

A SEGURANÇA (INTERNA) NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976



MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE
Doutor em Direito
Diretor do ICPOL e Professor do ISCPSI
Professor da Universidade Autónoma de Lisboa

I

EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL

1

a) Enquadramento

1. A segurança ocupa cada vez mais o discurso científico universitário e impõe, como objecto de estudo, que sejamos rigorosos na escarpelização e interdisciplinares num debate que se quer histórico, filosófico, económico, jurídico, político. Estudar um objecto como a segurança sem chamarmos vários atores e várias ciências ao discurso é diminuir o seu campo de percepção e reduzi-lo a um sistema fechado e inócuo.

A história ensina-nos que o passado é o espelho dos erros do presente e do futuro, principalmente quando lhe atribuímos um papel

menor. Esse crasso erro científico aumenta quando deixamos de olhar para a história do constitucionalismo, em especial quando olvidamos a construção político-constitucional e a conexão aos sistemas jurídico-políticos emergentes de uma filosofia dominante e, quantas vezes, minimalista do pensar conceptual do ser humano.

Reclamamos, aqui e agora, um pequeno exercício histórico sobre a segurança no nosso constitucionalismo, capaz de nos mostrar como é a ânsia de muitos em progredir e evoluir regredindo ao passado século XIX.

b) Da Constituição Política da Monarquia de 1822 à Constituição Política da República Portuguesa de 1911

2. A Nação não se esgotava ao território actual português, pois estendia-se pelo território do «Reino Unido de Portugal, Brasil, e Algarves d' aquém e d' além mar em Africa etc.»¹.

A esse imenso território correspondia uma concepção de espaço e de preservação da «segurança interna e externa do reino»², que, após o grito do Ipiranga de D. Pedro I do Brasil, foi diminuindo, mas de grande dimensão imperial à data da Constituição Política da República Portuguesa de 1933. É imperioso que não esqueçamos que, em 1822, a trilogia primacial teleológica da Constituição era a manutenção da «*liberdade, segurança e propriedade* de todos os portugueses»³.

¹ Veja-se o Decreto Real de D. João Sexto em que aceita e aprova a Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822. Quanto ao território português, veja-se o artigo 20.º desta Constituição, onde se identifica que a «A Nação portuguesa é a união de todos os portugueses de ambos os hemisférios», sendo o território designado de «o *Reino-Unido de Portugal Brasil e Algarves*», compreendendo território na *Europa*, na *América*, na *África occidental e oriental* e na *Asia*.

² Cfr. art. 171.º da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822.

³ Cfr. art. 1.º da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822. Itálico nosso.

Esta teleologia constitucional liberal, assente num individualismo opositor do despotismo absolutista do Rei/Imperador, impende ao cientista que olhe a «segurança» como um objecto de pessoalismo civilizacional e um direito de cada cidadão face ao Governo que tem o dever de proteger todos os cidadãos para «poderem conservar os seus direitos pessoais»⁴. A segurança é centralizada segundo uma visão personicêntrica como hoje se coloca a sociedade internético-personicêntrica, mas os territórios de implementação humana há muito deixaram de ser westefalianos.

Em 1822, a «segurança interna e externa do reino» estava nas mãos de «uma força militar permanente nacional» e, em simultâneo, politizada por estar subordinada ao Governo e à conveniência de emprego decidida pelo Governo⁵. Esta mesma Constituição entrega a efectividade da segurança dos cidadãos e da ordem pública aos juízes electivos, integrantes do poder judicial⁶.

Esta construção indicia que o legislador constitucional de 1822 enquadra a «segurança interna e externa do reino» na ideia de ameaça bélica (interna e externa) contra o reino e integra-a no poder executivo, conquanto a segurança e a ordem públicas dos cidadãos enquadra-se na ideia de perigo e de risco e integra-se no poder judicial.

3. Esta mesma ideia se afere dos artigos 113.º e 116.º da Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa de 1826 ao criar, por comando constitucional, a obrigatoriedade dos portugueses pegarem em armas para «sustentar a independência, e integridade do Reino, defendê-lo de

⁴ Cfr. art. 3.º Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822.

⁵ Cfr. art. 171.º da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822.

⁶ Cfr. art. 181.º, inciso III, da Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822.

seus inimigos externos, e internos», e ao atribuir ao Governo a decisão de recurso da «Força Armada de mar, e terra, como bem lhe parecer conveniente á segurança, e defesa do reino».

A Carta Constitucional assenta os direitos políticos e individuais dos Cidadãos em uma trilogia personicêntrica: *liberdade, segurança individual e propriedade*⁷. Esta trilogia sistemática liberal implica, em simultâneo, uma militarização da segurança, tendo em conta que a ameaça e o risco revestiam natureza bélica. A segurança apresentava-se como o equilíbrio tutelar do conflito entre *amigo* – membro cidadão – e *inimigo* do estado legal.

4. A Constituição Política Monárquica de 1838⁸ acrescenta a obrigatoriedade de todos os portugueses pegarem «em armas para defender a Constituição do Estado, e a independência e integridade do Reino»⁹, assim como consagra a existência de uma Guarda Nacional como parte integrante da «força pública», sujeitando-a às «autoridades civis» e submete a sua composição, a sua organização, a sua disciplina e o respetivo serviço ao princípio da reserva de lei¹⁰.

Esta Guarda Nacional é integrante da força militar permanente subordinada ao Governo e não uma força policial. Acresce referir que é pela primeira vez que aparece na Constituição o vocábulo «polícia» quando consagra, no art. 12.º, os «regulamentos de polícia» como o normativo regulador da saída do Reino por parte dos cidadãos.

⁷ Cfr. art. 145.º da Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa de 1826.

⁸ Aceite e aprovada por Decreto da Rainha D. Maria Segunda.

⁹ Cfr. art. 119.º da Constituição Política Monárquica de 1838.

¹⁰ Cfr. art. 121.º da Constituição Política Monárquica de 1838.

5. A Constituição Política da República Portuguesa de 1911, por um lado e no que diz respeito ao tema em debate, retoma a trilogia liberal constitucional teleológica personocêntrica: liberdade, segurança individual e propriedade¹¹, e, por outro, consagra o serviço militar obrigatório para todos os portugueses com o fim de «sustentar a independência e a integridade da Pátria e da Constituição e para defendê-las dos seus inimigos internos e externos»¹².

A Constituição de 1911 consagra, ainda, a existência de uma «força pública», quer armada ou não armada, subordinada ao poder executivo, dirigido pelo Presidente da República, a quem competia, nos termos do n.º 9 do art. 47.º desta mesma Constituição, «Prover tudo quanto for concernente à segurança interna e externa do estado, na forma da Constituição»¹³, necessitando de uma força pública obediente às ordens do Governo.

Estas Constituições entroncam, no plano da segurança interna e externa, numa lógica liberal e de militarização da segurança como paradigma materializante do positivismo da teoria do *estado legal* em contraponto com o *estado natureza*, com excepção da Constituição Política Monárquica de 1822, em que a segurança e ordem pública dos cidadãos estavam entregues ao poder judicial. Estas Constituições assentavam a segurança num paradigma militar de modo a subordinar toda a sua acção ao serviço do Governo instituído e não ao serviço do povo.

¹¹ Cfr. art. 3.º da Constituição Política da República Portuguesa de 1911..

¹² Cfr. art. 68.º da Constituição Política da República Portuguesa de 1911.

¹³ Quanto a uma análise a estes comandos constitucionais, MARNOCO E SOUZA, *Constituição Política da República Portuguesa. Comentário*. Reimpressão, Lisboa: INCM, 2011, pp. 375 e 440-442.

c) A Constituição Política da República Portuguesa de 1933

6. A Constituição Política da República Portuguesa de 1933, aprovada em Plebiscito Nacional de 19 de março de 1933, e respectivo Acto Colonial, assenta num sistema político autoritário e, para outros, totalitário de partido único, por muitos classificados de ditadura política, enraizado numa filosofia jurídico-política positivista, e assenta na base de um território europeu, africano ocidental e oriental asiático e oceânico¹⁴.

A Constituição Política de 1933 afasta-se do pessoalismo liberal e da firmada individualidade sobre o colectivo. A Constituição Política de 1933 submete o cidadão português ao colectivo: ou seja, a tarefa fundamental do Estado de coordenação, impulso e direcção «de todas as atividades sociais» é feita com a prevalência de «uma justa harmonia dos interesses, dentro da legítima **subordinação dos particulares ao geral**»¹⁵, e assume a família – colectivo – «como fonte de conservação e desenvolvimento da raça»¹⁶.

Esta lógica incrementa um sistema em que a «ordem jurídica da Nação», positivista, se assume como a mãe força da acção do Estado e a legitimidade de intervenção do Estado na tutela de direitos e garantias que resultem da natureza e da lei¹⁷. A liberdade afere-se da «ordem jurídica da Nação» e a segurança é, em toda a sua dimensão, um dever do cidadão e um direito do colectivo e não um direito do cidadão.

O pensar conceptual real de território, o pensar conceptual de cidadão e o pensar conceptual de Estado – conglobante de um sistema

¹⁴ Cfr. art. 1.º da Constituição Política da República Portuguesa de 1933.

¹⁵ Cfr. n.º 2 do art. 6.º da Constituição Política da República Portuguesa de 1933. Negrito nosso.

¹⁶ Cfr. art. 11.º da Constituição Política da República Portuguesa de 1933.

¹⁷ Cfr. n.º 1 do art. 6.º da Constituição Política da República Portuguesa de 1933.

político antidemocrático – impõe ao legislador constitucional de 1933 a integração da «ordem e da paz pública» no Título XII da Constituição com a epígrafe “Da defesa nacional”. A «manutenção da ordem e paz pública» apresenta-se como tarefa fundamental do Estado.

Ao Estado cabe, nos termos do art. 53.º da Constituição Política de 1933, assegurar a «existência e o prestígio das **instituições militares de terra e mar**, exigidas pelas supremas necessidades de defesa da integridade nacional e da manutenção da ordem e da paz pública»¹⁸.

As forças armadas, com este sistema político-constitucional – dominado pelo colectivo e pela niilificação do indivíduo –, característica de um Estado antidemocrático, ocupavam e assumiam a função constitucional da ordem e paz pública. Acresce referir que as polícias existentes à altura – Guarda Nacional Republicana e Polícia de Segurança Pública – ou detinham um estatuto originário militar (como pretendem manter hoje a GNR) ou um estatuto originário militarizado ou armado, sendo, por isso, integradas no espectro constitucional de defesa nacional e merecedoras de protecção social constitucional por força do art. 58.º que consagrava o dever do Estado garantir «protecção e pensões àqueles que se inutilizarem no **serviço** militar em defesa da Pátria ou **da ordem**, e bem assim à família dos que nêles perderam a vida»¹⁹.

A Constituição Política de 1933 assume a militarização da segurança interna que se confunde com a segurança externa por o inimigo existir em qualquer parte do território da Nação/Pátria. A função de polícia e a própria orgânica das polícias assumem cariz militar ou, na letra do Estado

¹⁸ Negrito nosso.

¹⁹ Negrito nosso.

Novo, cariz «militar de terra e mar», cujas instituições estavam submetidas ao poder político e executivo.

d) A Constituição da República Portuguesa de 1976

7. A Constituição da República Portuguesa de 1976 é designada de Constituição compromissória e democrática.

Democrática por ser o fruto de uma aprovação de uma Assembleia Constituinte representativa do povo e por se submeter aos primados da vontade do povo e do respeito da dignidade da pessoa humana. Democrática por assumir a defesa e garantia dos direitos e liberdades fundamentais como tarefa fundamental do Estado [al. b) do art. 9.º da CRP] e como função efectiva da Polícia e não das forças armadas, desde 1976 [*in fine* n.º 1 do art. 272.º da CRP]. Democrática por colocar no centro do debate o ser humano despedido de individualismo liberal e por assumir a liberdade como princípio e a segurança como um direito-garantia dos demais direitos fundamentais [art. 27.º da CRP].

Compromissória por ser fruto de compromissos entre os vários partidos políticos representativos do povo e entre os partidos políticos e o Movimento das Forças Armadas. Esta plataforma compromissória entre os partidos políticos e o Movimento das Forças Armadas – representado pelo Conselho da Revolução – tem como escopo a predeterminação de “alguns pontos importantes da futura Lei Fundamental”²⁰. Este compromisso é a

²⁰ JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional – Tomo I – Preliminares. O Estado e os Sistema Constitucionais*. 5.ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1996, p. 329. Quanto à Constituição de 1976 ser uma Constituição compromissória, J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ª Edição (8.ª Reimpressão), Coimbra: Almedina, 2003, pp. 218-219.

consequência das vicissitudes do tempo vivencial e assenta no princípio democrático²¹.

Deste compromisso resulta a constitucionalização da função de polícia que tem como «função defender a legalidade democrática e os direitos dos cidadãos», cabendo-lhe a «prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado», sempre em obediência à Constituição e à legalidade democrática e nunca em obediência ao Governo como se consagrava nos tempos passados²².

Impõe-se que se relembre que o Programa do Movimento das Forças Armadas continha vários anúncios públicos, sendo de destacar dois: a convocação de uma “Assembleia Nacional Constituinte, eleita por sufrágio universal, directo e secreto” e a restrição das Forças Armadas à «missão específica de defesa da soberania nacional»²³.

Mas a CRP, de 1976 a 1982 (tempo de evolução democrática e da existência do Conselho da Revolução e de uma Comissão Constitucional), chama as Forças Armadas Portuguesas a «garantir o regular funcionamento das instituições democráticas e o cumprimento da Constituição» [n.º 3 do art. 273.º da CRP] de modo a que se tivesse permitido uma «transição pacífica e pluralista da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo» [n.º 4 do art. 273.º da CRP].

Este comando constitucional foi revogado pela Lei de Revisão Constitucional de 1982 que extinguiu o Conselho da Revolução e a Comissão Constitucional, que deu lugar ao Tribunal Constitucional, assim como atribuiu constitucionalmente a função de «segurança interna» à

²¹ *Ibidem*.

²² Cfr. art. 272.º da CRP 1976.

²³ Quanto a este assunto, JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional* – Tomo I – ..., 5.ª Ed., p. 327.

Polícia e a função de *defesa militar da República* às Forças Armadas [n.º 1 do art. 275.º da CRP], permitindo que estas colaborem com as instituições civis em tarefas de «satisfação das necessidades básicas e (de) melhoria da qualidade de vida das populações» [n.º 5 (atual n.º6) do art. 275.º da CRP]. Mais, a defesa nacional passa a ser uma obrigação do Estado e tem por objetivos a garantia da «integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas» [n.º 2 do art. 273.º da CRP²⁴].

8. A Revisão Constitucional de 1982 reforça o processo constitucional de desmilitarização da função de segurança interna – função constitucional da polícia –, cuja intervenção das Forças Armadas apenas se pode verificar em duas situações: no âmbito do *estado de sítio*, cujas forças de segurança, ficam sob o comando do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas²⁵, e do *estado de emergência*, devendo as Forças Armadas apoiar/cooperar com as autoridades administrativas civis que vêm os seus poderes reforçados, como as polícias²⁶, ou seja, ficam sob o seu comando e direcção; e no âmbito de *apoio técnico militar* às instituições e populações na produção de condições necessárias de sobrevivência [n.º 6 do art. 275.º da CRP].

O legislador constituinte do Estado democrático e de direito atribui **a função global e originária de segurança interna à polícia** na sua tridimensionalidade [ordem e tranquilidade pública; administrativa; e polícia criminal] firmada na Constituição desde 1982, após o período de oito anos de transição para uma sociedade democrática.

²⁴ Na redacção dada pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro.

²⁵ Cfr. n.º 3 do art. 8.º do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência.

²⁶ Cfr. n.º 2 do art. 9.º do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência.

Em 1982, o legislador constituinte cortou o cordão umbilical da segurança interna do primado da ordem e paz pública do Estado Novo e atribui carácter vinculativo de defesa e garantia da segurança interna à Polícia, cujo funcionamento e organização estão sujeitos aos princípios da *reserva de lei* e de *precedência de lei* [n.º 4 do art. 272.º da CRP]. A segurança interna assume-se como direito fundamental e tarefa fundamental do Estado na construção de uma sociedade democrática com a subordinação à Constituição e à legalidade democrática dos atores produtores de segurança: que deixa de ser instrumento do poder instituído e passa a ser necessidade e bem vital dos seres humanos.

II

SEGURANÇA INTERNA E SEGURANÇA EXTERNA: TÓPICOS DA SEGURANÇA NACIONAL²⁷

a) Segurança Interna

9. A *segurança interna* implica a *segurança externa* e uma visão dogmática de *segurança nacional*. Esta construção assenta numa nova *conceção de Estado*: o Estado *fronteiras*²⁸ em contraposição com o Estado *fronteira* de Vestefália.

A Constituição democrática e compromissória de 1976 consagrou a separação entre a função de segurança interna e a função da segurança externa *ou defesa militar* que compõem a segurança nacional²⁹. Esta nossa posição tem fundamento sistemático e preceptivo constitucional. Ora vejamos.

A consagração constitucional de *segurança interna* assenta num comando constitucional [art. 272.º] distinto do comando que consagra a *segurança externa* [que se afirma na epígrafe «defesa nacional» do art. 273.º].

A atribuição da função (missão ou tarefa) de segurança interna à POLÍCIA afasta a intervenção das Forças Armadas, reservando-lhe esta

²⁷ Quanto a este assunto o nosso *Segurança. Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora, 2013, pp. 90-113.

²⁸ Designação de ADRIANO MOREIRA no Seminário sobre *Terrorismo* que decorreu no dia 7 de Maio de 2004, no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, em Lisboa.

²⁹ Nesta linha de pensamento se pode ler GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. II. 4.ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 859 (3.ª Ed., 1993, p. 955).

função em caso de *estado de sítio* [com funções de comando] e *estado de emergência* [com funções de apoio subordinadas ao comando e à direção das Autoridades de Polícia]. É esta a interpretação que deve ser efetuada do art. 19.º conjugado com o n.º 7 do art. 275.º da CRP, inscrita na Lei do Estado de Sítio e de Emergência.

A função de segurança interna é uma função originária das forças de segurança e, desta forma, o legislador constitucional afastou esta atribuição originária da atividade de polícia municipal, que, no seu desempenho funcional, coopera no espaço localizado com as forças de segurança territorialmente competentes, como se retira do n.º 3 do art. 237.º da CRP³⁰.

10. A segurança interna, como tarefa ou missão do Estado, deve ser vista não como um mero instrumento jurídico-constitucional e material da segurança nacional, mas sim como sua parte integrante com um fundamento-missão específico no quadro geral de segurança nacional.

A segurança interna ganha uma dimensão filosófico-jurídico-constitucional própria apartada da dimensão bélica da segurança e assume-se como direito-garantia dos cidadãos [art. 27.º] e, como tal, tarefa fundamental do Estado [al. b) do art. 9.º da CRP].

Esta dimensão constitucional de segurança interna implica que a olhemos e a estudemos como um bem/valor vital garantia dos demais

³⁰ Quanto a este assunto o nosso “Enquadramento Jurídico das Polícias Municipais: do quadro constitucional ao quadro ordinário”. *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva*, Coimbra: Almedina, 2004, pp. 249 a 278.

bens/valores vitais da sociedade³¹ sob a égide da *liberdade* como o *mais elevado valor da justiça* e como *a primeira das seguranças*³².

b) Segurança Externa

11. A *segurança externa*, aferida do conceito constitucional de *defesa nacional*, deve ser entendida como a **segurança que está direccionada em exclusivo para a «segurança do país contra ameaças e agressões externas»³³**, mas não se confunde com a *segurança interna*, nem se esgota no plano da defesa militar, apesar desta ser a componente principal da defesa nacional. Pode-se afirmar que a *segurança externa* assume-se como *garantia da soberania nacional*³⁴.

A garantia da *segurança externa* assume-se como tarefa da defesa nacional³⁵, – em especial das Forças Armadas –, e apresenta-se constitucionalmente como tarefa fundamental do Estado [n.º 1 do art. 273.º e al. a) do art. 9.º da CRP] e consiste na defesa da “República (independência nacional, território, população) contra o exterior (n.º 2), nomeadamente por meios militares (art. 275.º)”³⁶. A segurança externa é, em primazia, assumida pela defesa militar cuja integridade territorial é

³¹ Cf. o nosso *Segurança. Um Tópico...*, pp. 131-135.

³² Cf. o nosso *Do Ministério Público e da Polícia. A Prevenção Criminal e a Acção Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*. Lisboa: UCE, 2013, pp. 487-499 e 541.

³³ Cf. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República...* – Vol. II, 4.ª Edição, p. 958.

³⁴ Este era e é o desiderato do MFA. Veja-se JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional – Tomo I – ...*, 5ª. Ed., pp. 326-329 (327).

³⁵ Quanto à tipologia de Defesa Nacional, ANTÓNIO VITORINO, “Defesa Nacional”. *Suplemento 1.º do Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Lisboa, 1996, pp. 89-102.

³⁶ *Ibidem*.

hoje muito mais extensa por Portugal ser um Estado-membro da União Europeia (UE) e da Organização do Atlântico Norte (OTAN).

A *defesa militar* ultrapassa o quadro jurídico-constitucional de defesa nacional e, como componente principal daquela, cabe ser assegurada, como tarefa do Estado, pelas Forças Armadas que «estão ao serviço da defesa nacional (art. 273.º), tendo a seu cargo a componente militar desta, ou seja, a utilização de meios armados”³⁷. As Forças Armadas, por um lado, não detêm a globalidade das tarefas da defesa nacional, e, por outro, não desenvolvem uma intervenção fora do quadro jurídico-constitucionalmente concebido.

As Forças Armadas **não detêm atribuições e competências originárias de segurança interna**³⁸. Desempenham essas funções em cenários excepcionais: o *estado de sítio* (comandam e dirigem) e o *estado de emergência* (apoiam e cooperam sob o comando e direção das Autoridades de Polícia) – conforme se retira do n.º 7 do art. 275.º da CRP.

Adite-se que, a par da defesa militar, devemos colocar a *defesa civil* – «mobilização civil, mobilização industrial» – cuja atribuição e competência originárias não pertencem às Forças Armadas, mas estas podem e devem participar e colaborar em tarefas de cariz social: missões de protecção civil, satisfação de necessidades básicas [*p. e.*, como fornecimento de água, de mantimentos, de roupas às populações], melhoria da qualidade de vida das populações [*p. e.*, construção de pontes, de saneamentos provisórios, de hospitais de campanha], conforme consagra o n.º 6 (anterior n.º 5) do art. 275.º da CRP.

³⁷ *Idem*, pp. 961 e 962.

³⁸ Tarefa que, face ao quadro jurídico-constitucional de 1933, podiam desenvolver – «manutenção da ordem e da paz pública», *ex vi* do art. 53.º.

12. Os objetivos da segurança externa ou *defesa nacional*, consagrados no n.º 2 do art. 273.º da CRP, aferem-se da perspetiva externa da segurança e podem sintetizar-se em garantir a *independência nacional*³⁹, tarefa fundamental do Estado [al. a) do art. 9.º da CRP], em garantir a *integridade do território*, e em garantir a *segurança das populações* contra quaisquer agressões ou ameaças *externas* de natureza bélica.

Estes objetivos garantia, consagrados na Constituição, estão subordinados a balizas de orientação que fundamentam e, de forma automática, limitam a sua prossecução. Os objetivos estão subordinados à ordem jurídico-constitucional, às instituições democráticas e à ordem jurídico-internacional.

A ordem jurídico-constitucional impõe que a ação de segurança externa ou defesa nacional esteja subordinada à Constituição e à legalidade democrática [1.ª parte do n.º 2 do art. 273.º, n.º 2 do art. 3.º e art. 18.º da CRP]. Este axioma obriga-nos a olhar para a segurança externa ou defesa nacional como tarefa integrante do Estado de direito democrático-constitucional⁴⁰.

A subordinação às instituições democráticas, *prima facie* eleitas democraticamente, como o Parlamento, o Governo, o Presidente da República Portuguesa, exige que a «condução da defesa nacional cabe aos órgãos a quem a Constituição atribui competência para o efeito, e deve ser efectuada no respeito dos demais princípios da Constituição»⁴¹. Foi

³⁹ Cfr. rt. 2.º e art. 7.º, n.º 1 da CRP.

⁴⁰ Cfr. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República...*, 3.ª Ed., p. 959.

⁴¹ *Ibidem* e art. 182.º, 133.º, al. p), 137.º al. a) e 274.º da CRP.

este o desiderato inscrito no Movimento das Forças Armadas em 1974⁴², que deve ser respeitado.

O respeito e a subordinação à ordem jurídico-internacional implicam, desde logo, o cumprimento das convenções internacionais. A natureza externa da defesa nacional impõe uma conduta que se pautar pelo respeito das obrigações subscritas pelo Estado português e que decorrem das normas constantes de convenções internacionais: tais como, a Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, a Convenção de Genebra, o Tratado da Organização do Atlântico Norte, o Tratado de Funcionamento da União Europeia, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, os acordos bilaterais.

c) A segurança interna do Estado fronteiras

13. A estrutura dialética de uma defesa nacional enraizada em um território fixo só é admissível numa visão tradicional do Estado: o designado Estado fronteira. Esta visão assenta na ideia de que a soberania territorial é um valor absoluto e que a independência e integridade do território nacional são uma realidade geométrico-absoluta.

A ideia de que tudo se reduz ao espaço territorial fixo da era da guerra-fria dá lugar a uma nova topologia de Estado: *Estado fronteiras* ou *regional*. Esta realidade político-internacional faz-nos repensar a concepção dogmático-constitucional de segurança externa ou defesa nacional e de segurança interna quer em um quadro espacial quer em um

⁴² Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito...* - Tomo I – ..., 5.ª Ed., pp. 326-329.

quadro temporal. Mas esse repensar dogmático-constitucional deve evitar o «progresso ao retrocesso» ou o retrocesso civilizacional.

Esta consciência colectiva de que a ofensa a um bem jurídico pessoal afecta o todo comunitário [se o *ego* é agredido, também o *alter* sofre a ofensa] estende-se à concepção de segurança interna, quando é ou deve ser, hoje, entendida como a segurança interna de um *Estado fronteiras* [v. g., os acordos bilaterais no âmbito da investigação criminal, ou as equipas de investigação conjuntas].

O mesmo processo metalógico se escreve no plano da segurança externa ou defesa nacional e aos seus atores impõe-se que se reorganizem, estrutural e funcionalmente, para atuarem na defesa e garantia da integridade de um território de um Estado fronteiras que se estende pelo espaço Europeu ou pelo espaço lusófono. Esta reorganização impõe-se às Forças Armadas de modo que prossigam este processo com a pronta resposta da defesa do território nacional de Portugal.

A reorganização macrogeográfica implica a reorganização microgeográfica. É isso que se impõe para a consolidação do processo democrático, sob pena de regressarmos a modelos cuja consciência histórica parece querer peneirar. Impõe-se-lhes uma reorganização integral: segurança externa ou defesa nacional de Portugal e do espaço fronteiras que Portugal assumiu pós guerra fria.

III

A SEGURANÇA INTERNA E A INTERVENÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

a) Enquadramento sistémico

14. A Constituição de 1976, com maior precisão na primeira revisão constitucional (1982), separou as funções de segurança interna das de segurança externa. As Forças Armadas detêm a missão originária de segurança externa, cabendo-lhes defender e garantir a integridade e a independência (soberania político-territorial) do Estado português. Mas esta preceptividade constitucional deve ser interpretada de acordo com o art. 19.º da Constituição: os *estados de exceção* impõem uma interpretação da ordem jurídica de acordo com os princípios que regem os regimes de *estado de sítio* e de *estado de emergência*.

A etimologia estado de exceção implica a observância do princípio da *excepcionalidade* e do princípio da *indispensabilidade* na sua decretação, sob pena da exceção se converter em regra. As Forças Armadas intervêm na segurança interna só e apenas em situações de exceção e de indispensabilidade para que a ordem e a tranquilidade públicas – paz pública – seja assegurada ou seja reposta. Como o próprio regime jurídico do estado de sítio e de emergência determina, as Forças Armadas assumem o comando das forças de segurança no *estado de sítio* e submetem-se ao comando das forças de segurança e das autoridades administrativas no *estado de emergência*⁴³.

A LSI amplia a intervenção das Forças Armadas como atores promotores de segurança submetidos às forças de segurança, estando

⁴³ Cfr. artigos 19.º da CRP e artigos 8.º, n.º 2 e n.º 3 e 9.º, n.º 2 do Regime Jurídico do Estado de Sítio e de Emergência.

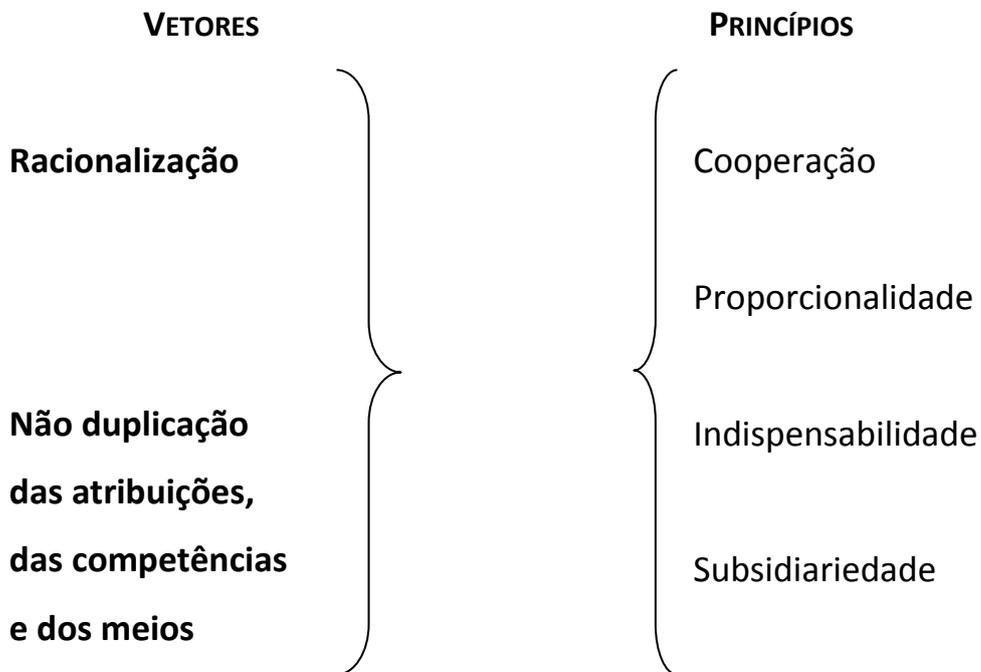
obrigadas a comunicar àquelas todos os atos que lesionem ou coloquem em perigo a segurança interna, conforme n.º 2 e n.º 3 do art. 5.º da LSI. Se ao cidadão se impõe este dever de contribuir para a segurança interna [n.º 1 do art. 5.º da LSI], muito mais se impõe aos membros das Forças Armadas, que, para efeitos de responsabilidade penal, são considerados funcionários e, como tal, detêm um dever de agir acrescido.

A intervenção das Forças Armadas pode ganhar uma dimensão mais ativa no campo da cooperação e sob o comando ou direção das forças de segurança: *v. g.*, a marinha pode ser chamada a cooperar numa operação policial de prevenção e repressão do tráfico de droga, tráfico de armas ou tráfico de seres humanos em alto mar, ou para interceder um navio que transporte de produtos radioativos com o intuito de promover um atentado terrorista; a força aérea pode ser chamada a cooperar com a polícia na perseguição e na deteção e apreensão de uma aeronave que transporta estupefacientes do norte de África ou de outro território estrangeiro para o território nacional.

b) Vetores e princípios regentes da intervenção

15. As situações apresentadas são quadros jurídico-operativos de segurança interna e de uma segurança interna que se enquadra *ab initio* no plano operativo jurídico-criminal. Como se denota, inserem-se em toda a dimensão no regime jurídico da segurança interna e do Direito penal material e processual, onde as Força Armadas são agentes cooperantes sob comando e direção da polícia e a sua intervenção obedece ao vector da racionalização e ao vector da não duplicação das atribuições, das competências e dos meios, que se desenvolvem segundo os princípios da

cooperação, da proporcionalidade, da indispensabilidade e da subsidiariedade.



A Constituição democrática e compromissória de 1976 consagrou o princípio da *racionalização* administrativa dos recursos humanos e materiais, conforme n.º 5 do art. 267.º da CRP, como vector estruturante do Estado de direito democrático consciente das limitações dos recursos e da legitimidade do poder de cobrar impostos para subsistência do Estado de direito material e social democrático. A racionalização dos meios assume-se ou dever-se-ia ter assumido como um *vector primacial* de

afirmação democrática dirigida a construir uma sociedade *mais justa, mais livre e mais solidária*⁴⁴.

Esta racionalização implica(va) uma justa e adequada distribuição e assunção das atribuições e competências constitucionais por parte de toda a administração estadual. A consciência da escassez dos meios materiais – em especial económico-financeiros – impunha uma Constituição que entregasse, de acordo com a sua natureza, a cada órgão e serviço de soberania as atribuições, as competências e os meios necessários para as prosseguir e as cumprir.

Afasta-se a ideia de desperdício – ou promove-se a neutralização de desperdícios – e nega-se a duplicação de atribuições, de competências e de meios para a prossecução da missão democrática de segurança. O legislador constituinte assim fez e entregou a segurança interna à polícia [art. 272.º da CRP] e a segurança externa às Forças Armadas [artigos 273.º a 275.º da CRP]. O vector da não duplicação de atribuições, competências e meios é corolário do vector da racionalização e eles completam-se com a concretização de princípios que regem a intervenção das forças armadas na segurança interna.

16. Os princípios regentes da intervenção das Forças Armadas na segurança interna são o da cooperação, o da indispensabilidade da intervenção das Forças Armadas, o da proporcionalidade da intervenção e da cooperação das Forças Armadas e o da subsidiariedade da intervenção das Forças Armadas. Todos têm em comum que o ente cooperador é as

⁴⁴ Construção que deve ser vista como a *ethos* e a *theos* da implementação da democracia, como se depreende dos pilares em que assenta a Constituição: dignidade da pessoa humana e vontade do povo. Cfr. art. 1.º da CRP.

Forças Armadas e o ente cooperado é as forças de segurança, melhor a polícia no sentido jusconstitucional.

O *princípio da cooperação* implica dois pontos cruciais: um prende-se com a ideia de que a *atribuição* da segurança interna é *originária* da polícia e esta assume a responsabilidade civil, jurídica e política de toda a ação; e outro diz respeito ao comando ou direção da ação, que é do cooperado e não do cooperador, ou seja, as Forças Armadas cooperam sob o *comando ou direção do dominus originário* da atribuição e da competência – PSP, GNR, PJ, SEF, (etc.). O princípio da cooperação significa que o órgão ou serviço cooperador se subordina às ordens do órgão ou serviço cooperado que é o titular pleno e originário da atribuição e da competência.

O *princípio da cooperação* que apresentamos neste ponto não se confunde com o princípio da cooperação vertical tutelar ou de superintendência e com o princípio da cooperação horizontal desenvolvido por nós em outros momentos e textos⁴⁵. A cooperação que explanamos neste contexto é de subordinação à entidade originariamente competente, próxima da cooperação vertical existente entre a AJ e os órgãos de polícia criminal, em que estes levam a cabo diligências processuais sob a direção daquelas. Mas os órgãos de polícia criminal têm competências próprias cautelares processuais penais⁴⁶ para assegurar a preservação das provas reais e pessoais, conquanto as Forças Armadas não têm competências próprias «cautelares» de segurança interna.

⁴⁵ Veja-se o nosso *Teoria Geral do Direito Policial*. 3.ª Edição. Coimbra: Almedina. 2012, pp. 581-624.

⁴⁶ Designados de medidas cautelares e de polícia previstas nos artigos 248.º - 261.º do CPP e na legislação processual penal avulsa.

Acresce referir que a *cooperação* das forças armadas às polícias só pode ser desenvolvida dentro de um quadro de *excepcionalidade* e de *indispensabilidade*⁴⁷ para ou reposição da paz pública ou manutenção da ordem e tranquilidades públicas num *estado de emergência*, assim como para apoio à persecução criminal por meio de uma missão ou operação policial criminal. Só quando a polícia com a sua estrutura global é insuficiente para fazer frente a uma situação de ordem e tranquilidade pública e seja decretado o estado de emergência, sob pena de se gerar o caos e se delatar a ordem jurídico-constitucional democrática, ou só quando os meios materiais ao dispor da polícia de ordem e tranquilidade pública ou polícia criminal se mostrem insuficientes no plano operacional, só nestes cenários, é que se pode falar em indispensabilidade e excepcionalidade de intervenção das forças armadas no quadro da segurança interna. Interpretação contrária não só viola a Constituição democrática e compromissória, como representa um retrocesso civilizacional.

A intervenção das forças armadas na segurança interna sob o comando e direção das polícias implica que se proceda no respeito do princípio da *proporcionalidade* [adequação, exigibilidade e razoabilidade] de intervenção humana e de meios materiais. Os meios humanos e materiais de intervenção das Forças Armadas sob comando e direção das Polícias devem ser *adequados* aos fins a prosseguir com a atividade da polícia no caso concreto. O recurso a esses meios deve mostrar-se *exigível* e necessário para que o fim a prosseguir no caso concreto seja alcançado. A intervenção deve recorrer aos meios que sejam *razoáveis* para se obter

⁴⁷ Neste sentido o nosso *Segurança. Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Lisboa: Âncora Editora. 2013, p. 17.

o fim da atividade policial no caso concreto: se este pode ser alcançado com meios menos onerosos para os direitos e liberdades dos cidadãos não se mostra justificável que se optem por meios humanos e materiais mais onerosos e restritivos.

A decisão dos meios a utilizar cabe ao responsável policial que comanda ou dirige a operação ou a atividade policial porque lhe pertence a legitimidade pela atribuição e competências originárias e porque é sobre ele que recai toda a responsabilidade da operação ou da atividade policial. A decisão pertence, desta feita, à autoridade de polícia ou autoridade de polícia criminal material e territorialmente competente que comunicará com o Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna a quem cabe coordenar a cooperação das forças armadas com as polícias, em especial com as forças e serviços de segurança.

A intervenção das Forças Armadas na segurança interna só ocorre num quadro de cooperação e, a par dos vectores e princípios apresentados, sob a égide do princípio da *subsidiariedade*⁴⁸. É um princípio da Doutrina Social da Igreja⁴⁹ que deve reger a governação dos Estado democráticos em geral⁵⁰ e que foi adoptado como princípio de

⁴⁸ Como já escrevêramos em *Segurança. Um Tópico Jurídico em Reconstrução* (p. 17), quando falamos da intervenção do Estado.

⁴⁹ Veja-se a encíclica *Quadragesimo Anno* do Papa Pio XI.

⁵⁰ É este o pensamento de D. MANUEL CLEMENTE. *Porquê e Para quê? Pensar com esperança o Portugal de hoje*. Lisboa: Assírio Alvim. 2010, p. 80, quando analisa a Encíclica *Veritas in Caritate* de Bento XVI, de 29 de junho de 2009, que apresenta a subsidiariedade como “um princípio idóneo para governar a globalização e orientá-la para um verdadeiro desenvolvimento humano”, para que não se gere “um perigoso poder universal de tipo monocrático”, porque a globalização necessita “de autoridade, enquanto põe o problema de um bem comum global a alcançar; mas tal autoridade deverá ser organizada de modo subsidiário e poliárquico, seja para não lesar a liberdade, seja para resultar concretamente eficaz”. Cfr. BENTO VI, *Caritas in Veritate*, n.º 57, *apud* MANUEL CLEMENTE. *Porquê e Para quê? Pensar com esperança o Portugal de hoje*. p. 81.

construção da União Europeia e integrado (adicionado) como princípio estrutural do Estado português na terceira revisão constitucional (1992) no art. 6.º da Constituição.

A intervenção das forças armadas na segurança interna, tendo em conta a sua natureza e a sua preparação militar, cuja preparação não é igual nem pode e deve ser igual à preparação das polícias, só é admissível em tempo de paz pública no quadro da subsidiariedade e apenas no plano dos meios materiais e dos meios humanos manobrados dos mesmos. Esta intervenção das forças armadas ocorre o âmbito correlativo entre a subsidiariedade e a solidariedade na prossecução do bem comum – liberdade e segurança da comunidade – sob pena de termos uma *subsidiariedade sem solidariedade* e decairmos “no particularismo social” ou *solidariedade sem subsidiariedade* e decairmos “no assistencialismo que humilha o sujeito necessitado”⁵¹.

A intervenção das forças armadas na segurança interna em tempo de paz pública – excluimos os cenários de estado de sítio e de estado de emergência – só pode ser admitida segundo o prisma da subsidiariedade e a solicitação da polícia necessitada do apoio que deve ser solidário.

⁵¹ Cfr. BENTO VI, *Caritas in Veritate*, n.º 58, apud MANUEL CLEMENTE. *Porquê e Para quê? Pensar com esperança o Portugal de hoje*. p. 82.

IV

POLÍCIA NACIONAL – BREVES APONTAMENTOS

17. Urge responder à questão: a Constituição portuguesa admite o modelo de polícia nacional? Esta é uma questão que se impõe responder e esclarecer e não apontar a Constituição como o diploma legal que limita, que restringe a evolução económico-financeira, a evolução estrutural e que «não acompanha a realidade».

A CRP de 1976 não afasta qualquer modelo de polícia nem qualquer modelo de sistema de segurança interna desde que este seja o espaço de ação da polícia. A CRP de 1976 é uma Constituição atual. Reforçamos que são as leis e decretos-lei que devem estar de acordo com a Constituição e não o contrário.

O art. 272.º da CRP é uma norma aberta e condicional: aberta, porque não afasta qualquer modelo de organização nacional de polícia – plural, dual, nacional unificado e nacional diversificado –, e condicional, porque, desde 1982, impõe a condição do modelo ser apenas composto por elementos policiais ou estruturas com natureza, formação e função policial.

É condicional, ainda, por impor que a organização e o funcionamento das polícias, que são forças de segurança, estejam submetidos aos princípios de *reserva de lei* e de *precedência de lei*⁵², ou seja, que sejam aprovados por Lei ou por Decreto-lei com autorização legislativa da Assembleia da República.

No plano funcional, a Constituição subordina todo e qualquer modelo de polícia às condições impostas pela Constituição que

⁵² Cfr. n.º 4 do art. 272.º, al. u) do art. 164.º e al. b) do n.º 1 do art. 165.º da CRP.

designamos de cláusulas condicionais gerais: subordinação à *Constituição* e à *legalidade democrática*, por força do n.º 2 e n.º 4 do art. 272.º, do n.º 1 do art. 266.º, do n.º 2 do art. 3.º, todos em hermenêutica sistemática com o art. 18.º da CRP; subordinação ao princípio da *prossecução do interesse público, bem comum*, como direito e dever de todos os cidadãos, em especial dos entes responsáveis por prosseguir a segurança interna, por força do n.º 1 do art. 272.º e n.º 1 do art. 266.º da CRP; subordinação ao princípio da *proporcionalidade ou da proibição do excesso* em toda a dimensão constitucional funcional do modelo policial a adotar, por força do n.º 2 do art. 272.º, do n.º 2 do art. 266.º e do n.º 2 e n.º 3 do art. 18.º da CRP; subordinação ao princípio da *indisponibilidade das atribuições e das competências* de cada órgão e serviço, melhor, de cada unidade orgânica e funcional policial [princípio aferido da Constituição formal como rosto da Constituição material]⁵³; e subordinação ao princípio da prevenção em sentido amplo – a Polícia, em qualquer modelo que seja implementado, tem de ter na sua coluna vertebral a prevenção do perigo, do risco, da lesão de bens jurídico [sendo os mais pertinentes os dignos de tutela jurídico-criminal], dos efeitos colaterais da lesão de bens jurídicos, da prevenção geral e especial [repressão criminal, em que coadjuvam as autoridades judiciárias], e da prevenção científica [estudo dos fenómenos de modo a auxiliar os operacionais a prevenir os perigos futuros]⁵⁴.

18. O modelo de Polícia nacional não está vedado pela Constituição portuguesa. E o modelo nacional pode ser unificado ou de corpo único – como o descrevemos na globalidade em outro estudo [territorial, material

⁵³ Quanto a este princípio o nosso *Do Ministério Público e da Polícia. Prevenção Criminal e Ação penal como execução de uma Política Criminal do ser Humano*. Lisboa: UCE, 2013, pp. 268-276.

⁵⁴ Quanto a este assunto o nosso *Do Ministério Público e da Polícia...*, pp. 325-326.

e funcional]⁵⁵ – e pode ser diversificado ou duplicidade de corpos identificados e determinados com uma única cabeça diretiva.

O modelo nacional diversificado implica que as *atribuições* e as *competências* de cada um dos corpos de polícia sejam com clareza e honestidade *identificadas* e *determinadas* em Lei da Assembleia da República e a violação das mesmas seja submetida a uma *efetiva responsabilidade* e não a mera apreciação da responsabilidade.

Este desafio deve ser levado a cabo dentro da arquitectura constitucional e nunca fora da mesma, assim como dentro da arquitectura supranacional, em especial europeia, como se retira do Tratado de Funcionamento da União Europeia⁵⁶, que, na linha tradicional firmada em 1992, separa, com clareza, os Assuntos de Justiça e Segurança (JAI) da Política de Segurança e Defesa Externa (PESD).

A identificação e a determinação das atribuições e competências de cada corpo ou unidade policial do modelo de polícia nacional diversificado só perduraria se fosse acompanhado de previsão de *responsabilidade* dos que violem as respetivas atribuições e competências, caso contrário iremos de novo sentir os conflitos vivenciados ao longo da história.

Esta *responsabilidade* não recai no campo das zonas neutras de intervenção inicial e de deveres funcionais de assegurar todo o cenário até ao momento de entrada do corpo ou unidade policial responsável pela ação concreta. A responsabilidade de que falamos recai sobre as situações de violação clara de atribuição e competência após a clarificação do corpo ou unidade de polícia originariamente competente para a ação concreta.

⁵⁵ Cfr. o nosso *Segurança. Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. pp. 11-20.

⁵⁶ Cfr. artigos 67.º a 89.º do TFUE.

Acresce, para finalizar, que, mesmo no quadro deste modelo de polícia, a intervenção das forças armadas na segurança interna em tempo de paz obedece aos vetores e princípios já expostos. A mudança de modelo não afeta a teleologia e a axiologia subjacente a todo o nosso pensamento. Mantemos na íntegra os mesmos valores e fins que subjazem à epistemologia que rege a nossa tese de se respeitar a Constituição democrática e compromissória.

Versão Final

Monte do Giestal (Cova do Gato), 1 de agosto de 2013