview Press, pp. 184-195.

Horta, Henrique Silva (1991) "Marinha de Guerra: Ramo das Forças Armadas e Serviço Público", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol. CXXI, Jan-Mar, pp. 15-25.

Lima, Alexandra Sousa (2016) "A Especificidade do Registo Patrimonial Marítimo", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol. CXLVI, Jul-Dez, pp. 753-765.

Mata, Eugénia; Nuno Valério (2003) *História Económica de Portugal. Uma Perspectiva Global*, Lisboa: Editorial Presença, 2ª edição.

Neves, João Pires; António Rebelo Duarte (2013) *A Maritimidade Portuguesa. Do Reavivar da Consciência à Oportunidade do Desenvolvimento*, Lisboa: Edições Culturais da Marinha, Caderno Naval nº 44, Jan-Mar,. Disponível

em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos--reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n44_janeiro_marco_2013.pdf (lido em 07-Abr-2011)

Pacheco, Luís Bessa (2016) "A Génese da Polícia Marítima", *Revista Militar*, Fev, pp. 21-23.

Paulo, Jorge Silva (2015) *A Autoridade Marítima Nacional*, Lisboa: Chiado Editora.

Paulo, Jorge Silva (2016a) "Contributos para a história institucional da Autoridade Marítima", *Revista Eletrónica de Direito*, nº3. Disponível em: http://www.cije.up.pt/content/contributos-para-hist%C3%B3ria--institucional-da-autoridade-mar%C3%ADtima (lido em 07-Abr-2017)

Paulo, Jorge Silva (2016b) "Perplexidades com a Autoridade Marítima", *Revista de Direito e Segurança*, nº 8, Jun-Dez.

Pereira, José Rodrigues (1997) "A Capitania do Porto de Aveiro. Órgão Local do Sistema da Autoridade Marítima", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol. CXXVII, Tomos 4 a 6, Abr-Jun, pp. 259-307.

Pyrard, François (1679) *Viagem de Francisco Pyrard, de Laval, contendo a notícia de sua navegação às Índias Orientaes, Ilhas de Maldiva, Maluco, e ao Brazil, e os diferentes casos, que lhe aconteceram na mesma viagem nos dez anos que andou nestes paizes: (1601-1611)*, Nova Goa: Imprensa Nacional; tradução de Joaquim Heliodoro da Cunha Rivada, 1858, Tomos I e II.

Ponte, António Fuzeta da (1982) "Fiscalização das Águas de Interesse Nacional", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol. CXII, Tomos 10 a 12, Out-Dez, pp. 849-858.

Subtil, José Brito (2004) "Génese da Capitania do Porto do Funchal", *Anais do Clube Militar Naval*, Vol. CXXXIV, Jan-Mar, Tomos 1 a 3, pp. 127-137.

Telo, António José (1999) *História da Marinha Portuguesa. Homens, Doutrinas e Organização 1824-1974 (Tomo I)*, Lisboa: Academia de Marinha.

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

Faculdade de Direito Universidade Nova de Lisboa
Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa

Email: jspmac@gmail.com

Transferência forçada de crianças de um grupo para outro grupo – um ato de genocídio cultural punível pela Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio das Nações Unidas[1]

Forcibly Transfering Children of the Group to Another Group – a punishable act of cultural genocide under the Un Genocide Convention

MIGUEL SALGUEIRO MEIRA[2]

Resumo: Durante os trabalhos preparatórios da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio" (CG) a punição de atos de *genocídio cultural* foi sujeita a um intenso debate e a uma forte oposição por parte de alguns estados.

Desde então, a doutrina e jurisprudência internacionais tem entendido na sua grande maioria que o genocídio cultural foi totalmente excluído da CG, sublinhando que os trabalhos preparatórios demonstram que os Estados quiseram e votaram a sua completa exclusão.

Temos uma opinião diferente a este respeito baseado numa análise do contexto no qual a CG foi adotada e nos seus trabalhos preparatórios.

Na data em que a CG foi adoptada, o modo como o conceito de genocídio – tal como foi criado por Raphael Lemkin – era entendido contemplava o genocídio cultural. Por outor lado, os tribunais que julgaram os criminosos de guerra NAZIS entenderam que a *transferência forçada de crianças de um grupo para outro grupo* podia levar à destruição de um grupo humano não como um ato de *genocídio físico* ou *biológico* mas como um ato de *genocídio cultural*.

---

[1] This paper was presented in San Francisco State University during the 3rd Global Conference on Genocide (27th June- 1st July, 2012), promoted by InoGS (International Network of Genocide Scholars) under the title "*Forcibly Transfering Children of the Group to Another Group* – a punishable act of cultural genocide under the Un Genocide Convention". Entregue: 13.5.2017; aprovado: 1.9.2017.

[2] Advogado. Mestre em Direitos Humanos pela Escola de Direito da Universidade do Minho.

Foi neste contexto que os trabalhos preparatórios tiveram lugar.

Através de uma análise profunda dos trabalhos preparatórios, concluímos que o *genocídio cultural* não foi totalmente excluído da CG. Para além dos atos de *genocídio físico* e *biológico*, a CG também contempla um ato de *genocídio cultural* – a *transferência forçada de crianças de um grupo para outro grupo*, punível *per se*, sem qualquer relação de dependência ou conexão com atos de *genocídio físico* ou *biológico*.

Palavras-chave: *Genocídio, Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, Genocídio Cultural, Trabalhos Preparatórios, Transferência forçada de crianças de um grupo para outro grupo.*

Abstract: During the *travaux préparatoires* of the Genocide Convention (GC) the punishment of *cultural genocide* acts was the subject of intense debate and strong opposition from some states.

Since then, international doctrine and case law has mostly understood that *cultural genocide* was totally excluded from the GC, underlining that the preparatory works shows that states wanted and voted that complete exclusion.

We have a different opinion on this respect, based on an analysis of the context in which the GC was adopted and of its preparatory works.

By the time the GC was adopted, the way that the concept of genocide – as it was created by Raphael Lemkin – was understood contemplated the *cultural genocide* form. On the other side, the courts that tried NAZI war criminals understood that *forcible transfer of children from one group to another group* could lead to the human group destruction not as an act *physical* and *biological genocide* but as a *cultural genocide* one.

It was on this framework that the preparatory works took place.

Through a deep analysis of those preparatory works, we have to conclude that *cultural genocide* was not totally excluded from the GC. Beyond acts of *physica*l and *biological genocide*, the GC also contemplates one act of *cultural genocide* – the *forcible transfer of children from one group to another group*, punishable *per se*, without any dependency relationship or connection with acts of *physical* or *biological genocide*.

Keywords: *Genocide,* Convention *on the Prevention and Punishment of the Crime of* Genocide*, Cultural Genocide, Preparatory Works, Forcibly transferring children of the group to another group.*

1. Introduction

> Article II
>
> In the present Convention, genocide means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such:
>
> (a) Killing members of the group;
>
> (b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group;
>
> (c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part;
>
> (d) Imposing measures intended to prevent births within the group;
>
> (e) Forcibly transferring children of the group to another group.

The *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (from now on named only as UN Genocide Convention), in its article II, conceptualized genocide as the practice of one of the acts listed in its paragraphs a) to e), when committed with the intent of destroying, in whole or in part, a national, ethnic, racial or religious group.

Those acts considered likely to lead to the destruction of those groups had different nature and are not limited to the immediate physical destruction of the members of the group.

Paragraphs a) to c) of the article II of the UN Genocide Convention contemplated acts aimed to the destruction of the group through the physical elimination of its members, which could be immediate (paragraph a)) or otherwise the result of a gradual process (paragraph b) and c)). In both cases, we are facing acts of *"physical genocide"*.

The punishable act enumerated on paragraph d) seeks to destroy the group through an attack to the reproductive capability of its members, preventing the development and physical perpetuation of the group. In this case we are facing an act of *"biological genocide"*.

Concerning paragraph e) of article II of the UN Genocide Convention, it has been discussed if we are facing (or not) an act of *cultural genocide*.

2. Different positions about the exclusion of cultural genocide from the un genocide convention

Until now, the large majority of doctrine and case law has understood that *forcibly transferring children from one group to another group* can't be considered an act of *cultural genocide*, as they defend that the UN Genocide Convention did not include that form of genocide.

The main argument used by the defenders of this opinion – among whom are William Schabas, Dirk Moses, Russel McGregor and Leo Kuper – is that the preparatory works of the UN Genocide Convention show that, by the time this convention was drafted, member states desired and voted the exclusion of *cultural genocide* from it.

William Schabas considered that the provision of paragraph e) of article II of the UN Genocide Convention is *"enigmatic, because the drafters clearly rejected the concept of cultural genocide"*[3].

He made his analysis of the UN Genocide Convention preparatory works and consider that the Greek amendment proposal that added *"forced transfer of children to another human group"* to the list of punishable acts was approved just *"after the notion of cultural genocide had been definitively rejected"* by the Sixth-Committee[4].

For William Schabas *"The Sixth-Committee reversed the Ad-Hoc Committee's decision to include cultural genocide as a punishable act of genocide"*[5] and, in a roll-call vote, *"decided to exclude cultural genocide from the genocide convention"*[6].

Thus, he considered that *"in the light of the travaux preparatoires of the Genocide Convention, it seems impossible to consider acts of cultural genocide as punishable crimes if they are unrelated to physical or biological genocide"*[7].

---

[3] Schabas, William A., "Genocide in International Law", Second Edition, Cambridge University Press, 2009, pag. 201.

[4] Schabas, William A., "*Genocide in International Law*", Second Edition, Cambridge University Press, 2009, pag. 202.

[5] Schabas, William A., "*Genocide in International Law*", Second Edition, Cambridge University Press, 2009, pag. 210.

[6] Schabas, William A., "*Genocide in International Law*", Second Edition, Cambridge University Press, 2009, pag. 213.

[7] Schabas, William A., "*Genocide in International Law*", Second Edition, Cambridge University Press, 2009, pag. 216.

In this respect, Schabas quoted the *International Law Comission* when this considered that the *"destruction"* in question in the UN Genocide Convention *"is the material destruction of a group either by physical or by biological means, not the destruction of the national, linguistic, religious, cultural or other identity of a particular group"*[8].

He concluded his analysis about *cultural genocide* saying that it *"is not a 'violation of international law equivalent to genocide', because no international instrument exists making it a punishable act"*[9].

Thus, it is evident William Schabas refusal to consider *forcibly transferring children from one group to another group* as an act of *cultural genocide*.

Sharing the view that *cultural genocide* was omitted from the UN Genocide Convention we find also Dirk Moses[10].

According to Dirk Moses, the final text of the UN Genocide Convention retained the four genocide acts listed in article II of the "Ad Hoc" Committee draft, adding forcibly transferring children from one group to another group, which Dirk Moses considered that, despite it has been originaly figured in the subsection of "cultural policies" in the Secretariat's Draft, was now *"intended to complement the emphasis on the physical/biological consequences of genocidal techniques"*[11].

Accordingly, to Dirk Moses what United Nations had defined as "genocide" was the same that Raphael Lemkin defined as "barbarity" in his 1933 proposal, excluding what was defined as "vandalism" in the same proposal[12].

---

[8] *"Report of the International Law Commission on the Work of Its Forty-Eight Session, 6 May-26 July 1996"*, (UN Document A/51/10, pag. 87).

[9] Schabas, William A., *"Genocide in International Law"*, Second Edition, Cambridge University Press, 2009, pag. 220-221.

[10] Moses, Dirk A., *"Genocide and Settler Society in Australian History"*, in Moses, Dirk A.,*"Genocide and Settler Society: Frontier Violence and Stolen Indigenous Children in Australian History"*, Studies in War and Genocide, Berghahn Books, 2005, pag. 22.

[11] Moses, A. Dirk, *"Raphael Lemkin, Culture, and the concept of genocide"*, in DONALD, Bloxham and Moses, A. Dirk, *"The Oxford Handbook of Genocide Studies"*, Oxford Handbooks in History, Oxford University Press, 2010, pag. 38.

[12] Moses, A. Dirk, *"Raphael Lemkin, Culture, and the concept of genocide"*, in DONALD, Bloxham and Moses, A. Dirk, *"The Oxford Handbook of Genocide Studies"*, Oxford Handbooks in History, Oxford University Press, 2010, pag. 38.

Taking into account the concept of "barbarity" defined by Raphael Lemkin[13], it is evident that Dirk Moses refuses the nature of *cultural genocide* to *forcibly transferring children from one group to another group*.

In the same way, while he made an analysis of the Australian policies of forcibly removal of the aborigines, Russell McGregor strongly defended that *"cultural genocide was specifically excluded from the ambit of the 1948 UN Genocide Convention"*[14].

According to him, *"The majority of delegates to the Convention agreed – rightly in my view – that the destruction of a group´s culture was morally distinct from deliberately destroying the group itself, and that "cultural genocide" was too vague and diffuse a concept to be included in the UN definition"*.

Under that assumption, Russell McGregor criticized the *"Bringing them Home"* report because it *"mistakenly"* assumes that the UN Genocide Convention *"covers instances of purely cultural destruction"*[15].

Such as William Schabas, this scholar defends that the paragraph regarding forcibly transferring children, despite had figured initially as a *cultural genocide* form in the *Secretariat draft*, has been included in the final version of the Convention just *"after "cultural genocide" had been rejected"*, on the understanding that *"it could be a means of physical genocide"*.

Thus, for Russell McGregor, *"to come within the ambit of the UN Convention, forcible child transfers must be carried out with the intention of physically destroying the target group"*.

---

[13] Lemkin, Raphael, *"Acts Constituting a General (Transnational) Danger Considered as Offences Against the Law of Nations"*, 1933: http://www.preventgenocide.org/lemkin/madrid1933-english.htm.

[14] McGregor, Russell, *"Governance, Note Genocide – Aboriginal Assimilation in the Postwar Era"*, in MOSES, Dirk A.,*"Genocide and Settler Society: Frontier Violence and Stolen Indigenous Children in Australian History"*, Studies in War and Genocide, Berghahn Books, 2005, pag. 291.

[15] McGregor, Russell, *"Governance, Note Genocide – Aboriginal Assimilation in the Postwar Era"*, in MOSES, Dirk A.,*"Genocide and Settler Society: Frontier Violence and Stolen Indigenous Children in Australian History"*, Studies in War and Genocide, Berghahn Books, 2005, pag. 292

In its turn, Leo Kuper considered that *"cultural genocide was excluded from the Convention, though vestiges remain"*[16].

According to him, the special reference to the *forcible transfer of children from one group to another* and the inclusion of the *ethnic group* to the target-groups protected by the Convention, had the effect of *"extending protection to groups with distinctive culture or language"*.

Nevertheless, at the end, Leo Kuper considers that *"cultural genocide has disappeared as a crime under the Convention"*[17].

On the contrary, Adam Jones[18] defends that, despite the Sixth Committee had eliminated *cultural genocide* from the Convention, it *"did grant that one aspect of the cultural genocide framework be reinserted in the Convention"* outlawing *forcibly transferring children from one group to another group*.

However, this scholar considers that *"strategies of social and cultural "destruction"* cannot be considered genocidal *in the absence of systematic killings, or at least widespread physical attack*.

Thus, also for Adam Jones, acts of *cultural genocide* cannot be considered punishable under the UN Genocide Convention, unless they are in connection with physical genocide[19].

A singular position was presented by Nehemiah Robinson, who said that the final version of the Genocide Convention, despite had not included article III of the "Ad Hoc" Committee draft regarding *cultural genocide*, had included, under Greek proposal, a paragraph dealing with forced transfer of children *"as one of the acts of cultural Genocide"* .

Unlike other authors, Nehemiah Robinson[20], in his comment to the UN Genocide Convention, had take the option of calling the vote that lead to the rejection of article III of the *"Ad Hoc"* Committee draft

---

[16] Kuper, Leo, *"Genocide, Its Political Use in the Twentieth Century"*, New Haven: Yale University Press, 1981, pag. 31

[17] Kuper, Leo, *"Genocide, Its Political Use in the Twentieth Century"*, New Haven: Yale University Press, 1981, pag. 31.

[18] Jones, Adam, *"Genocide – A Comprehensive Introduction"*, Second Ediction, Routledge Taylor & Francis Group, pag. 30

[19] Jones, Adam, *"Genocide – A Comprehensive Introduction"*, Second Ediction, Routledge Taylor & Francis Group, pag. 32

[20] Robinson, Nehemiah, *"The Genocide Convention: A Commentary"*, New York: Institute of Jewish Affairs, 1960, pag. 64.

as *elimination/deletion/omission of article III* and not as *exclusion of cultural genocide*.

However, he said that *"the main arguments given for the exclusion* [of article III of the "Ad Hoc" Committee draft] *were that "cultural" Genocide was too indefinite a concept to be included in a Convention; that the difference between mass murder and the closing of libraries, for instance, was too great; that cultural Genocide legitimately falls within the sphere of protection of minorities"*[21].

Nehemiah Robinson ends up without saying, clearly and expressly, whether *cultural genocide* was or was not completely excluded from the Genocide Convention.

What appears to be his position is that the Sixth Committee excluded article III of the "Ad Hoc" Committee draft as they understood that the *cultural genocide* concept laid down therein was too indefinite.

Otherwise, Nehemiah Robinson considered that the UN Genocide Convention *"does not carry a definition of Genocide but an enumeration of acts which are considered to be Genocide for the purposes of the Convention"*[22].

3. Forcible transfer of children from one group to another, as an act of cultural genocide punishable under the un genocide convention – our position

Although we recognize that the elimination of article III of the "Ad Hoc" Committee draft implied the exclusion of several acts of *cultural genocide* and of its conceptual definition, we understand that that form of genocide was not completely excluded from the UN Genocide Convention, being present in the form of *forcibly transferring children from one group to another group*.

Differently from the authors quoted above, we believe that *forcible transfer of children from one group to another group* shouldn't be

---

[21] Robinson, Nehemiah, *"The Genocide Convention: A Commentary"*, New York: Institute of Jewish Affairs, 1960, pag. 65.

[22] Robinson, Nehemiah, *"The Genocide Convention: A Commentary"*, New York: Institute of Jewish Affairs, 1960, pag. 58.

considered genocidal only when it is linked with acts of physical or biological violence, but should rather be considered, *per se*, an act of *cultural genocide*.

We are lead to that conclusion through an analysis of the *travaux preparatoires* of the UN Genocide Convention, of the circumstances of its conclusion, and of the law text and its systematization, always by the assumption that the legislator had expressed itself logicaly and appropriately, avoiding ambiguous or obscure terms or absurd or unreasonable results.

I) The law text

Forcibly transferring children from one group to another group, in abstract, is likely to lead to the destruction of the group through different forms.

It could be done with the intent of causing physical or mental harm in those children or of inflicting them conditions of life calculated to bring about their physical destruction. In this case we are talking about an act of *physical genocide*.

On the contrary, if the objective of the *forcible transfer of children* is to prevent the procreation inside the group in order to avoid the emergence of new generations who could allow the physical perpetuation of the group over the years, then we are talking of *biological genocide*.

Would the purpose be to prevent the transmission of the cultural heritage of the group from their old generations to their new generations, leading that way to the extinction of their own distinctive culture, destroying it as an autonomous group, we would rather be talking about an act of *cultural genocide*.

Thus, through a simple analysis of the text of the paragraph e) of article II of the UN Genocide Convention it is impossible to achieve which form of genocide (physical, biological or cultural) did the UN General Assembly pretended to cover.

It is necessary to analyse the historical context in which the preparatory works of the UN Genocide Convention took place and how

is it understood that *forcible transfer of children* could lead to the destruction of the human group.

II) Historical context of the UN Genocide Convention drafting

a. The Genocide definition by the time the UN Genocide Convention was drafted:

By the time the *travaux preparatoires* of the UN Genocide Convention took place, the genocide definition that was circulating all over the place, namely between scholars, universities and inside the courts, was the one created by Raphael Lemkin in is book *"Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress"*[23], only two years before the preparatory works had beggined.

For Lemkin, genocide was a *"…a **coordinated plan of different actions** aiming at the destruction of essential foundations of the life of national groups, with the aim of annihilating the groups themselves. The objectives of such plan would be the disintegration of the political and social institutions, of culture, language, national feelings, religion, and the economic existence of national groups, and the destruction of the personal security, liberty, health, dignity, and even the **lives of the individuals** belonging to such groups. Genocide is directed against the national group as an entity, and the actions involved are directed against individuals, not in their individual capacity, but as members of the national group"*[24].

We underscored here the words *"and even the **lives of the individuals**"* to stress that, according to the Raphael Lemkin definition

---

[23] Lemkin, Raphael, *"Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress"*, Foundations of Laws of War Series, The Lawbook Exchange, Ltd, Second Edition, 2008.

[24] Lemkin, Raphael, *"Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress"*, Foundations of Laws of War Series, The Lawbook Exchange, Ltd, Second Edition, 2008, pag. 79.

of genocide, physical extermination of the group was only one of the means of destroying a group.

Alongside with the physical destruction of the group, the coordinated plan that Lemkin named as genocide aimed the destruction of the group through the disintegration of several aspects of the group's life, between whom was it's own culture.

Thus, the genocide definition given by Raphael Lemkin was not confined to physical extermination, but was rather a wide definition, inclusive of *cultural genocide*.

This definition of genocide was the one on the table when the preparatory works of the Genocide Convention beggined.

b. Jurisprudence at the time:

By the time the *travaux preparatoires* of the UN Genocide Convention started and developed, genocide had already beggined to get some recognition in some court decisions and judicial documents.

Despite "genocide" didn't figured between the legal crimes punishable under the Charter of the International Military Tribunal, the concept of genocide was contemplated in the Nuremberg Trial indictment under Charge 3 (War Crimes)[25] where the defendants were

[25] *"(...) Throughout the period of their occupation of territories overrun by their armed forces the defendants, for the purpose of systematically terrorizing the inhabitants, murdered and tortured civilians, and ill-treated them, and imprisoned them without legal process. The murders and ill-treatment were carried out by divers means, including shooting, hanging, gassing, starvation, gross overcrowding, systematic under--nutrition, systematic imposition of labor tasks beyond the strength of those ordered to carry them out, inadequate provision of surgical and medical services, kickings, beatings, brutality and torture of all kinds, including the use of hot irons and pulling out of fingernails and the performance of experiments by means of operations and otherwise on living human subjects. In some occupied territories the defendants interfered in religious matters, persecuted members of the clergy and monastic orders, and expropriated church property. They conducted deliberate and systematic genocide, viz., the extermination of racial and national groups, against the civilian populations of certain occupied territories in order to destroy particular races and classes of people and national, racial, or religious groups, particularly Jews, Poles, and Gypsies and others.(...)"*: cfr. http://avalon.law.yale.edu/imt/count3.asp

accused of conducting a "*deliberate and systematic genocide, viz., the extermination of racial and national groups, against the civilian populations of certain occupied territories in order to destroy particular races and classes of people and national, racial, or religious groups, particularly Jews, Poles, and Gypsies and others"*.

Furthermore, during trial the concept of genocide was used by the British prosecutors Sir David Maxwell-Fyfe and Sir Hartley Shawcross and also by the French prosecutor Auguste Chaptier the Ribes in their allegations and during the hearings[26].

Despite, at the end, no reference was made to the concept of genocide on the Nuremberg trial sentence, the truth is that its inclusion in the indictment and in the prosecutor allegations gives him a growing importance and recognition.

This recognition went further by the time other Nazi war criminals get tried under the Control Council Law nº 10.

For instance, in the *EINSATZGRUPPEN TRIAL*[27], the word "genocide" was used several times either in the indictment, in the prosecutor allegations and even in the sentence when judges referred to the *Einsatzgruppen* activity.

Also in the *JUDGES TRIAL*[28], the term "genocide" was used several times in the sentence regarding *Crimes against Humanity*.

As regards to *forcible transfer of children*, it get recognition as an act of genocide in two important trials: the *RUSHA TRIAL*[29] (under the Control Council Law nº 10) and the *ARTHUR GREISER TRIAL* (by the Supreme National Tribunal of Poland).

In the *RUSHA TRIAL* the defendants were accused of conducting a plan for the *"germanization"* of poles through acts committed within

---

[26] Schabas, William A., *"Genocide in International Law"*, Second Edition, Cambridge University Press, 2009, pag.43 -44; See also: Ruhashyankiko, Nicodéme *"Study of the question of the prevention and punishment of the crime of genocide"*, United Nations, Economic and Social Council, Comission on Human Rights, Sub-Comission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (E/CN.4/Sub.2/416, 4 July 1978), pag.6; See also: Cooper, John, *"Raphael Lemkin and the Struggle for the Genocide Convention"*, Palgrave Macmillan, 2008, pag. 70.

[27] *"The United States of America vs. Otto Ohlendorf, et al."* case.

[28] *"The United States of America vs. Josef Altstötter, et al."* case.

[29] *"The United States of America vs. Ulrich Greifelt, et al."* case.

a *"systematic program of genocide"* aimed at the destruction of foreign nations and ethnic groups, in part through the physical extermination and in part through the *"suppression of national characteristics"*. Among the means used to achieve the suppression of national characteristics of the poles were the forcible removal of children understood as *"racially valuable"* in order to *"germanize"* them.

In the *ARTHUR GREISER TRIAL*, the defendant was accused of the *"Systematic destruction of Polish culture, robbery of Polish cultural treasures and germanization of the Polish country and population"*. Among the means used to achieve that destruction of the polish culture, the defendant was accused of *deporting Polish children and youth against the will of their parents and guardians, and placing them in German families or educational institutions in the Reich with the purpose of germanizing them completely, cutting them off from all contact with their families and things Polish, and giving them German christian names and surnames*.

As we can see, in both cases the *forcible transfer of children* was understood as a mean of achieving the group destruction through the destruction of its own culture and not as a mean of causing them physical or mental harm to those children, of inflicting them conditions of life calculated to bring about their physical destruction or of preventing births within the group.

In other words, *forcible transfer of children* was seen by the courts as a mean of *cultural genocide*.

Thus, it was in this context of a growing recognition of *forcible transfer of children* as an act of *cultural genocide* and of a wide concept of genocide framed by Raphael Lemkin, inclusive of that form of genocide, that the *travaux preparatoires* of the UN Genocide Convention took place.

III) "Forcible transfer of children", during the travaux preparatoires of the genocide convention.

The preparatory works of the Genocide Convention lasted almost along two years. During that time, three different drafts of the convention

were prepared: the *Secretariat draft*; the *"Ad Hoc" Committee draft*; and the *Sixth Committee draft*[30].

The rational behind each one was distinct: in the *Secretariat draft* the idea was to prepare a wide convention draft were all the possible solutions regarding the genocide subject should be contemplated and to leave to the member States the political decisions about them; in the *Sixth Committee draft* the idea was to reduce its scope through the elimination of all the problematic issues that could divide member states and prevent most part of them to ratify the convention.

a) Secretariat draft

Forcible transfer of children, as a punishable act of genocide, had first appeared during the preparatory works of the Genocide Convention with the *Secretariat draft*.

It appeared there within those acts that were considered able of *"destroying the specific characteristics of the group"* with the purpose of destroying it, in whole or in part or of preventing its preservation or development, and not as an act able of *"causing the death of the members of the group or injuring their health or physical integrity"* or of *"restricting births"*.

Despite there was no agreement about the inclusion of *cultural genocide* in the convention among the experts that helped the Secretariat to prepare its draft, all of them were agreed that this act of *cultural genocide* should be covered by the Convention on genocide.

Those experts saw *"Forced transfer of children to another human group"* as *"the separation of children from their parents results in forcing upon the former at an impressionable and receptive age a culture*

[30] For a complete analysis of the preparatory works of the UN Genocide Convention *vide*: Abtahi, Hirad e Webb Philippa, *"The Genocide Convention: The Travaux Preparatoires (Travaux Preparatoires of Multilateral Treaties)"*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, Tomo I e Tomo II; see also, Schabas, William A., *"Genocide in International Law"*, Second Edition, Cambridge University Press, 2009, pag. 59 a 90; Robinson, Nehemiah, *"The Genocide Convention: A Commentary"*, New York: Institute of Jewish Affairs, 1960, pag. 17 a 28.

and mentality different from their parents. ***This process tends to bring about the disappearance of the group as a cultural unit*** *in a relatively short time"*[31].

Thus, it was clear that *"forced transfer of children to another human group"* was included in the *Secretariat draft* as an act of *cultural genocide*.

The *Secretariat draft* was submitted to the member states for comments and also to the *Committee on the Progressive Development of International Law and its Codification*.

After some debate whithin this committee, and because members states didn't forward their comments over that draft, it was decided not to make any comments and to return the issue to the Secretary-General.

Later, the General Assembly aproved the resolution nº 180 (II), 21th November 1947, were it was requested to the Economic and Social Council to continue the work it has begun concerning the supression of the crime of genocide, including the study of the draft convention prepared by the Secretariat, and to proceed with the completion of a convention.

Taking that into consideration, the *Economic and Social Council* aproved the resolution 117 (VI), 3rd March 1948, through which it was created an *"Ad Hoc"* Committee, composed of 7 delegations, with the task of preparing the draft convention on the crime of genocide in accordance with the General Assembly resolution nº 180 (II), taking into consideration the draft convention prepared by the Secretariat, and to submit it, together with the recommendations made by the *Comission on Human Rights*, to the next session of the Economic and Social Council.

b) The "Ad Hoc" Committee draft:

During the preparatory works inside the "Ad Hoc" Committee an intense debate was held about many issues, namely about *cultural genocide*.

[31] Coments on the Secretariat Convention: Document A/AC.10/41 and Document E/447.

Forcible transfer of children was not absent from the debate.

The United States delegation presented is own convention draft, were *forcible transfer of children* was included in its punishable acts, completely autonomized from those grouped in physical and biological genocide[32].

However, it was not the United States draft but rather the one presented by China the one who served as a basis for the work of the "Ad Hoc" Committee. The Chinese draft didn't include "forcible transfer of children" as an act of *cultural genocide*.

Thus, despite the final text of the "Ad Hoc" Committee draft contemplate acts of *cultural genocide* in a separate article (article III) from that dedicated to *physical* and *biological* genocide acts (provided in article II), the "*forcible transfer of children*" was not included in the final text of the "*Ad Hoc*" Committee draft.

This was the final text of articles II and III of the "Ad Hoc" Committee draft:

> ***Article II:***
>
> ***['Physical and biological' genocide]***
>
> *In this Convention genocide means any of the following deliberate acts committed with the intent to destroy a national, racial, religious or political group, on grounds of the national or racial origin, religious belief, or political opinion of its members:*
>
> *1. Killing members of the group;*
>
> *2. Impairing the physical integrity of members of the group;*
>
> *3. Inflicting on members of the group measures or conditions of life aimed at causing their deaths;*
>
> *4. Imposing measures intended to prevent births within the group.*
>
> ***Article III***
>
> ***['Cultural' genocide]***
>
> *In this Convention genocide also means any deliberate act committed with the intent to destroy the language, religion, or culture of a national, racial or religious group on grounds of the national or racial origin or the religious belief of its members such as:*

[32] Document E/623-Annex

1. Prohibiting the use of the language of the group in daily intercourse or in schools, or the printing and circulation of publications in the language of the group;

2. Destroying or preventing the use of libraries, museums, schools, historical monuments, places of worship or other cultural institutions and objects of the group.

c) The Sixth-Committee draft and the 3rd Session of the UN General Assembly

When the "Ad Hoc" Committee draft was forwarded to the Sixth Committee for analysis, another strong debate about *cultural genocide* beginned there between the national delegations.

This debate took place during an article-by-article analysis of that draft, namely its articles II and III.

During the debate about article II, and through a Greek amendment proposal, *forcible transfer of children from one group to another group* was reinserted as a punishable act of genocide[33].

While presenting their amendment proposal, the Greek delegation reported that this was included in the *Secretariat draft* as an act of *cultural genocide,* underlining that an agreement was reached among the experts named by the Secretariat about its inclusion in the Genocide Convention.

Greece recognized that this act brought cultural consequences and stressed that the United States delegation, despite was against the inclusion of *cultural genocide* in the Convention, had made an exception in the special case of *"forcible transfer of children from one group to another group"*, including it in their convention draft.

Greece also stated that this was a method of destruction of an human group as efective as imposing measures intended to prevent births within the group or as deliberately inflicting conditions of life calculated to bring them their physical destruction. This shows that, for the Greek delegation, *forcible transfer of children* was not the same

[33] Document A/C.6/242 and Document A/C.6/SR.82

as those situations provided in paragraphs c) and d) of article II of the "Ad Hoc" Committee as acts of physical and biological genocide.

For all this, and because the list of punishable acts of article II was exhaustive, the Greek delegation understood that it was essential to include *forcible transfer of children from a group to another group* as a punishable act of genocide under the Convention.

All the references made by Greek delegation during their amendment proposal presentation, showed the nature of *cultural genocide* associated to the *forcible transfer of children from one group to another group*.

This was also underlined by other national delegations not only to support the Greek amendment proposal but also to oppose to its inclusion within article II of the "Ad Hoc" Committee draft rather than its article III, aimed to *cultural genocide* punishable acts.

Effectively, Egyptian, Belgian, Iranian, Netherlands and Checoslovaquian delegations defended that the Greek amendement proposal should be analysed within the debate about article III of the "Ad Hoc" Committee draft.

Trying to avoid the postponement of the discussion over their amendment proposal to the moment of the debate over article III, Greece clarified the sense of their amendment proposal, saying that it was presented in the same terms of those of the Secretariat draft and defending its inclusion within article II of the "Ad Hoc" Committee draft because, despite forcible transfer of children could be understood as an act of cultural genocide, it could also be perpetrated with the intention of destroying or causing physical harm.

Thus, in the way *forcible transfer of children from one group to another group* was presented on the Greek amendment proposal, it should be considered a *cultural genocide* act.

In fact, if the Greek delegation considered that it was presented in the same terms as those of the *Secretariat draft*, we are, without doubt, within the scope of *cultural genocide*.

On the other side, even when they tried to justify its inclusion within article II, Greece never ceased to consider that *forcible transfer of children from one group to another group* was an act of *cultural genocide*.

We believe that the Greek delegation, despite considered that it was an act of *cultural genocide*, presented its amendment proposal to article II of the "Ad Hoc" Committee draft (and not to its article III) because they knew that, in the end, this article would be rejected. Efectively, during the preparatory works, many delegations had already expressed their oposition against the inclusion of *cultural genocide* acts within the scope of the Convention.

The Greek delegation knew also that *forcible transfer of children from one group to another group* had the support of the majority of the national delegations, even from those that objected the inclusion of *cultural genocide* within the ambit of the Convention, as was the case of the United States of America delegation.

Despite there is no express reference of this fact in the preparatory works, this should have been the reason why the Greek delegation proposed the inclusion of this genocide act in a place where, normaly, it was not logical.

The absence of logic in the inclusion of *forcible transfer of children from one group to another group* within article II of the *"Ad Hoc"* Committee draft was, in fact, stressed by the Checoslovaquian delegation as the reason for its vote against the Greek amendment proposal.

By the end, the Greek proposal was approved.

Many delegations voted against it or had abstained themselves by the time the Greek amendment proposal was voted.

Haiti had abstained because they considered that the Convention should *avoid problematic questions*, adressing, thus, to the cultural genocide nature of the punishable act in question.

Yugoslavia and Checoslovaquia voted against it because they understood that *forcible transfer of children from one group to another group* should be included in article III, aimed at *cultural genocide*.

Sian delegation had abstained because they considered insatisfatory the text of the Greek proposal wich, according to them, should expressly state that forcible transfer of children envolved the complete absorption by the new group and its consequently lost of identity. It was clear to this delegation that they were talking about a form of *cultural genocide*.

Thus, we are convinced that the inclusion of paragraph e) within article II of the Convention, regarding *forcible transfer of children from one group to an other group*, intended to punish a form of *cultural genocide*.

The same was also stated by the Venezuelan delegation within the debate over article III, regarding *cultural genocide*.

It was just after the Greek proposal was approved, that they passed to the vote over article III of the *"Ad Hoc"* Committee draft, regarding *cultural genocide*[34].

By that time, a form of *cultural genocide* was already contemplated in article II: *forcibly transferring children from one group to another group*.

Those acts included in article III were acts of *cultural genocide* that constitute exclusively atacks over institution and cultural objects of the group (monuments, librabys, museums, schools, religious annd cultural symbols), without any act whose target was the individual, unlike what happened in the *Secretariat draft*.

It was essentialy over this acts – and not that one included in paragraph e) of article II – that member states had serious reservations to consider as a crime, preferring to consider it within the ambit of the law of minorities protection.

It was over the proposal of punishment of this acts that the Sixth-Committee had vote by majority ***"not to include provisions relating to cultural genocide in the convention"***.

It was voted by a small majority, in a time when 13 delegations were absent from the debate and vote.

This decision did not contend with the one taken about paragraph e) of article II, regarding *forcible transfer of children from one group to another group*.

The further atemps to include other acts of *cultural genocide* on the Genocide Convention were all rejected by the General Assembly, namely those amendment proposals presented by the USSR and by Venezuela.

---

[34] Document A/C.6/SR.83.

When the Venezuelan delegation presented an amendement proposal intended to include a new act of *cultural genocide* imediately after paragraph e) of article II, the Venezuelan delegate stressed that *forcible transfer of children* did not constitute an act of *physical genocide*, because the transferred children were not destroyed but rather taken of a group and incorporated into another.

No delegation objected this argument of the Venezuelan delegation.

The *Sixth-Committee draft* was adopted by the General Assembly unanimously by the delegations, including *forcibly transferring children from one group to another group*.

Thus, we believe that this act was contemplated on the Genocide Convention as an act of *cultural genocide*.

This belief is confirmed by an analysis of the article II of the UN Genocide Convention.

IV) "Forcibly transferring children from one group to another group" within the systematization of article ii of the un genocide convention

If there was still any doubt that member states saw *forcible transfer of children from one group to another group* as an act of *cultural genocide* and intended it to be punishable as that, the systematization of the article II of the UN Genocide Convention clarify it.

If the member states intention were to punish the *physical destruction* of children provoked by the agravation of conditions of life or by the physical or mental harm caused by the *childrens transfer*, then it was not necessary to add paragraph e) to the article II of the UN Genocide Convention, because that form of genocide was already covered by paragraphs b) and c) of that article.

The same should be said about *biological genocide*.

If the member states intention was to punish the *biological destruction* of the group caused by the separation of their children from the other members of the group in orther to avoid their procriation and the emergence of new generations and, thus, the perpetuation of the group throughout the time, it will also not be necessary to add paragraph e)

to the article II of the Genocide Convention proposed by the Greek delegation, because paragraph d) of that article already criminalized the imposition of *measures intended to prevent births within the group*, where it could be included the *forcible transfer of children from one group to another group* realized with that purpose.

Thus, it is evident that the inclusion of paragraph e) of article II did not intended to criminalize *forcibly transferring children from one group to another group* as a form of *physical* or *biological genocide*, because this forms were already contemplated in that article.

This understanding was clearly stated by the USSR delegation who, within the debate over the Greek amendment proposal, considered that this act was already covered by the provisions of the convention draft.

Thus, being not logical that adding paragraph e) to article II to the *"Ad Hoc"* Committee draft aimed to contemplate a form of *physical* or *biological* genocide already punishable by the existing norms, the only possible conclusion to take is that it aimed to contemplate a form of *cultural genocide*, as it was conceived in the *Secretariat draft*, in the sense contemplated in the comments made by the Secretariat.

This interpretation is the only one in accordance with article 31º and 32º of the *Vienna Convention on the Law of Treaties* (1969).

Efectively, facing the critics made to paragraph e) of article II of the UN Genocide Convention, it is necessary to make its interpretation in a way that should not conduct to an absurd or incoerent result.

Analysing all the preparatory works of the UN Genocide Convention, we understand that the majority of the member state delegations saw *forcibly transferring children from one group to another group* in the way it was contemplated in the *Secretariat draft*: as an act which aimed to destroy the target group as a cultural unit, being, thus, an act of *cultural genocide*.

It was in this sense that, by the time the UN Genocide Convention was approved, courts had tried those situations in which NAZIS had *forcibly transfered children* in order to *"germanize"* them, namely in RuSHA case and in the trial of Arthur Greiser by the Supreme National Court of Poland.

According to this trial decisions, *forcible transfer of children* was done within a sistematic program of genocide aiming to destroy foreign

nations and ethnical groups, through the *"suppression of their national characteristics"*.

It was an act of *cultural genocide* included in a coordinated plan of different actions executed by NAZIS with the aim of destroying the occuppied nations, as such.

This was the concept of genocide conceived by Raphael Lemkin at the time.

It was in this historical context, based on Raphael Lemkin concept of genocide and on post-war trials, that the preparatory works took place.

Thus, we understand that no other interpretation could be given to paragraph e) of article II of the UN Genocide Convention than that *forcibly transferring children from one group to another group* is an act of *cultural genocide* which the member states wanted to punish as such, despite they had rejected to criminalize other acts of *cultural genocide*.

Thus, it is an act of *cultural genocide* punishable *per se*, without any need to be associated to acts of *physical* or *biological genocide*.

Conclusions

1ª – Until now, the large majority of doctrine and case law has been understanding that *forcilby transferring children from one group to another group* can't be considered an act of *cultural genocide*.

2ª – This current of thought understands that the preparatory works of the UN Genocide Convention show that member states desired and voted the exclusion of *cultural genocide* and that paragraph e) of article II was inserted in the UN Genocide Convention just *"after the notion of cultural genocide had been rejected"*.

3ª – Although we recognize that the elimination of article III of the "Ad Hoc" Committee draft implied the exclusion of several acts of *cultural genocide* and of its conceptual definition, we believe that *cultural genocide* was not completely excluded from the UN Genocide Convention.

4ª – Through the analysis of the preparatory works of the UN Genocide Convention, of the historical context of its drafting and of the systematization of its article II, we believe that the only interpretation in accordance with article 31º and 32º of the *Vienna Convention on the Law of Treaties* (1969) is that *forcibly transferring children from one group to another group* – paragraph e) of article II – was included in the UN Genocide Convention as a punishable act of *cultural genocide*.

5ª – For the *forcible transfer of children from one group to another group* to be punishable under the UN Genocide Convention, it is not a necessary any connection with physical or biological genocide: it is only necessary that the agent of crime has executed it with the intent of preventing the transmission of the cultural heritage from the old generations of the group to their new generations, in order to destroy the culture of the group as a mean of destroying the group itself.

BIBLIOGRAPHY

Abtahi, Hirad e **Webb** Philippa, *"The Genocide Convention: The Travaux Preparatoires (Travaux Preparatoires of Multilateral Treaties)"*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, Volume I and Volume II.

Cooper, John, *"Raphael Lemkin and the Struggle for the Genocide Convention"*, Palgrave Macmillan, 2008.

Jones, Adam, *"Genocide – A Comprehensive Introduction"*, Second Ediction, Routledge Taylor & Francis Group.

Kuper, Leo, *"Genocide, Its Political Use in the Twentieth Century"*, New Haven: Yale University Press, 1981.

Lemkin, Raphael, *"Acts Constituting a General (Transnational) Danger Considered as Offences Against the Law of Nations"*, 1933: http://www.preventgenocide.org/lemkin/madrid1933-english.htm.

Lemkin, Raphael, *"Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress"*, Foundations of Laws of War Series, The Lawbook Exchange, Ltd, Second Edition, 2008.

Mcgregor, Russell, *"Governance, Note Genocide – Aboriginal Assimilation in the Postwar Era"*, in Moses, Dirk A.,*"Genocide and Settler Society: Frontier Violence and Stolen Indigenous Children in Australian History"*, Studies in War and Genocide, Berghahn Books, 2005.

Moses, Dirk A., *"Genocide and Settler Society in Australian History"*, in Moses, Dirk A.,*"Genocide and Settler Society: Frontier Violence and Stolen Indigenous Children in Australian History"*, Studies in War and Genocide, Berghahn Books, 2005.

Moses, A. Dirk, *"Raphael Lemkin, Culture, and the concept of genocide"*, in Donald, Bloxham and Moses, A. Dirk, *"The Oxford Handbook of Genocide Studies"*, Oxford Handbooks in History, Oxford University Press, 2010.

Robinson, Nehemiah, *"The Genocide Convention: A Commentary"*, New York: Institute of Jewish Affairs, 1960.

Ruhashyankiko, Nicodéme *"Study of the question of the prevention and punishment of the crime of genocide"*, United Nations, Economic and Social Council, Comission on Human Rights, Sub-Comission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (E/CN.4/Sub.2/416, 4 July 1978).

Schabas, William A., "Genocide in International Law", Second Edition, Cambridge University Press, 2009.

"Report of the International Law Commission on the Work of Its Forty-Eight Session, 6 May-26 July 1996", (UN Document A/51/10).

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

Avª Combatentes da Grande Guerra, 179
4900-563-Viana do Castelo

Email: miguelsalgueiromeira@hotmail.com

A segurança como direito, liberdade e garantia: uma perspetiva histórico-constitucional[1]

Security as a Constitutional Right: an historical approach

SÉRGIO AZEVEDO[2]

Sumário: As diversas fases do Constitucionalismo Português atribuíram ao binómio liberdade-segurança uma ampla dimensão que se consubstanciou na Constituição de 1976 e na ideia de segurança como pleno direito, liberdade e garantia sobretudo na relação bilateral entre estado e indivíduo. Veremos ao logo do artigo a sua evolução concetual numa vertente histórico-constitucional e que manifestações produziu, essa evolução, no ordenamento jurídico português.

Palavras-chave: *Constituição; Segurança; Liberdade.*

Abstract: The various phases of Portuguese constitutionalism attributed to the liberty-security binomial a broad dimension that was embodied in the 1976 Constitution and in the idea of security as full right, freedom and guarantee, especially in the bilateral relationship between state and individual. We will see throughout the article the conceptual evolution in a historical-constitutional aspect and what where the manifestations produced in the Portuguese legal order.

Keywords: *Constitution; Security; Freedom.*

---

[1] Entregue: 14.7.2017; aprovado: 15.9.2017.

[2] Doutorando em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

I. Introdução

Torna-se inquestionável hoje afirmar que a Segurança é contemporânea do constitucionalismo. É desde logo no texto fundamental de 1822 – que tem na sua génese as "Bases da Constituição" de 1821 – que se expressa a trilogia liberdade-segurança-propriedade como expressão inequívoca dos direitos e deveres individuais dos cidadãos cuja influência da revolução liberal francesa inspira e influência, tornando-a numa assunção jusfundamental incontroversa. A Segurança torna-se assim o primeiro dos direitos individuais, ou se preferirmos atendendo ao seu trinómio relacional, a primeira das liberdades.

A evolução desta relação trilateral sofreu, ao longo dos textos constitucionais, um conjunto de vicissitudes sistemáticas e, nalguns casos, redutoras, mas nunca por completo desaparecem da letra fundamental constitucional. Mas é sem margem para dúvidas na complexa e profunda Constituição de 1976, em rigor na sua quarta e quinta revisão, que ela se aprofunda e manifesta na sua plenitude no ordenamento jurídico português.

É aqui que a Segurança passa a atuar como direito, liberdade e garantia no mesmo plano que as mais diversas liberdades constitucionalmente estabelecidas. Mais, é aqui que ela assume condição de tutela para o exercício de outros direitos fundamentais. Mas é também aqui, neste contexto constitucional, que emerge a relação de interdependência entre o conceito de Segurança e o conceito de Liberdade. Fazendo-nos pressentir que um não existe sem o outro, mas que ao mesmo tempo e em diversas situações podem produzir mutuamente relações antinómicas.

Veremos adiante a evolução histórico-constitucional deste conceito, abordaremos as suas manifestações e lançaremos a discussão para a sua afirmação e o seu desenvolvimento no contexto social atual de uma sociedade aberta e multicultural mas, como tal, constitutiva de uma sociedade de riscos globais a que o ordenamento constitucional deve estar apto a responder sem que para isso altere a sua posição garantística de direitos fundamentais e de pleno respeito pelas mais básicas liberdades e direitos do Homem.

II. Das Constituições Liberais à Constituição Autoritária de 1933

II.I. A Constituição Liberal de 1822 – A sua importância e influência

A dimensão da Segurança como direito fundamental assume expressa relevância na primeira Constituição portuguesa. É na Constituição liberal de 1822 "que se fixaram o primeiro elenco de direitos fundamentais" (Bacelar Gouveia, 2007: p. 407)[3]; constituindo a par da Liberdade e da Propriedade uma importante e inquestionável tríade jusfundamental.

O nosso primeiro texto fundamental recolhe profunda inspiração do liberalismo espanhol por intermédio da Constituição de Cádis de 1812 que "subsidiariamente", como refere (Miranda, 2003: p. 265)[4] consome em grande medida o vigor e a exaltação do liberalismo político espelhado nas Constituições francesas de 1791 e 1795.

É na senda desta conceção liberal originária que se subsume do artigo 1.º da Constituição de 1822; "A Constituição Política da Nação Portuguesa deve manter a liberdade, a segurança e propriedade de todo o Cidadão", manifestando uma evidente preocupação pelo respeito do ideário liberal da época.

É o batismo dos Direitos Fundamentais em Portugal que brotam do triunfo político e social dos finais do séc. XVIII. A tríade "Liberdade, Segurança e Propriedade" fundam assim uma egrégora de *liberdades*, condutoras de um conjunto de autonomias do indivíduo face ao poder interventivo do Estado. O fim do Rei Absoluto e o nascimento do Rei Constitucional que, nas palavras do Abade de Medrões, é "um Rei eleito segundo a Constituição, para ser Chefe Supremo do Poder Executivo, ao qual se concede toda a autoridade para fazer bem, e só se lhe restringe o poder absoluto de fazer mal. (…) o seu maior interesse deve ser o argumento da Religião, e o bem do seu povo, o

---

[3] Bacelar Gouveia, Jorge – **Manual de Direito Constitucional – Volume I**. 2ª ed. Coimbra : Almedina, 2007: p. 407;

[4] Miranda, Jorge – **Manual de Direito Constitucional – Tomo I**. 7ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003: p. 265;

qual só pode conseguir-se pondo nas terras Ministros dignos, e nas Igrejas Párocos idóneos. (…). Pode dispor da força armada, naval e terrestre, nomear os seus Comandantes, declarar a guerra, e fazer a paz, e todos os tratados de aliança defensiva, e ofensiva. Só não pode mandar prender, nem degradar, nem matar o processo, nem dispor a seu arbítrio das rendas públicas, e dos bens nacionais, sem consenso das Cortes." (Miranda, 1822: p. 41)[5].

Torna-se clara a existência de um compromisso jurídico e político, na relação Liberdade-Segurança, que, por um lado, define de forma inequívoca, e inovadora à época, as atribuições deste Rei Constitucional quanto aos seus inequívocos poderes executivos[6] e quanto às suas inegáveis limitações[7] fruto da influência liberal que apenas, como veremos adiante, se reduz, sobretudo por omissão, e se fragmenta com a Constituição autoritária de 1933, mas inquestionavelmente se retoma inteiramente e aprofunda com a Constituição democrática de 1976 ganhando, nos dias de hoje, a dimensão de Direito, Liberdade e Garantia.

Por outro lado, é patente que é na Constituição liberal de 1822, em rigor com a expressão do seu art. 124.º, sobretudo no ponto IV[8], que surgem as primeiras garantias processuais penais, a que aquele texto constitucional atribui a expressão "sobreditas formalidades" no que à privação de liberdades diz respeito[9]. São estas "sobreditas formalidades" que atestam, com a efetividade desejável, o normativo de proteção constitucional, e assim o é nos dias presentes, quando em larga medida o espectro axiológico jurídico-constitucional confrontado com a proteção de bens jurídicos tutelados pelo direito penal se traduz

---

[5] Miranda, Innocencio Antonio – **O Cidadão Lusitano – Breve compêncio em que se demonstrarão os fructos da constituição e os deveres do cidadão constitucional para com Deos, para com o Rei, para com a Pátria, e para com todos os seus concidadãos.** Lisboa : Typographia de M.P. de Lacerda, 1822.

[6] Vide C1822, art. 123º.

[7] Idem, art. 124º.

[8] "Mandar prender cidadão algum, exceto: 1.º- quando o exigir a segurança do Estado, devendo então ser o preso entregue dentro de quarenta e oito horas ao Juiz competente; 2.º – quando as Cortes houverem suspendido as formalidades judiciais (artigo 211.º)".

[9] Vide C1822, art. 211º.

naquilo a que Figueiredo Dias apela de "relação de mútua referência"[10] (Figueiredo Dias, 2012: p. 14). É assim, nessa relação, que se estabelece a umbilical relação com o Direito Constitucional na medida em que é através da sua manifestação que se estabelecem negações e privações de liberdades fundamentais aduzidas pelo normativo constitucional e que *prima facie* emanam da íntima ligação entre Liberdade e Segurança.

Em boa verdade torna-se necessário, neste preciso momento, refletirmos sobre a dimensão e o significado deste conceito de Liberdade, da repercussão que ele provoca na relação dos indivíduos com o Estado, da influência que emana para os ulteriores textos constitucionais e da sua confirmação como aresta imprescindível da tríade "Liberdade, Segurança e Propriedade". A consagração fundamental primacial da qual provêm tantas outras conceções jusfundamentais, hoje, imprescindíveis.

Se é verdade que do ponto de vista jurídico-constitucional podemos interpelar a liberdade como mera liberdade jurídica, ou seja, na sujeição do individuo à estrita observância da lei da qual emana a conservação da sua própria liberdade, traduzindo a ideia essencial de *generalidade* da lei em que o indivíduo se vincula a normas e a uma determinada conduta, não é menos verdade que esta ideia, isoladamente, é ela própria redutora não apenas do espírito do legislador constitucional – de resto como vimos influenciado pelos ideais políticos do liberalismo – como também é incompatível *per si* com as manifestações que este conceito assume e com as influências que traduz.

A noção de Liberdade também é necessariamente uma conceção jusnaturalista, de sentimento de justiça, em que a ação do indivíduo constitui um bem humano em si mesmo e onde se incluem direitos individuais anteriores à sociedade os quais não compete ao constitucionalismo enumerar, mas sim dignificar e garantir a sua validade como direito essencial. É isto que nos diz Neves de Almeida, "À conceção jusnaturalista e meramente cognoscitiva dos direitos individuais alia-se o conceito de Constituição, cuja função fundamental passa a estar intimamente ligada à garantia desses direitos. (…) passa a estabelecer-se a relação necessária entre ambas as realidades, surgindo então um

---

[10] Figueiredo Dias, Jorge – **Direito Penal – Tomo I**. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2012: p. 14.

novo conceito de Constituição material: A Constituição como garante do individualismo liberal" (Neves de Almeida, 1989: p. 412)[11].

Mas a noção de Liberdade revela ainda uma outra significativa aceitação. Está ela inducta na ideia de Liberdade como garantia do indivíduo, como sua salvaguarda, na realização jusnaturalista dos direitos fundamentais individuais. É a dimensão de Liberdade como instrumento de defesa ou de garantia da fruição e disposição destes bens jurídicos fundamentais (Caetano, 1983: p.308)[12].

Assim, não é impróprio afirmar que ao primado da Liberdade está subjacente uma hierarquia de valores que se manifestam numa circular complementaridade onde se percorrem as liberdades políticas e as liberdades individuais num exercício dialético entre o Estado e o indivíduo, *lato sensu*, a sociedade. E que é desse exercício, permanente e constante, orientado pela batuta jurídico-constitucional que ela se harmoniza e aprofunda.

No fundo, partilhando da expressão de Zygmunt Bauman, "a história da liberdade é uma ponte que atravessa um vasto âmbito de configurações sociais, com os seus conflitos específicos e lutas pelo poder" (Bauman, 1989: p. 52)[13], mas, acrescentaria, por um poder constitucionalmente estabelecido. Pois sem um normativo jurídico-constitucional que consagre um conjunto de garantias quer ao nível da separação de poderes, quer ao nível de uma construção equilibrada de direitos fundamentais irrevogáveis e irrenunciáveis, o indivíduo deixará de ser tornar submisso à lei para se tornar submisso à tirania e à opressão de outros indivíduos com consequências mortais para a expressão plena da dimensão de liberdade.

---

[11] Neves de Almeida, Carlos A. – Os Direitos Fundamentais nas Constituintes de 1821/1822. Em **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – Vol. XXX**. Lisboa : [s.n.]

[12] Caetano, Marcello – **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1983 – A este respeito atente-se às quatro aceções que Marcello Caetano induz ao conceito de Liberdade em especial á aceção de Liberdade com ligação íntima à ideia de generalidade da lei, assim como à sua ligação próxima com o princípio da legalidade, ao "império da lei" cuja Constituição de 1822 expressa na sua fórmula. (p. 306-309)

[13] Bauman, Zygmunt – **A liberdade**. 2ª ed. Lisboa: Editorial Estampa, 1989: p. 52.

Foi isto que o espirito liberal do legislador à época consagrou na Constituição de 1822 e que se traduziu nas suas normas relativas a direitos fundamentais e que serviram como ponto de partida inquestionável ao texto constitucional democrático hoje vigente. A manifestação evidente do Princípio da Igualdade nos seus artigos 9.º[14], 12.º[15] ou 17.º[16], da liberdade de ensino público e igualitário com referência expressa a "ambos os sexos"[17], as bases de um processo penal acusatório com limites à atuação do Rei[18], a criação de um Supremo Tribunal de Justiça com consentimento de revista de sentença para os casos de "injustiça notória"[19], a fruição e ensino das ciências e das artes[20], uma certa preocupação ecológica com a obrigação de "promover a plantação de árvores nos baldios"[21] ou, por exemplo, a humanização do direito penal com a abolição expressa da tortura[22], são exemplos claros disso mesmo.

A Segurança surge na Constituição de 1822 como o primeiro dos direitos ou, se quisermos atendendo à tripla aliança fundamental com a Liberdade e a Propriedade, como a primeira das liberdades. "A segurança pessoal consiste na proteção, que o Governo deve dar a todos, para poderem conservar os seus direitos pessoais" é o que dispõe o seu artigo 3.º significando em larga medida, como bem explica novamente o Abade de Medrões, que "Todo o Cidadão tem hum direito sagrado à conservação da sua vida, da sua honra, e da sua fazenda; e por consequência ninguém tem direito para atacar a vida de seu semelhante,

---

[14] Art. 9.º – "A lei é igual para todos. Não se devem, portanto tolerar privilégios do foro nas causas cíveis ou crimes, nem comissões especiais. Esta disposição não compreende as causas, que pela sua natureza pertencerem a juízos particulares, na conformidade das leis".

[15] Art. 12.º – "Todos os Portugueses podem ser admitidos aos cargos públicos, sem outra distinção, que não seja a dos seus talentos e das suas virtudes".

[16] Art. 17.º – "Todo o Português tem igualmente o direito de expor qualquer infração da Constituição, e de requerer perante a competente autoridade a efetiva responsabilidade do infrator".

[17] Vide C1822, art. 237º.

[18] Idem, art. 124.º IV.

[19] Idem, art. 192.

[20] Idem, art. 238.º.

[21] Idem, art.º 223.º, V.

[22] Idem, art.º 10.º.

nem insultar a sua honra, nem roubar a sua fazenda. Estes direitos essenciaes a cada hum dos Cidadãos, são garantidos pela Constituição, de huma maneira a mais solemne: e por isso devemos esperar, que a Constituição venha a fixar perpetuamente a segurança, e tranquillidade de todos os Cidadãos" (Miranda, 1822; p. 99)[23].

É patente a manifestação da garantia das liberdades individuais do cidadão na, hoje ainda mais permanente e complexa, dialética entre Estado e indivíduo da qual resulta uma certa coletivização de direitos individuais que prevalecem, ou devem tendencialmente fazê-lo, perante um certo domínio estatal jurídico-normativo e que da sua intervenção dependem para a sua preservação resultando, inevitavelmente, na necessidade de participação do indivíduo no poder do Estado revelando-se, assim, a sua cláusula garantística em torno de dois bens absolutamente, pelo menos à época, fungíveis. A segurança do Estado e a segurança do cidadão.

II.II. A Carta Constitucional de 1826 – Um retrocesso equilibrado do ideário liberal

Se é verdade que a Constituição de 1822 ficou marcada pela consagração do ideário liberal da época, consubstanciando-os no Princípio Democrático, representativo da separação de poderes, da igualdade jurídica e do respeito pelos direitos individuais, não é menos verdade que a Carta Constitucional de 1826, outorgada por D. Pedro IV após a morte do "Clemente" D. João VI, representou um certo retrocesso, sistemático é certo, no ímpeto liberal vigente ao relegar para o seu último artigo[24] as garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos. O proémio normativo, apesar da implícita relegação sistemática, continua na sémita da enumeração e salvaguarda dos direitos individuais plasmados na Constituição de 1822, "A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Portugueses, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição

[23] Miranda, Innocencio Antonio, *ob. cit*, p. 99.
[24] Vide art. 145.º C1826.

do Reino (…)" é referido, adensando e compilando com maior detalhe e maior enfoque garantístico o conjunto de direitos individuais dos cidadãos observados no texto constitucional precedente. "Se é certo que sistematicamente se operou uma desvalorização simbólica – conquanto não regulativa – dos direitos fundamentais, não é menos certo que o saldo final bem pode ser o de acréscimo da proteção da pessoa ao abrigo do texto da C1826" (Bacelar Gouveia, 2007: p. 425)[25].

É neste sentido de "acréscimo da proteção da pessoa", ou de direitos, que se intenciona a criação de um Código Civil e Criminal[26], se prevê a integral pessoalidade da pena excluindo a confiscação de bens e preservando o "bom nome" familiar proibindo a transmissão da infâmia do delinquente aos seus parentes independentemente do grau[27], a irretroatividade das leis em geral[28] ou ainda, a título exemplificativo, o aprofundamento de alguns direitos sociais como a instrução educativa primária universal e gratuita[29] ou o princípio de um acesso a cuidados públicos de saúde[30].

Ao que à Segurança diz respeito deve ainda ressalvar-se a singularidade de surgir como uma das principais atribuições do poder executivo, cuja chefia cabe ao Rei, tudo o que diz respeito à segurança interna e externa do Estado de acordo com os restantes preceitos constitucionais.[31]

II.III. A Constituição de 1838

O terceiro texto constitucional a vigorar em Portugal foi a Constituição de 1838 que, em certa medida, estabelece um compromisso entre as teses liberais de 1822 e as teses conservadoras decorrentes da Carta Constitucional de 1826. É após o sucesso da Revolução de

---

[25] Bacelar Gouveia, Jorge – **Manual de Direito Constitucional** (…), *ob. cit.*, p. 425.

[26] Vide art. 145.º §17.º.

[27] Idem, §19.º.

[28] Idem §2.º.

[29] Idem §30.º.

[30] Idem §29.º, com a distinta expressão "Socorros Públicos".

[31] Art. 75.º §15.º.

Setembro de 1836 que inicia a sua vigência embora "não seria uma criação imediata deste momento revolucionário, pois que transitoriamente se recolocou em vigor a C1822" (Bacelar Gouveia, 2007: p. 438)[32].

Este texto constitucional volta a consagrar o Principio Democrático ao afirmar que "A Soberania reside essencialmente em a Nação, da qual emanam todos os poderes políticos"[33] e volta a assumir a reorganização sistemática autónoma dos "Direitos e Garantias dos Portugueses"[34] na senda daquilo que a Constituição de 1822 já havia prescrito. A par desta reorganização sistemática introduz novos direitos como é o caso do direito de reunião e associação[35], o direito de resistência[36] ou a consagração como direito fundamental do direito ao ensino universal e público dos cidadãos[37].

Porém, no que respeita à Segurança, como direito e garantia do cidadão, o texto constitucional de 1938 revela-se omisso mantendo apenas, e nalguns casos aprofundando, as normas do foro penal e conexas a este direito.

II.IV. A Constituição republicana de 1911

A nova ordem constitucional, com Constituição republicana de 1911, marca o regresso aos princípios liberais de 1822 sobretudo na consagração do sufrágio direto, ainda que não universal, na eleição da Câmara dos Deputados e do Senado[38], no conceito de Soberania da Nação[39] e na divisão tripartida do poder[40]. Conforme sugere Jorge Miranda "A Constituição de 1911 pretende levar até às últimas

---

[32] Bacelar Gouveia, Jorge – **Manual de Direito Constitucional** (…), *ob. cit.*, p. 438.

[33] Vide C1938 art. 33.º.

[34] Título III.

[35] Art. 14.º §1.

[36] Art. 25.º.

[37] Art. 29.º.

[38] Vide C1911 art. 8.º.

[39] Art. 5º.

[40] Art. 6.º

consequências os princípios de 1820-1822, vendo na república a mais perfeita expressão dessas ideias. O projeto político consiste, pois, em liberalismo democrático" que, continua, "se condimenta de laicismo e anticlericalismo (…)" (Miranda, 2003: p. 291)[41] como se exorta da expressão do seu artigo 3.º ponto 8.º[42].

Este texto constitucional tem ainda a vicissitude sistemática, não tão evidente como a Constituição de 1838, posicionando os direitos fundamentais na sua parte inicial e consagrando um conjunto de novos direitos e garantias como, por exemplo, o direito à liberdade de culto religioso induzindo a secularidade do Estado[43], a garantia de aplicação de medida de coação em matéria de procedimento penal com a introdução da caução e do termo de residência[44], o direito ao contraditório com todas as garantias de defesa no âmbito do processo penal[45], o princípio fundador da inviolabilidade da vida humana e do direito à dignidade humana com a abolição da pena de morte[46] ou ainda a introdução do *habeas corpus* como garantia inalienável do indivíduo face ao Estado apenas limitada para os casos de sedição, conspiração, rebelião ou invasão estrangeira[47].

Esta seleção de novos direitos e garantias não é ocasional pois em larga medida se relacionam com o binómio liberdade-segurança ainda que por mera conexão. Segurança do Estado face ao indivíduo no que, por exemplo, respeitam as limitações do *habeas corpus* e segurança do indivíduo face aos ímpetos abusivos do Estado no que às garantias processuais penais dizem respeito, como é exemplo o direito ao contraditório e a todas as garantias de defesa.

Porém, a Constituição de 1911 é, também ela, omissa no que respeita à Segurança, propriamente dita. Apenas com duas raras exceções.

---

[41] Miranda, Jorge – **Manual de Direito Constitucional** (…) *ob. cit*,. p. 291.

[42] "É livre o culto público de qualquer religião nas casas para isso escolhidas ou destinadas pelos respetivos crentes, e que poderão sempre tomar forma exterior de templo; mas, no interesse da ordem pública e da liberdade e segurança dos cidadãos, uma lei especial fixará as condições do seu exercício".

[43] Art.º 3.º §4.º, 5.º, 6.º, 7.º, 8.º, 9.º e 12.º.

[44] Idem, §17.º.

[45] Idem, §20.º.

[46] Idem §22.º.

[47] Idem §31.º.

Na previsão do artigo 3.º, de resto sobrevivente a todos os textos constitucionais,[48] que induz a tripla ligação jusfundamental de liberdade--segurança-propriedade e na alusão ao culto público das religiões que fixará por lei especial o seu decurso "no interesse da ordem pública e da liberdade e segurança dos cidadãos"[49].

II.V. A Constituição autoritária de 1933

A Constituição de 1933 teve a particular característica de ter sido o único texto Constitucional a ser aprovado por sufrágio referendário, a partir de um projeto de Constituição concebido por António de Oliveira Salazar, a 19 de março de 1933. Em boa verdade como nos refere Bacelar Gouveia "este viria a ser um plebiscito, no sentido autoritário do termo, e não propriamente um referendo" (Bacelar Gouveia, 2007: p. 466)[50] não só porque foi assim convocado[51], mas também porque a difusão do texto constitucional foi em certa medida limitada quer no espaço quer no tempo[52]. O voto era obrigatório[53] e a sua contagem assumia a particularidade de as abstenções serem consideradas como votos favoráveis[54].

A Constituição de 1933, pelas circunstâncias políticas autoritárias do Estado, poderia fazer prever um desenlace normativo excessivamente securitário. A expressão "Portugueses! Quereis a desordem a indisciplina, ou a disciplina e a ordem? Se sois pela ordem votai a nova constituição!"[55] da propaganda que apelava à participação no

---

[48] "A Constituição garante a portugueses e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:"

[49] Art. 3.º §8.º *in fine*.

[50] Bacelar Gouveia, Jorge – **Manual de Direito Constitucional** (…), *ob. cit*., p. 466.

[51] Vide Decreto 22 229 publicado na I série do Diário da República n.º 44 de 23 de fevereiro de 1933, art. 1.º.

[52] Idem, art. 3.º.

[53] Idem, art. 4.º.

[54] Idem art. 20.º.

[55] Vide http://150anos.dn.pt/2014/08/28/como-o-plebiscito-de-1933-mudou-o--pais/

plebiscito indiciava isso mesmo. Mas não foi essa a opção espelhada no texto Constitucional. Não obstante a regulação por lei especial de um conjunto de direitos e garantias dos cidadãos, como são os casos da liberdade de expressão do pensamento, da liberdade de ensino e da liberdade de reunião e associação[56], ou ainda da possibilidade de prisão sem culpa formada na consumação, frustração ou tentativa de crimes contra a segurança do Estado[57], na declaração de estado de sítio com suspensão total, ou parcial, das garantias constitucionais nos casos de agressão efetiva ou eminente por forças estrangeiras ou no caso de ameaça à segurança e a ordem pública[58], a Segurança como direito individual, como garantia do Estado e do indivíduo ou até mesmo como função do Estado é matéria não concebida.

III. A Constituição democrática de 1976 – da sua aprovação aos dias de hoje

O texto constitucional democrático de 1976, na sua versão original, reflete sobretudo uma sistematização das correntes ideológicas e políticas que emanam do período revolucionário seguinte à queda do regime autoritário e fascizante do Estado Novo. A nacionalização dos principais meios de produção[59], a introdução de direitos dos trabalhadores[60] e obrigações do Estado perante os mesmos[61] ou ainda a liberdade sindical[62] constituem alguns dos direitos, e garantias, de uma nova consagração constitucional de Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais. A manutenção da participação do Movimento das Forças Armadas no exercício do poder político através do Conselho da Revolução[63] e a inevitável "transição para o socialismo"[64] alicerça os cânones do texto

[56] Vide C1933 art. 8.º, n.º 20.º, §2.º.
[57] Idem §3.º.
[58] Art. 91.º n.º 8.º.
[59] Vide C1976 (texto original) art. 50.º.
[60] Idem art. 53.º.
[61] Idem art. 54.º.
[62] Idem art. 57.º.
[63] Idem art. 3.º n.º 2 e 142.º a 149.º.
[64] Idem art. 2.º.

fundamental democrático primitivo[65]. A Constituição de 1976 "surgida em ambiente de repulsa do passado próximo e em que tudo parecia possível, procura vivificar e enriquecer o conteúdo da democracia, multiplicando as manifestações de igualdade efetiva, participação, intervenção, socialização, numa visão ampla e não sem alguns ingredientes de utopia" (Miranda, Jorge; Medeiros, 2005: p. 11)[66].

Em todo o caso, e apesar de um confronto entre a liberdade revolucionária e a liberdade democrática[67], não deixa de existir uma faceta compromissória no texto fundamental de 1976 no que ao tratamento dos direitos fundamentais diz respeito, com a afirmação segmentada de diversos direitos, liberdade e garantias e a inclusão de novos direitos económicos, sociais e culturais numa dialética intrínseca entre ambos, mas com prevalência dos primeiros sobre os segundos orientados pelos auspícios da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Não obstante, o texto inicial da Constituição de 1976 revela-se pouco no que concerne à Segurança e às suas manifestações como direito, liberdade e garantia. E percebe-se porquê. O momento era absolutamente político e daquela rutura com o autoritarismo a preocupação do legislador constitucional, ele próprio envolto numa nova realidade participativa, era transparecer para o texto fundamental o fervilhar do ideário político e social a que aspiravam os cidadãos. Não é, portanto, estranho que a sua principal preocupação assentasse num conjunto de afirmações de liberdades como a de participação, a de criação de um novo espaço público interventivo e criador e nas garantias de defesa do cidadão perante abusos da autoridade do Estado, como são exemplo o recorte jusfundamental das garantias de processo

---

[65] Para melhor entendimento sobre a origem, sentido geral, vicissitudes e conteúdo da C1976 ver o que nos explica Bacelar Gouveia, Jorge – **Manual de Direito Constitucional (…)**, *ob. cit.,* p. 497 a 500; Miranda, Jorge – **Manual de Direito Constitucional** (…) *ob. cit*, p.345 a 380 e Gomes Canotilho, J. J. – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7a Edição ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 195 a 206.

[66] Miranda, Jorge; Medeiros, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada – Tomo I**. Coimbra: Coimbra Editora, 2005. ISBN 972-32-1308-7.

[67] A respeito desta dicotomia "liberdade revolucionária" e "liberdade democrática" ver Gomes Canotilho, J. J. – **Direito Constitucional e Teoria (…)**, *ob. cit*., p. 207.

criminal[68], do direito à identidade, ao bom nome e à intimidade[69], do *habeas corpus*[70] ou dos limites das penas e das medidas de segurança[71]. Para além da presença, influenciada pela Constituição Liberal de 1822, do binómio liberdade-segurança como direito[72] "pressupondo uma relação de complementaridade e interdependência funcional" (Pereira, 2015: p.411)[73] a sua manifestação prática reduz-se ao art. 272.º relativo à Policia não constando sequer das tarefas fundamentais do Estado[74]. A segurança aparece então numa dupla perspetiva de segurança interna (art. 272.º) e, numa perspetiva externa, aos art.ºs 273.º e 274.º relativos às Forças Armadas. Com as devidas adaptações ao texto fundamental atual "A atribuição à polícia da função de segurança interna tem de conjugar-se com o art.º 273.º, segundo o qual é tarefa da defesa nacional (designadamente das Forças Armadas) garantir a *segurança externa* da República. A atribuição da função de segurança interna à polícia visa justamente colocar as FAs à margem dessa função. No âmbito da polícia a função de segurança interna cabe às *forças de segurança*" (Gomes Canotilho, J. J., Moreira, 2007: p. 859)[75].

Deve ainda referir-se o recorte constitucional atípico, a que Gomes Canotilho atribui a expressão "momento maquievélico constitucional"[76] (Gomes Canotilho, J.J.,2003: p. 205-206), da norma de incriminação retroativa e julgamento dos agentes da PIDE/DGS pelas "atividades terroristas das mencionadas organizações que fizeram do crime institucionalizado a sua razão de ser (…)[77] que no meu entendimento

---

[68] Vide C1976 (texto original) art. 32.º.

[69] Idem art. 33.º.

[70] Idem art. 31.º; – embora presente já na C1933 ainda que regulado sob a forma de lei especial, surge na C1976 com maior densidade e amplitude.

[71] Idem art. 30.º.

[72] Idem art. 27.º.

[73] Pereira, Rui – A Segurança na Constituição. **Em Estudos de Direito e Segurança – Volume II**. 1ª ed. Lisboa: Almedina, 2015, p. 411.

[74] Vide C1976 (texto original) art. 9.º.

[75] Gomes Canotilho, J.J., Moreira, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada – Volume II**. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p.859.

[76] Gomes Canotilho, J. J. – **Direito Constitucional e Teoria** (…), *ob. cit*., p. 205-206.

[77] Vide Lei n.º 8/75, de 25 de julho, n.º 3.

manifesta, em certo sentido, uma manifestação do direito à Segurança ainda que com um cunho absolutamente dirigista com laivos autoritários, portanto contrário, em certo sentido, à expressão da Segurança como a primeira das liberdades, ou o primeiro dos direitos, mas com duas virtudes consideráveis. A primeira, na medida em que se trata de uma norma garantística de proteção dos cidadãos e do próprio Estado contra a institucionalização do crime e o desrespeito quer pelos Direitos Humanos, em que a própria Constituição se funda quer pelo seu leque de liberdades individuais. A segunda, porque pela primeira vez a expressão "terrorismo" entra, ainda que indiretamente e não no plano transnacional, no léxico constitucional[78].

III.I. A primeira Revisão Constitucional – 1982

A Revisão Constitucional de 1982, a primeira de sete, celebra a prevalência da liberdade democrática sobre a liberdade revolucionária[79] com a extinção do Conselho da Revolução, com a consequente reorganização dos órgãos de soberania, dando lugar à criação do Tribunal Constitucional[80] e do Conselho de Estado[81] sem qualquer presença de forças militares. É, desta forma, assumida a plenitude democrática do Estado conforme aliás atesta a revisão do art.º 2.º com a substituição da expressão "Estado democrático" por "Estado de direito democrático". No entanto em matéria de normativo constitucional o aprofundamento do direito à Segurança mantem-se inalterado.

---

[78] A este respeito ver o que nos diz Pereira, Rui – A Segurança na Constituição. Em **Estudos de Direito** (...), *ob. cit.*, 2015, p. 411, nota 14. Apesar de formalmente, como este autor refere, a expressão "terrorismo" contar do léxico constitucional a partir da 2ª revisão de 1989, e aqui podemos interpretar "terrorismo" sua dupla dimensão nacional e transnacional, considero que ainda antes disso, logo na aprovação do texto constitucional originário ela, ainda que indiretamente, marca presença embora apenas no contexto de terrorismo nacional. Em concreto com a expressão do art.º 309.º que remete expressamente para a Lei n.º 8/75 que considera inequivocamente a organização PIDE/DGS como uma organização terrorista.

[79] Vide nota 66.

[80] Vide C1976 R/82 art. 213.º.

[81] Idem art. 144.º.

Só no decurso da sua aprovação e por via da Lei n.º 29/82, Lei de Defesa Nacional e Forças Armadas – que regula igualmente a Guarda Nacional Republicana, o Serviço Nacional de Proteção Civil, a Guarda Fiscal e transitoriamente a Polícia de Segurança Pública[82] – e, mais tarde, com proposta de Lei n.º 55/III/1[83] – relativa ao enquadramento dos Órgãos e Serviços do Estado a quem incumbe assegurar a obtenção, tratamento e difusão das informações necessárias à defesa nacional, ao cumprimento das missões das forças armadas, à segurança do Estado de direito e a garantia da legalidade democrática, discutida em Comissão parlamentar eventual formada por membros da Comissão de Defesa Nacional e de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias – é que se manifesta e consubstancia o preceito jusfundamental de Segurança com a consequente aprovação da Lei n.º 30/84[84] – Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa.

III.II. A segunda Revisão Constitucional – 1989

No que respeita à Revisão Constitucional de 1989, a segunda revisão, a matéria da Segurança não assume igualmente especial relevância tendo, esta revisão, assumido uma dimensão eminentemente politica sobretudo no que respeita à assunção de um aprofundamento da sua organização económica. Ainda assim destaca-se a manutenção, com as devidas exceções, da titularidade dos direitos fundamentais aos condenados a quem sejam aplicadas penas ou medidas de segurança privativas de liberdade[85], a determinação de extradição apenas por autoridade judicial[86] e a atribuição de valor reforçado às leis relacionadas com a organização de Defesa Nacional e Forças Armadas, estado de sítio e estado de emergência[87] , que em certo aspeto revelam uma ligação conexa com o preceito liberdade-segurança ou que, no caso da

---

[82] Vide Diário da República, n.º 285/1982, Série I de 11 de dezembro de 1982.
[83] Vide Diário da República n.º 72/1984, Série II de 13 de janeiro de 1984.
[84] Vide Diário da República n.º 206/1984, Série I de 05 de setembro de 1984.
[85] Vide C1976 R/89 art. 30.º n.º 5.
[86] Idem art. 33.º n.º 4.
[87] Idem art. 169.º conjugado com art. 167.º, als. a) a e).

atribuição de valor reforçado às leis de organização da Defesa Nacional e Forças Armadas, lhes atribuem incidência constitucional inequívoca.

III.III. A terceira Revisão Constitucional – 1992

O mesmo se pode dizer da terceira Revisão Constitucional, de 1992, que tem lugar por consequência da instituição da União Europeia, decorrente do Tratado de Maastricht, e que sem ela a ratificação do Tratado seria impossível tendo em conta uma certa desconformidade normativa do nosso texto fundamental com algumas das suas cláusulas.

Se até aqui, com as três Revisões Constitucionais ocorridas, podemos afirmar que se traduziram essencialmente na dotação de uma dimensão garantística do texto fundamental e na resolução de querelas de ordem social e político-programáticas que, de uma forma ou de outra, se organizavam em clivagens na sociedade portuguesa, podemos igualmente dizer que as Revisões Constitucionais seguintes, em especial a quarta e quinta, assumiram uma dimensão de harmonização entre a aliança liberdade e segurança. São, se quisermos, Revisões "securitárias" em que o direito à liberdade se exprime completamente como direito à liberdade física do indivíduo, dos seus movimentos, ainda que não de forma absoluta[88] e o direito à segurança, na sua correlação, como garantia do exercício dessa liberdade numa dupla dimensão: "(a) dimensão negativa, estritamente associada ao direito à liberdade, traduzindo-se num direito subjetivo à segurança (direito de defesa perante os poderes públicos); (b) dimensão positiva, traduzindo-se num direito positivo à proteção através dos poderes públicos contra as agressões ou ameaças de outrem (segurança da pessoa, do domicílio, dos bens)" (Gomes Canotilho, J.J., Moreira, 2007: p. 479)[89].

---

[88] O atual art. 27.º da CRP prevê, nos seus n.ºs 2 e 3, limites à liberdade ainda que regulados por lei penal, mas em estreita dependência axiológica com uma tipicidade constitucional.

[89] Gomes Canotilho, J.J., Moreira, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada – Volume I**. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007: p. 479.

III.IV. A quarta Revisão Constitucional – 1997

Assim a quarta Revisão Constitucional, de 1997, constitui, no meu entender, a grande Revisão securitária do nosso texto fundamental em que o direito à Segurança se assume em definitivo numa previsão constitucional de direito, liberdade e garantia cuja amplitude, influencia e determinabilidade atribui às leis penais de segurança e ao processo penal a condição de "sismógrafo da realidade constitucional" (Cunha Rodrigues, 1994: p. 310)[90].

As alterações constitucionais no domínio dos direitos fundamentais foram várias das quais se deve destacar a consagração do direito de qualquer cidadão em se acompanhar de representante legal perante qualquer autoridade[91], a consagração do segredo de justiça e da sua adequada proteção[92], a decisão judicial em prazo razoável e equitativo[93], mecanismos de celeridade da decisão judicial sempre que estejam em causa lesões ou ameaças violadoras de direitos, liberdades e garantias[94]. Note-se como a formulação normativa deste art.º 20.º aprofunda por completo o procedimento penal consubstanciando-o de princípios irrenunciáveis de força análoga aos direitos, liberdades e garantias tais como, o princípio da igualdade de armas ou de igualdade processual no que respeita ao patrocínio judiciário, ao acesso ao direito e aos tribunais como garantia plena e ao acesso ao processo; o princípio do contraditório como parte de um processo equitativo em que cada uma das partes toma posição antes da decisão judicial em linha com o que dispõe a Convenção Europeia dos Direitos do Homem[95]; e os princípios da igualdade e da proporcionalidade.

Mas a Revisão de 1997 trouxe-nos outras importantes alterações ao texto constitucional. Aditou a possibilidade de detenção dos suspeitos para efeitos de identificação nos casos e pelo tempo estritamente

---

[90] Cunha Rodrigues, José Narciso – Liberdade e segurança. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal** – Ano 4 Fasc. 3. Lisboa. 1994): p. 310.

[91] Vide C1976 R/97 art. 20.º, n.º 2.

[92] Idem n.º 3.

[93] Idem n.º 4.

[94] Idem n.º 5.

[95] Vide CEDH art. 6.º.

necessário[96] alargando em grande medida o leque preventivo das medidas cautelares e de polícia nos termos regulados pelo art.º 250.º n.º 6 e, em concreto, pelo art.º 254.º do Código de Processo Penal; a dependência de decisão judicial para o internamento em razão de anomalia psíquica[97], a natureza excecional da prisão preventiva[98] porquanto, nas palavras de Germano Marques da Silva, "não pode nunca olvidar-se que o princípio da presunção da inocência é uma garantia fundamental e, por isso, a imposição de limitações à liberdade só pode ser de admitir na medida da sua estrita necessidade para a realização dos fins do processo. O modo como no processo penal se aplicam medidas de coação, mormente as privativas de liberdade, traduz bem a medida do culto de liberdade de um povo e, por isso também, do grau de implantação na sociedade dos ideais democráticos" (Marques da Silva, 2011: p. 399)[99]; previu, ainda a R/97, a admissibilidade de extradição de portugueses em caso de terrorismo e criminalidade internacional organizada, embora exclusivamente, em casos de reciprocidade ou garantias de processo justo e equitativo[100] e, das várias alterações aos princípios fundamentais, a proibição de organizações racistas[101] que aqui destaco na medida da sua conexão com o direito à liberdade e segurança quer pela proteção que induz ao princípio da igualdade e de liberdade em múltiplas dimensões (de pensamento, de expressão, de circulação, entre outros) quer pela proteção que transmite na sua dimensão de segurança da comunidade protegendo-a da perseguição, da guetização e, consequentemente, da violência ideológica, física e psicológica.

No âmbito das alterações à organização do poder político deve ser destacado o poder de acompanhar o envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro[102] como meio de cumprimento,

---

[96] Vide C1976 R/97 art. 27.º n.º 3 al. g).

[97] Idem al. h).

[98] Idem art. 28.º n.º 2.

[99] Marques da Silva, Germano – **Curso de Processo Penal – Volume II**. 5ª ed. Lisboa: Babel, 2011: p. 399.

[100] Vide C1976 R/97a.º 33.º n.º 3.

[101] Idem art.º 46.º n.º 4.

[102] Idem art.º 163.º al. j).

escrutínio e satisfação dos compromissos internacionais do estado português no âmbito militar e de participações em missões humanitárias e de manutenção de paz, assim como a sua previsão de tarefas juridicamente vinculadas e de cooperação técnico-militar onde se incluem as missões as formações de quadros nos países de língua portuguesa[103]; o alargamento das funções das polícias municipais à manutenção da tranquilidade pública e à proteção das comunidades locais[104] atribuindo à descentralização de competências e ao municipalismo vetores da concretização democrática e de tutela efetiva dos interesses locais, ainda que a estas apenas caibam ações instrumentais de fiscalização dos interesses municipais[105] mantendo-se a defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos na esfera da polícia *stricto sensu*[106].

No que concerne às alterações que tangem os atos legislativos a Revisão de 1997 destaca-se o alargamento da reserva absoluta em matérias de competência legislativa da Assembleia da República em concreto no que diz respeito ao Regime do Sistema de Informações da República e do Segredo de Estado e o Regime das Forças de Segurança[107]

III.V. A quinta Revisão Constitucional – 2001

A quinta Revisão Constitucional, em 2001, surge na sequência da aprovação do Estatuto de Roma que institui o Tribunal Penal Internacional com a criação de uma norma constitucional vinculadora de Portugal à realização de uma justiça internacional[108] que se consubstancia com a aprovação da Resolução da AR n.º 3/2002 – que aprova, para ratificação, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, aberto à assinatura dos Estados em Roma, em 17 de julho de 1998. Mas o legislador constitucional aproveitou esta Revisão para um maior

---

[103] Idem art.º 275.º n.º 5 e n.º 6.
[104] Idem art.º 237.º n.º 3.
[105] Vide Lei 19/2004, de 20 de maio, art.º 2.º e 3.º.
[106] Art. 272.º da CRP.
[107] Vide C1976 R/97 art. 164.º, als. q) e u).
[108] Vide C1976 R/01 Art. 7.º, n.º 7.

contributo do aprofundamento da União Europeia e, por consequência, da afirmação de Portugal como pleno potenciador do projeto europeu, com a inclusão da necessidade e disponibilidade (numa relação de reciprocidade, de respeito pelos direitos fundamentais constitutivos do Estado de direito democrático e pelo principio da subsidiariedade) para a construção de "um espaço de liberdade, segurança e justiça e a definição e execução de uma política externa de segurança e de defesa comuns, convencionar o exército em comum, em cooperação ou pelas instituições da União"[109].

É nesta senda que são consequentemente aprovadas as resoluções da AR n.º 7/2002 – que ratifica o Protocolo com base na Convenção que cria um serviço Europeu de Polícia (Convenção EUROPOL) – n.º 18/2002 – que ratifica o Tratado sobre o Estatuto Jurídico da EUROFOR – n.º 21/2002 – que aprova, a Decisão dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros da União Europeia reunidos no Conselho, de 15 de outubro de 2001, relativa aos Privilégios e Imunidades concedidos ao Instituto de Estudos e Segurança e ao Centro de Satélites da União Europeia, bem como aos seus órgãos e aos membros do seu pessoal.

Mas ainda foram introduzidas, no plano interno, duas alterações relevantes. A necessidade de intervenção judicial à invasão domiciliária durante à noite em casos de criminalidade especialmente violenta e organizada, incluindo o terrorismo[110] e as restrições ao exercício de direitos por parte de agentes e forças de segurança nomeadamente a admissibilidade da associação sindical, mas a não admissão do direito à greve[111].

III.VI. A sexta e sétima Revisão Constitucional – 2004 e 2005

As sexta e sétima Revisões Constitucionais, 2004 e 2005 respetivamente, não voltam a retomar as matérias relativas à segurança

[109] Idem, art. 7.º, n.º 6.
[110] Idem, art. 34, n.º 3.
[111] Idem art.º 270.º in fine.

concentrando-se, a sexta revisão, no aumento dos poderes das regiões autónomas[112], no aprofundamento da integração europeia[113], na regulação da comunicação social[114] e no princípio da limitação do exercício de cargos públicos[115]. Já a sétima revisão, de 2005, incide apenas sobre a possibilidade da realização de um Referendo sobre a aprovação de um Tratado que vise a construção e o aprofundamento da União Europeia[116].

IV. As manifestações do direito à segurança e os passos a seguir: uma síntese conclusiva

Apesar das sucessivas revisões do nosso texto fundamental e dos aprimoramentos do legislador constitucional no acolhimento expressivo de um direito à segurança na sua relação binomial com a liberdade e na sua qualidade de direito e garantia do indivíduo face ao Estado, e deste face ao indivíduo, a sua expressão não se esgotou no plano constitucional. Foi aliás num plano infraconstitucional que o legislador produziu um intenso trabalho que permitiu que importantes diplomas não só permitiram a afirmação da segurança como direito, liberdade e garantia como lhe atribuíram condições de tutela do exercício de outros importantes direitos individuais, como o direito à vida, o direito à integridade física e moral, o direito à liberdade religiosa, o direito de livre circulação, o direito à inviolabilidade de domicílio, as diversas garantias processuais penais e tantos outros de incidência constitucional plena.

Porquanto, em última instância, "a harmonização entre liberdade e segurança é, cada vez mais, a liberdade de cada cidadão face à segurança dos outros, a segurança de cada cidadão face à liberdade dos outros" (Cunha Rodrigues, 1994: p. 312)[117]. É neste sentido que o

---

[112] Vide C1976 R/04, art. 226.º, n.º 1 e 4.

[113] Idem, art. 8.º n.º 4.

[114] Idem, art. 39.º.

[115] Idem, art. 118.º.

[116] Art. 295.º.

[117] Cunha Rodrigues, José Narciso – Liberdade e segurança. **Revista** (...), *ob. cit.*: p. 312.

legislador tem conseguido acautelar diversos fenómenos geradores de insegurança e da tranquilidade social a que, por evidência, a complexa e transformadora Constituição de 1976 tem sabido guiar.

Existem porventura múltiplas questões que se colocam na latitude do direito à segurança cuja confrontação com a vivência social e com a necessidade de resposta legislativa em harmonia com os direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, com o Direito Internacional e com o intrínseco respeito pelos mais basilares Direitos Humanos, merece uma célere e eficaz resposta por parte do Estado. Mas não só. "A nova política interna mundial global, que já se faz sentir, por vezes, para além da separação entre o nacional e internacional, tornou-se um metajogo de poder cujo resultado está completamente em aberto. É um jogo no qual fronteiras e distinções fundamentais são negociadas – não só fronteiras entre as esferas nacionais e internacionais, mas também entre a economia global e o Estado, entre movimentos da sociedade civil transnacionais" (Beck, 2015; p. 129)[118].

É dentro deste metajogo, a que alude Beck, que a própria vivificação constitucional deve operar. Na preservação da sua unidade axiológica e sistemática de dimensão garantística dos mais diversos direitos e na confluência com a realidade social em que a comunidade, que ela própria regula, se insere. Uma comunidade exposta a ameaças e riscos globais de incidência particular, mas sem cair na tentação de um frenesim legislativo dominado pela insegurança e pelo securitarismo exacerbado que em mais não se revelará do que uma inegável restrição de liberdades individuais. "Porque um dos males da justiça, é o frenesim legislativo. Há uma profunda deterioração da lei. Estamos a passar da democracia representativa para o que é chamado comumente de democracia de opinião. Esta última degenerou nos últimos tempos, na democracia de emoção, particularmente ao que à justiça concerne." (Badinter, 2007: p. 26)[119]. Ou seja, na resposta às ambições de um contexto social interdependente e globalizado cuja definição típica de um conceito

---

[118] Beck, Ulrich – Sociedade de risco mundial em busca da segurança perdida. 1.a edição ed. Lisboa: Edições 70, 2015: p.312.

[119] Badinter, Robert – De la demande de liberté á l'exigence de securité. **Le débat – nº 143 (Jan-Fev).** Paris. 2007: p. 26; *(tradução própria)*.

de segurança terá invariavelmente que emanar da conjugação da sua dimensão objetiva e subjetiva (Feteira, 2015: p. 7-14.)[120].

É, todavia, inquestionável que a manutenção da tranquilidade social e a defesa e segurança dos cidadãos constitui uma função impreterível do Estado e que é no seio do seu texto fundamental que teremos de procurar as respostas às inúmeras questões que este novo tempo nos coloca por diante e que nos obriga a (re)pensar a liberdade, e a dimensão de segurança, à medida desse novo tempo. Subscrevendo Maria Lúcia Amaral "uma Constituição não é nunca, apenas, um instrumento de limitação do poder. É também a ao mesmo tempo unidade política, construída pelo texto e reconstruída quotidianamente por quem o interpreta. Em sociedades e mundividências plurais, a unidade política constrói-se e reconstrói-se através da interpretação e concretização das normas relativas a direitos fundamentais; mas essa atividade de integração quotidiana saldar-se-á em nada se o sistema se não dotar de espaço de respiração" (Amaral, 2004: p. 22)[121].

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amaral, Maria Lúcia – Justiça constitucional, proteção dos direitos fundamentais e segurança jurídica ou que modelo de justiça constitucional melhor protege os direitos fundamentais? Em **Anuário Português de Direito Constitucional – Vol. II /2002**. 1ª ed. Coimbra : Coimbra Editora, 2004. ISBN 972-32-1259-5

---

[120] Ver a este respeito a interessantíssima visão integrada de segurança de Feteira, Alice Mendes – Uma conceção integrada de segurança no domínio das políticas públicas: tópicos de reflexão. **Em Estudos de Direito e Segurança – Volume II**. 1ª ed. Lisboa: Almedina, 2015: p. 7–14.

[121] Amaral, Maria Lúcia – Justiça constitucional, proteção dos direitos fundamentais e segurança jurídica ou que modelo de justiça constitucional melhor protege os direitos fundamentais? Em Anuário Português de Direito Constitucional – Vol. II /2002. 1ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2004: p. 22.

Bacelar Gouveia, Jorge – **Manual de Direito Constitucional – Volume I**. 2ª ed. Coimbra : Almedina, 2007. ISBN 978-972-40-3294-8

Bacelar Gouveia, Jorge [Et Al.] – Leis de Direito e Segurança. 3ª ed. Lisboa: Quid Juris? – Sociedade Editora Lda., 2016. ISBN 978-972-724--754-7.

Badinter, Robert – De la demande de liberté á l'exigence de securité. Le débat – no 143 (Jan-Fev). Paris. 2007).

Bauman, Zygmunt – **A liberdade**. 2ª ed. Lisboa : Editorial Estampa, 1989. ISBN 978-972-33-0811-2.

Beck, Ulrich – Sociedade de risco mundial em busca da segurança perdida. 1ª ed. Lisboa : Edições 70, 2015. ISBN 978-972-44-1857-5.

Caetano, Marcello – **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6ª ed. Coimbra : Livraria Almedina, 1983

Cunha Rodrigues, José Narciso – Liberdade e segurança. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal** – Ano 4 Fasc. 3. Lisboa. 1994).

Feteira, Alice Mendes – Uma concepção integrada de segurança no domínio das políticas públicas: tópicos de reflexão. Em Estudos de Direito e Segurança – Volume II. 1ª ed. Lisboa : Almedina, 2015. ISBN 978-972--40-5836-8. p. 7–14.

Figueiredo Dias, Jorge – **Direito Penal – Tomo I**. 2.ª ed. Coimbra : Coimbra Editora, 2012. ISBN 978-972-32-2108-4.

Gomes Canotilho, J. J. – Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003. ISBN 978-972-40-2106-5.

Gomes Canotilho, J.J. , Moreira, Vital – Constituição da República Portuguesa Anotada – Volume I. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. ISBN 978-972-32-1462-8

Gomes Canotilho, J.J. , Moreira, Vital – Constituição da República Portuguesa Anotada – Volume II. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. ISBN 978-972-32-2287-6.

Marques da Silva, Germano – Curso de Processo Penal – Volume II. 5ª ed. Lisboa : Babel, 2011. ISBN 978-972-22-3034-8.

Miranda, Innocencio Antonio – **O Cidadão Lusitano – Breve compêncio em que se demonstrarão os fructos da constituição e os deveres do cidadão constitucional para com Deos, para com o Rei, para com a Patria, e para com todos os seus concidadãos.** Lisboa: Typographia de M.P. de Lacerda, 1822

Miranda, Jorge – **As Constituições Portuguesas de 1822 ao texto atual da Constituição**. 5ª ed. Lisboa: Livraria Petrony – Editores, 2004. ISBN 972-685-104-1.

Miranda, Jorge – **Manual de Direito Constitucional – Tomo I**. 7ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. ISBN 972-32-1151-3.

Miranda, Jorge; Medeiros, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada – Tomo I.** Coimbra: Coimbra Editora, 2005. ISBN 972-32-1308-7.

Neves de Almeida, Carlos A. – Os Direitos Fundamentais nas Constituintes de 1821/1822. Em **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – Vol. XXX**. Lisboa: [s.n.]

Pereira, Rui – A Segurança na Constituição. Em **Estudos de Direito e Segurança – Volume II.** 1ª ed. Lisboa: Almedina, 2015. ISBN 978-927-40-5836-8. p. 409-421.

Legislação

Decreto 22:229, Diário da República n.º 44/1933, Série I de 23 de fevereiro de 1933 – Fixa o dia 19 de março de 1933 para a realização do plebiscito nacional para a aprovação do Projecto de Constituição Política da República Portuguesa e regula a forma de se efectuar esse ato.

Lei n.º 8/75, Diário da República n.º 170/1973, Série I de 25 de julho de 1975 – Determina a punição a aplicar aos responsáveis, funcionários e colaboradores das extintas Direção-Geral de Segurança e Polícia Internacional e de Defesa do Estado e estabelece que a competência para o respetivo julgamento é de um tribunal militar.

Lei n.º 29/82, Diário da República n.º 285/1982, Série I de 11 de dezembro de 1982 – Lei de Defesa Nacional

Lei n.º 55/III/1, Diário da República n.º 72/1984, Série II de 13 de janeiro de 1984 – Enquadramento dos Órgãos e Serviços do Estado a quem incumbe assegurar a obtenção, tratamento e difusão das informações necessárias à defesa nacional, ao cumprimento das missões das forças armadas, à segurança do Estado de direito e a garantia da legalidade democrática

Lei n.º 30/84, Diário da República n.º 206/1984, Série I de 05 de setembro de 1984 – Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa

Lei n.º 19/2004, Diário da República n.º 118/2004, Série I-A de 20 de maio de 2004 – Revisão da lei-quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais

Sítios da internet

http://150anos.dn.pt/2014/08/28/como-o-plebiscito-de-1933-mudou-o-pais/ [consultado em 12 de abril de 2017]

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

Faculdade de Direito Universidade Nova de Lisboa
Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa

Email: sergioazevedo81@gmail.com

II – ATIVIDADE DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

Reforçar a NATO, defender o Ocidente[1]

Reinforcing NATO, defending the West

FRANCISCO PROENÇA GARCIA

Resumo: A narrativa dominante na OTAN é que ela enfrenta as principais ameaças nos flancos sul e leste, mas a narrativa deve destacar a constante ligação entre as diferentes ameaças. A OTAN e a UE são essenciais, pelo que devemos enfatizar a declaração conjunta que deu um novo ímpeto e uma nova substância à parceria estratégica OTAN-UE. A nova assertividade política da administração dos EUA como um apelo à atenção para a Aliança e enfatiza a necessidade de promover os investimentos na defesa bem como a partilha de encargos com a Europa.

Palavras-chave: *Principais Ameaças, parceria UE/NATO, Defense Investment Pledge, EUA e a NATO.*

Abstract: The dominant narrative in NATO is that it faces the main threats on the southern and eastern flanks, but the narrative must highlight the constant connection between the different threats. NATO and the EU are essential, so we must emphasize the joint statement which has given new impetus and a new substance to the NATO-EU strategic partnership. The new political assertiveness of the US administration as a call for attention to the Alliance and emphasizes the need to Promote Defense Investments as well as burden sharing with Europe.

Keywords: *main threats, partnership NATO / EU, Defense Investment Pledge, US and NATO.*

---

[1] Comunicação apresentada a 27 de junho de 2017 no Estoril Political Forum. Entregue: 1.9.2017; aprovada: 1.10.2017.

The world is changing, and strategic priorities are changing; and changing quickly. Europe lives up an unprecedented security crisis since the cold war, with numerous threats and challenges.

The main threats faced by the Alliance in the European neighborhoods are often divided between:

- A Southern Front – today includes terrorism, migration and refugee flows, and failed states in the Mediterranean;
- An Eastern Front – hybrid threat posed by an increasingly assertive Russia.

This simplified geographical has lead to regional fragmentation within the transatlantic partnership since 2014.

Reconciling the two perspectives was one of the objectives of the Warsaw summit, with the idea that transatlantic solidarity could be at risk if an agreement on a balanced response to the two flanks was not reached.

Rather than opposing the two "fronts" the "transatlantic narrative should highlight the constant linkage between the different threats" (Scheffer, et. al. 2017).

NATO's involvement in the South does not need to mirror its engagement in the Eastern Fronts, but rather be adjusted to the specificities of the crises. NATO has indeed shown its ability regarding terrorism as well as its commitment to reassurance measures in Eastern Europe.

All 29 allies are necessary to face both Eastern and Southern issues. States need to protect both territorial integrity and the social, political, and technical fabric of their societies. So NATO states must determine how they can deter hostile state and non-state actors from destabilizing Europe through military and non-military means.

But for these challenges, against these enemies, traditional deterrence hardly works. We need conventional and nuclear deterence to assure credibility, and also civilian deterence. We also know that deterrence alone is unlikely to assure lasting peace and stability (Major, Molling, 2016); it requires the complement of the right vehicle to establish a productive dialogue, either with Russia or even non-state actors, as the Alliance cannot afford to not talk with them.

It is in the interest of all transatlantic partners to reinforce the security of their neighbors, and not only focus on the security of the transatlantic territory. So, for us, the current discussions should focus on the level of ambition of NATO's strategic adaptation, as well as on the division of labor among transatlantic partners, including EU (Scheffer et. al., 2017).

As we face a more uncertain world a close partnership between NATO and the EU is essential. NATO and the EU will need to work more closely together and in the same places, to make any new intervention strategy effective. In June 2016 both organizations signed a Joint Declaration "to give new impetus and new substance to the NATO-EU strategic partnership" (EU, 2016) and in December the Council of the European Union and Foreign Ministers of NATO adopted in parallel a common set of proposals (42, for implementation in seven areas) for EU-NATO cooperation.

The new US administration assertiveness policy serves as a wakeup call for the Alliance. Many NATO members have relied for far too long on US might, without living up to their own financial obligations to the military alliance (NATO, 2017).

Former US Secretary of Defense, Robert Gates speech on June 2011, lambasted European defense efforts. The arguments of Gates's speech illustrated a renewed US pressure and remained a reference for many US and European decision makers and thinkers:

> *"In the past, I've worried openly about NATO turning into a two-tiered alliance: Between members who specialize in "soft' humanitarian, development, peacekeeping, and talking tasks, and those conducting the "hard" combat missions. Between those willing and able to pay the price and bear the burdens of alliance commitments, and those who enjoy the benefits of NATO membership – be they security guarantees or headquarters billets – but don't want to share the risks and the costs. This is no longer a hypothetical worry. We are there today. And it is unacceptable.*
>
> *Part of this predicament stems from a lack of will, much of it from a lack of resources in an era of austerity. For all but a handful of allies, defense budgets – in absolute terms, as a share of economic*

output – have been chronically starved for adequate funding for a long time, with the shortfalls compounding on themselves each year.. ….. The result is that investment accounts for future modernization and other capabilities….I am the latest in a string of U.S. defense secretaries who have urged allies privately and publicly, often with exasperation, to meet agreed-upon NATO benchmarks for defense spending. However, fiscal, political and demographic realities make this unlikely to happen anytime soon, as even military stalwarts like the U.K have been forced to ratchet back with major cuts to force structure. Today, just five of 28 allies – the U.S., U.K., France, Greece, along with Albania – exceed the agreed 2% of GDP spending on defense……The benefits of a Europe whole, prosperous and free after being twice devastated by wars requiring American intervention was self evident. Thus, for most of the Cold War U.S. governments could justify defense investments and costly forward bases that made up roughly 50 percent of all NATO military spending. But some two decades after the collapse of the Berlin Wall, the U.S. share of NATO defense spending has now risen to more than 75 percent – at a time when politically painful budget and benefit cuts are being considered at home.

The blunt reality is that there will be dwindling appetite and patience in the U.S. Congress – and in the American body politic writ large – to expend increasingly precious funds on behalf of nations that are apparently unwilling to devote the necessary resources or make the necessary changes to be serious and capable partners in their own defense. Nations apparently willing and eager for American taxpayers to assume the growing security burden left by reductions in European defense budgets.

Indeed, if current trends in the decline of European defense capabilities are not halted and reversed, Future U.S. political leaders– those for whom the Cold War was not the formative experience that it was for me – may not consider the return on America's investment in NATO worth the cost."

The US political establishment's perspective has changed significantly over the last years, as Europe, which was always considered strategically crucial, has shifted from being the most stable region in the world to a center of security concerns (Scheffer at al, 2016).

Now US expect a different burden share, and Europe should take responsibilities for their own regional security. European allies have taken steps to increase their strategic responsibility within the transatlantic partnership. But it remains unclear what level of engagement and responsibility is sufficient to create a more secure Europe.

In both NATO summits, Wales and Warsaw, the 2 % DIP (Defense Investment Pledge) was reaffirmed (NATO, 2016). Yet, even now, some European allies question the need for a stronger defense commitment, based only on a pledge of 2%.

The mere increase of defense capabilities does not reflect the real European contribution to the transatlantic partnership (Scheffer et. Al. , 2016). Some point instead, to other foreign policy instruments employed by EU member states, to reinforce the security of their neighbors, like economic development aid that must increasingly become an integral part of security policy (Dempsey, 2017).

Noble and efficient as these tools may be, they serve a different purpose. The war on Europe's Eastern doorstep and the instability in the Mediterranean are clear proof of civilian power limits (Dempsey, 2017).

There is a very practical side to the defense spending disparity between US and Europe. It is becoming increasingly difficult for US forces to work with other NATO forces because of an emerging technology gap and the related interoperability. At some point in the future European NATO forces may not be able to work alongside with the US military forces (Oliver; Williams, 2016).

If Europeans met the DIP commitment by 2024, as agreed in Wales, "it would mean an extra $100 billion annually on defense spending" (Dempsey, 2017). Germany would virtually double its military budget, spending more than Russia (Lorne; Angela, 2017).

We believe that the new European Defense Fund (5,5 billion euros per year) will help to develop new military capabilities, improve cooperation and reduce duplication. This will be a huge step to minimize the growing military asymmetry across the Atlantic (EU, 2017).

The current US administration strategic ambiguity, "for the bad reasons" have "achieved in a few months what previous administrations have not succeeded to do in years: getting Europeans to focus

on defense spending and investment" (Dempsey, 2017), creating also an opportunity to Europe builds a truly credible CSDP.

Now European allies need to develop a strategic construct for burden sharing by convincing publics that increasing defense spending is in their interest. For that, both the EU and NATO need to think strategically – beyond election cycles (Dempsey, 2016).

Angela Merkel already started to follow this path. As we can verify on her declarations after the last G7 meeting:

> *"I have experienced this in the last few days…..And that is why I can only say that we Europeans must really take our fate into our own hands – of course in friendship with the United States of America, in friendship with Great Britain and as good neighbors wherever that is possible also with other countries, even with Russia.... But we have to know that we must fight for our future on our own, for our destiny as European"* (Reuters, 2017).

Reviewing the transatlantic relationship that has delivered a degree of stability for seven decades demands political courage. A first step should be to seize the *momentum* and set out a redefinition of European security that takes into account that US will remain indispensable for the future of NATO (Merit, 2017).

The current US policy is shifted away from maters European. US is pivoting to Asia, China is a potential peer competitor. US policy makers are increasingly focusing their energy on Asia and commitments to allies such as Japan and South Korea, rather than Europe. If a major crisis occurs, US will focus on the region, and when that happens, interest in Europe will diminish significantly, reducing their presence in the continent.

To keep US as a strategic partner and engaged in the old continent and in order to guarantee the cohesion of the transatlantic bond, transatlantic partners need to share a common understanding of the changing and complex security environment and remind that the challenges in the transatlantic relations are also about values, culture and very much connected to economic questions (Nagy, 2016).

In the current security environment, if Europe wants to deal with the myriad of challenges in its neighborhood, will have to step up its defense capabilities in the future. Neither NATO nor EU had the full range of tools to address these security challenges on its own; cooperation between the two organizations is essential.

Despite its conceptual flaws, we believe that the 2 % metric will remain the tool of choice in the debate over military spending in NATO. A smarter yardstick would produce a more sophisticated picture of reality but would not have the same political impact. (Techau, 2015)

For us, the real debate should focus less on spending and more on the widening transatlantic divide over security in Europe. Although we face a global strategic shifts, NATO must continue to be the guarantor of Europe´s collective defense and the transatlantic bond must remains the bedrock of European security.

For now NATO remains a community based on shared values, including individual liberty, human rights, democracy and the rule of law, and his essential mission is unchanged. This is the main reason why a number of countries still aspire to join the Alliance, and why NATO remains strong, and as necessary today as ever.

REFERENCES

European Union (2016) – EU/NATO Joint Declaration. http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/08-eu-nato-joint-declaration/

European Union (2017) – Launching the European Defence Fund. Brussels, 7.6.2017 COM (2017) 295 final.

Dempsey, Judy (2017) – Judy Asks: Is NATO Ready for Trump? Carnegie Europe. http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/70064

Lorne, Cook; Angela, Charlton, (2017) – President Trump Pushes NATO Members to pay "their fair share". Time.com, 25 may. http://feeds.mytimetovote.com/videos/2017/05/President-Trump-Pushes-NATO-Members-To-Pay-Their-Fair-Share-TIME.html

Major, Claudia; Milling, Christian (2016) – Rethinking deterence: adapting and old concept to new challenges. Policy Brief, nº 130. German Marshall Fund of the United States, Paris.

Merit, Giles (2017) – Frankly Speaking | Thank you, Donald Trump, for forcing Europe to rethink its own security. Friends of Europe. http://www.friendsofeurope.org/global-europe/frankly-speaking-thank-you-donald--trump-for-forcing-europe-to-rethink-its-own-security/.

Nagy, Sandor (2016) – Challenges in transatlantic relations. Annals of the University of Oradea, Economic Science Series. Vol. 25 Issue 1, p 67-72. 6p.

NATO (2016) – Warsaw Summit Communiqué. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en

NATO (2017) – Sharing the burden of keeping Europe whole, free and at peace. NATO Review magazine. http://www.nato.int/docu/review/2017/Also-in-2017/europe-defense-alliance-sharing-us-burden-security-free/EN/index.htm

Oliver, Tim; Williams, Michael (2016) – Special relations in flux: Brexit and the future os US-EU and US-UK relationships. International Affairs, Oxford, 92:3, pp. 547-567

REUTERS (2017) – http://www.reuters.com/article/us-germany-politics-merkel-idUSKBN18O0JK

Scheffer, Alexandra; et al. (2016) – Stumbling blocks to NATO´s Strategic adaptation initiative. Transatlantic security and the future of NATO series, nº 34. German Marshall Fund of the United States, Paris.

Scheffer, Alexandra; et al. (2017) – Southern Challenges and the Regionalization of the Transatlantic Security Partnership. Transatlantic security and the future of NATO series, Nº 1. German Marshall Fund of the United States, Paris.

Techau, Jan (2015) – The Politics of 2 Percent: NATO and the Security Vacuum in Europe. Carnegie Europe. http://carnegieeurope.eu/2015/09/02/politics-of-2-percent-nato-and-security-vacuum-in-europe-pub-61139

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

Faculdade de Direito Universidade Nova de Lisboa
Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa

Email: franciscoproencagarcia@iep.lisboa.ucp.pt

Políticas de segurança: novos desafios e respostas[1]

Security policies: new challenges and paths

RUI PEREIRA

Sumário: A globalização, o aquecimento global, a proliferação nuclear, o desenvolvimento tecnológico, as novas formas de comunicação, a internet, a queda do muro de Berlim e a integração europeia são fatores críticos que originam novas ameaças. Os fenómenos criminais emergentes são o terrorismo global, o tráfico de armas, drogas e seres humanos, os crimes económicos e financeiros, a cibercriminalidade e a criminalidade ambiental. Os desafios mais complexos para a proteção civil são colocados pelos acidentes graves, incêndios florestais, cheias e grandes catástrofes, incluindo terramotos, maremotos e furacões.

Migrações, refugiados, terrorismo e crime organizado devem ser objeto de consensos muito amplos que permitam aprovar políticas nacionais e europeias de regulação da imigração e do asilo, combate ao tráfico de pessoas, prevenção de ataques terroristas e desmantelamento das organizações criminosas. As principais tendências na área de segurança são a "privatização", a "comunitarização", a "militarização", a "internacionalização" e o recurso à tecnologia. Todas elas devem ser conjugadas para encontrar um equilíbrio entre a segurança e os outros direitos.

Palavras-chave: *Segurança, proteção civil, investigação criminal, informações, justiça, defesa, terrorismo, crime organizado, União europeia, Internet.*

Abstract: Globalization, global warming, nuclear proliferation, technological development, new ways of communication, the internet, the fall of the Berlin wall and European integration are critical factors that give rise to new threats. The emerging criminal phenomena are terrorism, arms, drugs and human trafficking,

[1] Comunicação apresentada da cerimónia de abertura do XXI Curso de Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, a qual teve lugar em Lisboa, em 20 de setembro de 2017. Entregue: 1.10.2017; aprovada: 17.10.2017.

economic and financial crimes, cyber-crime and environmental crime. The most complex challenges to civil protection have been placed in the areas of great disasters, forest fires and big catastrophes, including earthquakes, tsunamis and tornadoes.

Such subjects as migrations, refugees, terrorism and organized crime must be object of wider agreements on policies regarding immigration and asylum regulation, fighting human trafficking, preventing terrorist attacks and dismantle criminal organizations. The main tendencies in the area of security include "privatization", "communitarization", "militarization", "internationalization" and the use of technology. All these tendencies may be conjugated to find a balance between security and other rights.

Key words: *Security, safety, criminal investigation, intelligence, justice, defense, terrorism, organized crime, European Union, Internet.*

1. Fatores de insegurança

Há vários fenómenos que põem em causa a segurança no nosso tempo, tanto na perspetiva da segurança em sentido restrito, como na da proteção civil. A globalização, o aquecimento global, a proliferação nuclear, o desenvolvimento tecnológico, as novas formas de comunicação, a internet, a queda do muro de Berlim e a integração europeia são alguns dos fatores críticos que originam novas ameaças.

Entre outros, os fenómenos criminosos emergentes na viragem do século são o terrorismo, o tráfico de armas, drogas e seres humanos, os crimes económicos e financeiros, a cibercriminalidade e a criminalidade ambiental. Os desafios mais complexos para a proteção civil são colocados pelos acidentes graves, incêndios florestais, cheias e grandes catástrofes, incluindo terramotos, maremotos e furacões.

Como dever principal do Estado, imposto pelo contrato social, a segurança representa um direito da maior importância, que merece consenso em Portugal e nos outros países. A segurança é uma condição para exercer os outros direitos, liberdades e garantias, tal como a Constituição portuguesa de 1822 já reconhece[2], e merece uma atenção muito especial dos decisores políticos e das autoridades públicas.

[2] O artigo 1º da Constituição de 1822 previa a liberdade, a segurança e a propriedade como direitos fundamentais. De certo modo, esta norma inspira-se na Declaração

Por conseguinte, assuntos como as migrações, os refugiados, o terrorismo e o crime organizado devem ser objeto de consensos muito amplos que permitam aprovar políticas duradouras de regulação da imigração e do asilo, combate ao tráfico de pessoas, prevenção de ataques terroristas e desmantelamento das organizações criminosas.

Noutros casos, as diferenças podem ser superadas. Por exemplo, apesar de este assunto não merecer inteiro consenso, ninguém pode negar a importância da vídeo vigilância como instrumento de prevenção e investigação criminal ou duvidar da necessidade de reforçar a autoridade do Estado na luta contra o terrorismo e o crime organizado.

Encontraremos sempre áreas onde os preconceitos ideológicos geram divergências que correspondem a diferentes mundivisões. No entanto, essas diferenças não constituem um obstáculo intransponível à adoção de políticas de segurança consensuais, que conjuguem segurança e liberdade, dando cumprimento ao artigo 18º da Constituição de 1976.

2. A guerra contra o terrorismo

Hoje em dia, a questão do terrorismo merece especial atenção. Estamos em "guerra" contra o terrorismo, como proclamou o presidente François Hollande, logo após os ataques em Paris, em 13 de novembro de 2015[3] (com a cobertura da União europeia e da ONU), e já anunciara o presidente norte-americano George W. Bush, após o 11 de setembro[4].

---

dos Direitos do Homem e do Cidadão, que previa esses direitos no artigo 2º, acrescentando uma referência ao direito de resistência. O artigo 3º da Constituição de 1822 definia a segurança como "a proteção que o Governo deve dar a todos para poderem conservar os seus direitos pessoais". Foi a Carta Constitucional de 1826, que consagrou a segurança como tarefa essencial do Estado. Cf. Rui Pereira, "A segurança na Constituição", *Estudos de Direito e Segurança*, vol. II, coord. Bacelar Gouveia, Almedina, Coimbra, 2012.

[3] Logo em 16 de novembro de 2015, François Hollande proclamou a guerra perante o Congresso e exprimiu a necessidade de alterações constitucionais.

[4] George Walker Bush utilizou pela primeira vez a expressão no dia 16 de setembro de 2001 e retomou-a poucos dias depois perante o Congresso.

O significado desta afirmação não é que os terroristas sejam soldados. A Al Qaeda e o Daesh são organizações criminosas. No entanto, estamos em guerra contra elas no sentido preciso de que é necessário alinhar a ação das forças armadas e das forças de segurança, na sua dupla dimensão de garantes da ordem pública e órgãos de polícia criminal.

E estamos em guerra porque devemos atuar em dois campos. Na frente interna, onde elementos radicais, nacionais dos nossos países na maioria dos casos, promovem o ódio e preparam atentados, mas também na Síria e no Iraque, onde o Daesh ainda possui um território, usa seus recursos, cobra impostos e exerce um poder despótico.

A existência pioneira desse simulacro de Estado (a Al-Qaeda limitava-se a parasitar o Afeganistão) justifica uma "guerra contra o terrorismo", com meios militares. O Daesh pretende tornar-se um Estado para estabelecer um "califado" e ocupar os países de Marrocos até à Turquia, bem como a margem norte do Mediterrâneo – incluindo Portugal.

A fim de promover uma "reconquista" tão ambiciosa, os terroristas propõem-se dizimar os "cruzados" (por exemplo, polícias, militares, jornalistas, turistas imprudentes, fãs de futebol, espetadores de concertos e grandes multidões, em geral). E, de caminho, consideram justificado matar qualquer muçulmano que viva entre os "infiéis".

Nesta guerra suja e assimétrica, os terroristas apresentam dois trunfos. Primeiro, têm a iniciativa e podem escolher as circunstâncias de tempo, lugar e *modus operandi*. Em segundo lugar, não cumprem quaisquer normas legais ou morais. Afinal, tudo se passa como se jogássemos xadrez contra um adversário dispensado de obedecer às regras.

No entanto, as nossas sociedades também têm seus trunfos, o que lhes dão uma superioridade estratégica. De facto, os Estados baseados no Estado de direito são as organizações mais sofisticadas e poderosas edificadas pela humanidade. Democracia, direitos humanos e legalidade são a garantia de que temos o apoio massivo dos cidadãos.

Neste combate difícil, precisamos adotar medidas como a punição da propaganda, do treino, dos atos preparatórios, do financiamento e da filiação nas organizações terroristas. A lei incrimina todos esses atos, de acordo com as decisões quadro adotadas pela U. E. desde 2002. Não se trata de direito penal simbólico: deve ser levado a sério e aplicado.

Neste domínio, falamos de "direito penal do inimigo", em contraste com o "direito penal do cidadão", usando a expressão apresentada, em 1985, pelo penalista Günther Jakobs[5]. A expressão é controversa porque ninguém deve ser torturado ou privado do direito de defesa. No entanto, precisamos de um direito e um processo penal célere, eficaz e severo.

3. Políticas de segurança

Uma política de segurança que respeite os valores da liberdade, democracia e justiça pede um diagnóstico dos fatores de insegurança. Para além das dificuldades de coordenação e troca de informações, a falta de coesão social, a redução do espaço público (referida por Daniel Innerarity[6]) e a perda de autoridade do Estado são determinantes.

Obviamente, a solução para estes problemas exige políticas integradas, que excedem os limites das medidas de segurança. No entanto, o papel da segurança não deve e não pode ser subestimado. A coesão social é construída com políticas de solidariedade, mas também é fortalecida por essas medidas (por exemplo, o serviço militar obrigatório).

Por outro lado, a segurança é hoje uma espécie de "prestação social" de que carecem as pessoas mais vulneráveis, que não podem pagar segurança privada, vídeo vigilância por vídeo ou sistemas de alarme. Também por isso, é errado politizar a segurança no mau sentido ou pretender que ela é um valor privativo dos setores mais à "direita".

Guetos ou comunidades fechadas, como bairros "problemáticos", centros urbanos desertificados, condomínios e centros comerciais, causam a fragmentação e a compressão do espaço público. É necessário reabilitar essas áreas com medidas de urbanismo e construção de verdadeiras comunidades, bem como com políticas de segurança.

Temos de pôr na ordem do dia programas de policiamento de proximidade e de proteção de vítimas indefesas. Os contratos locais

---

[5] Günther Jakobs, "Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung", *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 97, 1985, pp. 751-785.

[6] Daniel Innerarity , *O Novo Espaço Público,* Texto Editores, 2010.

de segurança, nos quais participem autarquias (a par dos erradamente extintos governos civis), forças e serviços de segurança, empresas e associações constituem um bom exemplo de segurança integrada.

4. Segurança e União Europeia

A questão da soberania mitigada e do enfraquecimento da autoridade do Estado relaciona-se com as políticas europeias de justiça, segurança e defesa. A Europa está numa encruzilhada e é urgente tomar decisões. Como afirmou Marcelo Rebelo de Sousa, a União deve adotar medidas de segurança ainda antes da escolha do novo presidente da Comissão[7].

A fronteira comum (como a moeda única) é um marco federal notável. Porém, exige políticas comuns em matéria de migrações, refugiados, tráfico de seres humanos, crime organizado e terrorismo. A nossa fronteira atlântica respeita a vinte e seis países e o acesso externo a Portugal pode ocorrer em qualquer metrópole do espaço de Schengen.

As agências da União na área da polícia, da inteligência e da justiça (Europol, Frontex, Eurogendfor, Eurojust, IntCen) e o Sistema de Informação Schengen não garantem ainda a segurança num território com livre circulação de pessoas e bens. Do mesmo modo, a moeda única não garante a união económica e muito menos coesão social.

A "questão" europeia será decidida, sobretudo, no plano da legitimidade democrática. É difícil admitir a alienação da soberania sem referendo prévio (autorizado, em Portugal, pela revisão constitucional de 2005[8]). O argumento de que o referendo é perigoso porque o resultado é incerto (como se viu no brexit), é problemático na perspetiva da democracia.

Por outro lado, com exceção do Parlamento Europeu, que parece uma manta de retalhos, os órgãos da União não possuem legitimidade democrática e são subestimados pela comunidade internacional. E o

---

[7] O Presidente da República interveio neste sentido, no dia 14 de setembro de 2017, no encontro do Grupo de Arraiolos, que juntou treze chefes de Estado não executivos em Valeta, capital da República de Malta

[8] Cf. Artigo 295º da Constituição.

processo de decisão está muitas vezes nas mãos de "eurocratas", cujas ideias não correspondem às preocupações dos Estados-Membros.

A reflexão sobre o futuro da União, a sua forma de governo, os direitos e deveres dos cidadãos e o exercício da soberania popular é uma tarefa hercúlea, cujo adiamento pode ameaçar o futuro da Europa. A nível político, a eleição direta de um presidente europeu (só um e não dois, como Jean-Claude Juncker defendeu[9]) seria um sinal importante.

E seria adequado criar um sistema político com duas câmaras, uma das quais representaria os cidadãos e outra, os Estados. Talvez esse modelo ajudasse a superar a crise de crescimento (que se repercute na segurança) causada pela queda do Muro de Berlim e pela integração de novos Estados-Membros, quando estávamos a consolidar Schengen.

5. Tendências e perspetivas

Como resposta, ou em paralelo com os fatores críticos, as principais tendências na área de segurança são a "privatização", a "comunitarização", a "militarização", a "internacionalização" e o recurso à tecnologia. Todas estas tendências devem ser conjugadas para encontrar um equilíbrio entre a segurança e os outros direitos.

A privatização exprime-se num setor de segurança privada, em que trabalham cerca de quarenta mil pessoas (número idêntico ao dos agentes da forças de segurança). É um passo obrigatório nas "sociedades de risco". Todavia, a segurança privada não pode nem deve interferir na ordem pública, na investigação criminal e na inteligência.

A "comunitarização", que consiste na implementação do policiamento de proximidade, de contratos de segurança e de polícias municipais, também se pode revelar positiva. Todavia, nunca deve constituir uma desculpa para libertar o Estado de responsabilidades nesta área de soberania ou pôr em causa a sua unidade e a sua autoridade.

Do mesmo modo, o uso de videovigilância, georreferenciação, drones e internet (obviamente, também usados por organizações criminosas) é

[9] Discurso proferido perante o Parlamento Europeu, reunido com o propósito de discutir o estado da União Europeia, no dia 12 de setembro de 2017.

obrigatório em áreas de segurança e investigação criminal. Contudo, o recurso à tecnologia deve ser conciliado com a liberdade e privacidade, a fim de não ressuscitar o fantasma do Big Brother de Orwell.

O que às vezes é designado por "militarização" diz respeito à possibilidade de as forças armadas terem um papel mais interveniente na área de segurança. Os argumentos são conhecidos: globalização, crime organizado e terrorismo constituem um desafio sem fronteiras. Além disso, as grandes catástrofes também pedem a sua intervenção.

Tanto a ideia do Estado de Direito como o princípio democrático não constituem um obstáculo à classificação de um fenómeno como uma ameaça simultânea à segurança e à defesa: por exemplo, o tráfico de drogas, armas e seres humanos no alto mar ou um ataque terrorista com aviões comerciais podem ser configurados como tais.

Esta razão é suficiente para admitir operações conjuntas, mediante decisão do Governo, anuência do Presidente da República e coordenação dos responsáveis pelas forças armadas e de segurança. Mas é indesejável usar forças armadas em operações policiais correntes, descaraterizando-as e comprometendo a autonomia da defesa.

6. O aperfeiçoamento dos sistemas de segurança

No âmbito da segurança (incluindo os subsistemas de segurança interna, investigação criminal, informações e proteção civil e também os sistemas conexos de justiça e defesa), há medidas a serem tomadas em dois setores. Por um lado, é necessário reforçar a coordenação entre forças e serviços e, por outro, garantir a troca de informações.

O reforço dos recursos humanos e técnicos (sempre difícil) é indispensável para lutar contra as ameaças do terrorismo e da criminalidade organizada. Os sistemas de segurança são muito complexos e integram profissionais e serviços com estatutos muito variados e na dependência de diferentes departamentos e ministérios.

É necessário evitar redundâncias inúteis e até prejudiciais, reforçar a coordenação e aprofundar o intercâmbio de informações, como a experiência demonstrou, especialmente na área da prevenção do

terrorismo. Quantas polícias? Devemos ter uma *gendarmerie*? A investigação criminal deve ser separada da ordem pública?

Estas são questões comuns que os decisores políticos e os polícias se colocam. De qualquer forma, nas áreas da segurança e da defesa precisamos combinar a racionalidade com a tradição. Temos de evitar reformas "experimentais" e adotar um conservadorismo saudável. Só devemos reformar a segurança quando é indispensável.

Seja qual for o modelo, o papel das polícias é insubstituível. Cabe-lhes garantir a ordem pública, a prevenção e a repressão do crime, a investigação criminal e também a proteção civil. Políticas de proximidade, programas para proteger pessoas indefesas e produção de informações têm sido armas decisivas na luta contra o crime.

7. Direito e Segurança

Um objetivo estratégico no campo jurídico é alertar os tribunais para a importância das missões dos serviços de informações e das polícias. Apenas um envolvimento mais profundo das autoridades judiciais, sem comprometer a autonomia técnica e tática da polícia, pode melhorar as investigações, especialmente dos crimes económico-financeiros.

Na área legislativa, é necessário adotar medidas relativas à internet. A internet é, hoje, muito mais, um espaço de liberdade do que um espaço de segurança, permitindo-se a sua utilização por terroristas, predadores sexuais (em especial, contra crianças) e criminosos económicos e financeiros. Esta situação não pode persistir por mais tempo.

Acresce que o cibercrime e o ciberterrorismo constituem uma ameaça à nossa vida social, podendo paralisar transportes, bancos, escolas e hospitais e os próprios Estados (como sucedeu na Estónia em 2007 e na Geórgia em 2008). Mais do que promover investigações e aplicar penas pesadas, é urgente regular a internet no plano internacional.

Quanto ao terrorismo, a criação de um tribunal internacional seria uma boa medida para evitar conflitos de jurisdição. O Tribunal Penal Internacional não tem jurisdição nesta matéria e muitos Estados nem aceitam sua jurisdição. Por outro lado, a previsão de novas medidas preventivas e de segurança poderia ser uma resposta eficaz.

Por fim, delitos como a corrupção, o branqueamento e o tráfico de influência, classificados como "crimes sem vítimas" nas palavras de Edwin Schurr[10], baseiam-se em pactos de silêncio. Além do reforço das informações e da investigação criminal, exigem uma regulamentação mais rigorosa das instituições financeiras e dos *offshores*.

8. O debate democrático e o papel dos *media*

Hoje, a segurança depende dos *media* e, provavelmente, dependerá mais no futuro. Para os sistemas de segurança, a dificuldade de lidar com a comunicação social é ontológica. Há um conflito de interesses difícil de superar: serviços de informações e polícias precisam ser preservados, enquanto o objetivo dos *media* é revelar tudo e informar o público.

Cabe aos sistemas de segurança criar gabinetes que informem o público com verdade, evitando a armadilha publicitária. A falta de comunicação será usada em contrainformação. Além disso, sem instituir a censura, que é marca do totalitarismo, os *media* devem autorregular-se, para não se tornarem meio de propaganda do terrorismo e do crime em geral.

A um outro nível, é necessário criar uma cultura de segurança. Para além dos debates parlamentares, que nem sempre atingem a profundidade desejável, colóquios e conferências com a participação de especialistas e académicos podem constituir um meio eficaz de alertar as pessoas para os perigos e as ameaças que enfrentamos.

CORRESPONDÊNCIA

A correspondência relativa a este artigo deverá ser enviada para:

Faculdade de Direito Universidade Nova de Lisboa
Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa

Email: rucpereira@gmail.com

[10] *Crimes without victims*: *Deviant behavior and public policy: abortion, homosexuality, drug addiction*, *Edwin M. Schur, Prentice-Hall, 1965*.

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 elegível: *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.ª 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[1].	diz[2].
”[3]	[4]”
diz[5].	diz.[6]
“Esta decisão”, diz Gouveia	*“Esta decisão”*, diz Gouveia
“poder”	“ poder ”

6. Revisão das provas

A revisão de provas será feita pela Redação. Só excecionalmente será pedida a colaboração dos autores, os quais também só excecionalmente 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
Sítio eletrónico: 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.ª 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 Joanisval 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.ª Doutora Sofia Santos

I - DOUTRINA

João Barata
A Constitucionalidade do Sistema de Autoridade Marítima Nacional

João Pires Barradas
O Decreto nº 147/XIII como demonstração de maturidade democrática: a evolução do paradigma das Informações em Portugal

João Duque Martinho
Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no quadro de atribuições do Sistema de Autoridade Marítima: Redundância ou Complementaridade

Jorge Silva Paulo
Subsídios para a História Institucional da Polícia e da Fiscalização Marítimas

Miguel Salgueiro Meira
Transferência forçada de crianças de um grupo para outro grupo – um ato de genocídio cultural punível pela Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio das Nações Unidas

Sérgio Azevedo
A segurança como direito, liberdade e garantia: uma perspetiva histórico-constitucional

II - ATIVIDADES DO INSTITUTO DE DIREITO E SEGURANÇA

Francisco Proença Garcia
Reforçar a NATO, defender o Ocidente

Rui Pereira
Políticas de segurança: novos desafios e respostas

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

CEDIS CENTRO DE I&D SOBRE DIREITO E SOCIEDADE

ISSN: 2182-8687