

***INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES***

***CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO***

***2011/ 2012***



**TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL**

**SEGURANÇA INTERNA:  
POLÍCIAS NACIONAIS; POLÍCIAS MUNICIPAIS E  
SEGURANÇA PRIVADA.**

O TEXTO CORRESPONDE A UM TRABALHO ELABORADO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS E DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.

***Pedro Manuel Sequeira Estrela Moleirinho***  
***Major de Cavalaria da GNR***



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**SEGURANÇA INTERNA:  
POLÍCIAS NACIONAIS; POLÍCIAS MUNICIPAIS E  
SEGURANÇA PRIVADA.**

**PEDRO MANUEL SEQUEIRA ESTRELA MOLEIRINHO  
MAJ CAV GNR**

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 2011/ 2012.

(Versão provisória)

Lisboa, 2012.



# **INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

## **SEGURANÇA INTERNA: POLÍCIAS NACIONAIS; POLÍCIAS MUNICIPAIS E SEGURANÇA PRIVADA.**

**PEDRO MANUEL SEQUEIRA ESTRELA MOLEIRINHO  
MAJ CAV GNR**

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 2011/ 2012.

Orientadora:

MAJ ENGAER Ana Rita Duarte Gomes Simões Baltazar

Lisboa, 2012.



## Dedicatória

*À Alexandra, ao Gonçalo e ao Francisco que  
continuam, com incondicional generosidade, a ser as  
luzes mais brilhantes e intensas no meu caminho!*



## **Epígrafe**

“Ser diferente

A única salvação do que é diferente é ser diferente até o fim, com todo o valor, todo o vigor e toda a rija impassibilidade; tomar as atitudes que ninguém toma e usar os meios de que ninguém usa; não ceder a pressões, nem aos afagos, nem às ternuras, nem aos rancores; ser ele; não quebrar as leis eternas, as não-escritas, ante a lei passageira ou os caprichos do momento (...).”

Agostinho da Silva,  
Diário de Alcestes (excerto) (Silva, 2010, p.87)



## **Agradecimentos**

*Porque a gratidão também se cumpre!*

*Ao Diretor e a todos os camaradas do CEM-C, em geral e aos da GNR, em particular:  
por este caminho e pelas etapas.*

*Aos entrevistados - Professor Doutor Nelson Lourenço; Juiz Desembargador Antero Luís; Major-General Carlos Chaves; Coronel Carlos Alves; Coronel Gervásio Branco; Coronel Jorge Esteves; Coronel Timóteo Pedroso; Superintendente Pedro Clemente; Tenente-Coronel João Alvélos e Capitão Bruno Ribeiro: pela elite do saber.*

*Aos companheiros Manuel Borlido Rocha e Reinaldo Saraiva Hermenegildo, distintos Oficiais e ilustres Professores da GNR na Academia Militar: pelas vírgulas da diferença.*

*À Major Ana Rita Baltazar, Orientadora desta empreitada: sobretudo pela confiança.*

*Aos eternos Cadetes Paulo Ferreira Calado e Miguel Cunha Raimundo: pela partilha de um sonho com 20 anos que “caminhamos desde Ourique” e que ficou por realizar.*

*Aos meus pais, Maria José e Armando: pela proximidade que fomos adquirindo com a minha maturidade.*

*Ao meu País: que, mesmo durante um fado conturbado da sua história me possibilitou aumentar o conhecimento e descobrir novos horizontes.*

*A todos: espero ter engenho para retribuir o investimento, apenas para que se cumpra o destino...*



## Índice

Dedicatória .....	II
Epígrafe .....	III
Agradecimentos.....	IV
Resumo .....	IX
<i>Abstract</i> .....	XI
Palavras-chave .....	XIII
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos.....	XIV
Introdução .....	1
1. Polícias Nacionais – As Forças de Segurança .....	6
a. A Guarda Nacional Republicana .....	6
b. A Polícia de Segurança Pública .....	11
2. Polícias Municipais.....	13
3. Segurança Privada .....	17
4. A coordenação do Sistema de Segurança Interna .....	21
a. Vulnerabilidades e disfunções .....	32
5. Apresentação e discussão dos resultados .....	38
a. Resposta às questões derivadas .....	38
b. Teste de hipóteses.....	41
c. Questão Central .....	43
Conclusão .....	49
Bibliografia.....	54
Anexos .....	A-1
Anexo A – Descrição do Tema .....	A-1
Anexo B – Corpo de conceitos.....	B-1
Apêndices .....	1-1
Apêndice 1 – Linha de Orientação Metodológica.....	1-1



<b>Apêndice 2 – Guião de Entrevista.....</b>	<b>1-2</b>
<b>Apêndice 3 – Segurança Interna .....</b>	<b>1-2</b>
<b>(1)..O Direito Fundamental à Segurança.....</b>	<b>1-2</b>
<b>(2) Da Segurança à Segurança Interna.....</b>	<b>1-3</b>
<b>(3) Sistemas e Modelos Policiais.....</b>	<b>1-4</b>
<b>(4) Segurança Interna em Portugal.....</b>	<b>1-5</b>
<b>Apêndice 4 – As principais distinções entre a GNR e a PSP.....</b>	<b>1-11</b>
<b>Apêndice 5 - Serviços de Segurança contemplados na LSI.....</b>	<b>1-12</b>
<b>(1) A Polícia Judiciária.....</b>	<b>1-12</b>
<b>(2) O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.....</b>	<b>1-14</b>
<b>(3) O Serviço de Informações de Segurança.....</b>	<b>1-15</b>
<b>(4) A Autoridade Marítima Nacional.....</b>	<b>1-16</b>
<b>(5) O Sistema da Autoridade Aeronáutica.....</b>	<b>1-18</b>
<b>Apêndice 6 – Outras entidades não previstas na Lei de Segurança Interna .....</b>	<b>1-19</b>
<b>(1) O Corpo de Guarda Prisional.....</b>	<b>1-19</b>
<b>(2) A Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.....</b>	<b>1-19</b>
<b>(3) Os Guardas-noturnos.....</b>	<b>1-19</b>
<b>Apêndice 7 – Os Contratos Locais de Segurança .....</b>	<b>1-20</b>



## **Índice de Tabelas**

Tabela 1 – Tarefas UMCSSI .....	45
Tabela 2 – Aspetos iniciais UMCSSI .....	46



## Índice de Figuras

Figura 1 – Sistema de Forças Nacional.....	7
Figura 2 – Princípio do emprego progressivo dos meios .....	8
Figura 3 – Empenhamento progressivo da MSU durante as crises .....	8
Figura 4 – <i>Gendarmeries around the world</i> .....	10
Figura 5 – Organograma da GNR.....	11
Figura 6 – Organograma da PSP .....	12
Figura 7 – Total de efetivos da GNR e da PSP <i>versus</i> efetivos da segurança privada .....	17
Figura 8 – O Sistema de Segurança Interna Português .....	21
Figura 9 – A geometria variável do SSI.....	26
Figura 10 – Análise de conteúdo dos Programas do Governo .....	31
Figura 11 – Proposta de Modelo de Coordenação do SSI .....	45
Figura 12 – Organograma da PJ .....	14
Figura 13 – Organograma do SEF .....	15
Figura 14 – Organograma do SIS .....	16
Figura 15 – Organograma da DGAM .....	18
Figura 16 – Organograma do INAC .....	18



## **Resumo**

No presente trabalho tivemos como área de estudo mais abrangente a Segurança Interna, nas suas dimensões de: Polícias Nacionais; Polícias Municipais e Segurança Privada. Em concreto, abordámos as características globais desta atividade e o carácter distintivo das suas dimensões, em que explorámos, com superior acuidade e profundidade, as suas principais vulnerabilidades e disfunções. Baseados numa perspetiva sistémica, global e holística, detivemo-nos especificamente na componente da coordenação e colaboração dos vários atores do Sistema de Segurança Interna (SSI) Português.

Como metodologia adotámos a pesquisa bibliográfica em obras de referência e legislação enquadrante, recorrendo também à análise da imprensa diária, escrita e outra. Por outro lado, numa fase inicial, socorremo-nos ainda da realização de entrevistas exploratórias e posteriormente, numa fase de consolidação, de entrevistas a entidades que detêm especiais responsabilidades no atual SSI.

Ainda que marginalmente também explorámos outros estudos conexos que utilizaram os questionários e entrevistas validados.

Como resultados dignos de realce, além de outros, cremos imperioso apontar o carácter particular do Sistema nacional: centralizado, pluralista – dual e fragmentado, a que acrescem um conjunto significativo de mecanismos de coordenação, de que se destaca a figura do Secretário – Geral do SSI, a quem é atribuída um leque alargado de competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional de um Sistema assente num modelo de geometria variável.

Da avaliação feita ao Sistema, numa ótica de coordenação, as opiniões não são unânimes. Se, por um lado, se advoga que a profusão de entidades e órgãos de coordenação compromete o desempenho global do Sistema, por outro, também se assinala a riqueza da diversidade e grau de especialização do nosso Sistema, que apresenta resultados assinaláveis na ótica da criminalidade. Porém, existe alguma unanimidade ao afirmar-se que subsiste uma necessidade premente de otimização do Sistema, que exigirá sempre a montante um conjunto de medidas, para lá da “mera” coordenação.

Materializámos as conclusões do nosso trabalho, tal como pretendido, através de uma proposta de modelo de coordenação do SSI. Optámos por manter a estabilidade do



Sistema num momento de grande turbulência nacional e internacional, mas conscientes de que, ainda assim, é possível maximizar meios, minimizando recursos.

Apontámos como rumo, antes de mais, a criação de uma estrutura que, inicialmente, identificasse e avaliasse, com rigor técnico e seriedade objetiva, os aspetos relacionados com a coordenação do Sistema: a Unidade de Missão para a Coordenação do SSI. Unidade esta que, em simultâneo, deveria fazer também o levantamento conducente à criação de uma estrutura de coordenação que designámos de Centro Coordenador da Atividade Policial, o qual deveria ter na sua subordinação um Centro de Fusão de Informações Policiais, este com relações de ligação, apenas para monitorização da atividade desenvolvida pela Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal. Estariam também na dependência do Centro Coordenador as Células Coordenadoras Distritais da Atividade Policial, numa ótica de descentralização e proximidade aos seus destinatários.

Para alcançarmos este propósito baseámo-nos nas vulnerabilidades identificadas transversalmente pelos vários autores contemplados no estudo e recorreremos às “boas práticas” nacionais e internacionais neste múnus tão específico das estruturas de coordenação dos SSI.

Relevamos que mais importante que a coordenação será sempre prevenir e identificar os impulsos de descoordenação.



## ***Abstract***

The present work had as larger study area the Homeland Security in its dimensions: National Police, Municipal Police and Private Security. In particular, we addressed the characteristics of this activity and the overall distinctive character of its dimensions, exploring with greater accuracy and depth its main vulnerabilities and dysfunctions. Based on a systemic, global and holistic perspective, we studied with more detail the specific component of coordination and collaboration in the various actors of Portuguese Homeland Security System (HSS).

As methodology we adopted to search in the reference literature and framing legislation, including resource to analysis of daily press, written and other. Besides, in an early stage of our preliminary work, we searched for help in conducting exploratory interviews and later, on a consolidation phase, in interviewing entities who hold special responsibilities in the current HSS.

Though marginally, we also explored other related studies that used validated questionnaires and interviews.

As results worth mention, among others, we must notice the particular character of the national system: centralized, pluralist – dual and fragmented, to which significant number of coordination mechanisms are added, standing out the figure of the Secretary – General of the HSS, to whom is assigned a wide range of skills of coordination, direction, control and operational command of a system based on a variable geometry model.

Regarding the evaluation of the system, under a coordination perspective, the views are not unanimous. On the one hand, if it is argued that the agencies and coordinating bodies proliferation affects the overall performance of the system, on the other, it is also highlighted the diversity richness and specialization of our System, which shows remarkable results in the perspective of crime. However, there is consensus around the affirmation that there remains a pressing need to optimize the System, which will always require a set of measures beyond "mere" coordination.

We materialized the conclusions of our work, as intended, through a proposal of a coordination model to the HSS. We have chosen to maintain the stability of the System in a time of great national and international turmoil, but aware that despiteless we can maximize means while minimizing resources.



First of all, we suggested the creating of a structure that should initially identify and evaluate the coordination aspects of the System with technical rigor and seriousness objective: the Mission Unit for the Coordination of HSS. This Unit should simultaneously make the survey leading to the creation of a coordination structure that we designated Law Enforcement Coordinating Center, which should have under its subordination a Police Intelligence Fusion Center with connection relations, dedicated only to monitoring the activity performed by the Platform for the Exchange of Criminal Intelligence. The District Law Enforcement Coordination Cells would also be dependent on the Coordinating Center, in a decentralization and proximity perspective to its recipients.

To achieve this purpose we relied on the identification of vulnerabilities made by the various authors mentioned in the study and called upon the "best practices" in national and international coordination structures of the HSS.

We point out that even more important than coordination is to identify and prevent the mismatch pulses of the system.



## **Palavras-chave**

- Segurança Interna;
- Polícia;
- Governança da segurança;
- Coordenação;
- Colaboração.



## **Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos**

AJ – Autoridade Judiciária

Al. – Alínea

AM – Academia Militar

AMN – Autoridade Marítima Nacional

AR – Assembleia da República

Art.º – Artigo

CAV – Cavalaria

CCAP – Centro Coordenador da Atividade Policial

CCOPC – Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal

CDS-PP – Centro Democrático Social-Partido Popular

CEM-C – Curso de Estado-maior Conjunto

CEMGFA – Chefe de Estado-maior General das Forças Armadas

Cf. – Conforme, confronto

CG – Comando Geral/ Comandante Geral

CPOS – Curso de Promoção a Oficial Superior

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSP – Conselho de Segurança Privada

CSSI – Conselho Superior de Segurança Interna

DCIAP – Departamento Central de Investigação e Ação Penal

DGSP – Direcção-Geral dos Serviços Prisionais

DIAP – Departamento de Investigação e Ação Penal

DL – Decreto-lei

DSP – Departamento de Segurança Privada

EG – Escola da Guarda

ENGAER – Engenheiro Aeronáutico

f. – Feminino

FA – Forças Armadas

fem. sing. – Feminino-singular

FS – Forças de Segurança

FSS – Forças e Serviços de Segurança



GC – Governo Constitucional  
GCS – Gabinete Coordenador de Segurança  
GNR – Guarda Nacional Republicana  
GOP – Grandes Opções do Plano  
H – Hipótese  
HSS – *Homeland Security System*  
IESM – Instituto de Estudos Superiores Militares  
INAC – Instituto Nacional de Aviação Civil  
ISCPSI – Instituto Superior de Ciências Polícias e Segurança Interna  
ITP – Incidente Tático-Policial  
L – Lei  
LISIOPC – Lei da Interoperabilidade entre Sistemas de Informação dos Órgãos de Polícia Criminal  
LO – Lei Orgânica  
LOIC – Lei de Organização da Investigação Criminal  
LSI – Lei de Segurança Interna  
MAI – Ministério da Administração Interna/ Ministro da Administração Interna  
MAJ – Major  
MD – Ministério da Defesa  
MJ – Ministério da Justiça  
MP – Ministério Público  
MSU – *Multinational Specialized Unit*  
NEP – Norma de Execução Permanente  
Of. – Ofício  
OFFS - Organização das Forças e Serviços de Segurança  
OP – Ordem Pública  
OPC – Órgão de Polícia Criminal  
p. – Página  
PCCCOFSS – Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança  
PD – Pergunta Derivada  
PGR – Procuradoria-Geral da República/ Procurador-Geral da República  
PJ – Polícia Judiciária



PM – Polícia Marítima/ Polícia Municipal

Port. – Portaria

PP – Pergunta de Partida

PR – Presidente da República

PSP – Polícia de Segurança Pública

QC – Questão Central

RASP – Relatório Anual de Segurança Privada

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

s. – Substantivo

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SG – Secretário-geral

SGSSI – Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna

SI – Segurança Interna

SICOP – Sistema de Coordenação Operacional

SIIC – Sistema Integrado de Informação Criminal

SIRESP – Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal

SIRP – Sistema de Informações da República Portuguesa

SISI – Sistema Integrado de Segurança Interna

SNPM – Sindicato Nacional das Polícias Municipais

SP – Segurança Privada

SPCE – Sistema de Proteção Civil e Emergência

ss. – Seguintes

SSI – Sistema de Segurança Interna

TI – Tecnologias de Informação

TII – Trabalho de Investigação Individual

tr. – Transitivo

UC – Unidade Curricular

UCAT – Unidade de Coordenação Antiterrorista

UMCSSI – Unidade de Missão para a Coordenação do SSI

v. – Verbo



## Introdução

Num momento e contexto de extrema turbulência, transversal a todos os sectores da sociedade, em geral, e da administração pública, em particular, exigem-se novas abordagens à Governação.

Hoje, talvez mais do que nunca, exige-se “fazer mais com menos”, varrendo, eventualmente, dogmas e práticas reiteradas no tocante à gestão do bem público, do qual não podemos excluir as questões relativas à segurança, mormente à segurança interna.

Nesta área tão específica, consideramos que os instrumentos de coordenação e colaboração permitem atingir padrões de eficiência e eficácia mais adequados ao cumprimento dos objetivos gerais do SSI em Portugal.

A temática da segurança interna (SI) tem sido largamente debatida, aquém e além-fronteiras. Segundo alguns, com pouca profundidade e rigor académicos e até com alguma carga de aproveitamento político na procura do voto imediato, com o fito único de alterar apenas o sentimento de insegurança conjuntural, sem as correspondentes medidas estruturais de atualização adequadas ao cumprimento da real promoção da segurança.

No que tange ao panorama nacional, cremos existir efetivamente algum défice de estudos e doutrina, comparativamente com outros estados, mormente os comunitários, contexto cultural e económico em que nos inserimos. Facto que somos tentados a atribuir a um incipiente debate promovido nos escassos fóruns da especialidade. Quando é suscitado o interesse, normalmente, recorre-se a elementos já profundamente discutidos e sistematizados além-fronteiras e estabelecem-se simplesmente analogias na implementação.

Não obstante, embora a contraciclo, as questões relativas à temática da segurança já têm vindo a despertar entre nós alguma curiosidade, ficando por apurar o seu real alcance e consequências.

Neste particular, relevamos os estudos mais institucionais conducentes à atual Lei de Segurança Interna (LSI)<sup>1</sup>, bem como de outro enquadramento legal, de que salientamos as orgânicas de algumas Forças e Serviços de Segurança (FSS); a par de certos trabalhos académicos que algumas editoras têm timidamente trazido à estampa.

---

<sup>1</sup> Cf. L n°53/ 2008, de 29 de agosto.



É, pois, à luz das condições e vetores supra identificados que vamos explorar a questão candente da SI, abordagem que pretendemos de inquestionável factualidade e rigor científico, considerando que, salvo melhor entendimento, o trabalho de investigação ora proposto – “Segurança interna: Polícias Nacionais; Polícias Municipais e Segurança Privada”, bem como respetiva descrição – apresenta extrema pertinência e a temática carece de estudo académico aprofundado, permitindo ainda abordagens diversas e mais atualizadas. A adequabilidade do atual SSI, mormente o seu número de atores, as respetivas competências, as práticas de cooperação institucional e dos correspondentes mecanismos de coordenação, são as indagações que nos inquietam e nos impelem ao arrojo desta empreitada, fazendo-nos centrar na área da SI, principalmente no tocante aos seus mecanismos de coordenação e colaboração com o objetivo último de “propor um modelo de coordenação e colaboração que respeite as idiossincrasias dos vários corpos que contribuem para a SI Nacional” e que permita maximizar meios, minimizando recursos.

Atualmente, na decorrência de recente alteração legislativa, o SSI apresenta na sua arquitetura algumas inovações estruturantes, das quais a introdução da figura do Secretário-geral do Sistema (SGSSI) é comumente considerada a mais marcante.

O Sistema apresenta uma geometria variável com diversos atores, atribuindo-se a cada um competências gerais, transversais aos restantes atores e também competências reservadas. Salieta-se que nas respetivas orgânicas é contemplado o dever de colaboração entre si.

Vamos, pois, concentrar a nossa atenção nas principais FSS nacionais, nas polícias municipais e na segurança privada de referência, procurando na nossa investigação identificar e avaliar os mecanismos de coordenação e colaboração daqueles atores, sejam formais ou informais.

Em termos de delimitação temporal, a presente investigação focar-se-á essencialmente na última reforma do SSI, materializada fundamentalmente na LSI e nas Leis Orgânicas da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Polícia de Segurança Pública (PSP).

Analisaremos ainda a situação atual alicerçada na mudança de ciclo político, materializada institucionalmente no Programa do atual Governo e nas Grandes Opções do Plano (GOP).

Como principais limitações relevamos a vastidão dos elementos propostos no descritivo do tema, os quais nos dificultaram, de sobremaneira, a delimitação da análise e



nos impossibilitaram explorar mais a dimensão internacional em termos de estudo comparado. Por outro lado, as limitações de extensão obrigaram-nos ainda a remeter para Apêndice toda a parte de enquadramento concetual pertinente ao direito fundamental à segurança e aos sistemas e modelos policiais, que entendemos ser o alicerce onde assentou a análise e estudo que efetuámos e, por isso, imprescindível. Outro tanto, ocorreu com a caracterização da SI em Portugal, premissa de ancoragem da questão da coordenação e colaboração do SSI nacional.

Considerando o objetivo principal da presente investigação e procurando materializar uma proposta de modelo de coordenação e colaboração, importa afirmar que tal implica, lógica e necessariamente, alguma análise prospetiva, ainda que incipiente e de curto/ médio prazo.

Na tentativa de melhor cumprirmos aquele objetivo nas suas várias dimensões, delimitámos um conjunto de objetivos específicos sequenciais, do geral para o particular, que nos permitissem com propriedade construir o caminho, que pretendemos seguro e consequente, para reunir a informação ajustada a propor então o modelo de coordenação e colaboração pretendido.

O primeiro objetivo específico consistiu em verificar se existem particularidades distintivas entre as polícias nacionais, as polícias municipais e a segurança privada; para sequencialmente identificarmos quais as vulnerabilidades de cada uma *per se*, bem como formas de as minimizar, constituindo-se estes como segundo e terceiro objetivos, respetivamente.

Procuramos com o quarto objetivo indagar se existem demasiadas polícias no nosso país.

Esperámos que através deste conhecimento inicial conseguíssemos, por fim, canalizar o nosso estudo para a área particular da coordenação e da colaboração, verificando, também, se existe sobreposição de competências das polícias.

Salientamos que foi nosso propósito ao longo de todo o percurso identificar outras linhas de investigação conexas que melhor nos pudessem auxiliar a atingir o objetivo principal, aferindo ainda, com constância, o rumo a tomar.

Foi realizada uma abordagem interdisciplinar, com recurso às metodologias próprias das ciências sociais e humanas, com particular destaque para a metodologia qualitativa. Assim, foi adotado o modelo de análise fundamentado no método hipotético-



dedutivo: partindo da formulação de determinadas hipóteses foram operacionalizados os conceitos em análise, com vista à sua validação.

Sistematizando, em termos metodológicos e pelo contexto até aqui apresentado, considerámos ajustado fixar a seguinte Pergunta de Partida (PP): Que modelo de coordenação do Sistema de Segurança Interna Português permite maximizar meios, minimizando recursos?

Em complemento à tentativa de compreensão do tema, adotámos cinco Perguntas Derivadas (PD).

À Pergunta de Partida também confrontámos algumas Hipóteses (H) de resposta, que considerámos adequadas para nos auxiliarem a traçar o caminho a seguir relativamente à pesquisa, com o fito de serem, por fim, confirmadas ou infirmadas.

Apresentamos no Apêndice 1 o mapa da Linha de Orientação Metodológica, que melhor auxilia na sistematização e compreensão.

Ainda no tocante à componente metodológica do trabalho de investigação procurámos seguir o estabelecido no manual de Quivy & Campenhout (1998).

A investigação foi iniciada através de uma pesquisa a fontes bibliográficas, a fontes documentais normativas e com a realização de algumas entrevistas exploratórias não formais, abertas e casuísticas a: Coronel da GNR Carlos Alves, Reformado; Coronel da GNR Gervásio Branco, Juiz Militar; Coronel Timóteo Pedroso, 2º Comandante da EG; Coronel da GNR Jorge Esteves, Diretor de Operações da GNR; Superintendente Pedro Clemente, Diretor do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna; Tenente-Coronel do Exército João Alvélos, Docente Universitário; Capitão Bruno Ribeiro, Chefe de Divisão da Polícia Municipal de Sintra<sup>2</sup>.

De seguida, e recorrendo à mesma metodologia, complementámos esta recolha através de nova ronda, mais direcionada e formal, recorrendo à técnica de *Elite Interviewing*. Foram assim entrevistadas as seguintes entidades<sup>3</sup>: Professor Doutor Nelson Lourenço, Reitor da Universidade Atlântica; Juiz Desembargador Antero Luís, Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna; Major-General Carlos Chaves, Assessor de SEXA. O Primeiro-ministro para a Segurança Nacional<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Em outubro, novembro e dezembro de 2011 e janeiro e fevereiro de 2012.

<sup>3</sup> Vide em Apêndice 2 – O Guião de Entrevista de referência.

<sup>4</sup> Em janeiro, fevereiro e março de 2012.



Completámos finalmente o trabalho de campo, recorrendo a questionários validados de outros estudos conexos, que nos proporcionaram dados que nos auxiliaram na aferição das linhas de conclusão.

Assim, partindo do já referido enquadramento concetual e descrição da SI em Portugal (v. Apêndices), no primeiro capítulo apenas abordámos no âmbito das Polícias Nacionais as Forças de Segurança (FS) – GNR e PSP, passando de seguida pela proximidade das polícias municipais, desembocando na emergente atividade da segurança privada. Por fim, abordamos o cerne da questão: a coordenação e colaboração do SSI nacional.

Tal como exige o protocolo, culminamos todo este ensaio com um “prestar de contas”, materializado na humilde proposta de um modelo de coordenação do Sistema.

Revelamos que algumas das temáticas abordadas nos anexos e apêndices, nomeadamente no tocante ao “Direito fundamental à segurança” e aos “Sistemas e Modelos policiais”, já foram anteriormente alvo do estudo que deu origem à Tese de Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Direito e Segurança pelo autor, apresentada na Faculdade de Direito da Universidade Nova, em janeiro de 2009. Assumimos como imprescindível revisitá-las nesta sede, embora com outra roupagem.

Ainda neste seguimento importa referir que, em abono do rigor científico, procurámos cumprir, em permanência, o devido distanciamento, eventualmente comprometido, pela qualidade de Oficial da Guarda, de que destacamos a Docência da Unidade Curricular (UC) de Organização das Forças e Serviços de Segurança (OFFS) ao 3º Ano do Curso de Oficiais da GNR na Academia Militar (AM).

Fomos, pois, observadores participantes mas imbuídos de um elevado sentido de isenção e rigor.



## 1. Polícias Nacionais – As Forças de Segurança

Conforme previsto no art.º 25º da LSI - “Forças e serviços de segurança”, exercem funções de segurança interna: a GNR, a PSP, a PJ, o SEF, o SIS e exercem ainda funções de segurança os órgãos da AMN e os órgãos SAA.

Devido às limitações de espaço e equilíbrio do corpo do trabalho vamos apenas deter-nos nas FS, tal como previsto exclusivamente nas LO do MAI, da GNR e da PSP.

Iremos caracterizá-las sucintamente segundo alguns dos seguintes aspetos: enquadramento no Sistema de Forças Nacional, definição e natureza, missões e atribuições específicas e organização. Para melhor completarmos o estudo apresentamos em Apêndices, porque imprescindível, as restantes FSS previstas na LSI (PJ, SEF, SIS, AMN e o SAA) e outras entidades aí não previstas (Corpo de Guarda Prisional, ASAE e Guardas-noturnos).

### a. A Guarda Nacional Republicana

A GNR sofreu a sua última reorganização no recente ano de 2007<sup>5</sup>, com a publicação da respetiva Lei Orgânica (LO)<sup>6</sup>, sendo estabelecido no seu art.º 1º, que “é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa”.

Como faz notar Carlos Branco (2010, p.242), se, por um lado, a GNR é pela sua natureza “um Corpo Militar, exercendo em tempo de paz, fundamentalmente, funções policiais”, esta sua missão, embora sendo a que “absorve a maior percentagem dos seus efectivos e a que é exercida a todo o tempo, não é a sua única missão”. Na verdade, como ainda frisa aquele autor, “a sua natureza de corpo militar e o facto de aos seus membros se aplicar o estatuto da condição militar” revelam uma “força com dupla função: militar e policial, o que a distingue e a individualiza, quer das outras forças militares, as Forças Armadas (FA), quer das forças policiais (as policias civis), e lhe atribui uma grande versatilidade, constituindo a sua verdadeira mais-valia”, gerando uma polivalência que “lhe dá riqueza e uma identidade própria”.

---

<sup>5</sup> Tal como estabelecido nos objetivos da RCM nº44/ 2007, de 6 de novembro.

<sup>6</sup> Cf. L 63/ 2007, de 6 de novembro.

É considerando a sua natureza única e a sua inserção no Sistema de Forças Nacional que alguns a designam de terceira força ou força de charneira (entre as FA e as forças de natureza civil)<sup>7</sup>. Esta sua peculiar idiossincrasia, que lhe empresta a sua real mais-valia, seja em território nacional, bem como ao nível das missões internacionais<sup>8</sup>, mostra-se adequada e oportuna no emprego e na transição entre o emprego da força pelas FA e das forças policiais civis menos musculadas.



Figura 1 – Sistema de Forças Nacional

Fonte: (Moleirinho, 2010)

<sup>7</sup> “O conceito de ‘terceira força’ carece de ser aprofundado. Não basta fazer passar a ideia de uma ‘polícia mais musculada’; não basta afirmar a ‘terceira força’ como militares em actividade policial. É indispensável que a ‘terceira força’ surja, aos olhos dos cidadãos e dos governantes, como uma resposta estratégica, tática e técnica aos problemas novos de segurança interna com que as sociedades se defrontam” (Pedroso, 2001, p.5).

<sup>8</sup> “Com base na experiência da Guarda Nacional Republicana em Timor, não parecem restar dúvidas que a designada ‘terceira força’, constituída por elementos das forças policiais de natureza militar e integrando os contingentes da CIVPOL, é um elemento cada vez mais decisivo nos vários processos de manutenção ou imposição da paz” Idem p.6.

A comunhão entre a doutrina militar e o regular desempenho da missão policial empresta à Guarda uma posição no uso gradual dos meios coercivos do Estado face ao nível de ameaça, conforme demonstrado na figura infra.



Figura 2 – Princípio do emprego progressivo dos meios

Fonte: (Branco, 2010)

A GNR pode atuar em todo o espetro da crise, conforme demonstrado infra.

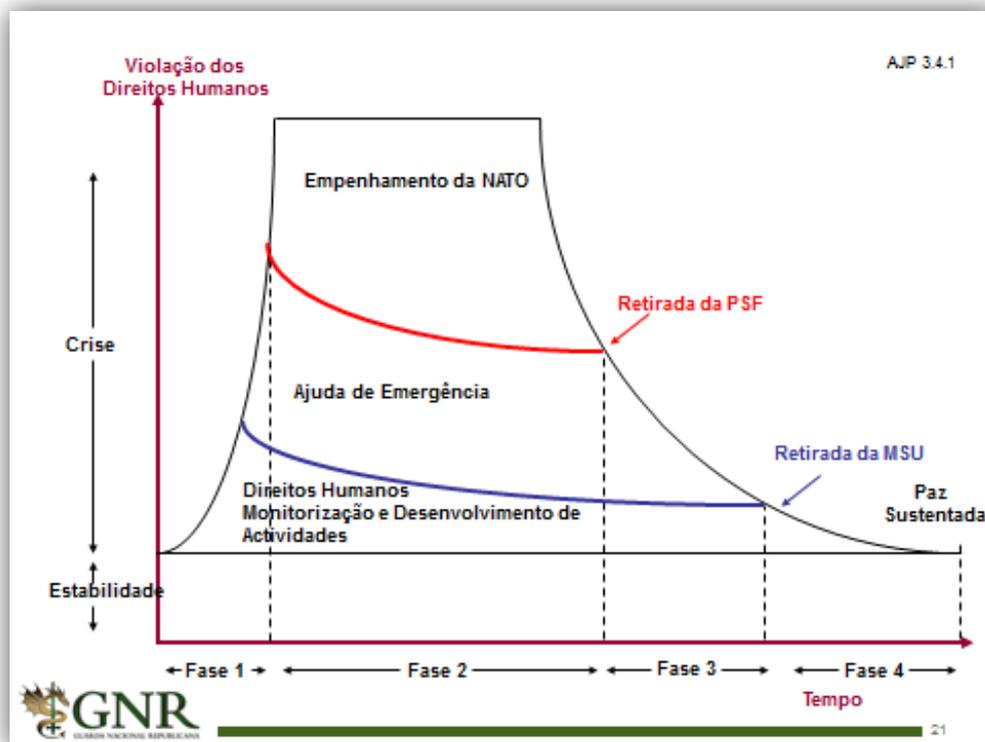


Figura 3 – Empenhamento progressivo da MSU durante as crises

Fonte: (Costa, 2012)



A Guarda tem como missão geral “ (...) no âmbito dos Sistemas nacionais de segurança e protecção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei”<sup>9</sup>.

A GNR “desenvolve a sua actividade operacional, actuando como Polícia Criminal, como Polícia Administrativa, como Polícia Fiscal e Aduaneira, como Polícia de Trânsito, como Polícia anti-económica, como Polícia de Intervenção e Ordem Pública, como Polícia Ambiental, como agente de Protecção Civil e como Polícia de vertente honorífica e Honras de Estado” (Guedelha, 2010, p.123).

As atribuições gerais<sup>10</sup> e específicas<sup>11</sup> da Guarda estão plasmadas no art.º 3º da sua LO, cuja análise permite constatar o seu alargado espectro de missões institucionais e diversidade de meios para as cumprir. Também reside aqui um dos seus elementos distintivos, em parceria com a sua alargada dispersão territorial, numa malha que cobre cerca de 94% do território nacional.

A GNR cumpre assim a sua missão em todo o território nacional, bem como no mar territorial <sup>12</sup> e abarca 53,8% da população residente, podendo ainda “prosseguir a sua missão fora do território nacional, desde que legalmente mandatada para esse efeito”<sup>13</sup>.

Relativamente à tutela, diremos que a Guarda tem uma dupla dependência do MAI e do MDN, sendo que geralmente “depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna”<sup>14</sup>, mas as suas forças são colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-maior General das Forças Armadas, através do seu comandante-geral, nos casos e termos (...) do regime do estado de sítio e do estado de emergência”<sup>15</sup>.

Salienta-se, neste particular ainda, que os seus Oficiais são formados na AM e, posteriormente, no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), ao nível do Curso de Promoção a Oficial Superior (CPOS) e do Curso de Estado-maior Conjunto (CEM-C). Relevamos que a instituição vai buscar as suas origens remotas à *Gendarmerie* Francesa, tal como outros Estados com quem nos identificamos culturalmente.

---

<sup>9</sup> Cf. art.º 1º, nº 2, da L 63/ 2007, de 6 de novembro.

<sup>10</sup> Cf. art.º 3º, nº 1, da L 63/ 2007, de 6 de novembro.

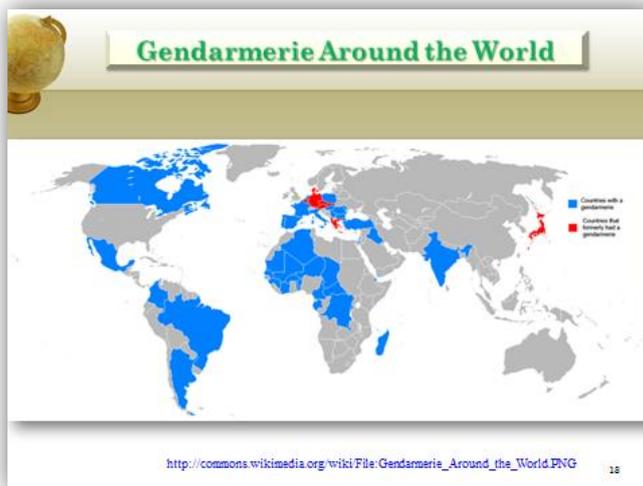
<sup>11</sup> Idem cf. art.º 3º, nº 2.

<sup>12</sup> Idem cf. art.º 5º, nº 1.

<sup>13</sup> Idem cf. art.º 5º, nº 5.

<sup>14</sup> Idem cf. art.º 2º, nº 1.

<sup>15</sup> Idem cf. art.º 2º, nº 2.



**Figura 4 – Gendarmeries around the world**

**Fonte: (Moleirinho 2010)**

Relevamos que a GNR “coopera com as demais FSS, bem como com as autoridades públicas, designadamente com os órgãos autárquicos e outros organismos, nos termos da lei”<sup>16</sup>.

Neste momento encontra-se no MAI para apreciação uma proposta de alteração à LO apresentada pelo Comando da Guarda. Esta proposta visa incorporar as lições identificadas após cerca de três anos de vigência daquela Lei, contemplando, resumidamente, a reorganização dos três comandos funcionais, reativação de quatro Brigadas Territoriais e reconstituição da Brigada Fiscal e da Brigada de Trânsito e ainda a criação de uma Brigada de Forças Especiais.

Consideramos adequado concluir a caracterização da Guarda secundando Carlos Alves (2008, p.239) ao afirmar que uma “instituição gendármica, como a GNR, para sobreviver num contexto de dualidade policial, terá de ser autónoma e específica como Terceira Força; gerir com cuidado uma vivência saudável dos seus valores tradicionais e manter relações flexíveis com a envolvente social; ser militar, recusando o militarismo e ser policial, precavendo-se do civilismo”.

A Guarda tem um total de cerca de 24.192 efetivos (Republicana, 2011, p.37). e o seguinte organograma institucional:

---

<sup>16</sup> Ibidem cf. art.º 6º, nº 1.

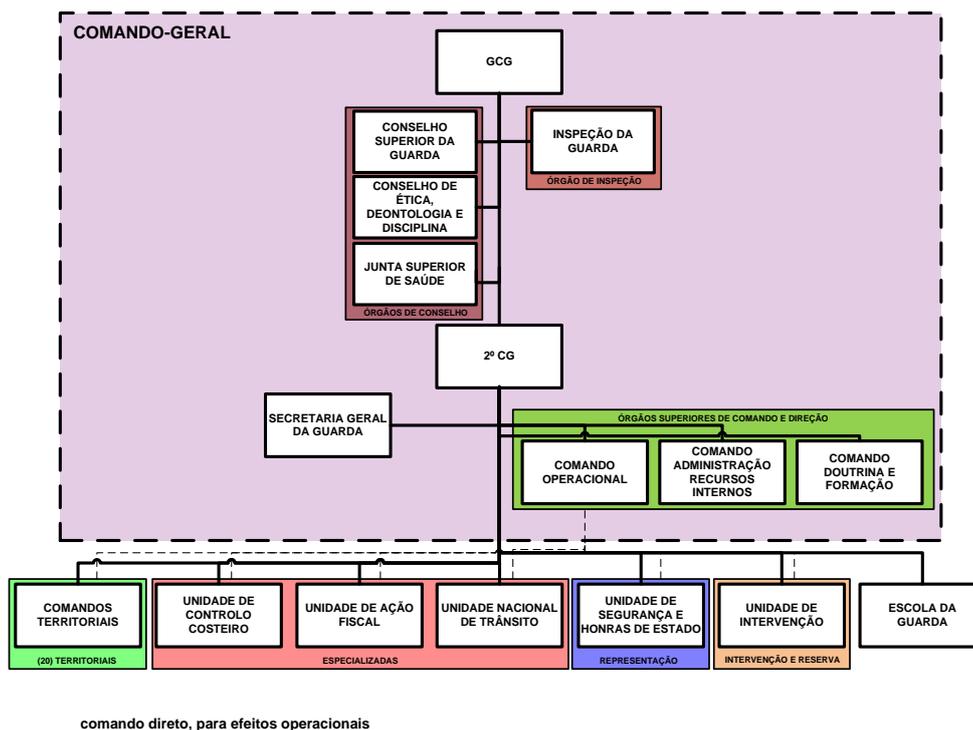


Figura 5 – Organograma da GNR

Fonte: (GNR, 2012)

## b. A Polícia de Segurança Pública

Tal com referido na sua LO, a PSP “é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa”<sup>17</sup> e tem como missão “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei”<sup>18</sup>.

“A PSP depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna e a sua organização é única para todo o território nacional”<sup>19</sup>.

As suas atribuições são elencadas no art.º 3º do seu diploma orgânico, podendo ser divididas em genéricas<sup>20</sup> e específicas<sup>21</sup>. Destacamos estas últimas, que, em resumo, se relacionam com: as armas e explosivos, a segurança privada, a segurança pessoal e os fenómenos de violência associada ao desporto.

<sup>17</sup> Cf. art.º 1º, n.º 1, da L 53/ 2007, de 31 de agosto.

<sup>18</sup> Idem cf. art.º 1º, n.º 2.

<sup>19</sup> Idem cf. art.º 2º.

<sup>20</sup> Idem cf. art.º 3º, n.º 2.

<sup>21</sup> Idem cf. art.º 3º, n.º 3.

A PSP também “coopera com as demais forças e serviços de segurança, bem como com as autoridades públicas, designadamente, com os órgãos autárquicos e outros organismos, nos termos da lei”<sup>22</sup>.

A PSP tem um efetivo de cerca de 23.000 elementos. (Pública, 2011, p.7)  
Apresentamos infra o organograma da PSP.

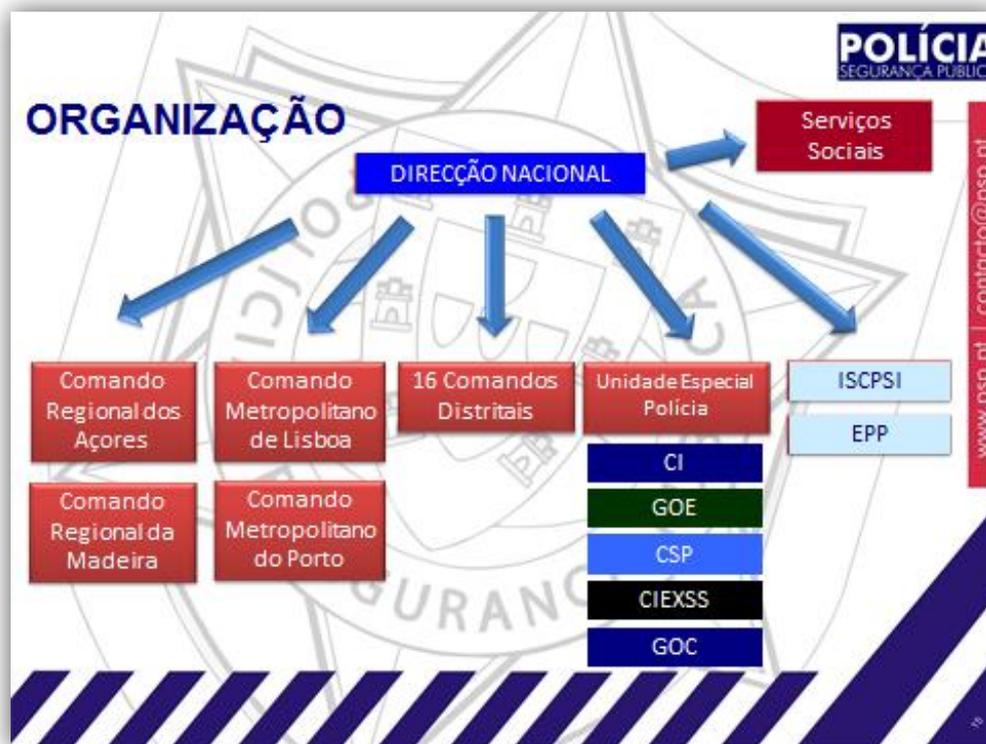


Figura 6 – Organograma da PSP

Fonte: (Sousa, 2010)

Consideramos imprescindível distinguir as duas FS com maior expressão nacional, seja em termos de espectro de missões, população que servem, território que cobrem e volume de trabalho que desenvolvem (vide o Apêndice 4).

<sup>22</sup> Ibidem cf. art.º 6º, n.º 1.

## 2. Polícias Municipais

Dispõe o art. 237º, nº 3, da CRP (“Descentralização administrativa”) que as “Polícias Municipais cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais”<sup>23</sup>.

As PM são definidas como “serviços municipais especialmente vocacionados para o exercício de funções de polícia administrativa”<sup>24</sup>, de que relevamos as funções relativas: à fiscalização do cumprimento das normas regulamentares municipais; à fiscalização do cumprimento das normas de âmbito nacional ou regional cuja competência de aplicação ou de fiscalização pertença ao município; à vigilância de espaços públicos ou abertos ao público, designadamente de áreas circundantes de escolas, em coordenação com as forças de segurança; à vigilância nos transportes urbanos locais, em coordenação com as forças de segurança; à intervenção em programas destinados à acção das polícias junto das escolas ou de grupos específicos de cidadãos; à guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais, ou outros temporariamente à sua responsabilidade; à regulação e fiscalização do trânsito rodoviário e pedonal na área de jurisdição municipal<sup>25</sup>.

Como nota Bruno Simões (2012, p.26), “Cada autarquia define, em concreto, as competências da sua polícia municipal”, podendo, como refere Catarina Castro, optar apenas por algumas das competências previstas na lei<sup>26</sup> (Pereira et al., 2007, p.148).

Consideramos que estas entidades, na direta dependência do Presidente da Câmara respetiva e apenas aí circunscritas<sup>27</sup>, foram criadas numa ótica da prestação de um serviço eminentemente administrativo *stricto sensu*<sup>28</sup>, isto é, preventivo e, apenas, excepcionalmente repressivo e coercivo<sup>29</sup>, atuando sempre supletivamente às FSS, com quem têm o especial dever de cooperação.

Acresce referir que também não são consideradas órgãos de polícia criminal (OPC)<sup>30</sup>.

---

<sup>23</sup> Cf. art.º 237º, nº 3, da CRP.

<sup>24</sup> Cf. art.º 1º, nº 1, da L n.º 19/2004 de 20 de maio.

<sup>25</sup> Idem cf. art.º 3º, nºs 1 e 2.

<sup>26</sup> Idem cf. art.º 4º, nº 1.

<sup>27</sup> Idem art.º 6º, nº 1, e art.º 1º, nº 2, respetivamente.

<sup>28</sup> Idem cf. art.º 3º, nº 1.

<sup>29</sup> Idem. Podendo fazer uso de arma de fogo cf. art.ºs 16º e 17º.

<sup>30</sup> Cf. art.º 4º, nº 1, al. f), da L n.º 140/99, de 28 de agosto; art.º 3º, nºs 4 e 5, da L n.º 19/2004 de 20 de maio.

Relativamente às suas reais competências e poderes a PGR clarifica que: “As polícias municipais não constituem forças de segurança, estando-lhes vedado o exercício de competências próprias de órgãos de polícia criminal”<sup>31</sup>.

O legislador entendeu também relevar no enquadramento legal infra constitucional o dever de cooperação entre as PM e as FSS ao estabelecer que: “As polícias municipais cooperam com as forças de segurança na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais”<sup>32</sup>, sendo que “por determinação da câmara municipal, promovem, por si ou em colaboração com outras entidades, acções de sensibilização e divulgação de matérias de relevante interesse social no concelho”<sup>33</sup>.

Por seu turno, “a coordenação entre a acção da polícia municipal e as forças de segurança é assegurada, em articulação, pelo presidente da câmara e pelos comandantes das forças de segurança com jurisdição na área do município”<sup>34</sup>. Mas, tal com refere Catarina Castro, esta relação de cooperação será sempre de paridade, assim, sem qualquer vínculo de subordinação<sup>35</sup> (Pereira et all., 2007, p.152).

No tocante à criação, existem duas entidades administrativas distintas: os órgãos autárquicos, por um lado, e, por outro, o Governo. Só ao Governo é permitida a decisão de dar eficácia às intenções do poder municipal (Pereira et. All., 2007, p.142).

Mário Guedelha (2010, p.138) afirma que “as Polícias Municipais não são ‘verdadeiras’ polícias e estão a meio caminho entre estas e as empresas de segurança privada, com a diferença que dependem de entidades públicas”, não estaduais, acrescentaremos nós. Adita que, sempre que fruto do imediato da sua atuação, as PM necessitem de exceder a sua função de prevenção na área da segurança pública - enquadrada no art.º 272º, nº 1, da CRP será sempre subsidiariamente e em coordenação com as FSS contempladas na LSI.

Concordamos em pleno com Alexandre Pinheiro e Mário Fernandes, citados por Valente (2005, p.47), quando afirmam que “as polícias municipais e as forças de segurança são realidades constitucionalmente diferentes”.

---

<sup>31</sup> Parecer da PGR P000282008, de 12 de agosto de 2008.

<sup>32</sup> Cf. art.º 2º, nº 2, da L n.º 19/2004 de 20 de maio.

<sup>33</sup> Idem cf. art.º 4º, nº 2.

<sup>34</sup> Idem cf. art.º 6º, nº 2.

<sup>35</sup> Idem cf. art.º 2º, nº 3.

Assim para João Góis (2011, p.41) “a nível local, as polícias municipais (...) surgem, no entanto, como uma mais-valia, com competências administrativas de fiscalização de regulamentos camarários, nomeadamente, ‘libertando’, assim, as polícias nacionais para uma actuação mais de ordem pública e prevenção/repressão da criminalidade”; No mesmo sentido, Luís Figueiredo (2012, p.37) considera que: “O envolvimento da PM de Lisboa na vivência das comunidades locais é uma aposta ganha. Prevenção e proximidade são a génese da criação em 2007, de uma unidade dedicada ao policiamento comunitário”.

Também Ferreira de Oliveira assumia em 2004 que “as polícias municipais a existirem devem assumir plenamente, competências no âmbito da circulação rodoviária e devem ser clarificados os ‘canais’ de relacionamento com as forças nacionais” (Interna, 2004, p.412).

Por outro lado, o Deputado do CDS-PP Altino Bessa, em entrevista a Bruno Simões no Jornal de Negócios, afirmava que “esta força não faz sentido, por ter poucos poderes. Defendo que, num prazo de três anos, haja uma integração desta força na PSP (...) No máximo, admito que haja polícias municipais em municípios com um determinado número de habitantes. (...) O poder local interfere na independência da polícia municipal” (Simões, 2012, p.26). Ao mesmo jornal, o Secretário de Estado da Administração Local “sublinhou que o Executivo ‘não vai estimular’ a criação de novas polícias (...) ‘há estruturas dessas que, se calhar, não fazem sentido existir”.

Neste momento existem 1.511 elementos das várias PM dispersos por 34 municípios, maioritariamente no norte do país (22), num custo total que ascende a 5,8 milhões de euros (Simões, 2012, p.26 e 27). Salienta-se que as PM de Lisboa e do Porto detêm um regime especial<sup>36</sup>.

Atualmente, nas 34 PM exercem as funções de dirigente responsável pela PM oito elementos da PSP e cinco da GNR. Parte da formação inicial dos PM é garantida pela Escola Prática de Polícia da PSP.

Além de algumas questões que temos vindo a elencar, subsistem ainda algumas eventuais vulnerabilidades como, por exemplo, a definição de critérios na criação das PM e o apuramento da configuração pretendida para as FS em cada município que em concreto as detêm (Pereira et al., 2007, p.153 e 154).

---

<sup>36</sup> Cf. art.º 21º da L n.º 19/2004 de 20 de maio.



Já, Pedro Oliveira, Presidente do Sindicato Nacional das PM “contesta o facto de não existir, actualmente um estatuto geral para todas as polícias municipais e o facto da lei em vigor – 19/2004 não prever, por exemplo a carreira de agente de polícia municipal” (Simões, 2012, p.26).

Manuel Valente (2005, p.35) considera que a subsidiariedade das polícias municipais também resulta da “coordenação com as demais forças de segurança que deve existir na prossecução das suas funções sob pena de não se racionalizar os meios humanos e materiais em um país carente de recursos financeiros”.

No âmbito da cooperação com as FS, Catarina Castro considera que uma boa plataforma são os Conselhos Municipais de Segurança. Apesar de a sua representação pelo município ser exercida pelo Presidente da Câmara respetiva, segundo esta autora, “parece imprescindível” que o comandante das polícias municipais também possa participar (Pereira et al., 2007, p.153).

Nesta sede, consideramos também pertinente apresentar à margem no Apêndice 7 os Contratos Locais de Segurança.

### 3. Segurança Privada

Tal como previsto no diploma legal que enquadra a atividade (DL n.º 35/ 2004, de 21 de fevereiro), a segurança privada (SP) “tem uma função subsidiária e complementar da actividade das forças e dos serviços de segurança pública do Estado”<sup>37</sup>.

Como notam Gomes Canotilho e Vital Moreira (1993, p.184), “as entidades privadas concorrem, subsidiariamente, através de actos instrumentais e localizados, para a concretização da dimensão positiva do direito à segurança”. Na verdade, como afirma Ferreira de Oliveira (2006, p.305), “os Estados estão confrontados com uma nova *governance* da segurança. Nesta nova dinâmica emergem novos actores da segurança, novos processos de trabalho, novas práticas policiais”.

A atividade de SP consiste na prestação de serviços a terceiros por entidades privadas e na organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoproteção, ambos com vista à proteção de pessoas e bens e à prevenção e dissuasão da prática de atos ilícitos<sup>38</sup>.

Dispõe ainda aquele diploma legal que lhes está vedada a “prática de atividades que tenham por objeto a prossecução de objetivos ou o desempenho de funções correspondentes a competências exclusivas das autoridades judiciárias ou policiais”<sup>39</sup>.

Suficientemente elucidativos do desenvolvimento que a SP tem vindo a revelar transversalmente no mundo da segurança em Portugal são os dados constantes infra.

	2005	2006	2007	2008
PSP	21.509	22.554	23.299	21.991
GNR	25.438	25.941	25.072	25.704
Total	46.947	48.495	48.371	47.695
Segurança Privada	34.461	35.541	38.874	38.928

Fonte: RASI e Balanços Sociais da PSP e GNR

Figura 7 – Total de efetivos da GNR e da PSP versus efetivos da segurança privada<sup>40</sup>

Fonte: (Inácio, 2009, p.73)

<sup>37</sup> Cf. art.º 1.º, n.º 2, do DL n.º 35/ 2004, de 21 de fevereiro.

<sup>38</sup> Idem cf. art.º 1.º, n.º 3, als. a) e b), e preâmbulo.

<sup>39</sup> Idem cf. art.º 5.º, al. a).

<sup>40</sup> Atualmente o número de elementos da SP ultrapassou o dos efetivos das FSS, situando-se em 58 108 e em 51 054, respetivamente.



Importa salientar ainda: a instituição em 2004 do Conselho de Segurança Privada (CSP)<sup>41</sup>; a criação do Departamento de Segurança Privada (DSP) da PSP em 2007, assumida como alteração fundamental nesta área no tocante à responsabilidade do Estado como regulador e licenciador<sup>42</sup>; a criminalização da atividade ilegal de SP<sup>43</sup>.

O Relatório Anual de Segurança Privada (RASP) de 2009 estabelece três tipologias de alvarás (Privada, 2010, p.9) e contabiliza, à data, em Portugal 111 empresas de segurança privada, sendo estas detentoras de 183 alvarás, 51% dos quais respeitantes ao Tipo A, com 40.523 vigilantes ativos, num universo de 106.885 registados, sendo de assinalar um aumento de 4% em relação ao mesmo período do ano anterior.

As entidades que prestam formação têm que deter alvará ou estar devidamente autorizadas, a que acresce referir que o conteúdo, duração dos cursos e requisitos do corpo docente constam de Portaria. Na área específica da proteção pessoal, os exames competem às FS. Já os formadores devem frequentar um curso em que a duração e os conteúdos programáticos são também fixados por Portaria do MAI<sup>44</sup>.

Em 2009 existiam 59 entidades formadoras, sendo titulares de 102 autorizações. Estas formações eram respeitantes às seguintes áreas: formação básica de vigilantes, Assistentes de Recintos Desportivos (ARD) e defesa e proteção de pessoas. Foram ainda iniciados processos para formação de Diretores de Segurança (Privada, 2010, pp.9 e 10).

Em 2004<sup>45</sup> foi introduzida a obrigatoriedade para as entidades que prestem serviços de segurança ou organizem serviços de autoproteção de disporem de um diretor de segurança, nas condições fixadas em Portaria do MAI, com responsabilidade de preparação, treino e atuação do pessoal de vigilância, a que se acrescentou em 2009 ainda a obrigação de zelar “pelo rigoroso cumprimento das regras de segurança, assegura[r] a necessária ligação entre a entidade de segurança privada onde presta serviços e as forças e serviços de segurança, bem como [o] deve[r] [de] manter actualizados os registos da actividade e dos incidentes ocorridos”<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> Ibidem cf. art.ºs 20º e 21º.

<sup>42</sup> Cf. RASP – 2009. (Privada, 2010, p.3)

<sup>43</sup> Cf. art.ºs 32º - A e B da L nº 38/2008, 8 de agosto.

<sup>44</sup> Cf. art.º 9º do DL nº 35/ 2004, de 21 de fevereiro.

<sup>45</sup> Idem cf. art.º 7º.

<sup>46</sup> Cf. Port. n.º 1142/2009, de 02 de outubro.



Nos termos da LO da PSP, esta detém competência específica para “licenciar, controlar e fiscalizar as actividades de segurança privada e respectiva formação, em cooperação com as demais forças e serviços de segurança e com a Inspeção-Geral da Administração Interna”<sup>47</sup>.

No RASP de 2009 faz-se notar como problema a falta de sensibilidade dos administradores das empresas de segurança relativamente às regras aplicáveis ao desenvolvimento da sua atividade, “parecendo (...) não estarem cientes da questão da subsidiariedade face às forças de segurança e da prossecução do interesse público das suas empresas” (Privada, 2010, p.16).

Decorrentes das várias ações de fiscalização realizadas em 2009 à atividade foram relatadas com preocupação questões relacionadas com a formação (Privada, 2010, p.17).

Também em relação à SP, se considerou importante contemplar na letra da lei as questões relacionadas com o dever de colaboração com as FSS<sup>48</sup>.

Destacamos ainda pelo seu relevo e versarem de perto um dos atos potencialmente mais lesivos do direito dos cidadãos à sua intimidade: a revista pessoal de prevenção, a introdução dos ARD e, em 2004, a passagem para empresas privadas do rastreio de bagagens e passageiros nos aeroportos nacionais.

Também relevamos que na atual LSI se atribui ao SGSSI, nas suas competências de coordenação, o estabelecimento de ligações com as empresas de SP<sup>49</sup>.

Como nota Pedro Clemente (2011) e Norberto Rodrigues (2011, p.129), não tendo o Estado actual capacidade para assumir isoladamente o múnus da segurança, que se tornou demasiado complexo para ser por este assumido isoladamente, deixou o mesmo, com início em 1986<sup>50</sup>, de executar determinadas tarefas, para canalizar algumas das suas capacidades para a regulação e fiscalização da atividade da SP, agora desenvolvida, por atores privadas. Assim, a segurança pública e a privada têm que se configurar como “aliadas naturais: a prevenção eficaz dos delitos só resulta num quadro de colaboração mútua. O porvir aponta para menos Estado, melhor Estado, mais sociedade, maior segurança” (Clemente, 2011, p.32).

---

<sup>47</sup> Cf. art.º 3º, n.º 3, al. a), da L n.º 53/2007, de 31 de agosto.

<sup>48</sup> Cf. art.º 17º do DL n.º 35/ 2004, de 21 de fevereiro.

<sup>49</sup> Cf. al. g) do n.º2 do Art.º 16º da L n.º 53/2008, de 29 de agosto.

<sup>50</sup> Cf. DL n.º 282/86, de 5 de setembro.



Sem prejuízo, embora assumindo o Estado “um papel regulador no que respeita à vertente da segurança, repartindo algumas tarefas neste domínio com os particulares”, não deixa o Estado de “manter em exclusivo o monopólio do uso da força”(Rocha, 2009, p.88).

Hoje, a SP é uma variável incontornável na produção da segurança, mas deve ser exercida desejavelmente com o controlo público constantemente presente<sup>51</sup>, designadamente, com o seu melhor rigor na regulação e fiscalização, sem que o Estado abdique de instrumentos de poder e domínios que lhe são próprios e só devem ser por si detidos num Estado de direito democrático, *maxime*, respeitantes ao “núcleo duro” da ordem pública e da investigação criminal - tal como assume Paulo Lucas, entrevistado por Inácio (2009, pp.Anexo A-12).

É também assumido, por Nelson Lourenço (Lourenço et al., 2006, p.24) no estudo conducente à reforma do SSI que para atualizar o modo como Portugal responde às necessidades de segurança em conformidade com as mudanças globais, torna-se necessário densificar o conteúdo da segurança, sendo precisamente um dos vetores a considerar o alargamento do monopólio da segurança do Estado aos novos atores seguradores que atuam de forma subsidiária e complementar. Este mesmo autor (2006, p.26) considera que “o Estado continua a ser o actor central e a ter um papel preponderante, com a tripla qualidade de prestador, dinamizador e regulador da segurança”.

Nas GOP para 2012 – 2015 encontra-se estabelecido um reforço da atuação do Estado nesta área, quer através da regulamentação, quer ao nível do controlo da atividade<sup>52</sup>.

De momento os profissionais ligados à segurança privada reclamam a utilização de armas de fogo, bem como competências mais alargadas no âmbito da ordem pública.

---

<sup>51</sup> Destacamos as ações de fiscalização das FS à atividade de SP: RASI de 2011 (Secretário-Geral, 2012, p.162).

<sup>52</sup> Cf. n.º 3.1 da L n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro.

#### 4. A coordenação do Sistema de Segurança Interna

Tendo como premissa a SI em Portugal, mormente nos aspetos relacionados com o seu enquadramento concetual e legal, sua área e características de atividade e ainda os seus principais atores – como melhor revelada no Apêndice 3, vamos agora aprofundar a questão da coordenação do Sistema como um todo, naturalmente associada à colaboração entre as suas diferentes componentes.

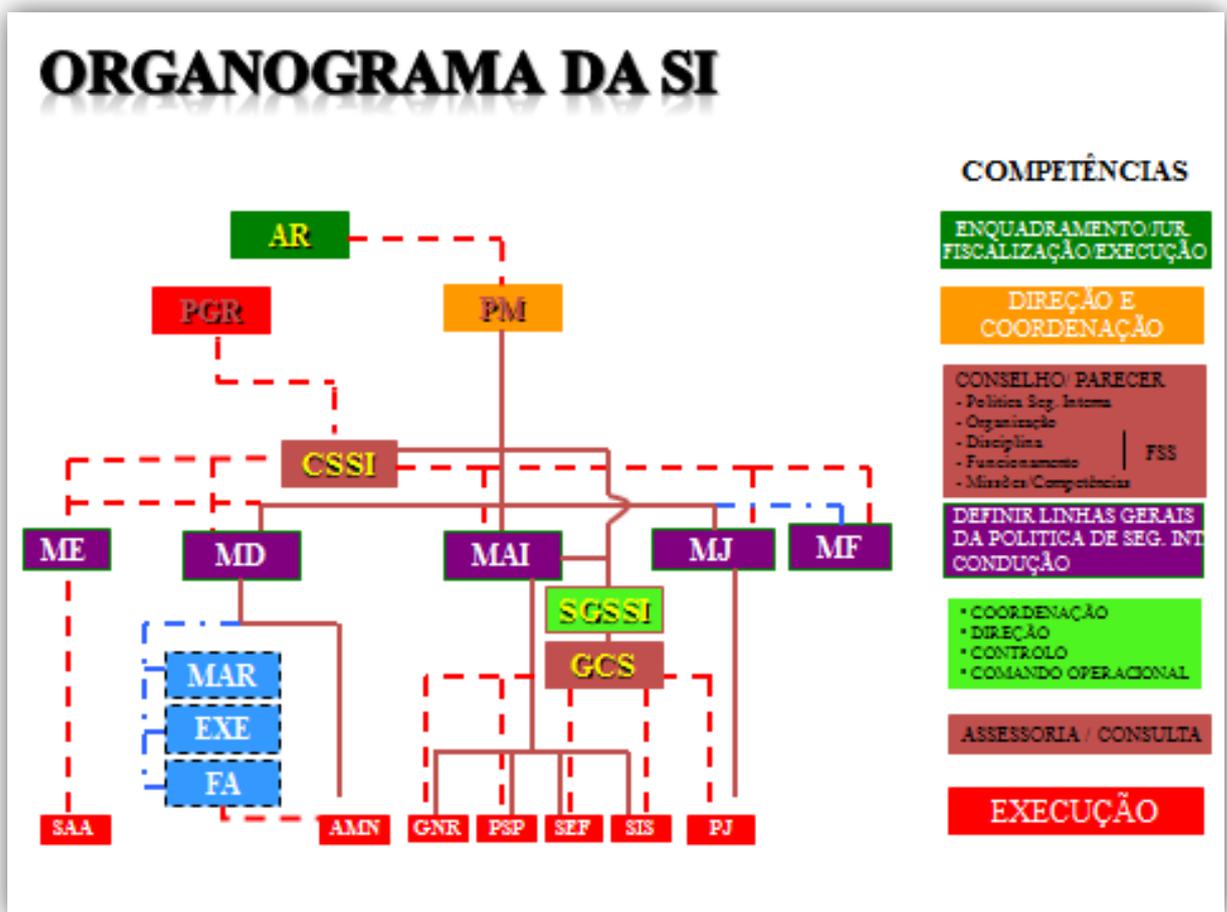


Figura 8 – O Sistema de Segurança Interna Português

Fonte: (Moleirinho, 2010)

Tal como referido no corpo de conceitos, os dois vocábulos complementam-se, aliás, até se podem tornar próximos na significância.

Consideramos não ser forçado entender a coordenação como uma conjugação de esforços dispersos e a colaboração como um trabalho em comum, sendo o primeiro mais institucional e mensurável e o segundo mais sujeito à boa vontade fraterna. E é precisamente assim que os iremos explorar.

No atual contexto internacional de globalização financeira, com fortes repercussões na situação política, económica e social nacional, aguça-se a necessidade de coordenação, que quanto a nós surge, assim, da conjugação de dois vetores, a escassez de recursos e a multiplicidade de centros de decisão associados a eventuais sobreposições de dimensões várias.

É pertinente relembrar Monet, citado por Manuel Valente (2005, p.385), que advoga que a cooperação policial varia consoante a origem da sua natureza se centre na política, na técnica ou na componente operacional.

No tocante ao caso nacional, sendo o SSI um Sistema pluralista – dual, com tutela dispersa das várias FSS, é óbvia a necessidade de mecanismos de coordenação e práticas de colaboração, mais ou menos formais.

Particularmente feliz é a distinção entre cooperação interna vertical e horizontal sistematizada por Manuel Valente (2005, p.386 e ss.), que assumimos acompanhar. A cooperação vertical está relacionada com o poder político e com o poder judicial, por sua vez, a horizontal, com as relações que se estabelecem entre as polícias.

Relativamente à cooperação vertical voltamos a revisitar o texto constitucional que impõe implicitamente à polícia<sup>53</sup> o dever de cooperação institucional para com as demais instituições estatais em vista do cumprimento das tarefas fundamentais do Estado<sup>54</sup>. Este será o seu dever para com a tutela, cumprir a legalidade, em sentido geral, e o materializado nas políticas de segurança do governo, em particular. Será dentre este justo equilíbrio que cabe às FSS trilharem o seu caminho, sem politizações efémeras, e com a objetividade do estabelecido nas suas missões particulares.

Como escreve Hélène L’Heuillet (2004, p.326), “a polícia é bem mais do que um simples instrumento de governação: preenche uma missão que requer um sentido da iniciativa e da responsabilidade”, a que acrescentamos, sempre com o fito do interesse público e independentemente dos ciclos da democracia.

Ainda nesta cooperação, tal com já anteriormente afluído, os tribunais<sup>55</sup> são coadjuvados<sup>56</sup> pela polícia, seja no âmbito do CPP<sup>57</sup> ou da LOIC, atuando os Órgãos de

---

<sup>53</sup> Cf. art.º 272º, nº 1, da CRP.

<sup>54</sup> Idem cf. art.º 9º.

<sup>55</sup> Cf. art.º 1º, nº 1, al. c), do CPP. Como tribunais, também os seus órgãos, na figura dos magistrados.

<sup>56</sup> Entenda-se, nesta sede, a coadjuvação como a cooperação formal.

<sup>57</sup> Cf. art.º 288º; nº 1, e art.º 55º, nº 1 do CPP.

Polícia Criminal (OPC) sob orientação e na dependência funcional dos mesmos<sup>58</sup>. No mesmo sentido vão as LO das forças ao contemplarem também o dever de colaboração.

A cooperação horizontal, ou seja, entre as polícias, é aquela que nos interessa explorar com mais pormenor no caminho para apurar “que modelo de coordenação e colaboração” a adotar ?

Já anteriormente o dever de cooperação geral entre as polícias tinha sido formalmente reforçado e materializado através das respetivas leis orgânicas, mas em 2007 considerou-se não serem adequados os mecanismos de coordenação, além de terem sido identificadas então outras fragilidades do SSI nacional<sup>59</sup>.

Com base nalguns estudos, mormente o realizado pelo IPRI (Lourenço et al., 2006) e o da *Accenture* (Accenture, 2006), o XVIII Governo constitucional levou por diante o seu impulso reformador nesta temática, culminando com um conjunto de iniciativas legislativas de que relevamos: a redefinição de competências para o policiamento com vista à eliminação de “freguesias partilhadas” entre a GNR e a PSP<sup>60</sup>; a LOIC; a LSI e as LO da GNR e da PSP.

Centrando-nos ora no denominado estudo do IPRI<sup>61</sup>, que se pretendeu alargado e debatido, diremos por um lado, que nele foram recolhidas e sistematizadas as várias opiniões existentes sobre a temática da Segurança Interna (SI), sendo traçados cenários que foram apresentados ao decisor político. E, por outro lado, que em tal sede foi assumido como impulso aquilo que já vinha sendo dito no passado, mais ou menos “encapotadamente”, com maior ou menor dificuldade, nalguns setores, nomeadamente no político (ex.: Alberto Costa, MAI do XIII GC: 1995 a 1997) (Costa, 2002, p.79), a saber: a imperiosa necessidade de coordenação devida às particularidades do nosso Sistema policial.

---

<sup>58</sup> Idem cf. art.º 263.

<sup>59</sup> “Multiplicidade de atores; Multiplicidade de Tutelas; Ausência de uma efectiva instância de coordenação operacional; Duplicações funcionais e territoriais; Separação entre os dois níveis de investigação criminal; Dispersão da cooperação policial internacional; Deficiente articulação do SSI com o SIRP e Duplicação de órgãos de apoio” (Lourenço et al., 2006, p.18).

<sup>60</sup> Cf. RCM n.º 44/2007, de 19 de março.

<sup>61</sup> Para os autores do estudo “o sentido da reforma corresponde sempre a uma redução no número de actores político-estratégicos (tutelas), no número de actores operacionais (FSS) e, concomitantemente, a um aumento na eficácia em termos de comando, controlo e coordenação do SSI” (Lourenço et al., 2006, p.44).

Assim Rui Pereira (MAI), assumiu em março de 2007, que uma das falhas do nosso Sistema de segurança interna “é termos um Sistema com muitas forças e serviços sem mecanismos de coordenação efectiva”, pelo que se perspectivavam “duas opções: ou a fusão das polícias, ou a criação de mecanismos de coordenação entre as diferentes polícias” (Marcelino, 2011).

Foi clara a opção política de manter a estabilidade do Sistema, evitando soluções fraturantes, não adotando, assim, nenhum dos cenários do estudo<sup>62</sup>, mas não obstante impondo, desde logo, pelo menos, como solução de compromisso ainda que reformista, a criação de um mecanismo de reforço de coordenação no Sistema: a figura do SGSSI. Tal como fora preconizado no estudo em referência, que previa que o SGSSI funcionasse como pedra angular/ pivô do SSI, do que se definiu, Sistema de Prevenção, Ordem Pública (OP) e Investigação Criminal (SPRING) – entendido como o Sistema nuclear do SSI, transversal às duas tutelas (MAI e MJ) (Lourenço et al., 2006, p.15 e 41).

De relevo e como também elencado no estudo, o SSI deve contemplar as instituições privadas, nomeadamente, as empresas de segurança privada e os guardas-noturnos e interagir com outras instituições, sistemas ou subsistemas nacionais, tais como: o SIRP; a defesa nacional; a segurança aeronáutica, a segurança marítima; a emergência médica; o Sistema de justiça penal; a ASAE; a segurança rodoviária e transportes e a segurança ambiental; a proteção civil e os bombeiros; as polícias municipais; o Sistema fiscal e aduaneiro; o Sistema judiciário. Devem para isso ser criados interfaces, tais como: oficiais de ligação; protocolos, reuniões e, *maxime*, plataformas de partilha de informações.

Existem várias estruturas de coordenação ao nível da atividade de segurança interna dos quais relevamos: o Gabinete do SGSSI<sup>63</sup>, a Unidade de Coordenação Antiterrorista (UCAT), o Conselho Consultivo (CC) e as Unidades de Coordenação e Investigação Conjunta (UCIC) do Sistema de Investigação Criminal, os Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA) e o Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM).

---

<sup>62</sup> O Cenário X – múltipla dependência (incorporava o SEF na estrutura da PSP, que assumiria a designação de PN); o Cenário Y – dependência única (colocava a PJ na dependência do MAI, mantendo também a opção do cenário X); o Cenário Z – dependência única e redução do número de atores (incorporava a PJ na PN, ficando todas na tutela do MAI).

<sup>63</sup> Cf. Equipas Mistas de Prevenção Criminal sob coordenação do SGSSI – art.º 12º, n.º 2, da L n.º 38/2009, de 20 de julho.

Detendo-nos ora na LSI, para além do que já referimos anteriormente, vamos explorar os aspetos específicos relacionados com a coordenação e a colaboração. Logo no seu art.º 5º são estabelecidos os deveres gerais e especiais de colaboração para com as FSS, distinguindo três categorias: os cidadãos, em geral e os funcionários na aceção do CP e do CPP – que têm um dever especial de colaboração, distinguindo nestes ainda os militares. De seguida, o art.º 6º, sob a epígrafe “Coordenação e cooperação das forças de segurança”, prescreve-se no seu nº 1 um princípio de coordenação, sendo relevada a cooperação, designadamente na área das informações, no seu nº2.

É dado destaque político ao Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança (PCCCOFSS), instrumento de grande relevância operacional, neste âmbito da cooperação<sup>64</sup> e sobre o qual nos iremos deter posteriormente.

O Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) é um dos órgãos digno de realce, sendo um órgão interministerial de audição e consulta do Primeiro-Ministro sobre matérias de segurança interna e que possui um amplo conjunto de elementos fixos, a que podem acrescer outras entidades sempre que se justificar.

Tal como já referimos anteriormente, a pedra angular de toda esta arquitetura reside precisamente na figura do SGSSI<sup>65</sup>, cujas competências realçamos agora as de coordenação entre as FSS, entre estas e as diversas entidades públicas e privadas e a cooperação com organismos congéneres estrangeiros, de acordo com o estabelecido no PCCCOFSS. Relativamente às competências de coordenação das FSS, relevamos novamente que estas são exercidas através dos respetivos dirigentes máximos<sup>66</sup>.

Também notamos as competências do Gabinete do SGSSI na elaboração do RASI, instrumento que consideramos essencial numa ótica de *accountability*.

---

<sup>64</sup> Cf. art.º 8º, nº 2, al. c), da LSI.

<sup>65</sup> Cf. figura 9.

<sup>66</sup> Idem cf. art.º 16º, nºs 2 e 3 da LSI.



Figura 9 – A geometria variável do SSI

Fonte: (MAI, 2007)

Ainda no âmbito da coordenação, a LSI faz menção à UCAT, fórum alargado de partilha específica de informação respeitante ao combate ao terrorismo<sup>67</sup>.

Na LSI é dada relevância particular à colaboração das FA na SI, competindo ao SGSSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional; questão a que, com certeza, não terá sido alheio o atual quadro de ameaças, adotando-se assim uma internalização das capacidades instaladas tradicionalmente na segurança externa.

Não fazemos agora menção ao GCS e aos GCS regionais e distritais devido à sua extinção, matéria que não deixará de ser certamente contemplada na alteração da LSI em debate.

Versando ora especificamente o PCCCOFSS<sup>68</sup> e o RASI (Secretário-Geral, 2012), iremos quanto ao primeiro resumir apenas os seus aspetos mais genéricos, disponíveis em fontes abertas, uma vez que é um documento classificado. Tal como já referimos e agora sistematizamos, o Plano tem como finalidade a coordenação de tarefas específicas que

<sup>67</sup> Ibidem cf. art.º 23º. Criada em 2003, funciona a um nível estratégico.

<sup>68</sup> Deliberação nº 230/2006, de 18 de maio, do Conselho de Ministros.

impliquem uma atuação conjunta das FSS, sendo a intervenção do SGSSI, ao nível das suas competências de coordenação e controlo,<sup>69</sup> realizada ao abrigo do mesmo. Relativamente à competência de controlo, voltamos a frisar, é sempre exercida através dos dirigentes máximos das FSS e sempre que seja necessária a intervenção conjunta ou combinada das forças em grandes eventos ou na gestão de incidentes tático-policiais (ITP) graves.

Segundo o RASI 2011 foram registados e qualificados 4 ITP, “1 na área de responsabilidade da PSP e 3 na zona de intervenção da GNR” (Secretário-Geral, 2012).

Além do que já foi referido, adiantamos que o RASI é um documento elaborado anualmente e apreciado pela AR, “sobre a situação do País em matéria de segurança interna, bem como sobre a actividade das forças e dos serviços de segurança desenvolvida no ano anterior”<sup>70</sup>.

A memória histórica já nos permite afirmar que este documento é sempre aguardado com alguma expectativa, seja pelo Governo, bem como pela Oposição. Mais uma vez a frieza dos números presta-se a variadíssimas interpretações ou até especulações de carácter político, facto que não terá sido, diremos nós, alheio à inserção desta matéria no Capítulo II da LSI, precisamente sob a epígrafe “Política de segurança interna”.

Detendo-nos, resumidamente, nos aspetos mais relevantes da coordenação e da colaboração que o documento encerra, notaremos que, nas referências legislativas e regulamentares, uma das nove grandes áreas temáticas refere-se às “Estruturas Governativas e de Coordenação”. Por seu turno, nas Opções Estratégicas<sup>71</sup> é estabelecida “O aprofundamento da articulação entre Forças e Serviços de Segurança e outras entidades públicas e privadas, designadamente a cooperação com os municípios e a sociedade civil”.

Ao longo de todo o documento é notória, nos vários domínios, a recorrente impressão dos vocábulos “coordenação” e “colaboração” – curiosamente são referidos 33 e 20 vezes, respetivamente ao longo do documento<sup>72</sup> – é, pois, inegável e patente este espírito na elaboração do mesmo.

Resta-nos salientar que na sua componente de prospetiva, isto é, no Capítulo 5. Orientações estratégicas para 2012, é estabelecido que: “A promoção de medidas que

---

<sup>69</sup> Cf. art.º 16º, nºs 1 e 2, e art.º 18º, nº 1, respetivamente, da L nº 53/2008, de 29 de agosto.

<sup>70</sup> Idem cf. art.º 7º, nº 3.

<sup>71</sup> Cf. GOP – L nº 3-A/2010, de 28 de abril.

<sup>72</sup> O RASI 2011 tem um total de 250 p.

propiciem uma maior articulação e coordenação, no terreno, entre as FSS; a constituição de equipas mistas de prevenção criminal é um vetor a considerar, na lógica de estreita cooperação e coordenação entre todas as FSS com competências em matéria de segurança”.

Quanto a nós, estes são dois importantes instrumentos, plenos de atualidade e oportunidade, apesar de comportarem objetivos diversos: o Plano como normalizador de procedimentos e o Relatório como diagnóstico da atividade de SI; ambos concorrem para a coordenação das FSS e a sua colaboração com outras entidades.

Abordemos agora o domínio da IC, uma das áreas que, necessariamente, envolverá uma coordenação mais densa, seja pela diversidade de tutelas, seja pela decorrente proliferação de entidades nacionais com competências nesta área, ou mesmo pela complexidade da tarefa<sup>73</sup>.

Relativamente à cooperação das FS com as autoridades judiciárias, Gomes Dias salienta com pertinência que, sendo indispensável à eficácia do combate ao crime, a cooperação das forças e serviços de segurança em matéria de investigação criminal “exige dos agentes policiais uma especial sensibilidade e rigor nos processos de actuação”, num contacto permanente com as autoridades judiciárias, que coadjuvam, “assim se materializando a interacção de duas das mais relevantes funções do Estado – a segurança interna e a administração da justiça” (Interna, 2006, p.25).

Como Ana Hipólito refere (2010, p.10), a atual LOIC<sup>74</sup> “acarretou uma mudança de paradigma na IC, ficando a PJ com a investigação da criminalidade mais complexa, que exige meios específicos, e ficando a PSP e a GNR com a investigação dos restantes crimes, pressupondo, para isso, uma IC de proximidade”; assumindo também que foram reforçados os mecanismos de coordenação e cooperação e que foi fomentada a partilha da informação, através da interoperabilidade de Sistemas.

Na verdade, o art.º 10º da LOIC, sob a epígrafe “Dever de Cooperação”, estabelece as regras a observar entre os OPC, especificando, em particular, os prazos na transmissão dos factos para os quais não tenham competência<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Silvério e Afonso identificam 17 Órgãos de Polícia Criminal, e outros tantas entidades com os quais usualmente se confundem. E relevam que o facto de “o dever de cooperação se aplicar a todos os OPC, [que] de acordo com a atual LOIC (...) devem colaborar numa situação de igualdade” (Afonso et al, 2010, p.49).

<sup>74</sup> Cf. L nº 49/2008, de 27 de Agosto.

<sup>75</sup> Idem cf. art.º 10º.

Tal como estabelecido no diploma em análise, a Autoridade Judiciária (AJ) é competente para promover a cooperação entre os OPC<sup>76</sup>, estando também aí previsto que estes cooperam mutuamente no exercício das suas funções<sup>77</sup>. Esta cooperação é garantida, designadamente, através do Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC), que assegura a partilha de informação. É também estabelecido um CC<sup>78</sup>, que tem como competência assegurar a articulação entre os OPC<sup>79</sup>, e um Sistema de Coordenação (SC)<sup>80</sup>, sendo assegurada a coordenação pelo SGSSI, de acordo com as orientações do CC e sem prejuízo das competências do MP<sup>81</sup>.

Apesar da atual LOIC prever estes mecanismos de cooperação, segundo Albano Pereira (2011, p.4), dos “principais mecanismos de cooperação específicos entre os órgãos de polícia criminal (OPC) de competência genérica decorrentes das LOIC, o Sistema de Coordenação Operacional (SICOP)<sup>82</sup> é o único que se encontra efectivamente implementado e constitui o retorno mais importante”.

O mesmo autor considera que as equipas mistas são efetivamente mecanismos de cooperação de especial relevo, tanto na prevenção como na investigação criminal<sup>83</sup> (Pereira, 2011, p.41), em paridade com Coordenação Técnica e Operacional<sup>84</sup>, neste particular na execução de estudos sobre a criminalidade grave e violenta (Pereira, 2011, p.122).

---

<sup>76</sup> Ibidem cf. art.º 5º, nº 3.

<sup>77</sup> Ibidem cf. art. 10º, nº 1.

<sup>78</sup> Que identificamos como uma coordenação ao nível político-estratégico.

<sup>79</sup> “ (...) legitimando e limitando operações, sem que fira a autonomia tática e técnica, assim como redefinindo formas de intervenção investigatórias previstas na lei” (Valente, 2005, p.281).

<sup>80</sup> “O sistema de coordenação é um complemento importante do conselho coordenador, permitindo que cada OPC se organize e estruture de acordo com a sua lei orgânica” (Valente, 2005, p.282).

<sup>81</sup> Cf. art.ºs 11º, 13º e 15º, respetivamente, da L nº 49/2008. Salienta-se que o SGSSI não pode emitir diretivas e aceder a processos concretos.

<sup>82</sup> O Protocolo SICOP, de 16 de janeiro de 2001, constitui-se como uma iniciativa dos responsáveis dos principais OPC (PJ, GNR e PSP), para dar cumprimento ao estabelecido no nº 1 do Art.º 8º da L nº 21/2000, de 10 de agosto (anterior LOIC), podendo ser considerada nesta sede a coordenação a um nível operacional.

<sup>83</sup> “Por iniciativa do PGR e do SG SSI, foram criados subsistemas de articulação para a prevenção e investigação da criminalidade violenta e grave, constituídos por pontos de contacto do Ministério Público, das FSS e dos OPC. (...) Compostas por elementos de dois ou mais OPC para investigação de crimes violentos e graves de investigação prioritária (nº 1 do art. 12º do LPC)” (Pereira, 2011, p.41).

<sup>84</sup> Cf. Of. nº 158/SSI/09, de 24 de março de 2009, do Gabinete do SGSSI.

Assim, na Lei de Política Criminal (LPC)<sup>85</sup> estabelecem-se importantes mecanismos de cooperação, alguns igualmente previstos noutros diplomas já abordados. Relevamos novamente as equipas mistas, seja sob a égide do SGSSI - numa ótica de prevenção criminal, seja sob a égide do PGR - numa perspetiva de investigação criminal.

Destacamos, ao nível informacional, a extrema importância da real materialização do SIIC. Consideramos que esta plataforma constituir-se-á como o verdadeiro impulsionador da cooperação pretendida com a LOIC.

Torna-se essencial que se cumpra a Lei da Interoperabilidade entre Sistemas de Informação dos Órgãos de Polícia Criminal (LISIOPC)<sup>86</sup> que regula o art.º 11º da LOIC, “estabelecendo a interoperabilidade entre os Sistemas de informação dos OPC através de uma plataforma para o intercâmbio de informação criminal (PIIC)” (Pereira, 2011, p.123).

Em resumo, ao nível da IC podemos considerar que existem como mecanismos de coordenação entre os OPC de competência genérica: o SGSSI, o SICOP, a UCAT, o protocolo entre as FSS e Serviços Aduaneiros para o combate à droga, os CCPA, as UCIC<sup>87</sup>, o Conselho Coordenador (CC), o Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC) e o Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM). Frisamos que deve existir uma particular coordenação entre o SSI, o Sistema de Investigação Criminal e o Sistema de Justiça Penal.

Voltando a acompanhar Albano Pereira (2011, p.128), diremos com este que “a partilha de informação através de acessos directos ao SIIC é o instrumento de cooperação mais qualificado e o emprego de equipas mistas o mecanismo de cooperação mais completo”.

Com base nas várias sensibilidades que fomos recolhendo ao longo do percurso sobre estas questões da cooperação e da colaboração, pretendendo ora sistematizar estes contributos, podemos, genericamente, afirmar que estas questões já vêm a ser debatidas de algum tempo a esta parte, contexto em que se nos afigura de especial interesse apresentar um excerto (adaptado) do estudo realizado por Francisco Fonseca (Fonseca, 2010, p.77) relativo à análise de conteúdo dos VI ao XVIII Programas dos GC, em que relevamos

---

<sup>85</sup> Cf. L n.º 38/2009, de 20 de julho.

<sup>86</sup> Cf. L n.º 73/2009, de 12 de agosto – Lei da Interoperabilidade entre Sistemas de Informação dos Órgãos de Polícia Criminal.

<sup>87</sup> Para execução das competências estabelecidas pelo DL n.º 81/95 de 22 de abril, relativamente ao tráfico de estupefacientes.

apenas a ausência do indicador “coordenação das forças e serviços”, na dimensão interna, nos VII e XV GC.

GOVERNO	CATEGORIAS								
	DIMENSÃO INTERNA				DIMENSÃO EXTERNA				
	INDICADORES				INDICADORES				
	PEQUENA CRIMINALIDADE	CRIMINALIDADE VIOLENTA E GRAVE	TRÁFICO E CONSUMO DE DROGAS	COORDENAÇÃO FORÇAS E SERVIÇOS	CRIMINALIDADE ORGANIZADA INTERNACIONAL	TERRORISMO	GRANDES TRÁFICOS TRANSNACIONAIS	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	TOTAL
VI	✓	✓		✓					3
VII	✓	✓	✓						3
VIII	✓	✓	✓	✓					4
IX	✓	✓	✓	✓					4
X	✓	✓	✓	✓	✓				5
XI	✓	✓	✓	✓	✓			✓	6
XII	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	7
XIII	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8
XIV	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
XV	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	7
XVI	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8
XVII	✓	✓				✓		✓	8
XVIII	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8
TOTAL	13	12	12	11	9	7	6	8	78

Figura 10 – Análise de conteúdo dos Programas do Governo

Fonte: (Fonseca, 2010, p.77)

Ademais, a temática ganhou especial relevância na atualidade, uma vez que num momento de escassez de recursos se procuram formas de rentabilização dos existentes, sendo que uma das metodologias passa, precisamente, pela partilha de capacidades: pela coordenação e colaboração.

Com a figura do SGSSI como solução de compromisso na última reforma promovida e relevados com PCCCOFSS e o RASI, verificamos que no Sistema português sempre que necessário se adequam estruturas e se desenvolvem metodologias de reação, contexto em que se apontam os programas desenvolvidos no âmbito do policiamento de proximidade.

Na verdade, como afirma Gomes Dias, é ao nível da actividade policial de prevenção geral da criminalidade que, “(...) de forma mais flagrante, se revela a necessidade imperiosa de planificação, coordenação e de cooperação entre todos os

organismos e serviços intervenientes, a concretizar através de estudos, planos, propostas e iniciativas (...)” (Interna, 2006, p.23).

O atual modelo de SI pretende que através dos SGSSI se estabeleça uma relação adequada com outros sistemas ou subsistemas nacionais (Secretário-Geral, 2008, p.2).

Observamos também que as alterações entretanto promovidas ao nível tecnológico, nomeadamente, o Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal e a Rede Nacional de Segurança Interna, permitem também uma partilha necessária à adequada coordenação das FSS.

#### **a. Vulnerabilidades e disfunções**

O SSI tem sido alvo de alterações reformistas substanciais, por forma a torná-lo consentâneo com as atuais demandas da sociedade moderna, em que os seus “clientes”, os cidadãos, estão cada vez mais conscientes e exigentes relativamente aos seus reais direitos, liberdades e garantias, porque pretendem mais e melhor segurança.

Muito se tem feito, mas é da natureza humana, querer fazer sempre mais e melhor, e é precisamente segundo esse desígnio que somos compelidos a elencar um conjunto de vulnerabilidades deste Sistema, que, no máximo, podemos assumir como disfuncionalidades. Fazemo-lo, confessamos, com grande sentido de responsabilidade e sempre com o fito pedagógico do contributo franco. Pretendemos, no seguimento do que temos adotado até aqui, ser fatuais ao colocar teorias/ opiniões em confronto.

Tem sido assumido que, apesar das reformas, não se tem conseguido alterar o estado de racionalidade do SSI. Na verdade, as alternâncias políticas têm-se repercutido também nas políticas públicas de segurança, sem que se conseguisse vislumbrar um racional de estabilidade. Como Fernando e Mário Contumélias (2008, cit. por Inácio, 2009, p.62) assumem, “não existe uma cultura policial, existe uma cultura política imiscuída na cultura policial”.

Creemos por certo que o Sistema policial português “no essencial foi desenhado durante o Estado-Novo. Apesar das alterações normativas, sociais e culturais, entretanto ocorridas e que introduziram mudanças nas organizações, nos processos e nas práticas, o Sistema mantém as tutelas distintas e (...) problemas ao nível da cooperação entre as várias forças e serviços” (Oliveira, 2006, p.312).

Em 7 de maio de 2008, aquando da discussão das Propostas de Lei apresentadas pelo Governo que aprovaram a LSI e a LOIC, António Filipe, Deputado do Partido



Comunista Português, afirmava criticamente, quanto aos mecanismos de coordenação então previstos (CSSI, GCS, UCAT, ANS, CCOPC) que “não há coordenação que resista a tantos coordenadores” (AR, 2012).

Tal como apontado no relatório do IPRI, em resumo, pretendia-se evitar sobreposições, conflitos de competências, melhorar a coordenação, a eficácia e a eficiência (Lourenço et al., 2006, p.33).

Apesar do estudo e das medidas legislativas tomadas daí decorrentes, segundo alguns autores, algumas das questões elencadas subsistiram integralmente e outras apenas foram mitigadas. Assim Paulo Lucas, entrevistado por Inácio (2009, pp.Anexo A-2), refere que “a ideia que se conseguiria criar e implementar um modelo em que todos estes problemas deixassem de existir é perfeitamente utópica e, não há nenhum país democrático que se possa considerar isento deste tipo de dificuldades”.

No seguimento, Paulo Lucas pronuncia-se, sistematizando, que das questões elencadas no estudo identifica um conjunto de pontos críticos:

“multiplicidade de actores, (continua a existir e nenhum desapareceu); multiplicidade de tutelas, (continua a existir); ausência de uma efectiva instância de coordenação operacional, (deixou de ser tão acentuada com o aparecimento da figura do Secretário-geral (SG) do Sistema); duplicações funcionais e territoriais, (as funcionais continuam a existir, mas as territoriais estão mais esbatidas); separação entre dois níveis de investigação criminal, (continuam a existir competências reservadas a órgãos de polícia criminal (OPC)); (...) deficiente articulação entre o Sistema de segurança interna e o Sistema de informações da república, (está minimizado, exactamente porque uma das competências do SG do Sistema é, num patamar de igualdade, articular com o SG do SIRP as questões da segurança interna com as questões de informação); a duplicação de órgãos de apoio (nalguns casos subsiste uma triplicação de órgãos de apoio)”.

Já para João Góis (2011, p.41) “o modelo de organização policial português não se coaduna com os respectivos princípios informadores, pois não se verifica uma centralização horizontal nem uma articulação entre as diversas forças e serviços de segurança”.

Mário Guedelha (2010, pp.147 a 153), que secundamos, apresenta como disfunções do SSI: a falta de clarificação da posição do SG na orgânica do SSI, particularmente na sua

falta de caracterização legal enquanto autoridade de polícia criminal para cumprir as medidas de polícia ínsitas na LSI<sup>88</sup>; a intervenção do Primeiro-ministro/ MAI relativamente às formas de controlo da atividade desenvolvida<sup>89</sup> pelo SG; a, eventual, inconstitucionalidade da medida de polícia que prevê a ingerência nas comunicações; o conflito de dependências em “caso de exceção”, materializada pelo cumprimento dos regimes de exceção do estado de sítio e de emergência<sup>90</sup> em conjugação com o estabelecido no n.º 1 do art.º 19.º da LSI e que o art.º 35.º não soluciona por não estabelecer as relações de dependência entre o CEMGFA e o SGSSI; a inconstitucionalidade do estabelecimento do Corpo de Guarda Prisional como força de segurança, através da sua LO<sup>91</sup> respetiva, a que acresce não estar também contemplada na LSI; a indefinição na dependência da UCAT<sup>92</sup>, sendo um fórum informal na partilha de informação demasiado relevante, à margem de qualquer protocolo, e também informal na liderança.

Carlos Branco (2010, pp.102 a 113) apresenta como “Contradições e Ambiguidades”: a classificação de “Forças e serviços de segurança”<sup>93</sup> a um conjunto de entidades com naturezas distintas, a que sugere a substituição por “agentes da segurança interna”; a falta de atribuição de competências às entidades que compõem o SSI na LSI, o que tem provocado conflitos e redundâncias, a que se associa a falta de rigor na definição e repartição de critérios de competências nas respetivas LO, não se vislumbrando qual terá sido o racional, se o critério da divisão territorial se o da divisão funcional. A sua adequada clarificação evitaria a propalada falta de coordenação “que em ultima análise, apenas serve os interesses daqueles que defendem uma polícia única”; a inadequada distribuição do dispositivo e dos meios, sendo que relativamente à GNR devem ser atribuídos meios consentâneos com a sua missão mais musculada através da constituição de uma intervenção e reserva com elevada mobilidade, para emprego, tanto em território nacional, como para projeção internacional; a falta de aprofundamento da dependência da Guarda ao MDN, nomeadamente no tocante ao estatuto dos seus militares.

---

<sup>88</sup> Cf. art.º 26 da LSI.

<sup>89</sup> Idem cf. art.ºs 16.º a 19 da LSI: Poderes de coordenação, direção, controlo e comando operacional.

<sup>90</sup> Cf. art.º 8.º, n.º 3 L n.º 44/86, de 30 de setembro.

<sup>91</sup> Cf. DL n.º 125/2007, de 27 de abril.

<sup>92</sup> Cf. art.º 23.º da LSI.

<sup>93</sup> Idem Cf. art.º 25.º.

No que tange as “leis de segurança interna, de investigação criminal e orgânicas da GNR e da PSP, importa enfatizar que as mesmas, em lugar de clarificar, vieram aumentar a confusão entre as duas forças de segurança, tratando-as sem qualquer critério diferenciador perceptível, constituindo-se em elemento indutor de conflito”.

Ainda este autor afirma, no tocante à questão da atribuição da segurança do Aeroporto de Beja à GNR e à PSP, que “a propalada falta de coordenação nada significa, quando comparada com as indefinições dos decisores políticos e as contradições da legislação produzida” (Branco, 2011).

Ferreira de Oliveira, em entrevista a Inácio (2009, pp. Anexo A-2), considera que a estrutura do atual SSI “é pouco funcional, redundante e pouco eficiente, dada a sua fragmentação por instituições policiais, algumas delas colocadas sob tutelas políticas diferentes” mas do ponto de vista da resposta operacional “responde razoavelmente à insegurança e ao crime do nosso país”.

Por seu turno, Carlos Ribeiro (2009, p.11) considera que o SSI português é “ineficaz, ineficiente, desarmonioso, pesado e oneroso.” Alicerça a sua opinião no conflito de competências, que por vezes é concorrencial, numa visão corporativista das respetivas missões e com objetivos mediáticos. Considera também que a LSI, no tocante à coordenação apenas refere “princípios genéricos e amplos, sem os concretizar num modelo objectivo e exequível”, num “quadro de boas intenções” que o SGSSI deve aplicar.

De sua parte, para Manuel Valente (2005, p.46) “os agentes da polícia municipal detêm uma natureza hibridamente esfumada, cujos ramos se alongaram mais do que a raiz e o tronco” o que pode levar ao conflito de atribuições e competências com as outras polícias.

No tocante à segurança privada Norberto Rodrigues (Rodrigues, 2011, p.130) considera que genericamente o quadro legal atual está adequado, mas existem áreas emergentes que devem ser oportunamente reguladas, como por exemplo a atividade dos detetives privados relativamente à seleção, formação e avaliação dos candidatos exercerem a atividade. Consideramos, ainda, que o SGSSI também deveria ser membro do Conselho de Segurança Privada<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> Cf. art.º 20 do DL 35/2004.

Mais especificamente, no tocante à IC, Ana Hipólito (2010, p.67) no seu estudo e alicerçada na administração de um inquérito por questionário e de entrevistas<sup>95</sup> considera que não existe coordenação ao nível da IC dos OPC de competência genérica, o que compromete a eficácia global da IC. Considera também que a não implementação do SIIC compromete a partilha de informação.

Albano Pereira (2011, pp.131 e 132) afirma que “a incipiente partilha de informação deve «ser considerada, em termos estruturais, a área de maior insucesso ao longo das últimas décadas e até motivo de alguma vergonha por parte de todos nós, institucionalmente ligados a estas matérias, incluindo os responsáveis pelas políticas de segurança e de justiça e pelas polícias»”.

O SGSSI (Luís, 2012a) sistematiza, com atualidade e com a responsabilidade do cargo, as principais disfuncionalidades e pontos críticos do atual modelo de SI:

“a multiplicidade de atores e tutelas; as sobreposições de competências materiais e territoriais (conflitos negativos e positivos); a inexistência de um Sistema integrado e partilhado de informação; a ausência de uma efetiva instância de coordenação; a inexistência de mecanismos de articulação com outros atores exteriores às FSS; a prevalência da valência reativa sobre a valência proactiva ou preventiva”.

Carlos Chaves (2011, pp. 16 a 24), considera a coordenação entre os dispositivos civil e militar de primordial importância, podendo esse desiderato ser atingido através da criação de um “Conselho Superior de Segurança Nacional”, como órgão do “Sistema Integrado de Segurança” com vista a cumprir a sua visão de “Segurança Nacional” que considera mais adequado aos atuais objetivos político-estratégicos do Estado.

Valentina Marcelino (2012, pp.4 e 5), afirmava no Jornal “Diário de Notícias” que nenhuma das propostas apresentadas pelo IPRI, único estudo científico realizado até hoje sobre o SSI nacional, com o objetivo de o tornar mais eficaz e menos dispendioso, “saiu do papel (...) ficou-se por um suposto reforço de poderes do [SGSSI], que, como se sabe, se revelou ineficaz para a coordenação das [FSS]”. Aliás considera que os “pontos críticos” do modelo se mantêm. Relativamente ao plano de reorganização, citando fonte

---

<sup>95</sup> Que destacamos, os responsáveis, à data, pelas áreas da IC da PSP, da PJ e da GNR, Flávio Alves; Ramos Caniço e Albano Pereira, respetivamente; Mário Mendes, Ex -SGSSI; Maria José Morgado, Diretora do DIAP; Cândida Almeida, Coordenadora do DCIAP.



governamental “Estamos a analisar e a estudar as propostas que foram feitas pela PSP e pela GNR (...) todas as reformas serão adaptadas a uma futura reforma global do SSI”.

## 5. Apresentação e discussão dos resultados

Apesar de considerarmos que ao longo do trabalho temos vindo a responder, direta e indiretamente, às várias questões e testado as hipóteses levantadas inicialmente, sistematizamos e resumimos de seguida os resultados entretanto alcançados pelo recurso às fontes bibliográficas exploradas – de que destacamos os estudos que apresentam entrevistas e questionários validados<sup>96</sup> – e às duas rondas de entrevistas por nós realizadas.

### a. Resposta às questões derivadas

**PD1:** Existem particularidades distintivas entre as polícias nacionais, as polícias municipais e a segurança privada?

*Ab initio*, baseados no enquadramento legal, consideramos que são notoriamente distintas.

As polícias nacionais dependem diretamente do poder central, têm uma organização nacional e desempenham missões, considerando as suas competências específicas, no âmbito da prevenção, da ordem pública, da investigação criminal e das informações criminais, atualmente assumem simultaneamente as qualidades de prestador, regulador e dinamizador de segurança.

Já as PM dependem do Presidente do Município, têm uma organização local e apenas desempenham tarefas no âmbito da polícia administrativa.

Por seu turno, a área da SP tem vindo a assumir uma presença e um desenvolvimento cada vez mais acentuado, mas apenas atua supletivamente às FSS na área da prevenção, não lhe sendo permitido, nomeadamente, desempenhar tarefas de ordem pública e IC.

**PD2:** Quais as vulnerabilidades das polícias nacionais, das polícias municipais e da segurança privada, em termos legislativos, em meios humanos e em meios materiais?

No tocante às polícias nacionais detetámos que existem algumas vulnerabilidades que se prendem com a indefinição de critérios objetivos de competências, seja funcionais<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Concretamente as entrevistas de Ana Hipólito (2010, pp.74 a 134) e os inquéritos por questionário de Mário Guedelha (2010, pp.176 a 200) e de Manuel Rocha (2009, pp.160 a 175).

<sup>97</sup> “A maior singularidade do modelo português reside no facto da investigação criminal (a mais complexa e grave) não ser competência das forças de segurança de âmbito nacional e estar subordinada a uma tutela governativa diferenciada” (Pedroso, 2009, p.72).

ou territoriais<sup>98</sup>. Neste particular, relevamos ainda a completa incongruência das atuais LO da GNR e da PSP terem sido aprovadas antes da LSI, em contra natura à adequada construção de qualquer edifício normativo.

Relativamente aos meios humanos somos levados a considerar que, comparativamente com a média europeia, detemos um rácio adequado de efetivos policiais, aliás um dos mais altos<sup>99</sup>, a que devemos associar também o sentimento de segurança das populações e, neste particular, o crime/ insegurança surge em 5º lugar no conjunto das preocupações dos portugueses, com um valor de 8%, assim abaixo dos 11% da média europeia (Secretário-Geral, 2012, p.42).

Relativamente aos meios materiais, consideramos que o atual momento de escassez de recursos também se reflete nas FSS, principalmente no que respeita às tecnologias de informação (TI), destacando-se pela negativa a GNR, tal como assumido pelo MAI no Programa “Prós e Contras” (Macedo, 2012).

Relativamente às PM, é seu desiderato assumirem funções nas áreas da IC e da ordem pública. O número de efetivos e de meios materiais depende normalmente da capacidade financeira do respetivo município, mas nalguns casos estarão melhor equipados do que as forças nacionais.

Já relativamente à SP, nota-se omissão legislativa na regulamentação do acesso ao desempenho de funções e em novas áreas de expansão desta atividade, assim os detetives privados. Relativamente aos meios, os mesmos são decorrentes da dinâmica empresarial de cada entidade, sendo notória alguma assimetria entre operadores.

**PD3:** Como minimizar as vulnerabilidades das polícias nacionais, das polícias municipais e da segurança privada, em termos legislativos, em meios humanos e em meios materiais?

As vulnerabilidades podem ser relativamente minimizadas através de um enquadramento jurídico que considere globalmente este fim do Estado, adotando uma visão holística e sistémica na construção do edifício normativo e também na sua execução.

---

<sup>98</sup>“Atente-se no mais recente exemplo de um eventual conflito entre a GNR e a PSP, ambas tuteladas pelo mesmo ministério, a propósito da segurança do novo aeroporto de Beja. (...) As (...) leis orgânicas da PSP e da GNR, ambas atribuem a cada uma daquelas forças, entre outras, ‘a vigilância e protecção de infra-estruturas aeroportuárias’, ou seja, é a própria lei que atribui a mesma competência às duas forças, o que já de si pode constituir factor de conflitualidade” (Branco, 2011).

<sup>99</sup> Segundo o Eurostat, em 2008, Portugal possuía 485.8 polícias por 100.000 habitantes, sendo que a média europeia se situava nos 337.1 (UE, 2011).

Considerando o nosso SSI, devem ser aprimorados os mecanismos de coordenação e colaboração, sendo imprescindível a partilha consequente da informação, utilizando plataformas assentes nas TI.

Relativamente aos meios materiais consideramos que devem ser criadas dinâmicas de partilha de meios e infraestruturas numa ótica de segurança cooperativa<sup>100</sup>. É também desejável que se promova uma abordagem de *comprehensive approach*<sup>101</sup> na governança da segurança. Assim, seria possível com o mesmo fazer mais e melhor, numa ótica de máxima eficiência do Sistema. Devem, pois, cada vez mais, ser consideradas parcerias de colaboração com todas as entidades, estatais e privadas.

Destacamos que mesmo com um enquadramento legal renovado, nunca serão, de todo, dispensáveis os mecanismos de controlo e fiscalização.

#### **PD4: Existem demasiadas polícias em Portugal?**

Ao longo do trabalho, com maior ou menor pendor crítico de opinião, foi notória a constatação de que existem, efetivamente, muitas entidades com competências policiais em Portugal, referindo apenas as estudadas no presente trabalho apontamos nove. O que, além de outras consequências, cria dificuldades na partilha de informação, apesar dos esforços que têm vindo a ser feitos ao longo dos últimos anos relativamente à coordenação e à colaboração<sup>102</sup>.

Ficou demonstrado que a dificuldade no acesso e na partilha de informação se tem agudizado, com consequências mais assinaláveis, ao nível da IC. Como consequência também identificamos alguma diversidade doutrinária, uma pulverização de recursos e capacidades e, no limite, competições institucionais de reflexos negativos.

Consideramos ainda que existe, pelo menos, alguma sobreposição de competências entre as várias instituições com competências policiais em Portugal, tornando-se urgente a sua delimitação com vista à harmonia do Sistema que se pretende, para já, sem alterações de figurino, seja de tutela, seja ao nível do número de atores. Ao nível da ordem pública é

---

<sup>100</sup> Previsto no atual Conceito Estratégico da OTAN, pelo estabelecimento de parcerias com outras organizações e atores.

<sup>101</sup> Abordagem englobante de todos os vetores, militares e não militares, contemplados ao nível da gestão de crises internacionais da OTAN.

<sup>102</sup> “Uma maioria muito significativa dos inquiridos (83,3%) considera haver um excesso de instituições em Portugal, com competência de polícia. Estes dados são esclarecedores sobre a dispersão de entidades com competências de polícia, ainda que de competência especializada, o que prejudica a partilha de informações, a cooperação e a coordenação” (Guedelha, 2010, p.186).

mais notória essa sobreposição entre a GNR e PSP. Já na área da IC, verifica-se com mais expressão, entre estas, a PJ e o SEF.

**PD5:** Existe coordenação e colaboração entre as várias polícias em Portugal?

Com garantia, podemos afirmar que têm sido adotadas medidas legislativas com o intuito de tornar efetiva a coordenação e colaboração intra – atores e Sistemas; têm sido criadas estruturas com essa função primordial, mas sem resultados efetivos que permitam demonstrar que os seus objetivos foram atingidos, a que não podemos dissociar a postura das instituições coordenadas (Guedelha, 2010, pp.189, 196 e 197).

### **b. Teste de hipóteses**

**H1:** A tipologia das Polícias em Portugal é adequada à realidade nacional.

Consideramos que o modelo dual ainda é uma opção adequada (Guedelha, 2010, pp. 183 e 188 e Rocha, 2009, p.161). Se bem definidas as competências entre a GNR e a PSP, podem então ser exploradas as verdadeiras potencialidades deste modelo, que se adequa às demandas da segurança no presente quadro de ameaças; possuindo Portugal um Sistema de forças desejado por outros Estados, nomeadamente, pela capacidade de utilização gradativa dos instrumentos necessários à manutenção e promoção da segurança: as FA, a GNR e as outras FSS de natureza civil. Contudo, voltamos a relevar o elevado número de tutelas políticas e de instituições com funções policiais.

**H2:** As Polícias Portuguesas coordenam esforços e colaboram entre si.

Cada vez mais têm vindo a colaborar e, neste particular, não podemos afastar a necessidade que a atual conjuntura da segurança, sentida ao nível da criminalidade mais violenta, tem imposto. A criação de equipas mistas, mais ou menos formais, tem proporcionado contributos indelévels na promoção da segurança e dos respetivos resultados alcançados. Também queremos frisar esta aptidão na promoção de um ambiente seguro nos eventos de maior envergadura, que em termos de meios e capacidades envolvidos têm exigido elevados padrões de coordenação, com resultados dignos de especial relevo nacional e internacional, de que podemos destacar, entre outros, o Euro 2004, a visita Papal e a Cimeira da OTAN, ambas em 2010. Salienta-se ainda que, decorrente diretamente ou não da prestação das FSS, Portugal continua a apresentar a segunda menor taxa de criminalidade da UE, ou seja, 39 crimes por 1.000 habitantes (Secretário-Geral, 2012, p.41). Por outro lado, devemos reconhecer que tem sido

internamente identificada alguma competição que, por vezes, obvia à coordenação e colaboração (Guedelha, 2010, pp. 189 e 196).

**H3:** Existem órgãos de coordenação das diversas Polícias em Portugal.

Tal como referido no capítulo 4 e na resposta à PD 4, a questão não se coloca ao nível da sua quantidade – existindo até para alguns autores em excesso –, mas antes ao nível da sua adequada operacionalização. Aí consideramos que, apesar do esforço, ainda temos um longo caminho a percorrer, no qual não será inócua a postura das entidades coordenadas (Guedelha, 2010, pp. 184, 189, 196 e 197 e Rocha, 2009, pp.161 e 162).

**H4:** O atual modelo de coordenação e colaboração das Polícias Portuguesas é adequado à realidade nacional.

Consideramos que o atual modelo ainda apresenta disfunções e vulnerabilidades não compatíveis com a atual demanda da segurança, embora não ao nível da sua arquitetura que, para já, se conforma com os atuais desígnios políticos, mas antes ao nível da sua operacionalização, ao que não são alheios os normativos legais vigentes e a partilha de informação.

**H5:** O modelo de Segurança Interna é adequado à realidade nacional.

Consideramos que se impõe negar a H, tal como identificado nas respostas às PD 4 e 5. O modelo tem evoluído com grande pendor e sensibilidade na manutenção da estabilidade do Sistema. Porém, hoje, consideramos que estão criadas as condições para que, com sensatez e alguma coragem, se altere o atual SSI. Alteração que deverá ser promovida em consonância com uma alteração mais profunda e global do Sistema de Segurança Nacional, englobando, entre outras, as FA e as FSS, em todo o espectro e natureza de missões a assumir (Guedelha, 2009, pp. 184, 186 e 200)<sup>103</sup>. Alteração a ser assumida e promovida sem tibiezas, corporativismos e falsas dificuldades, que o contexto atual não permite.

---

<sup>103</sup> Neste sentido o Professor Derek Lutterbeck (2008, p.49) na Escola da Guarda assumia: “Afirmamos a nossa plena convicção que, para alcançarmos o sucesso no combate a estas novas ameaças e metodologias de criminalidade, ser necessário que continue a existir um claro espectro de competências e responsabilidades, e onde a estreita cooperação, a confiança mútua e o aproveitamento das valências exclusivas sejam ainda mais incrementadas”.

### **c. Questão Central**

#### **Proposta de um Modelo de Coordenação**

Sustentados nos resultados alcançados, nomeadamente nas vulnerabilidades e disfunções identificadas no capítulo 4.a., vamos ora propor, tal como pretendido, um modelo de coordenação do SSI que permita maximizar meios, minimizando recursos.

Cremos que qualquer modelo a apresentar deverá ter sempre o fito no cidadão, constituindo-se este como o verdadeiro centro de gravidade do Sistema – assim, será sempre do cidadão para o cidadão, sem nunca descuidar as legítimas expectativas de todos os profissionais que desempenham funções no SSI. À proposta do modelo deverão estar sempre associadas um conjunto de medidas de implementação.

Consideramos honesto referir que a montante de qualquer modelo de coordenação existe um conjunto de questões que devem ser ponderadas (como por exemplo uma adequada divisão de competências entre os atores), sob pena de se comprometer todo o processo subsequente.

Optámos, assim, por propor uma melhoria do atual Sistema, conscientes dos desígnios técnicos exigidos, mas evitando cortes e ruturas com os aspetos históricos, culturais, sociais e profissionais nacionais, pois, também este Sistema contribui, determinadamente, para a estabilidade e soberania nacionais. Tal como identificado pelo recurso às várias fontes estudadas, entre outras necessidades de alteração, relevamos o incremento na cooperação e na partilha de informação (Guedelha, 2010, p. 184), que será, de momento, um fator crítico de sucesso para atingir um eventual estado final desejado: uma reforma mais profunda e global do atual SSI.

Cremos que a opção por nós tomada permite a estabilidade pela continuidade, mas sem abdicar da urgente e imprescindível eficiência (materializada também pelo empenhamento residual de novos recursos), pois pretendemos agir com precisão apenas no fulcro do Sistema, que identificámos como sendo a partilha de sinergias, mormente ao nível informacional.

Assim, na presente conjuntura e com os dados até ao momento disponíveis, assentes nos respetivos aspetos da estrutura, das características e das medidas inerentes à sua prossecução, bem como por si desenvolvidas, somos levados a propor o seguinte modelo:

- A sua conceção baseia-se numa Unidade de Missão para a Coordenação do SSI (UMCSSI), na direta dependência do Primeiro – Ministro, por um período a

definir e que, eventualmente, poderia evoluir para uma Secretaria de Estado, se o resultado do seu trabalho assim o justificasse, sendo então avaliada a sua dependência. A UMCSSI teria como coordenador o SG Adjunto do SSI;

- Seria composta por representantes do SGSIRP, do PGR, das FSS contempladas na LSI (GNR, PSP, PJ, SEF, SIS – AMN e SAA), da Direção-Geral dos Serviços Prisionais; do Sistema de Proteção Civil e Emergência (SPCE), da Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, da ASAE, das Polícias Municipais, dos Guardas-noturnos, da Segurança Privada e do EMGFA;
- Na sua dependência seria criado um Centro Coordenador da Atividade Policial (CCAP)<sup>104</sup>, tendo este na sua subordinação um Centro de Fusão de Informações Policiais (CFIP)<sup>105</sup> com relações de ligação, apenas para monitorização da atividade desenvolvida pela PIIC. Estariam também na dependência do CCAP as Células Coordenadoras Locais da Atividade Policial (CCLAP).

---

<sup>104</sup> Gizado à semelhança do Centro de Coordenador de Informação Policial (CCIP) e Células Locais de Informação Policial (CLIP) criados para a realização do Euro 2004, que, tal como afirma Nuno Magalhães, ex. Secretário de Estado do MAI, tiveram um papel essencial “na cooperação e coordenação da atuação de todas as [FSS] e Socorro” (JANUS, 2005, p.35); e também pelo exemplo espanhol do *Centro de Inteligência contra el Crimen Organizado* (CICO), “O CICO gere um sistema de registo de investigações de criminalidade organizada, através de ferramentas informáticas que permitem o acesso directo às bases de dados dos Corpos e Forças de Segurança do Estado e de outros órgãos com competência de investigação criminal, (...) mas intervindo apenas quando é detectada uma coincidência (por exemplo, uma matrícula ou telefone idênticos em processos desenvolvidos por forças policiais diferentes) (...). Pela sua arquitectura, o CICO não é apenas um excelente instrumento de cooperação, é também um mecanismo que impede práticas corporativas de compartimentação da informação, com a particularidade de operar sem necessidade de acesso aos processos, centrando-se apenas na identificação de coincidências de elementos-alvo da investigação” (Pedroso, 2009, pp.66 e 67).

<sup>105</sup> Numa adoção lusitana do anglo-saxónico “*fusion center*” criado este no âmbito da *Homeland Security*, que consiste em: “*a key to distributing information to the law enforcement sphere is fusion center. Depending on the jurisdiction, fusion centers serve as a gathering place for officials from the DHS, for national law enforcement organizations such as the FBI and for representatives from local law enforcement to routinely exchange information. They also serve as a center for exchange of emergency information*” (AFCEA, 2012, p.32).

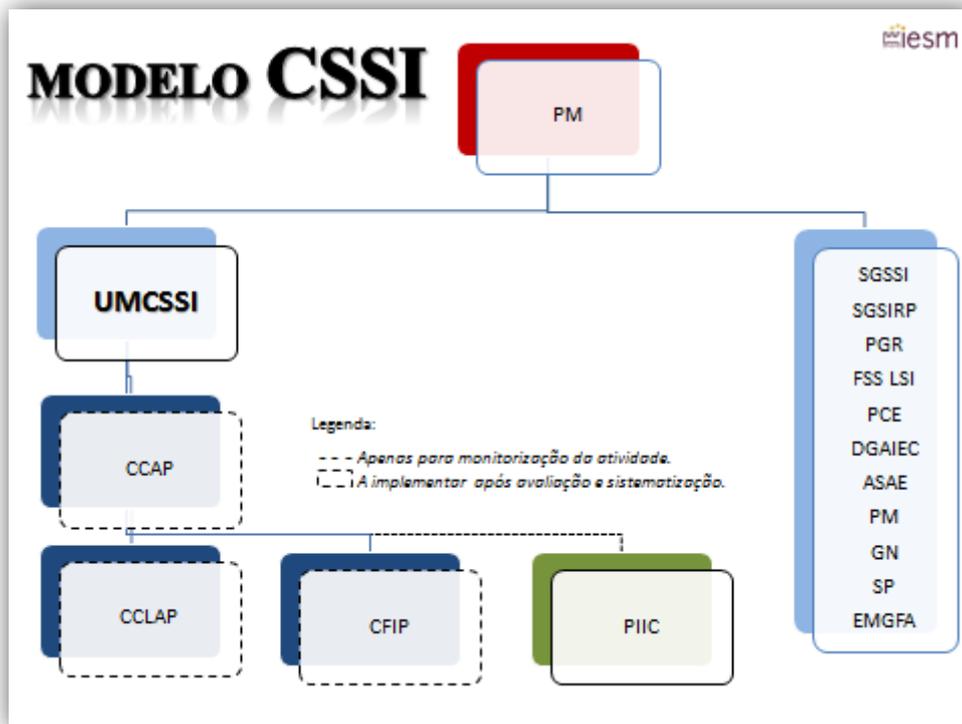
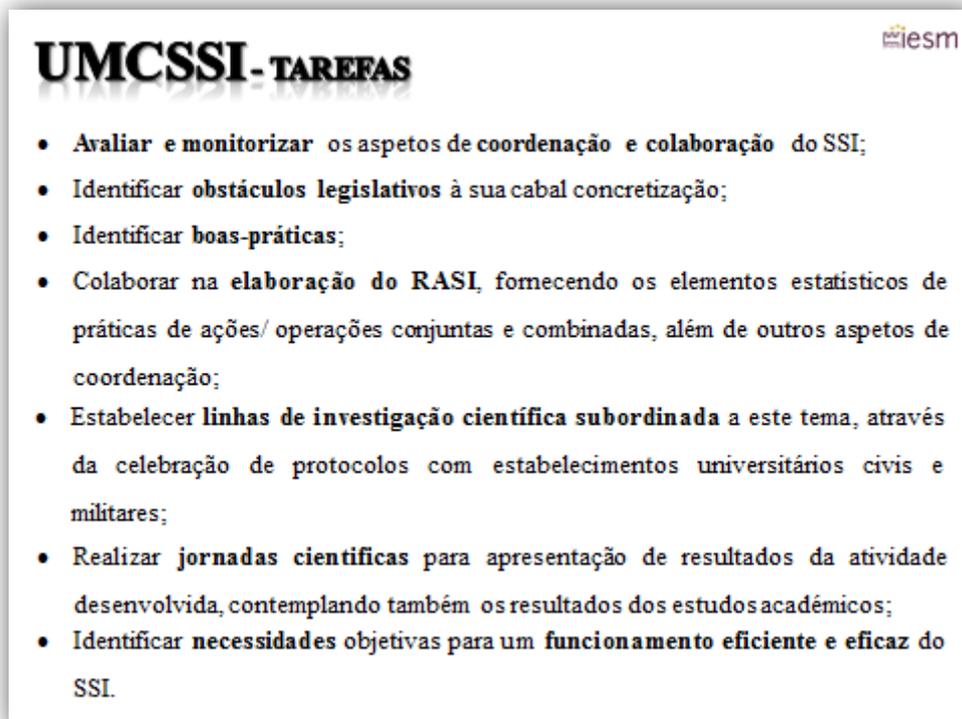


Figura 11 – Proposta de Modelo de Coordenação do SSI

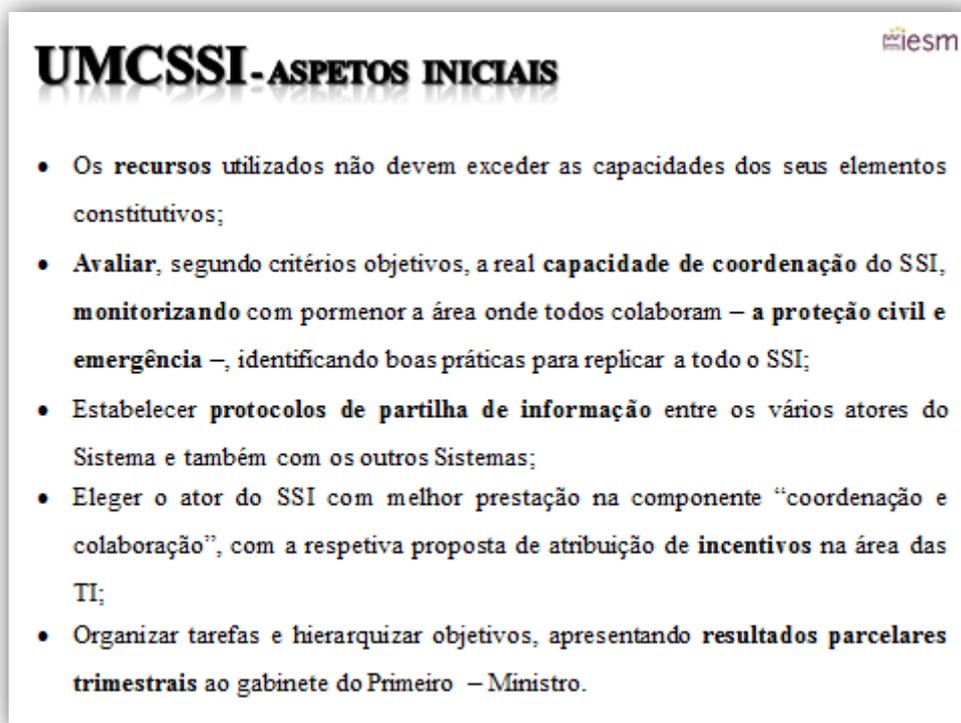
A UMCSSI teria como tarefas as infra indicadas:

Tabela 1 – Tarefas UMCSSI



Para cumprir estas tarefas deveria contemplar os aspetos iniciais a seguir indicados:

Tabela 2 – Aspetos iniciais UMCSSE



**UMCSSE-ASPETOS INICIAIS**

- Os recursos utilizados não devem exceder as capacidades dos seus elementos constitutivos;
- Avaliar, segundo critérios objetivos, a real capacidade de coordenação do SSI, monitorizando com pormenor a área onde todos colaboram – a proteção civil e emergência –, identificando boas práticas para replicar a todo o SSI;
- Estabelecer protocolos de partilha de informação entre os vários atores do Sistema e também com os outros Sistemas;
- Eleger o ator do SSI com melhor prestação na componente “coordenação e colaboração”, com a respetiva proposta de atribuição de incentivos na área das TI;
- Organizar tarefas e hierarquizar objetivos, apresentando resultados parcelares trimestrais ao gabinete do Primeiro – Ministro.

Relativamente ao funcionamento do SSI, a UMCSSE deveria desenvolver linhas de investigação conducentes à implementação dos seguintes aspetos:

- Incentivar a coordenação nos três patamares: intra, entre e supra FSS (Esteves, 2011);
- Implicar e responsabilizar também a sociedade civil, organizações, empresas e cidadãos (Carlos Alves, 2011);
- Adotar a “taxa de elucidação” utilizada pelo Sistema francês (que crimes foram arquivados e os que foram presentes a tribunal) (Chaves, 2012);
- Incorporar os conceitos de um Sistema Nacional de Segurança – “Um Sistema Integrador de Sistemas” –, que integraria o Sistema de Defesa Militar, o SSI, o SIRP e o SPCE, adotando uma geometria variável, com o vértice no Sistema a utilizar no momento (Chaves, 2012);
- Densificar o PCCCOFSS em várias matérias, nomeadamente, na área da articulação das FA com as FSS na SI (Luís, 2012b);
- Abrir a formação das polícias à comunidade científica (Luís, 2012b);
- Integrar o SGSSI no CSP;



- Basear a atuação das FSS num modelo de “Policimento Orientado pelas Informações”, sem comprometer o policiamento de proximidade;
- Implementar a partilha de estruturas administrativo-logísticas e de materiais (Ex. viaturas blindadas), inclusive com outros Sistemas e subsistemas, nomeadamente do MDN (Ex. Unmanned Aircraft System), sem prejuízo da manutenção das idiossincrasias institucionais, nomeadamente, a capacidade de autossustentação da GNR;
- Contemplar nos planos de atividade operacional das FSS um número mínimo de operações conjuntas e combinadas, tanto dentro como fora do SSI, e de exercícios de coordenação de âmbito nacional e regional;
- Atribuir competências distintas ajustadas à natureza das FSS;
- Tornar a formação global modular, sendo que alguns dos módulos de formação inicial das forças teriam que ser ministrados em comum;
- Contemplar conteúdos programáticos subordinados à coordenação e colaboração nas ações de formação iniciais de todas as FSS, PM e SP;
- Aprofundar e dinamizar a cooperação com as FA<sup>106</sup>, com o SIRP e com a Proteção Civil e Emergência, nomeadamente através de exercícios conjuntos;
- Considerar o emprego dos vários vetores da segurança, cumprindo o princípio “civil quando possível, militar quando necessário”;
- Adotar uma filosofia de atuação baseada na proatividade e proximidade à comunidade;
- Explorar as virtualidades do Sistema dual;<sup>107</sup>
- Fomentar parcerias com a atividade de SP.

---

<sup>106</sup> Neste particular, relativamente à sua proposta de um “Sistema Nacional de Gestão de Segurança”, o Almirante Vieira Matias afirmava que: “As FA devem assumir-se como forças de reserva, das FS, actuando de modo supletivo sempre que se esgotar ou se preveja vir a esgotar a capacidade de intervenção das FS” (Interna, 2006, p53).

<sup>107</sup> “É no equilíbrio entre a diversidade de cada elemento do sistema, nas suas complementaridades e no emprego progressivo dos meios e das forças que reside a virtualidade dos modelos pluralistas e não na sobreposição de atribuições e competências que geram redundâncias e desperdícios” (Branco, 2010, p.111); “A virtualidade do modelo pluralista consiste precisamente na complementaridade das forças, que se constitui como ‘suficientemente dissuasora para conflitos de competências’ (Branco, 2011). Como tal, afastamos o conceito de “polícia integral”.



Com a adoção deste modelo cremos que se permitiria cumprir alguns dos desígnios do SSI nacional plasmados, direta ou indiretamente, nas GOP 2012-2015 e nas “Orientações estratégicas para 2012” do RASI de 2011. Assumimos que o proposto não resolveria o problema da coordenação e da colaboração<sup>108</sup>, que – tal como os riscos – apenas pode ser mitigado, mas estamos cientes de que poderia contribuir ou, no mínimo, facilitaria um melhor desempenho global do Sistema, tornando-o assim mais eficiente.

Acima de tudo, pretendemos que se monitorize previamente o Sistema e, em simultâneo, se implementem e “pilotem” eventuais alterações.

Cremos que a utilização abusiva do vocábulo “descoordenação” se entranhou como moda transversal no léxico político e policial sem um adequado conhecimento do real alcance da sua utilização no contexto da SI nacional. O justo equilíbrio entre a estabilidade e a ação, entre a razão e a emoção, impõe, hoje, avaliações e critérios objetivos na urgência da mudança.

---

<sup>108</sup> “Tão ou mais importante do que a criação de órgãos e mecanismos de coordenação é o estabelecimento de um modelo que restrinja as possibilidades de descoordenação” (Pedroso, 2009, p.131).

## **Conclusão**

Ao recebermos o tema do desafio “Segurança interna: Polícias Nacionais; Polícias Municipais e Segurança Privada”, bem como o respetivo descritivo<sup>109</sup>, realizámos uma pesquisa exploratória na bibliografia de referência e, conscientes da dificuldade da sistematização na abordagem, procurámos auxílio relativamente ao rumo a tomar através de algumas entrevistas exploratórias. Após, mais seguros, refinámos a pesquisa bibliográfica, que na justa medida do desafio, nos criou novas incertezas, embora mais pontuais. Partimos então para uma nova ronda de entrevistas, desta feita a figuras que, direta ou indiretamente, detêm acrescidas responsabilidades no atual SSI.

Apesar do indispensável auxílio, não se pense que as dúvidas se dissiparam por completo, confessamos que partimos para o firmar da escrita apenas com a certeza da descoberta de novas inconstâncias, que foram sendo avivadas pelo recurso à análise/resenha de imprensa diária feita pela GNR, que nos acompanhou ao longo de todo o ensaio.

Fomos então desenvolvendo o raciocínio guiados pelo índice de um percurso que se pretendeu do geral para o particular, colocando “teorias em confronto”, firmando o pensamento no fito de respondermos à PP “Que modelo de coordenação do Sistema de Segurança Interna Português, permite maximizar meios, minimizando recursos?” e às respetivas PD, a que confrontámos H.

Genericamente, sempre apoiados no corpo de conceitos adotado e tendo como premissas de partida as conclusões atingidas em análise ao direito fundamental à segurança, aos Sistemas e modelos policiais e, genericamente, a própria SI em Portugal, como reveladas no Apêndice 3, começámos por identificar as FSS elencadas na LSI. Neste particular, considerando os limites impostos, remetemos para apêndice a distinção indispensável entre as duas forças de maior expressão nacionais: a GNR e a PSP e, também outras entidades não previstas na LSI e ainda abordámos os CLS.

Passámos depois a identificar as características específicas da proximidade das PM, para, de seguida, explorarmos a atividade emergente da SP.

Assim, tomada consciência das particularidades destes três universos, que apesar de distintos se interligam numa rede de compromissos na produção da segurança comum, considerámos ter atingido o patamar necessário e suficiente para revelarmos o epicentro do

---

<sup>109</sup> Vide Anexo A.

estudo: a coordenação do SSI. Explorámos as suas características e as várias potencialidades, que foram aprimoradas com a atual LSI. Porém, para seguirmos o caminho da inovação solicitado e assumido, tornou-se necessário nesta sede detetar as vulnerabilidades e disfunções deste Sistema. Procurámos cumprir a tarefa mesclando a audácia com a responsabilidade, conscientes das implicações das propostas, ainda que em ambiente académico.

Pela análise e inferências retiradas durante o percurso, detetámos que as opiniões se dividiam, sendo, não obstante, identificadas com certa constância várias dimensões de alguma necessidade de mudança.

Assim, optámos por uma proposta da avaliação: avaliação pela monitorização, sem a paralisia da inação. Em concreto, tentámos incorporar na proposta o que tem sido identificado transversalmente pelos críticos: no mínimo, a necessidade de aprimorar a coordenação.

Partimos das premissas de que não envolveríamos recursos alargados e que, tal como solicitado, respeitaríamos as idiossincrasias das forças, isto é, mantínhamos o Sistema centralizado, pluralista – dual e fragmentado; numa óptica de maturação e refinamento do atual modelo de geometria variável, considerando de outra parte a realidade atual; para, com objetividade e propriedade, procurarmos reequacionar, então, a sua eventual reestruturação mais profunda.

Na tentativa de evitarmos mais um “elefante branco”, ficámos-nos por uma Unidade de Missão para a Coordenação do SSI (UMCSSI)<sup>110</sup>, mas uma Unidade de Missão na direta dependência do Primeiro – Ministro, com uma forte liderança na procura objetiva de resultados urgentes, tal como advogado por alguns autores, relativamente ao SGSSI e que nós respeitamos, pela necessidade de se deter uma posição supra ministerial. De seguida, atribuímos-lhe um conjunto de tarefas que partem de alguns pressupostos a respeitar para cumprirmos, conseqüentemente, os objetivos propostos: avaliar, monitorizar e, eventualmente, edificar.

No percurso desta avaliação, começar-se-ia a construir uma estrutura semelhante à criada para o Euro 2004 no tocante à atividade de informações policiais, mas também com o fito do previsto nalguns dos objetivos de uma estrutura criada aquando da junção de Direção da *Guardia Civil* e Polícia Nacional Espanhola sob a mesma tutela política – o CICO, que, como foi visto, mais do que coordenar, evita a descoordenação. Juntámos

---

<sup>110</sup> Cf. a Figura 11 – Modelo proposto do SSI.

assim ao modelo de coordenação português, de comprovado sucesso, ainda que circunscrito no tempo e no contexto desportivo, o exemplo espanhol mais perene e de resultados mais abrangentes. Atribuímos-lhe a designação de Centro Coordenador da Atividade Policial.

Na sua dependência seria criado um Centro de Fusão de Informações Policiais com o objetivo de “fundir” as informações produzidas pelas várias componentes do sistema, difundindo-as depois de consolidadas num processo retroativo.

Replicámos as CCDAP, também na dependência do CCAP e na mesma ótica de edificação e objetivos, mas, desta feita, numa filosofia de proximidade aos destinatários locais.

Pretendemos assim aproveitar algumas das capacidades já instaladas, sem grandes investimentos, mormente em recursos humanos, perspetivando-se apenas algumas necessidades de ajustamentos no que respeita às TI e ao nível das instalações já existentes.

Ainda a referir que a ligação da recém-implementada PIIC ao CFIP cumpre apenas o propósito da monitorização da atividade por aquela desenvolvida, a que se impõe a ressalva da negação do acesso à informação constante de inquéritos criminais em curso.

O modelo apresentado foi a nossa resposta à QC, assumimos que não completamente materializada e “desconflituada” no processo de implementação, mas, mais uma vez, cremos que “também este caminho se faz a caminhar”<sup>111</sup>. Outras podem ser equacionadas, provavelmente alicerçadas em pressupostos mais válidos, mas esta é a nossa versão dos factos, que estamos dispostos a defender noutra sede, na vigorosa crença da força da convicção! Essa será a nossa pena...

Consideramos ainda pertinente salientar, da análise sumária ao tema proposto, que ficámos, mais uma vez, com a nítida sensação – condicionados ou não, por alguns anos de experiência profissional –, de que se questiona a quantidade, a dimensão e o número de efetivos das FSS. Tal como demonstrado anteriormente, a frieza do valor absoluto do rácio polícia/ cidadão do nosso país é, efetivamente, um dos mais elevados da UE.

Não poderíamos deixar de aproveitar este espaço para, se nos permitirem, apresentar outra dimensão menos entendida desta realidade numérica.

Como constatação prévia, salientamos que os parceiros europeus com quem nos comparamos para estes efeitos estatísticos, há muito que introduziram nas suas práticas policiais o recurso generalizado às TI, o que, além de outras mais-valias, lhes

---

<sup>111</sup> Do poeta Espanhol António Machado.

possibilitaram balancear os recursos humanos para aquilo em que são verdadeiramente insubstituíveis – a segurança próxima do cidadão. Por outro lado, sem pretender com esta afirmação imputar qualquer tipo de responsabilidade, na realidade nacional ainda hoje não podemos assumir a informatização transversal do SSI, mormente na GNR (Luís, 2012c) e, transversalmente com repercussões mais vastas, na PIIC (Macedo, 2012).

Acresce referir que tanto a GNR como a PSP desenvolvem um conjunto de tarefas, apelidadas de “saturantes”, nomeadamente, em colaboração com os Tribunais e autoridades administrativas<sup>112</sup>, que afastam o seu efetivo da sua primordial função.

Por fim, neste particular, destacamos que, na progressiva implementação e sistematização do modelo de policiamento de proximidade, as mesmas forças têm vindo a estabelecer parcerias com entidades públicas e privadas de colaboração na promoção partilhada da segurança. Pela permanente disponibilidade dos efetivos das FS e do ininterrupto funcionamento das suas instalações, estas instituições têm sido levadas a assumir-se como o “parceiro dos parceiros” em dinâmicas a que apenas deveriam emprestar a sua componente mais técnica e específica de polícia cidadã.

Esperamos pois, com estas constatações, ter ajudado a uma melhor compreensão de alguns valores e desmistificado, assim, esta realidade, a que acrescentamos as palavras proferidas pelo SGSSI relativamente a algumas das virtualidades do atual SSI “estabilizar a criminalidade e desempenhos excelentes das FSS” (Luís, 2012c).

Sem prejuízo da firme convicção de tudo o que expusemos, impõe-se fazer nova ressalva para o facto de estarem na forja novas alterações, vertidas no Programa do Governo e assumidas pela recente extinção do GCS, a materializar aquando das alterações da LSI, que vão, com certeza, modificar as dinâmicas do SSI e que, por sua vez, não poderão deixar de entroncar num novo desenho da segurança nacional.

Salientamos que admiramos os impulsos de inovação, o que pode ser uma vantagem relativa desejável, mas perversamente pode negar aos processos de reforma anteriores a necessária maturação, afastando-os por completo, ou, tal como é usual na realidade nacional, replicando dinâmicas e estruturas, sobrepondo competências e pulverizando os escassos recursos pontualmente disponíveis. Por outro lado, o recurso ao *bench marking* será, por ventura, tentador – os estudos comparativos permitem-nos avaliar e “queimar” etapas de experimentação – mas, no tocante à implementação, devemos ter

---

<sup>112</sup> A este propósito, adiantamos que, com a recente extinção dos Governos Cívicos, parte dos processos administrativos transitaram para a GNR e para a PSP.



sempre em linha de conta que impor analogias contra as idiossincrasias nacionais e institucionais pode tornar pernicioso a melhor das intenções de mudança.

Relevamos também que deverão ser tomadas medidas a montante dos impulsos de coordenação propostos, mormente as elencadas no capítulo “Vulnerabilidades e disfunções”, pois, consideramos que sem a sua observação cumprimos apenas o habitual ritual da proposta inconsequente e sugadora de preciosas sinergias e recursos.

Consideramos que poderão ainda ser exploradas, a partir destes humildes contributos, as seguintes linhas de investigação: a coordenação do SSI com os outros Sistemas também apontados neste ensaio; e a cooperação internacional dos atores do SSI, principalmente a consentânea com o quadro dos nossos interesses estratégicos.

Por fim, como recomendação, consideramos pertinente voltar a salientar a prudência na adoção de novos caminhos e parafraseando Conde Rodrigues (2012) diremos: “a segurança é um daqueles temas onde as clivagens ideológicas hoje menos pesam”, assim, os partidos do “arco da governação” devem assumir o SSI como uma pedra basilar no atual regime democrático nacional e europeu, a sua consistência e estabilidade são determinantes para o cabal cumprimento dos outros fins do Estado.

Creemos que os vocábulos “confiança” e “partilha” devem ser plenamente aplicados e assumidos no presente contexto da segurança, **confiança** da componente política e dos cidadãos nas estruturas das suas FSS, mas, acima de tudo, nos seus quadros e profissionais; **partilha** nesta relação biunívoca de busca da proximidade consequente!



## Bibliografia

- Accenture, 2006. *Estudo de Racionalização de Estruturas da GNR e da PSP*. Relatório Final. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- AFCEA, 2012. *Homeland Security*. Signal, February.
- Afonso, P.S. e M., 2010. *Dos órgãos de polícia criminal I*. Revista Segurança e Defesa, julho-setembro. P.48 a 56.
- Alves, A.C., 2008. *Em busca de uma sociologia de polícia*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana.
- Alves, A.C., 2010. *Introdução à segurança*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana.
- Alves, A.C., 2011a. *Contributos para uma sociologia policial*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana.
- Alves, Carlos, Coronel, 2011b. *Contributos para o TII CEM-C*. Entrevistado por Major Pedro Moleirinho. Lisboa, 31 de outubro.
- Amaral, D.F.d., 1991. *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.
- Amaral, D.F.d., 2000. *D. Afonso Henriques*. 10th ed. Braga: Bertrand Editora.
- Andrade, J.d.F.D.e.M.d.C., 1992. *Criminologia - O homem delinquente e a sociedade criminógena*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Andrade, N., 2008. *Para Além do Portão*. Lisboa: Guerra e Paz.
- Andrade, N., 2011. *100 Anos - Guarda Nacional Republicana (1911-2011)*. Lisboa: Guerra e Paz.
- Angel, N., 1910. *The Great Ilusion*. New York and London.
- AR, 2012. *Temas*. [em linha] Lisboa: ASFIC. Disponível em: [http://www.asficpj.org/temas/noticias/2008/especial\\_pj/anexosdossier2/Seguran%C3%A7a%20Interna%20e%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20e%20Investiga%C3%A7%C3%A3o%20Criminal.pdf](http://www.asficpj.org/temas/noticias/2008/especial_pj/anexosdossier2/Seguran%C3%A7a%20Interna%20e%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20e%20Investiga%C3%A7%C3%A3o%20Criminal.pdf), [Consult. 20 dez. 2012].
- Assembleia da República, 1984. *Lei-quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa* (Lei 30/1984, de 5 de setembro), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 1986. *Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência* (Lei n.º 44/1986 de 30 de setembro), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 1999. *Estabelece o regime e forma de criação das polícias municipais* (Lei n.º 140/99, de 28 de agosto), Lisboa: Diário da República.



Assembleia da República, 2000. *Lei de Organização e Investigação Criminal* (Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto, alterada pelo Decreto-Lei n.º 305/2002, de 13 de dezembro), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2004. *Revisão da lei-quadro que define e forma de criação das polícias municipais* (Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2005. *Constituição da República Portuguesa* (Lei 1/2005, de 12 de Agosto, 7ª Revisão Constitucional), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2006. *Lei-Quadro de Política Criminal* (Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2007a. *Orgânica da Guarda Nacional Republicana* (Lei 63/2007, de 6 de Novembro), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2007b. *Orgânica da Polícia de Segurança Pública* (Lei 53/2007, de 31 de Agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2007c. *Orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS)* (Lei n.º 9/2007, 19 de fevereiro), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2008a. *Actividade de Segurança Privada* (Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2008b. *Lei de Organização da Investigação Criminal* (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2008c. *Lei de Segurança Interna* (Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2008d. *Orgânica da Polícia Judiciária* (Lei n.º 37/2008, de 6 de Agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2009a. *Lei da Interoperabilidade entre Sistemas de Informação dos Órgãos de Polícia Criminal* (Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2009b. *Lei de Defesa Nacional* (Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2009c. *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas* (Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de Julho), Lisboa: Diário da República.



- Assembleia da República, 2009d. *Objectivos, Prioridade e Orientações de Política Criminal para o biénio 2009-2011 (Lei-quadro da Política Criminal)* (Lei nº 38/2009, de 20 de Julho), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2010. *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2010-2013* (Lei n.º 3-A/2010, de 28 de abril), Lisboa: Diário da Republica.
- Assembleia da República, 2011a. *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2012-2015* (Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro), Lisboa: Diário da Republica.
- Assembleia da República, 2011b. *Código de Processo Penal* (Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro), Lisboa: Diário da Republica.
- Baker, T.E., 2009. *Intelligence-Led Policing - Leadership, Strategies & Tactics*. New York: Looseleaf.
- Balão, S.R., 2001. *A fórmula do poder - Elite, Partidos, Democracia e Corrupção política no pensamento de Moisei Ostrogorski*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade Técnica de Lisboa.
- Branco, C., 2010a. *Guarda Nacional Republicana - Contradições e ambiguidades*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Branco, C., 2010b. *A GNR - inserção no Sistema de Forças Nacional*. Apresentação ao 3º Ano do Curso de Oficiais da GNR, no âmbito da UC de Organização das Forças e Serviços de Segurança. In Academia Militar. Amadora, 04 de novembro.
- Branco, C.G., 1996. *Desafios à Defesa e à Segurança e os Corpos Militares de Polícia*. Lisboa: Sílabo.
- Branco, C.M.G., 2011. *Falta de coordenação na segurança interna?* [Online] Available at: <http://www.operacional.pt/falta-de-coordenacao-na-seguranca-interna/> [Consult. 20 dez. 2011].
- Camphenout, R.Q.e.L.V., 1998. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 2nd ed. Lisboa: Gradiva.
- Cardoso, A.S.e.M.e.H., n.d. *A Guarda Nacional Republicana*. Lisboa: GNR.
- Cardoso, L., 2011. *Estratégia e Competitividade*. 3rd ed. Lisboa, Portugal: Basbel - Verbo.
- Cardoso, M.M. e A.H., 1991. *Ser Cadete*. Academia Militar: ed. Mirandela.
- Carvalho, V.d., 1999. *Elementos de Cultura Histórica, Política, Estratégica e Militar*. Entroncamento: Sociedade Histórica da Independência de Portugal.
- Chaves, C., 2011. *Sistema de Segurança Nacional - Ensaio de uma nova visão*. Segurança e Defesa, Julho-Setembro. P.16 a 21.



- Chaves, Carlos, Major-General, 2012. *Contributos para o TII CEM-C*. Entrevistado por Major Pedro Moleirinho. Lisboa, 5 de março.
- Cláudia Reis com Lusa, 2010. *Polícia Marítima precisa de mais 2500 efectivos*. [Em linha] Lisboa: Jornal I. Disponível em: <http://www1.ionline.pt/conteudo/66912-policia-maritima-precisa-mais-2500-efectivos>, [Consult. 5abr. 2012].
- Clausewitz, G.C.V., 1999. *Da Guerra*. Mem – Martins: Europa-América.
- Clemente, P., 1992. *Da polícia de ordem pública*. Lisboa: Governo Civil de Lisboa.
- Clemente, P., 2000. *A polícia em Portugal - da dimensão política contemporânea da segurança pública* - Tese de Doutoramento. Lisboa: ISCSP.
- Clemente, P., 2011. *Segurança Privada - Novos Rumos*. Proteger, abril a junho. p.30 a 32.
- Coelho, J.d.A., n.d. *Os Meus Contos*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana ed.
- Conde Rodrigues, 2012. *Prós e Contras*. Entrevistado por Fátima Campos Ferreira [televisão]. RTP, 23 de janeiro de 2012, 22:00.
- Costa, A., 2002. *Esta (não) é a minha Polícia*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Costa, Major, C., 2012. *A MSU*. Apresentação ao CEM – C 2011/12, no âmbito da UC de Enquadramento Doutrinário das Operações. In: IESM. Lisboa, 17 de fevereiro.
- Cruz, M.J.N., 2003. *O Sistema Bipolar de Segurança em Portugal*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade Técnica de Lisboa.
- DGPJ/MJ. PORDATA, 2011. *Pessoal ao serviço nas polícias e outros organismos de apoio à investigação em Portugal*. [Em linha] Lisboa: PORDATA. Disponível em: <http://www.pordata.pt/Portugal/Pessoal+ao+servico+nas+policias+e+outros+organismos+de+apoio+a+investigacao-276>, [Consult. 5abr. 2012].
- Dicionário Priberam da Língua Portuguesa., 2010. *Coordenação*. [em linha] Lisboa: Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. Disponível em: <http://www.priberam.pt/dlpo/default.aspx?pal=coordenação>, [consult. em 6 Abr. 2012]
- Elias, A.M.G.e.L., 2010. *Controlos Remotos - Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*. Coimbra: Almedina.
- Escorrega, M.L.C.F., 2010. *A Segurança e os “Novos” Riscos e Ameaças: Perspectivas Várias*. Revista Militar, 19 fevereiro.
- Esteves, J.M.G., 2006. *Guarda Nacional Republicana*. Dissertação de Mestrado. Évora: Universidade de Évora.



- Esteves, Jorge, Coronel, 2011. *Contributos para o TII CEM-C*. Entrevistado por Major Pedro Moleirinho. Lisboa, 2 de dezembro.
- Fernandes, J.P.T., 2009. *Teoria das Relações Internacionais - da abordagem clássica ao debate pós-positivista*. 2nd ed. Coimbra: Almedina.
- Figueiredo, L., 2012. *Policiamento comunitário*. Lisboa - Revista Municipal, abril. p.37.
- Fonseca, C.C. e F., 2006. *Administração Pública - Modernização, Qualidade e Inovação*. 2nd ed. Lisboa, Portugal: Edições Sílabo.
- Fonseca, F.J.S., 2010. *A evolução das Políticas Públicas de Segurança Interna em Portugal, na era da globalização*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade Técnica de Lisboa.
- Frada, J.J.C., 1993. *Guia Prático para elaboração e apresentação de Trabalhos Científicos*. 3rd ed. Lisboa: Edições Cosmos.
- Friedman, G., 2009. *The Next 100 Years - A Forecast for the 21 st Century*. New York: Dobleday.
- Fronteiras, S.d.E.e., 2010. *Balanço Social - 2009*. Lisboa: SEF.
- Fronteiras, S.d.E.e., 2011. *Relatório de Atividades - 2010*. Lisboa: SEF.
- Gabinete do SGSSI, 2009. *Estudos sobre a criminalidade grave e violenta* (Ofício n° 158/SSI/09, de 24 de março de 2009), Lisboa: SGSSI.
- Góis, J.P.T., 2011. *Modelos de Organização Policial*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Gomes, JA, 2010. *A PJ*. Apresentação ao 3º Ano do Curso de Oficiais da GNR, no âmbito da UC de Organização das Forças e Serviços de Segurança. In: Academia Militar. Amadora, 24 de novembro.
- Gomes, P.V., 2001. *Modelos de Policiamento*. Revista Polícia Portuguesa, março/ abril.
- Governo, Ministério da Administração Interna, 1986. *Regula a actividade das empresas privadas de segurança* (Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de setembro), Lisboa: Diário da República.
- Governo, Ministério da Administração Interna, 1995. *Prevê a criação de brigadas anticrime e de unidades mistas de coordenação integrando a Polícia Judiciária, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e a Direcção-Geral das Alfândegas* (Decreto-Lei nº81/95 de 22, de abril), Lisboa: Diário da República.



Governo, Ministério da Administração Interna, 2001. *Aprova o regime de exercício de funções e o estatuto do pessoal do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)* (Decreto-Lei n.º 290-A/2001, de 17 de novembro), Lisboa: Diário da República.

Governo, Ministério da Administração Interna, 2004. *Altera o regime jurídico da actividade da Segurança Privada.* (Decreto-lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro), Lisboa: Diário da República.

Governo, Ministério da Administração Interna, 2007. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/ 2007*, de 19 de Março. [Em linha] Lisboa: MAI. Disponível em: <http://reformassi.mai-gov.info/legislacao/resolucao-do-conselho-de-ministros-n-45-2007-de-19-de-marco/>, [Consult. 4 jan. 2012].

Governo, Ministério da Administração Interna, 2009. *Estabelece a formação, as funções e as condições do director de segurança de acordo com o número de vigilantes que têm ao seu serviço* (Portaria n.º 1142/2009, de 02 de outubro), Lisboa: Diário da República.

Governo, Ministério da Administração Interna, 2011. *Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna* (Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro), Lisboa: Diário da República.

Governo, Ministério da Defesa Nacional, 1995. *Cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, a Polícia Marítima* (Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro), Lisboa: Diário da República.

Governo, Ministério da Defesa Nacional, 2002a. *Define a organização e atribuições do sistema da autoridade marítima e cria a autoridade marítima nacional* (Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março), Lisboa: Diário da República.

Governo, Ministério da Defesa Nacional, 2002b. *Estabelece, no âmbito do sistema da autoridade marítima, as atribuições, a estrutura e a organização da autoridade marítima nacional e cria a Direcção-Geral da Autoridade Marítima* (Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março), Lisboa: Diário da República.

Governo, Ministério da Economia e da Inovação, 2007. *Aprova a orgânica da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)*. (Decreto-Lei 274/2007, de 30 de julho), Lisboa: Diário da República.

Governo, Ministério da Justiça, 2007. *Aprova a orgânica da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais* (Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de abril), Lisboa: Diário da República.



- Governo, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, 2007. *Aprova a orgânica do Instituto Nacional de Aviação Civil, I. P.* (Decreto-Lei nº 145/2007, de 27 de Abril), Lisboa: Diário da República.
- Governo, Presidência do Conselho de Ministros, 2006. *Aprova o Plano de Coordenação e Cooperação das Forças e Serviços de Segurança* (Deliberação nº 230/2006, de 18 de Maio), Lisboa: Diário da República.
- Governo, Presidência do Conselho de Ministros, 2007a. *Aprova as opções fundamentais do Sistema Integrado de Segurança Interna da República Portuguesa* (Resolução do Conselho de Ministros n.º45/2007 de 1 de março), Lisboa: Diário da República.
- Governo, Presidência do Conselho de Ministros, 2007b. *Aprova as opções fundamentais da reforma da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública* (Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2007, de 19 de Março), Lisboa: Diário da República.
- Governo, Presidência do Conselho de Ministros, 2011. *Aprova a Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros* (Decreto-Lei nº 126-A/2011, de 29 de dezembro), Lisboa: Diário da República.
- Guarda, G.N.R.-R.d., ed., 2010. *A GNR no Iraque. 2003-2005*. Lisboa.
- Guedelha, M.J.M., 2010. *A Missão da Guarda Nacional Republicana, que intercessões e interferências?* Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
- Hipólito, A.C.C., 2010. *Coordenação da Investigação Criminal*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Ilharco, F., 2003. *Filosofia da Informação*. 207th ed. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Inácio, C.I.C., 2009. *Políticas Públicas de Segurança – novo paradigma*. Dissertação de Mestrado. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Interna, I.-G.d.A., 1998. *Direitos Humanos e Eficácia Policial - Sistemas de Controlo da Actividade Policial*. Lisboa: Inspeção-Geral da Administração Interna ed.
- Interna, I.S.d.C.P. e S., 2004. *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva*. Coimbra: Almedina.
- Interna, I.S.d.C.P.e.S., 2005a. *I Colóquio de Segurança Interna*. Coimbra: Almedina.
- Interna, I.S.d.C.P.e.S., 2005b. *Volume Comemorativo 20 Anos - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*. Coimbra: Almedina.
- Interna, I.S.d.C.P.e.S., 2006. *II Colóquio de Segurança Interna*. Coimbra: Almedina.



- JANUS, 2005. *A Guerra e a Paz nos nossos dias*. Lisboa: Público & UAL.
- JANUS, 2007. *Religiões e Política Mundial*. Lisboa: Publico & UAL.
- JANUS, 2011. *Portugal num mundo em mudança*. Lisboa: Público & UAL.
- Jerphagnon, L., 1982. *Dicionário das Grandes Filosofias*. Lisboa: Edições 70.
- Keegan, J., 2003. *Churchill*. London, Great Britain: Phoenix.
- Kissinger, H., 1996. *Diplomacia*. Lisboa: Gradiva.
- Knorr, K., 1975. *The Power of Nations*. Nova Iorque: Basic Books.
- Lawrence, T.E., 2004. *Os Sete Pilares da Sabedoria*. Mem-Martins: Europa-América.
- L'Heuillet, H., 2004. *Alta Polícia Baixa Política*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Lizurey, R., 2006. *Gendarmerie Nationale - Les soldats de la loi*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Loureiro, M.D., 2006. *A política de Segurança Interna*. Lisboa: MAI.
- Lourenço, N., 2006. *Estudo para a reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna, Relatório Final - Modelos e Cenários*. Lisboa: Instituto de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa.
- Luís, A., 2012a. *Organização do Sistema de Segurança Interna*. In: IESM. Apresentação ao CEM-C 2011/12 no âmbito da UC de Planeamento Estratégico. Lisboa, 30 de Janeiro.
- Luís, Antero, Juiz Desembargador, 2012b. *Contributos para o TII CEM-C*. Entrevistado por Major Pedro Moleirinho. Lisboa, 22 de fevereiro.
- Luís, Antero, Juiz Desembargador, 2012c. *Prós e Contras*. Entrevistado por Fátima Campos Ferreira [televisão]. RTP, 23 de janeiro de 2012, 22:00.
- Lutterbeck, D., 2008. *A cooperação entre as Forças Armadas e Forças de Segurança*. In GNR, E.d.G.-, ed. *Ciclo de Conferências Estratégicas sobre segurança e defesa "Tardes de Queluz"*. Queluz, 2008.
- Machado, C., 2004. *Crime e Insegurança em Portugal*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Machiavelli, 2005. *O Príncipe*. 17th ed. Guimarães: Guimarães - Babel.
- Maia, A.d.S., 2000. *Salgueiro Maia - Um homem da liberdade*. 11th ed. Lisboa: Âncora Editora.
- Marcelino, V., 2012. *Novo diretor da PSP só assume depois de promoção à pressa*. Diário de Notícias, 25 Janeiro. P.4 e 5.
- Marcelino, Valentina, 2007. *Reforma do Sistema de Segurança Interna e das Forças de Segurança*. [em linha] Lisboa: Jornal Expresso. Disponível em: [http://expresso.clix.pt/Actualidade/Interior.aspx?content\\_id=379873](http://expresso.clix.pt/Actualidade/Interior.aspx?content_id=379873), [Consult. 7 jan. 12].



- Martinez, P.S., 1993. *Textos de Filosofia do Direito*. Coimbra: Almedina.
- Maurice Cusson, B.D.e.F.L., 2007. *Traité de Sécurité Intérieure*. Montreal: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Mendes, B., 2011. *O último Regimento a Cavalos em Portugal*. Lisboa.
- Miguel Macedo, 2012. *Prós e Contras*. Entrevistado por Fátima Campos Ferreira [televisão]. RTP, 23 de janeiro de 2012, 22:00.
- Moleirinho, P.M.S.E., 2009. *Da Polícia de Proximidade ao Policiamento Orientado pelas Informações*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
- Moleirinho, PMSE, 2010. *Da Polícia de Proximidade ao Policiamento Orientado pelas Informações*. Apresentação ao 4º Ano do Curso da GNR, no âmbito da UC de Sociologia Policial. In: Academia Militar. Amadora, 16 de dezembro.
- Monet, J.-C., 1993. *Polices et Sociétés en Europe*. Paris: La Documentation Française.
- Moreira, G.C.e.V., 1993. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 3rd ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- Moreira, J.G.C.e.V., 2005. *Constituição da República Portuguesa*. 8th ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- Nogueira, J.M.F., 2005. *Pensar a Segurança e a Defesa*. Lisboa: Edições Cosmos e Instituto de Defesa Nacional.
- Nunes, A.P., 2003. *Mouzinho de Albuquerque*. Lisboa: Prefácio.
- Oliveira, J.F.d., 2006. *As políticas de segurança e os modelos de policiamento - A emergência do policiamento de proximidade*. Coimbra: Almedina.
- Oliveira, J.F.d., 2010. *A Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública: à Procura de uma Identidade Organizacional*. Curso de Defesa Nacional 2009/10 - Trabalho de Investigação Final. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Orwell, G., 2008. *1984*. London.
- Pacheco, T., 2011. *O Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e as Forças de Segurança*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Academia Militar.
- Pedroso, A.T., 2009. *Segurança Interna - O Imperativo da Congruência entre Conceito, Modelo e Sistema Operativo*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
- Pedroso, A.T., n.d. *A cooperação Policial na União Europeia*. CEGAF/ GNR ed. Lisboa.



- Pedroso, M.T., 2001. *Seminário "Polícias e Tecnologias para a Paz"*. Carrión de los Condes, Palência, Espanha, 2001.
- Pedroso, Timóteo, Coronel, 2011. *Contributos para o TII CEM-C*. Entrevistado por Major Pedro Moleirinho. Queluz, 4 de novembro.
- Pereira, A.d.C.M., 2011. *A cooperação na investigação criminal - Contributos para uma maximização operacional*. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico - Criminais. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa Luís de Camões.
- Pereira, J.B.G.e.R., 2007. *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina.
- Pereira, M.J.e.J.N., 2005. *Estratégia e Gestão Policial em Portugal*. Oeiras: INA.
- Pereira, R., 2007. *Conciliação entre liberdade, segurança e justiça em Portugal*. In Seminário Liberdade, Segurança e Justiça: Valores Fundamentais da Europa. Lisboa, 2007.
- Pessoa, F., 2010. *Mensagem*. Lisboa: Clássicos Porto Editora.
- Portugal, 1919. *Criou o Corpo da Polícia Marítima (P.M.) do porto de Lisboa* (Lei nº 876/19 de 13 de Setembro), Lisboa.
- Privada, C.d.S., 2010. *Relatório Anual de Segurança Privada - 2009*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Procuradoria-Geral da República, 2008. *Parecer do Conselho Consultivo da PGR relativo aos poderes legalmente atribuídos às polícias municipais* (Parecer da PGR P000282008, de 12 de agosto de 2008), Lisboa: PGR.
- Pública, P.d.S., 2011. *Balanço Social 2010*. Lisboa: PSP.
- Quadros, A.G.P.e.F.d., 1997. *Manual de Direito Internacional Público*. 3rd ed. Coimbra, Portugal: Almedina.
- Raposo, J., 2006. *Direito Policial - Tomo I*. Coimbra: Almedina.
- Ratcliffe, J., 2008. *Intelligence-Led Policing*. Portland, USA: Willan Publishing.
- Reis, A., 2003. *As grandes correntes políticas e culturais do século XX*. Lisboa, Portugal: Edições Colibri - Instituto de História Contemporânea, Universidade Nova de Lisboa.
- Republicana, G.N., 2011. *Balanço Social - 2010*. Lisboa: GNR.
- Republicana, G.N., 2012. *Relatório de Atividades - 2012*. Lisboa: GNR.
- Ribeiro, C.H.M., 2009. *Incidentes Tático-Policiais*. Actualização e Sistematização do Modelo de Gestão. III Curso de Direcção e Estratégia Policial. Lisboa: ISCPSI.
- Rocha, M.F.B.d., 2009. *A Segurança Nacional e a Problemática do Sistema Policial Dualista*. Proelium - Revista da Academia Militar, pp.11-73.



- Roché, S., 2004. *Réformer la police et la sécurité - Les nouvelles tendances en Europe e aux États-Unis*. Paris.
- Rodrigues, N.P.G., 2011. *A Segurança Privada em Portugal - Sistema e Tendência*. Coimbra: Almedina.
- Santos, A.P.R.d., 1999. *O Estado e a Ordem Pública - As Instituições Militares Portuguesas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Sarmento, C.M., 2009. *Política e Segurança - Novas configurações do Poder*. Lisboa.
- Secretário-Geral, S.d.S.I.-G.d., 2012. Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) 2011. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- SEF, 2012. Organograma. [Em linha] Lisboa: SEF. Disponível em: [http://www.sef.pt/portal/v10/PT/aspx/organizacao/organograma.aspx?id\\_linha=4340&menu\\_position=4124](http://www.sef.pt/portal/v10/PT/aspx/organizacao/organograma.aspx?id_linha=4340&menu_position=4124), [Consult. 5abr. 2012].
- Segurança, C.C.p.a.F.d.F.e.S.d., 2002. *Forças de Segurança e Investigação Científica - Um Espaço de Reflexão*. Ministério da Administração Interna ed. Lisboa.
- Silva, N.P.d., 2010. *Cidadania e Segurança: Uma Análise Prospectiva*. In I Congresso Nacional de Segurança e Defesa. Lisboa, 2010. Segurança e Defesa.
- Silva, P.L.R.F.d., 2010a. *Os "Military European Credit Transfer System", O Processo de Bolonha e a iniciativa Europeia para o intercâmbio de Cadetes e jovens Oficiais*. Trabalho de Investigação Individual. Lisboa: IESM.
- Silva, P.L.R.F.d., 2010b. *Plano de Trabalho de Investigação Individual*. Lisboa: IESM.
- Silva, P.N.d., 2010. *Citações e pensamentos de Agostinho da Silva*. 5th ed. Alfragide: Casa das Letras.
- Simões, B., 2012. *São 34 as polícias municipais com que o Governo admite acabar*. Jornal de Negócios, p.26 e 27.
- Sousa, 2010. *A PSP*. Apresentação ao 3º Ano do Curso de Oficiais da GNR, no âmbito da UC de Organização das Forças e Serviços de Segurança. In: Academia Militar. Amadora, 19 de novembro.
- Teixeira, N.S., 2002. *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Ministério da Administração Interna ed. Lisboa.
- Troyat, H., 2001. *Rasputine*. 2nd ed. Algés: Difel.
- Tupman, B.T.e.A., 1999. *Policing in Europe - Uniform in Diversity*. Exeter: Intellect.
- Tzu, S., 1993. *A arte da guerra*. Mem – Martins: Europa - América.



UE, 2011. *Crime Statistics*. [Em linha] Bruxelas: Eurostat. Disponível em: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Crime\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Crime_statistics), [Consult. 20 dez. 2011].

Valente, L.F.F.e.M.M.G., 2005a. *Segurança Interna - Reflexões e Legislação*. Coimbra: Almedina.

Valente, M.M.G., 2005b. *Teoria Geral do Direito Policial - Tomo I*. Coimbra: Almedina.

Viana, V.D.R., 2003. *O conceito de segurança alargada e o seu impacto nas missões das Forças Armadas*. IAEM - Boletim - Formação Investigação e Doutrina nº 58, 10 novembro.

Volkoff, V., 2000. *Pequena história da desinformação - do cavalo de troia à internet*. Lisboa: Editorial Notícias.

Weston, A., 2005. *A arte de argumentar*. 2nd ed. Lisboa: Gradiva.



## **Anexos**

### **Anexo A – Descrição do Tema**

“Agem ou interação no território nacional (e até alguns km para lá da fronteira terrestre) várias polícias; alguns municípios dispõem de corpos policiais; com ou sem armas, existem ainda agentes pertencentes a empresas de segurança privada. Para o cidadão comum pode parecer muita polícia, mas as respetivas áreas e formas de atuação estão definidas na lei, o que não quer dizer que não haja sobreposições de competências.

Através dum trabalho de análise e investigação completo e tendo em vista maximizar meios minimizando recursos:

a) elencar as principais particularidades diferenciadoras entre as Polícias Nacionais, as Polícias Municipais e a Segurança Privada;

b) salientar as respetivas vulnerabilidades em termos legislativos e em meios humanos e materiais e referir como minimizá-las ou ultrapassá-las;

c) referir os principais órgãos de pretensa coordenação e as formas duma efetiva cooperação;

d) propor um modelo eficaz de coordenação e colaboração que respeite as idiossincrasias dos vários corpos que contribuem para a Segurança Interna nacional.”

### **Anexo B – Corpo de conceitos**

“Fundamental para conceptualmente melhor enquadrarmos a resposta às indagações referidas é a delimitação do corpo de conceitos subjacente ao tema em análise, delimitação esta que serve como premissa da investigação subsequente, ao longo da qual, necessariamente, se foi testando a coerência e solidez destes mesmos conceitos, pelos quais se optou na fase inicial pela sua aparente inquestionável validade” (Moleirinho, 2009, p.6).

#### ***Elite Interviewing***

Conforme Johnson and Reynolds citados por Pedro Ferreira da Silva (2010, p.6), a técnica de *Elite Interviewing* “é uma forma especializada de entrevista pessoal, que envolve interação directa entre o investigador e o entrevistado. Não sendo esta uma entrevista estandardizada, ela obriga a uma personalização, sendo preparada especificamente pelo entrevistado, tendo em conta as suas funções e *background*”.

#### **Segurança**

“Esta palavra apresenta múltiplos sentidos na língua portuguesa e na sua actual concepção, centrada no Estado e orientada para o exterior, apresenta ainda dificuldades acrescidas na definição e fronteira entre a segurança interna e a segurança externa.

Adotemos, por uma mera questão de simplificação, o conceito de segurança apresentado por Carlos Alves como ‘o estado ou condição que se estabelece num determinado ambiente, através da utilização de medidas adequadas, com vista à sua preservação e à conduta de actividades, no seu interior ou em proveito, sem ruturas’ (Moleirinho, 2009, p.6).

#### **Segurança Interna**

“A segurança interna é a actividade 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”<sup>113</sup>.

### **Ordem Pública**

“Num certo sentido, a ordem pública não é a lei, não é uma norma religiosa, nem moral, nem de trato social. É um objectivo a atingir através de medidas políticas que não ofendam outros níveis de ordem. Está subjacente ao Estado e à sociedade e da sua manutenção ou não se pode derivar para a ordem ou desordem públicas e para a conservação ou não da sociedade. Pode-se dizer que é o que resta depois da evolução dos vários tipos de ordem. Em termos clássicos, há quem considere que a ordem pública visa garantir os três grandes objectivos de segurança, tranquilidade ou paz e salubridade.

(...) A noção de Ordem Pública é especial objecto da chamada polícia administrativa, que abrange um vasto leque de actividades do nosso interesse” (Alves, 2008, p.33).

### **Polícia**

“1. A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

2. As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário.

3. A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

4. A lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional.

Em sentido orgânico ou institucional, como escreve Catarina Castro, polícia ‘é o conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de polícia’ ou, na definição de Sérvulo Correia, ‘todo o serviço administrativo que, nos termos da lei, tenha como tarefa exclusiva ou predominante o exercício de uma actividade de polícia’.

Em sentido funcional, segundo Marcello Caetano, é ‘um modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir’, enquanto para Sérvulo Correia é a ‘actividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de actos de autoridade seja consentida pela Ordem Jurídica” (Moleirinho, 2009, p.7).

### **Governança da segurança**

“A *governance* enquanto nova forma de intervenção pública visa responder a uma realidade social que emergiu, a um mundo mais complexo, caracterizando-se pela passagem da tutela ao contrato, da centralização à descentralização, do Estado redistributivo ao Estado-regulador, da gestão do serviço público à gestão segundo princípios de mercado, da direcção pública à cooperação entre os actores públicos e privados” (Lourenço et al., 2006, p.25).

---

<sup>113</sup> Cf. nº 1 do Art.º 1º da LSI.



“Este novo conceito de segurança deverá traduzir-se na implementação de novas políticas e práticas de segurança, nomeadamente, através do estabelecimento de parcerias entre o Estado e a sociedade civil e a contratualização entre o Estado central e os poderes locais” (Oliveira, 2006, p.69).

“A governança da segurança pode dar lugar a muitas interpretações ou utilizações teóricas e normativas diferentes. Note-se, no entanto, que não está à vista o desaparecimento do actor Estado, que se desdobrando os seus recursos e desenvolvendo as suas funções em concorrência com o sector privado e com as comunidades: retira-se de alguns domínios ao mesmo tempo que assume novos encargos” (Alves, 2010, p.164).

### **Coordenação**<sup>114</sup>

s. f.

Disposição metódica que estabelece relação recíproca ou sucessiva entre coisas em que ela se exerce.

Derivação fem. sing. de coordenar.

Coordenar – Conjuguar v. tr.

1. Reunir ou dispor com coordenação.
2. Arranjar, organizar.

### **Colaboração**<sup>115</sup>

(colaborar + -ção). s. f.

1. Ato ou efeito de colaborar.

2. [Figurado] Cooperação.

Colaborar – Conjuguar. v. tr.

(latim *collaboro*, -are, trabalhar com)

1. Trabalhar em comum com outrem. = Cooperar, coadjuvar.
2. [Figurado] Agir com outrem para a obtenção de determinado resultado. = Ajudar.
3. Ter participação em obra coletiva, geralmente literária, cultural ou científica. = Participar.

### **Adequado**<sup>116</sup>

(particípio de adequar) adj.

1. Que se adequou.

2. Que é bom ou próprio para determinado efeito.

### **Eficiência**<sup>117</sup>

(latim *efficientia*, -ae)

s. f.

1. Qualidade do que é eficiente.

2. Capacidade para produzir realmente um efeito.

3. Qualidade de algo ou alguém que produz com o mínimo de erros ou de meios. = competência ≠ incompetência

---

<sup>114</sup> (Priberam, 2010).

<sup>115</sup> Idem.

<sup>116</sup> Idem.

<sup>117</sup> Idem.



### **Incidente Tático-Policial**

“Entende-se por incidente Tático-Policial a ocorrência inopinada e de carácter reactivo, configurando uma situação de flagrante delito ou que exija a imediata intervenção policial, cuja natureza, características e resolução envolvam, por motivos diversos, o emprego de recursos que ultrapassem os normal e quotidianamente utilizados” (Ribeiro, 2009, p.9).

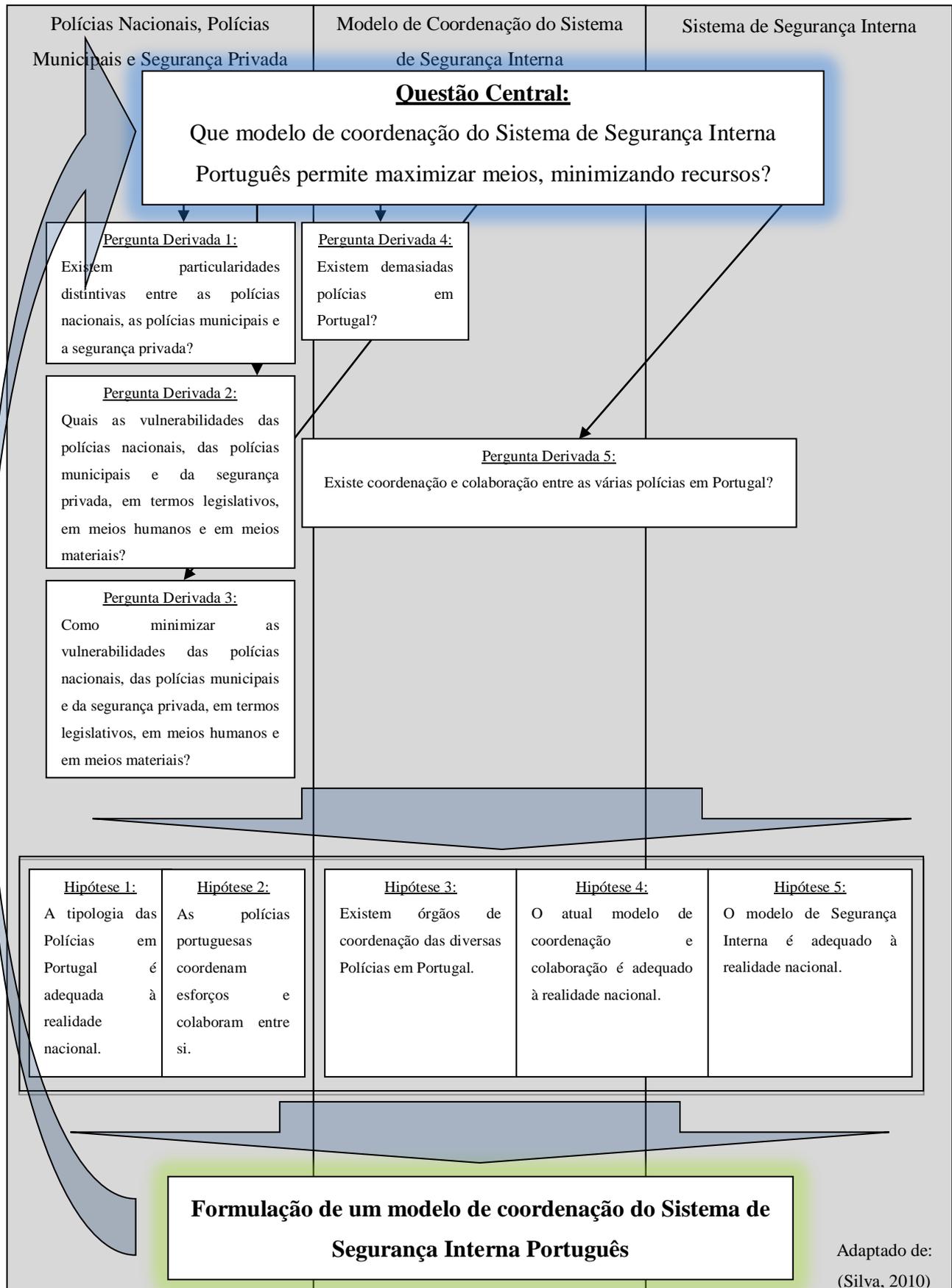
### **Órgãos de Polícia Criminal**

“todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma AJ ou determinados por este código [de Processo Penal]” (Afonso et al., 2010, p.49).



## Apêndices

### Apêndice 1 – Linha de Orientação Metodológica





## **Apêndice 2 – Guião de Entrevista**

1. Existem particularidades distintivas entre as polícias nacionais, as polícias municipais e a segurança privada?
2. Quais as vulnerabilidades das polícias nacionais, das polícias municipais e da segurança privada, em termos legislativos, em meios humanos e em meios materiais?
3. Como minimizar ou ultrapassar as vulnerabilidades das polícias nacionais, das polícias municipais e da segurança privada, em termos legislativos, em meios humanos e em meios materiais?
4. Existem demasiadas polícias em Portugal?
5. Existem demasiadas instituições com competências policiais em Portugal?
6. Existe sobreposição de competências das polícias em Portugal?
7. Existe coordenação e colaboração entre as várias polícias em Portugal?
8. O atual modelo de coordenação e colaboração das Polícias Portuguesas é adequado à realidade nacional?
9. Que modelo de coordenação e colaboração do Sistema de Segurança Interna permitia maximizar meios, minimizando recursos?
10. O modelo de Segurança Interna é adequado à realidade nacional?
11. Considera pertinente discorrer sobre outra matéria que, direta ou indiretamente, diga respeito à temática em apreço e que não foi ainda abordada?

## **Apêndice 3 – Segurança Interna**

### **(1) O Direito Fundamental à Segurança**

Consideramos que, ainda que superficialmente, devemos abordar a temática profunda e enquadrante de toda a atividade da segurança: o direito fundamental de todos os cidadãos à segurança.

Tal como previsto no art.º 3º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, “Todo o indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”.

No nosso enquadramento jurídico, esta figura aparece plasmada com adequada dignidade no Capítulo I do Título II da Parte I (entre os direitos, liberdades e garantias pessoais) da CRP, sendo que do teor do art.º 27º, sob a epígrafe “Direito à liberdade e segurança”, “entende-se que existe uma relação de antinomia, e simultaneamente, de complementaridade entre os dois direitos” (Pereira, 2007), “não sendo aceitável que um exista sem o outro. A justiça é o campo privilegiado do conflito entre ‘garantismo’ e ‘securitismo’” (Moleirinho, 2009, p.9).

Tal como previsto no texto constitucional, o alcance de um é indissociável do segundo, “A liberdade e a segurança mantêm entre si uma tensão dialéctica, isto é: ambas são indissociáveis mas só o seu justo equilíbrio permite uma harmoniosa vida em sociedade. (...) A prossecução e garantia da segurança (interna) é função da polícia enquanto braço prossecutor de uma das tarefas fundamentais do Estado de Direito Democrático, cabendo àquela promovê-la, defendê-la e repô-la dentro dos princípios norteadores da actividade policial enquadrantes do pilar dos estados modernos: o princípio do respeito da dignidade da pessoa humana” (Valente, 2005, p.58).

Um constituir-se-á sempre como contraponto e limite do outro, em sintonia com a confrontação que sempre existe entre interesses e direitos individuais e coletivos, entre o direito de um e os direitos ou necessidades da sociedade, como um todo.

Para Vitalino Canas numa perspetiva histórica, “houve um tempo em que a segurança se sobrepunha sempre à liberdade. Houve outro em que, para certos sectores ideológicos, a segurança era vista como inimiga ou rival da liberdade, pelo que havia que

preservar esta face àquela. Hoje sabe-se que não há liberdade sem segurança e é isso que a Constituição exprime quando fala da trilogia das funções da polícia: a defesa da legalidade, a garantia da segurança interna e a garantia dos direitos (da liberdade e outros) dos cidadãos. (...) À polícia a Constituição indica o caminho do equilíbrio entre segurança e liberdade” (Pereira et. all, 2007, p.455).

Na mesma linha, Nuno Severiano Teixeira (2002, p.10) refere que a segurança “é uma questão de Estado, mas ainda mais do que isso, é um Bem Público. Sem Segurança não há Democracia. Porque contrariamente a um pensamento tradicional que defendia que mais Segurança era igual a menos Liberdade, é claro, hoje, que a Segurança é um factor da Liberdade. A Segurança é condição da liberdade como a Liberdade é condição da Democracia”.

## (2) Da Segurança à Segurança Interna

Cada Estado soberano, tal como o concebemos após Vestefália (1648) - apesar desta matriz concetual -, encontrou a sua melhor forma para operacionalizar os princípios e conceitos daí emergentes.

O carácter identitário baseado na respetiva história social, política e económica determina, assim, os modelos de organização e administração próprios e, porque permanentemente indissociável de todas as outras áreas da boa governação, também os aspetos relacionados com a segurança adquiriram a sua idiosincrasia nacional. Cada país adotou o seu modelo de segurança, o qual, apesar de influenciado por outros e assumindo semelhanças numa analogia primária e global, resulta de um longo percurso histórico em que foi adquirindo características muito particulares, derivando para matizes muito próprias.

Hoje, para exercer este seu fim último – a segurança, o Estado de Direito Democrático dispõe de vários instrumentos de que destacamos nesta sede as FSS, que também aqui merecem dignidade e “força” constitucional (art.º 272º, nº 1, da CRP, 7ª Revisão Constitucional, de 12 agosto de 2005) - “A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos” (Moreira, 2005, p.169). Estabelece ainda este mesmo normativo constitucional que “as medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário”.

O texto constitucional remete depois para a legislação mais específica estes limites, em concretamente para o Código de Processo Penal (CPP)<sup>118</sup>. Recentemente, e sem alguma polémica política, passaram a estar também contempladas na LSI as “Medidas de polícia” e “Medidas especiais de polícia”<sup>119</sup>. Relevamos ainda, no mesmo diploma, o vincar do seu carácter garantístico no limitar o exercício da atividade policial com recurso aos “Meios coercivos”<sup>120</sup>.

A atividade de SI encerra em si mesma um conjunto diverso de dimensões, sendo a sua dimensão policial “exercida pelas FSS, nos termos da Constituição da República, da LSI, das respectivas leis orgânicas e estatutárias, da legislação penal e processual penal e das demais leis aplicáveis” (Silva, 2010, p.15).

Como escreve Cristina Montalvão Sarmiento (2009, p.16), “A segurança, e em particular a segurança interna, pelo seu lado, depende das concepções de Estado. Esquece-se muitas vezes que a segurança está na base fundamental histórica do Estado. A emergência histórica do Estado moderno, desde Maquiavel, depende da capacidade do

<sup>118</sup> Cf. DL n.º 78/87, de 17 de Fevereiro.

<sup>119</sup> Cf. art.ºs 28º e 29º da LSI, respetivamente.

<sup>120</sup> Idem Cf. art.º 34º.



poder de assegurar a segurança, numa simbiótica relação com o espaço, com a sua delimitação física e com a capacidade de manter a ordem fundada na legitimidade do poder, sobre o conjunto dos indivíduos que habitam esse espaço.

Assim, o estudo da segurança é, em si mesmo, interdisciplinar, uma vez que abrange as dimensões políticas e militares, mas também as geográficas, psicológicas, culturais, económicas e históricas, a par dos componentes tecnológicos e legais”.

### (3) Sistemas e Modelos Policiais

Assim, os Sistemas e modelos policiais derivam, mais direta ou indiretamente, da própria organização do Estado. Mas, assumimos, a própria polícia também pode interferir na sua organização, como muito bem nota Hélène L’Heuillet (2004) na sua obra “Alta Polícia, Baixa Política”, pensamento que Carlos Alves<sup>121</sup> também vem acompanhando e desenvolvendo nos seus estudos.

Por uma questão de “arrumação” concetual estes modelos foram Sistematizados e agrupados. Hoje, apesar de algumas *nuances* de autor, podemos assumir, acompanhando Jean-Claude Monet (1993, p.71), como modelos policiais os seguintes: Monista – só uma força de polícia cobre a integralidade do território (Ex. Grécia, Irlanda e Dinamarca); Dualista - dois grandes corpos de polícia de competência nacional, um de estatuto militar e outro civil (Ex. Portugal, Espanha, Itália e França); Pluralista - as polícias dependem de diferentes órgãos - federais/ provinciais e municipais (Ex. Canadá).

Noutra perspetiva, podem ainda ser Centralizados – O Poder emana diretamente do poder central (Ex. Noruega) ou Descentralizados – Localização dos Sistemas de comando no poder regional administrativo (Ex. Inglaterra). Ou, de outra parte, podem ser Estatizados – Cada estado possui a sua polícia (Ex. EUA) ou Municipalizados – A Polícia depende o Município (Ex. Holanda).

Cada País pode apresentar várias realidades em simultâneo (Moleirinho, 2010).

Para melhor apreendermos a realidade nacional consideramos pertinente acompanhar de seguida a conceptualização elaborada por Tupman e Tupman (1999), que numa perspetiva evolucionista ou histórica no espaço europeu apresenta três modelos distintos. O modelo napoleónico “caracteriza-se pela centralização e dualidade, assim, no mesmo, o comando emana diretamente do poder central e existe uma força de natureza militar, dependente do Ministério da Defesa, e outra de natureza civil, dependente do Ministério da Administração Interna. Trata-se de um modelo mais enraizado nos países do sul da Europa”. Tais como França, Itália, Espanha e Portugal.

“O modelo nacional, mais implementado nalguns países do Norte da Europa, assenta numa única polícia de competência nacional, na dependência do Ministro da Administração Interna ou da Justiça” (Moleirinho, 2009, p.20). Este modelo está presente em países como a Suécia, a Dinamarca, a Noruega ou a Finlândia.

“Por fim, o modelo descentralizado, característico do Sistema anglo-saxónico, caracteriza-se pela autonomia que as várias forças policiais espalhadas pelo país detêm” (Moleirinho, 2009, p.20). A sua competência territorial circunscreve-se à área geográfica onde desempenham a sua atividade. Este modelo subdivide-se ainda em modelo anglo-holandês e americano-germânico. O primeiro é originário em países organizados em regiões ou províncias, em que cada uma delas detém a sua polícia, ainda que dependentes do MAI; é o modelo patente no Reino Unido. O segundo existe nos Estados Federais, em que as respetivas polícias são detentoras de assinalável autonomia, como são os casos presentes da Alemanha, EUA e Canadá.

---

<sup>121</sup> (Alves, 2008, 2010 e 2011).



Vitalino Canas considera que a “actividade de polícia não inviabiliza que a polícia em sentido orgânico desempenhe outras funções e tenha outras actividades que não apenas as de polícia (...) numa sociedade moderna e democrática é certamente salutar aproximar os polícias dos cidadãos e suavizar a imagem por vezes agreste que estes têm daqueles” (Pereira et al., 2007, p.459).

Mas também neste particular, as opiniões não são unânimes. Assim Brodeur (1997 cit. por Oliveira, 2007, p.101), assume que: “as inovações provocadas por um modelo mais proactivo (baseadas na polícia comunitária e na polícia orientada para a resolução de problemas) continuarão nos próximos anos a ser minoritárias. A maior parte das forças policiais continuarão a agir na base dos métodos repressivos tradicionais, porque é isso, na maioria das vezes, aquilo que o cidadão espera delas”.

Consideramos pertinente, neste fórum, trazer a terreiro, que segundo Monet (1993), ainda sobre a centralização ou descentralização das forças policiais, deve evitar-se confundir a centralização com a politização. “Na verdade, centralização não significa que o poder político se imiscua diretamente na atividade policial, nem que condicione as opções operacionais. De resto, salienta ainda este autor que em países onde existem polícias de natureza militar dependentes do Ministério da Defesa a sua autonomia é normalmente superior à existente nas polícias civis, sendo apontada como causa a forma de comando militar, mais tendente à autonomia” (Moleirinho, 2009, p.20).

Secundando Ferreira de Oliveira (2006, p.312), diremos que “são mais comuns as reformas de natureza micro do que as reformas de natureza macro”, porquanto, embora os “sistemas não sejam estáticos”, existe uma dificuldade “de natureza política, histórica e corporativa” comum a todos países, em reformar os seus modelos.

Após estas ideias, em resumo, o Sistema policial em Portugal pode ser caracterizado como sendo centralizado; pluralista e fragmentado, porque, respetivamente, depende do Governo; é composto por várias FSS e a tutela é detida por vários ministérios(MAI, MJ e MDN) (Inácio, 2009, p.63). Por outro lado, com algum sentido crítico, Ferreira de Oliveira acrescenta que é “concorrencial” (Inácio, 2009, pp.Anexo A-23), a que acrescentamos ainda dual.

#### (4) Segurança Interna em Portugal

No nosso enquadramento jurídico, *maxime* constitucional, é apresentada uma clara distinção entre a dimensão nacional e a internacional. Na dimensão nacional o uso da força é atribuído à polícia<sup>122</sup>, ressaltando-se também, nesta sede, que a sua atuação em termos da aplicação da lei penal é feita na dependência funcional das autoridades judiciais - magistraturas<sup>123</sup>. Na ordem constitucional<sup>124</sup> admite-se a exceção de atuação das FA aquando das situações previstas no regime do estado de sítio e do estado de emergência<sup>125</sup>. Já no tocante às ameaças externas, o uso da força, tal como previsto no art.º 275º da Constituição, é atribuído às FA. Salientando-se ainda, quanto a nós, numa ótica de aproveitamento das capacidades instaladas nas FA, o seu contributo na ordem interna, ao nível da proteção civil<sup>126</sup>.

---

<sup>122</sup> Cf. art.º 272º da CRP.

<sup>123</sup> Cf. art.º 56º do CPP.

<sup>124</sup> Cf. art.º 275º, n.º 7 da CRP.

<sup>125</sup> Cf. L n.º 44/86, de 30 de setembro.

<sup>126</sup> Cf. art.º 275º, n.º 6, da CRP.

Hoje é comumente aceite que esta atividade de SI é desenvolvida “em todo o território sob jurisdição do Estado português, podendo as FSS interna actuar fora desse território em cooperação com organismos e serviços de estados estrangeiros, ou, com organizações internacionais de que Portugal faça parte” (Nogueira et al., 2005, p.247). Na mesma linha referem Marques Guedes e Luís Elias “a designada Grande Segurança é transversal e multinível, verificando-se cada vez mais uma projecção supra-estadual de vectores que tradicionalmente se consideravam típicos da vertente *interna* da segurança, designadamente as de cariz policial e de aplicação da justiça” (Elias, 2010, p.315). O que, aliás, se encontra legalmente assumido na atual LSI (art. 4º, nº 2).

Efetivamente trata-se de uma realidade que se tem vindo a materializar em vários domínios desde meados da década de 90 do século passado, com resultados dignos de realce e prestígio nacional e internacional, e que será a dimensão externa da segurança interna.

Independentemente do pendor das várias posições assumidas, consideramos que o conceito de segurança nacional deve ser densificado, devendo porém manter-se uma abordagem distinta da ordem externa e da ordem interna, incorporando as adequadas adaptações, nomeadamente explorando as capacidades instaladas das FA, em cooperação e supletivamente às das FSS e sem colocar em causa os princípios ínsitos na Constituição.

Após este parêntesis, também se releva que é estabelecido no nº 4 do art.º 272º da CRP que a organização das FS é única para todo o território nacional. Com a anterior LSI, foram estabelecidas as linhas desta política e foi criado o GCS como sendo o “órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional das Forças e Serviços de Segurança”<sup>127</sup>.

Na atual LSI, tal com definida no nº1 do art.º 1º “A segurança interna é a actividade 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”.

O SSI é, no dizer de João Raposo (2006, p.43), “o conjunto institucional dos serviços e órgãos estaduais responsáveis pela definição e execução da política de segurança interna”.

O atual SSI português sofreu a última revisão em 2007, assentando até então na revisão de 1987, considerada já desajustada à realidade nacional e internacional. Assim: “O Ministério da Administração Interna contratou o Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa para elaborar um estudo sobre a Reforma do modelo de organização do Sistema de segurança interna tendo por objectivos específicos: Identificar o actual quadro da Segurança e caracterizar o novo conceito de Segurança; Caracterizar o modelo de Governance da Segurança; Identificar os problemas e as eventuais disfunções do actual modelo de organização do Sistema de Segurança Interna, no quadro do novo conceito de Segurança e do modelo de Governance da Segurança; Estudar em perspectiva comparada outros modelos de organização do Sistema de Segurança Interna, considerados pertinentes; Propor linhas de orientação estratégica para a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna” (MAI, 2007).

O que levou à aprovação da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 45/2007, de 19 de março, a qual “pretendeu definir as diversas medidas e orientações para a coordenação entre as FSS e o então Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI), porque

---

<sup>127</sup> Cf. art.º 12º, n.º 2 da Lei n.º 20/87, de 12 de junho.

estavam identificados défices de coordenação, que vinham subsistindo e agravando a inadequação do Sistema” (Guedelha, 2010, p.114).<sup>128</sup>

Assim, foram também posteriormente aprovadas, nomeadamente, as LO da GNR e da PSP, a LOIC e a LSI.

Na esteira de Carlos Ribeiro (2009, p.13), também consideramos que a política de SI compreende, numa perspetiva ampla, os órgãos decisórios – a AR e o Governo<sup>129</sup>; Órgãos consultivos – o CSSI e o GCS<sup>130</sup>; Órgão superior executivo – o SGSSI<sup>131</sup>; Órgãos executores – as FSS<sup>132</sup>.

Assim, a atual LSI estabelece que a condução da política de segurança é da competência do Governo<sup>133</sup>, competindo nomeadamente ao Conselho de Ministros aprovar o PCCCOFSS<sup>134</sup>.

O mesmo diploma atribui ao Primeiro-Ministro a responsabilidade pela direção da política de segurança interna, podendo ainda assim delegar algumas das suas competências no Ministro da Administração Interna.<sup>135</sup>

De salientar nesta LSI a criação do cargo de SGSSI, que veio alterar, de forma substancial, toda a arquitetura do Sistema até então assumido.

O SGSSI é nomeado pelo Primeiro-Ministro, sob proposta dos Ministros da Administração Interna e da Justiça<sup>136</sup>, assumindo-se a respetiva figura como pedra angular de um Sistema de geometria variável, Sistema que se pretende de grande plasticidade e flexibilidade, deslocando o seu centro de gravidade sempre que adequado e oportuno – o SGSSI – e utilizando os vários elementos ou subsistemas, consoante a natureza da ameaça ou situação a dirimir.

A LSI preconiza como órgãos do SSI, o CSSI, o SGSSI e o GCS<sup>137</sup>.

O CSSI é o órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna.<sup>138</sup> Sendo presidido pelo Primeiro-Ministro, a sua constituição vem plasmada no n.º 2 do art.º 12º da LSI, de que destacamos a inclusão do SG do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) e do Diretor Geral dos Serviços Prisionais. De referir ainda que o Procurador-Geral da República (PGR), por sua iniciativa ou por convite do presidente, pode participar nas reuniões do Conselho.

Conformando-se com as atuais problemáticas relacionadas com a segurança, mormente com a natureza das ameaças, a LSI incorpora também nos membros do Conselho o CEMGFA.

---

<sup>128</sup> A designação de SISI viria a ser alterada para SSI.

<sup>129</sup> Cf. art.ºs 7º e 8º, respetivamente, da LSI.

<sup>130</sup> Cf. art.ºs 11, 12º e 8º; 21º, 22º e 24º, respetivamente, da LSI. O DL n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro procedeu à extinção do GCS que só se efetivará com a entrada em vigor da versão revista da LSI. (Secretário-Geral, 2012, p.10)

<sup>131</sup> Cf. art.ºs 14º a 20º, da LSI.

<sup>132</sup> Idem cf. art.º 25º.

<sup>133</sup> Idem cf. n.º 1 do art.º 8º.

<sup>134</sup> Idem Cf. al. c) do n.º 2 art.º 8º.

<sup>135</sup> Idem Cf. n.º 1 e n.º 2 do art.º 9º, respetivamente.

<sup>136</sup> Idem Cf. al. g) do n.º 1 do art.º 9º.

<sup>137</sup> Cf. art.º 11º da LSI.

<sup>138</sup> Idem cf. art.º 12º.

Podem ainda, a convite do presidente, participar nas reuniões “os ministros que tutelem órgãos de polícia criminal de competência específica e outras entidades com especiais responsabilidades na prevenção e repressão da criminalidade ou na pesquisa e produção de informações relevantes para a segurança interna, designadamente os dirigentes máximos de outros órgãos de polícia criminal de competência específica”<sup>139</sup>.

O CSSI tem como competências a “adoção das providências necessárias em situações de grave ameaça à segurança interna”<sup>140</sup>; cabendo-lhe, na qualidade de órgão de consulta, pronunciar-se sobre as linhas gerais da política de segurança interna; as bases gerais da organização, funcionamento e disciplina das forças e dos serviços de segurança e sobre as linhas de orientação respeitantes à formação, à especialização, à atualização e ao aperfeiçoamento do pessoal das forças e dos serviços de segurança<sup>141</sup>.

Com esta composição e competências, consideramos que se pretende encarar este órgão como aglutinador de todos os atores que mais, direta ou indiretamente, concorrem para o cumprimento da segurança, permitindo assim ao Conselho apresentar respostas globais e integradas a questões cada vez mais complexas e interdependentes.

Foi atribuída à figura do SGSSI dignidade e estabilidade institucional, através da sua dependência direta ao Primeiro-Ministro, pela equiparação do cargo a Secretário de Estado<sup>142</sup> e também pelo seu processo de nomeação<sup>143</sup>, sendo-lhe ademais conferido um leque alargado de competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional<sup>144</sup>.

Neste particular, observando a geometria variável do Sistema anteriormente invocada, consideramos que este vasto e diferenciado conjunto de competências pretende permitir a uma só entidade a gestão, ainda que bem delimitada e excecional, do Sistema complexo e polimorfo da SI.

No tocante às competências de coordenação, o SGSSI “tem os poderes necessários à concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas FSS, à articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e à cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança”<sup>145</sup>.

Relativamente às competências de direção “tem poderes de organização e gestão administrativa, logística e operacional dos serviços, sistemas, meios tecnológicos e outros recursos comuns das forças e dos serviços de segurança”<sup>146</sup>.

Assume poderes de controlo relativos à “articulação das forças e dos serviços de segurança no desempenho de missões ou tarefas específicas, limitadas pela sua natureza,

---

<sup>139</sup> Ibidem cf. art.º 12º, n.º 6.

<sup>140</sup> Ibidem cf. n.º1 do art.º 13º.

<sup>141</sup> Ibidem cf. al.s a), b) e d), respetivamente, do n.º2 do art.º 13º.

<sup>142</sup> Ibidem cf. n.º2 e 3 do art.º 14º.

<sup>143</sup> Ibidem cf. al. f) do n.º1 do art.º 9º. Consideramos que através deste processo de nomeação e exoneração se pretende atribuir a desejada isenção política, tecnicidade e permanência no cargo, para além dos ciclos políticos.

<sup>144</sup> Ibidem cf. art.º 15º.

<sup>145</sup> Cf. n.º1 do art.º 16º da LSI.

<sup>146</sup> Idem Cf. n.º1 do art.º 17º.

tempo ou espaço, que impliquem uma actuação conjunta, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança”<sup>147</sup>.

Por fim, tem poderes de comando operacional, em “situações extraordinárias, determinadas pelo Primeiro – Ministro após comunicação fundamentada ao Presidente da República (PR), de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes FSS e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro, estes são colocados na dependência operacional do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, através dos seus dirigentes máximos”<sup>148</sup>.

Consideramos oportuno salientar novamente que aquando da sua criação, a figura do SGSSI esteve envolta em aceso debate político e contestação de relevância mediática, sendo destacada a sua direta dependência e concentração de poder junto do Primeiro – Ministro, embora se deva notar que esta tutela poderá ser e é, normalmente, delegada no MAI<sup>149</sup>. Outro dos aspetos mais contestados foi o seu alargado conjunto de competências, mormente as respeitantes ao comando operacional, uma vez que podia aqui colidir com as mais profundas e inalienáveis competências dos responsáveis máximos das várias instituições e organismos. Em resposta, tem-se feito notar a excepcionalidade e o restrito regime da sua adoção através da determinação expressa do Primeiro-Ministro com comunicação ao PR.

Segundo alguns autores, o “cargo de SGSSI’ só se justifica porque o nosso modelo se caracteriza pela dispersão da tutela política e pela proliferação de corpos policiais” (Pedroso, 2009, p.74).

Silvério e Afonso (2010, p.49) identificam ainda e em paridade com o Sistema de segurança interna, o Sistema judiciário e o Sistema de investigação criminal.

### **Área de atividade**

Tal como superiormente sintetizado por Freire Nogueira (Nogueira et al.,2005, p.247), a segurança interna é “uma actividade plurisectorial, e que tem como domínios as informações, a manutenção da ordem pública, a prevenção geral da criminalidade, a coadjuvação na investigação criminal, e a protecção dos titulares dos órgãos de soberania, das instituições do Estado e dos serviços essenciais”.

### **Caraterística da atividade**

Destacamos com Carlos Branco (2010, p. 94 a 96) as seguintes caraterísticas desta atividade: a permanência e universalidade; a unidade de direção; a respeito pelos compromissos internacionais; a complementaridade funcional; o respeito pelo princípio da legalidade e o carácter eminentemente nacional<sup>150</sup>. Atividade esta que, de forma sistematizada, como assinala Nuno Silva (2010, p.15), “se desenvolve fundamentalmente em quatro grandes domínios: Informações; Prevenção; Manutenção ou reposição da situação de legalidade e segurança e Investigação criminal”, podendo ainda, na senda do mesmo autor, estratificar-se nos seus “mais significativos universos funcionais, sobre os quais intervém as FSS em seis níveis: Protecção e Socorro; Policiamento Comunitário ou de Proximidade; Fiscalização da legalidade, em especial de âmbito contra-ordenacional;

---

<sup>147</sup> Ibidem Cf. nº1 do art.º 18º.

<sup>148</sup> Ibidem Cf. nº1 do art.º 19º.

<sup>149</sup> Ibidem Cf. nº2 do art.º 9º.

<sup>150</sup> Cf. art.ºs 4º, nºs 2 e 4; 6º, 9º, 15º, 272º, nºs 1 e 2, da CRP e art.ºs 1º, nºs 2 e 3., 2º, nº2 3º, 5º, nº 1, e 7º, nº 2 da LSI.

Polícia de prevenção e investigação criminal (competências genéricas) e Investigação contra-ordenacional (ilícitos de maior complexidade); Polícia de investigação e prevenção criminal (competência específica); Polícia de intervenção especial”.

Tal como previsto na lei, esta atividade – SI – é exercida “nos termos da Constituição e da lei, designadamente da lei penal e processual penal, da lei – quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e dos serviços de segurança”<sup>151</sup>.

As medidas aí previstas “destinam-se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública”<sup>152</sup>.

Consideramos imprescindível relevar que, apesar do Estado concentrar em si a administração do uso legítimo da força, também concebe na sua produção legislativa, os seus limites. A propósito Guedes Valente (2005, p.98 e 99) nota, seguindo Gomes Canotilho e Vital Moreira, que a “protecção dos direitos dos cidadãos – todos os direitos e os fundamentais por excelência – apresenta-se como obrigação do Estado, quer em uma vertente positiva – defendendo-se e garantindo-os face à ameaça de outrem – quer em uma vertente negativa – não atuar de modo que os ofenda e sacrifique arbitrariamente e desmesuradamente – i. e., os direitos de interesse do cidadão são por um lado, fundamento da actuação da polícia – um fim em si mesmo – e, por outro, um limite imanente das actividades administrativas em geral e, em especial, da actividade policial, muito em especial no âmbito do direito administrativo sancionatório e criminal”.

### **Forças e Serviços de Segurança**

Para a prossecução da actividade de SI o Estado português dispõe, além de outros instrumentos, das FSS, tal como previsto e estabelecido no art.º 25º da LSI<sup>153</sup>.

Ao abrigo deste diploma legal e sob o ponto de vista funcional, são FSS: a GNR; a PSP; a PJ; o SEF e o SIS.<sup>154</sup> É também estabelecido que exercem ainda funções de segurança, os órgãos da AM e do SAA.<sup>155</sup>

Mas nem todas apresentam a mesma natureza jurídica. “Assim, enquanto a GNR tem natureza militar e a polícia marítima natureza militarizada, todas as restantes são civis” (Branco, 2010, p.98). Salienta-se que a GNR tem estatuto militar.

Nem a Constituição, nem a LSI estabelecem a distinção entre FSS, apenas sendo feita essa distinção nas respetivas LO e na LO do MAI..

Vitalino Canas apresenta quatro critérios possíveis de distinção, considerando o primeiro o mais seguro: o critério formal, recorrendo aos respetivos diplomas orgânicos, considerando-se assim FS a GNR e a PSP; o critério nominal, em que as FS são as polícias em sentido próprio, assim a GNR, a PSP, a PM, a PJ e a PJM, sendo que os serviços são os restantes, o SIS, o SEF e os órgãos da polícia aeronáutica; o critério estrutural, em que as

---

<sup>151</sup> Ibidem cf. art.º 1º, nº 2.

<sup>152</sup> Ibidem cf. art.º 1º, nº 3, da LSI.

<sup>153</sup> “As forças e os serviços de segurança são organismos públicos, estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apolíticos e concorrem para garantir a segurança interna.” - art.º 25º, nº 1, da LSI.

<sup>154</sup> Cf. art.º 25º, nº 2, da LSI.

<sup>155</sup> Idem cf. art.º 25º, nº 3.

FS apresentam uma organização de comando de tipo militar, hierarquizadas e dispoem de meios coercivos e dispositivo que lhes permite fazer face a situações de violência de massas (GNR, PSP e PM), sendo que os restantes se organizam numa lógica de administração pública (PJ, SEF e SIS); e, por fim, o critério material, em que as forças são uniformizadas e armadas e, por sua vez os serviços podem não necessariamente apresentar estas características (Pereira, 2007, p.461).

No tocante aos Serviços da administração direta do Estado, é estabelecido na LO do MAI que as forças de segurança organicamente dependentes do MAI são a GNR e a PSP<sup>156</sup>.

Na RCM nº 45/ 2007 a que já aludimos anteriormente é referido que “há vantagens reconhecidas na manutenção de uma força de segurança de natureza militar, uma força de segurança de natureza civil, uma polícia judiciária centrada na criminalidade mais complexa e, dada a relevância crescente do fenómeno migratório, um serviço especializado de imigração e fronteiras”.

Como caracterização geral do Sistema português, seguimos João Góis (2011, p.31) ao afirmar que tem uma “organização policial que tem por base o modelo napoleónico, o nosso país apresenta, porém, um elevado número de polícias, o que torna o Sistema de organização policial especialmente complexo”.

De outra parte Timóteo Pedroso (2009, p.70) considera que em “Portugal, a resposta política e legislativa, perante a emergência ou confrontação com ameaças ou circunstâncias de segurança de tipologia diferenciada, em regra, baseou-se na criação de novas estruturas autónomas especificamente vocacionadas para lhes fazer face.

A arquitectura actual do nosso Sistema de segurança interna é reflexo dessa opção, muitas vezes prosseguida com prejuízo dos objectivos e interesses de unidade de direcção política e de comando operacional”.

#### **Apêndice 4 – As principais distinções entre a GNR e a PSP**

Consideramos imprescindível distinguir as duas FS com maior expressão nacional, seja em termos de espectro de missões, população que servem, território que cobrem e volume de trabalho que desenvolvem.

Apesar de semelhanças evidentes, existem pois características que distinguem, quanto a nós, inequivocamente as duas forças. Começando pela Natureza militar da GNR em oposição à civil da PSP, que implicam também diferenças relativamente à dupla dependência orgânica da Guarda. Que se materializa também no desempenho de missões militares pela GNR, tais como as honras de Estado e a segurança aos órgãos de soberania. Neste particular, a Guarda em situações de crise<sup>157</sup> e em estado de guerra pode passar, através do seu CG, para o comando operacional do CEMGFA<sup>158</sup>.

“As missões militares que podem ser confiadas à Guarda são, principalmente, as seguintes: Acções tácticas limitadas de defesa e ataque; Missões de vigilância e ligação entre forças fixas ou móveis; Acções no âmbito da segurança da área de retaguarda; Acções de contra-guerrilha como força de quadrícula; Ocupação e defesa de pontos sensíveis; Combate de ruas; Lançamento de patrulhas de reconhecimento, ligação e contra-infiltração; Acções no âmbito do controlo de danos; Controlo das populações, de

---

<sup>156</sup> Cf. nº2 do art.º 6º do DL n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro.

<sup>157</sup> Cf. L. n.º 44/86 de 30 de setembro – Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência.

<sup>158</sup> Cf. LO n.º 1-B/2009, de 7 de julho – Lei de Defesa Nacional e Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho - Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas.

refugiados e de transviados; Fiscalização da circulação, abertura e segurança de itinerários e protecção e regulação do movimento de colunas auto” (Branco, 2010, p.253).

Quanto ao desempenho de missões de âmbito internacional, as duas forças apresentam alguma paridade, mas a que na GNR acresce o desempenho de missões militares no âmbito da política de defesa nacional, a que não será alheia a sua capacidade de autossustentação logística, interoperabilidade com as FA e doutrina militar.

Destacamos também o estatuto diferenciado dos seus efetivos, os da Guarda têm o estatuto da condição militar e apenas lhes é conferido o direito de associação, à semelhança dos militares das FA, já aos elementos da PSP é-lhes conferida a liberdade sindical (apesar de, ainda assim, lhes ser vedado o direito à greve).

Ao nível organizacional, consideramos, (2009, p.114 a 116), que “é possível identificar alguma paridade no desenho organizacional. Principalmente, após a última alteração orgânica na qual foi suprimido um escalão de comando”.

No desempenho diário, em estado de normalidade social, das suas missões, as duas forças assumem alguma paridade, salientando-se que uma das principais características distintivas se revela na localização geográfica das forças, em que a Guarda assume uma maior malha de dispersão territorial e a PSP se concentra, genericamente, nos maiores aglomerados populacionais. Mas a que acrescem ainda na GNR a capacidade para: intervenções mais “musculadas”, decorrentes dos seus meios; a competência para exercer policiamentos especializados nas áreas do trânsito; do fiscal e aduaneiro; das fronteiras; da protecção da natureza e ambiente e da presença militar da soberania em todo o território nacional (Alves, 2011).

Salientamos que a Guarda tem a capacidade de colaborar com a PSP, em regime de complementaridade, com meios que esta não detém, mormente através dos meios da cavalaria e das viaturas blindadas (Rocha, 2009, p.116).

Numa súmula simplista a PSP tem como área de atuação primordial as pessoas, por sua vez, a GNR as áreas das pessoas, dos movimentos e do território (Pedroso, 2011).

Consideramos ainda oportuno relevar o que magistralmente assumiu Loureiro dos Santos na sua obra “A Idade Imperial”, citado por Carlos Branco (2010, p. 105) “A existência da GNR com estas características cada vez mais se justifica pela crescente interpenetração das ameaças externas com as internas, que exige uma força capaz de responder a níveis de intensidade de ameaça intermédios (entre os adequados às FA e à PSP)”.

Segundo Jorge Esteves (2006 cit. por Oliveira, 2010, p. 49), para o poder político, a GNR é uma força de segurança, civil quando possível, militar quando necessário.

## **Apêndice 5 - Serviços de Segurança contemplados na LSI**

### **(1) A Polícia Judiciária**

Tal como estabelecido na sua atual LO, a PJ é um “corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça”<sup>159</sup>. Tem por missão “coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação, desenvolver e promover as acções de prevenção, detecção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes”<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> Cf. art.º1º da L nº 37/2008, de 6 de agosto.

<sup>160</sup> Ibidem cf. art.º 2º, nº 1.



Numa caracterização genérica da PJ, refere sinteticamente Freire Nogueira, que acompanhamos, que “a Polícia Judiciária é um corpo policial de grande especificidade técnico-científica, tendo por missão, com autonomia na definição da técnica e tática de investigação, colher provas para, no plano factual e jurídico, serem jurisdicionalmente sustentadas, constituindo-se assim num elemento de coadjuvação das autoridades judiciárias, Magistratura Judicial e Ministério Público” (Nogueira et al., 2005, p.251).

Considerando a natureza específica da sua missão<sup>161</sup>, releva notar que a PJ “prossegue as atribuições definidas na presente lei, nos termos da Lei de Organização da Investigação Criminal e da Lei Quadro da Política Criminal”<sup>162</sup>. Neste particular, nos termos da LOIC<sup>163</sup>, atribuindo-se-lhe competência reservada<sup>164</sup>, compete-lhe investigar um conjunto de crimes, de que destacamos: escravidão, sequestro, rapto e tomada de reféns; contrafação de moeda; associação criminosa; tráfico de influência, corrupção, peculato e participação económica em negócio; organizações terroristas e terrorismo; prevaricação e abuso de poderes praticados por titulares de cargos políticos; executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objetos armadilhados, armas nucleares, químicas ou radioativas; relativos ao tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, Económico -financeiros; Informáticos e praticados com recurso a tecnologia informática; Tráfico e viciação de veículos e tráfico de armas.

Compete especificamente à PJ “assegurar o funcionamento dos gabinetes da INTERPOL e EUROPOL para os efeitos da sua própria missão e para partilha de informação no quadro definido pela lei”<sup>165</sup>.

De especial relevo, por ser uma matéria alvo de grande polémica, porque previsto na LSI, “A execução do controlo das comunicações mediante autorização judicial é da exclusiva competência da Polícia judiciária”<sup>166</sup>.

À semelhança do estabelecido nas LO das FS supra referidas, também na LO da PJ é estabelecido o dever de colaboração<sup>167</sup>.

A PJ tem cerca de um 1.107 efetivos (DGPI, 2011). Apresentamos infra o respetivo organograma.

---

<sup>161</sup> Ibidem cf. art.º 2º, n.º 2.

<sup>162</sup> Cf. L n.º 17/2006, de 23 de maio.

<sup>163</sup> Cf. L n.º 49/2008, de 27 de agosto.

<sup>164</sup> Idem cf. art.º 7º, n.º 2. Tal como previsto, não podendo, por regra, ser deferida.

<sup>165</sup> Cf. art.º 5º da L n.º 37/2008, de 6 de agosto.

<sup>166</sup> Cf. art.º 27º da LSI.

<sup>167</sup> Cf. art.º 6º da L n.º 37/2008, de 6 de agosto.

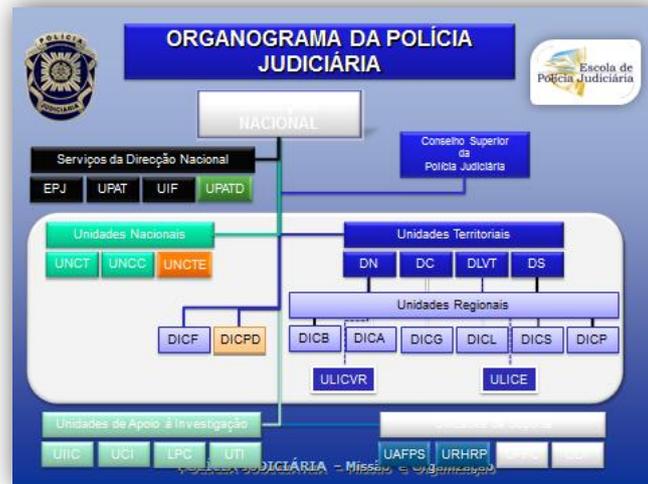


Figura 12 – Organograma da PJ

Fonte: (Amado Gomes, 2010)

## (2) O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Hoje o SEF é um serviço de segurança com autonomia administrativa, na dependência do Ministro da Administração Interna e que “no quadro da política de segurança interna, tem por objectivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e actividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e acções relacionadas com aquelas actividades e com os movimentos migratórios”<sup>168</sup>. Em suma, o SEF tem por missão “dar execução à política de imigração e asilo de Portugal, de acordo com as disposições da Constituição e da lei e as orientações do Governo” (Nogueira et al., 2005, p.251).

Tal como refere João Góis (2011, p.40), citando Raposo “O SEF desempenha, pois, funções de polícia administrativa especial; no entanto, também desenvolve actividades de polícia judiciária, na investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal e outros crimes com este conexo, tendo a natureza de órgão de polícia criminal de competência específica”.

O SEF tem um efetivo de 1.364 colaboradores (Fronteiras, 2011, p.59) e apresenta o seguinte organograma institucional:

<sup>168</sup> Cf. art.º 1º, n.º 1, do DL 252/2000, de 16 de outubro, alterado pelo DL n.º 290-A/2001, de 17 de novembro.

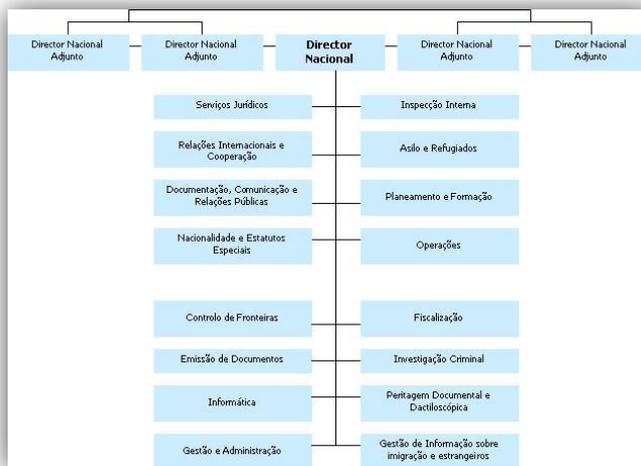


Figura 13 – Organograma do SEF

(Fonte: SEF, 2012)

### (3) O Serviço de Informações de Segurança

Só em 1984 foi aprovado o SIRP<sup>169</sup>, criação tardia fruto incontestável dos traumas associados à polícia política do período anterior ao 25 de abril de 1974 e despoletada por alguns acontecimentos conectados com o terrorismo<sup>170</sup>. “Actualmente, o SIRP tem uma estrutura bipolar unificada no Secretário-Geral (SGSIRP), com funções de condução superior, inspecção, superintendência e coordenação, respondendo directamente perante o Primeiro-ministro. Com esta recente unificação de topo do Serviço de Informações de Segurança (SIS) e do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) pretendeu-se, em primeira linha, aumentar a coordenação, mantendo-se embora a autonomia funcional, promovendo-se ainda, com fins economicistas e de gestão racional de meios, a fusão de estruturas comuns nas áreas de apoio, como aliás se verificou noutros países” (Moleirinho, 2009, p.66).

Tal como previsto na LO do SIRP, “O SIS é um serviço público que se integra no SIRP e depende directamente do Primeiro-Ministro”<sup>171</sup>.

“O SIS é o único organismo incumbido da produção de informações destinadas a garantir a segurança interna e necessárias a prevenir a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido”<sup>172</sup>.

<sup>169</sup> Cf. L 30/84, de 5 de setembro.

<sup>170</sup> “De resto, à época, terminado também o denominado terrorismo doméstico, não existiam no nosso país ameaças visíveis à segurança que levassem os decisores políticos a encarar com seriedade e premência a criação de serviços de informações, mas apenas um conjunto de acções de grupos externos, que viriam a culminar em 1983 no assassinio de um representante da OLP no Algarve, que conduziu à criação do SIRP, em 1984” (Moleirinho, 2009, p.63 e 64).

<sup>171</sup> Cf. al. C) do n.º 1 do art.º 2º da L n.º 9/2007, de 19 de fevereiro.

<sup>172</sup> Idem cf. n.º 3 do art.º 3º da L n.º 9/2007.

Salientamos aqui o regime bastante restritivo do desenvolvimento da atividade de produção de informações<sup>173</sup>, “estando-lhe vedada em absoluto qualquer actividade de investigação criminal” (Moleirinho, 2009, p.64).

Consideramos pertinente notar, secundando então Arménio Ferreira, que apesar da exclusividade do SIRP na produção de informações, “as Forças e Serviços de Segurança têm desenvolvido estruturas com capacidade de tratar as informações de natureza tática ou operacional, consideradas cada vez mais imprescindíveis ao cumprimento das suas missões diárias. As informações policiais, apesar de instrumentais, compreendem um conjunto de acções sistematizadas de pesquisa, centralização e processamento de notícias, com o objectivo de produzir e difundir informação tática” (Moleirinho, 2009, p.65).

Neste âmbito, também as FA podem desenvolver, ainda que instrumentalmente relacionadas com o cumprimento da sua missão, atividades de informações<sup>174</sup>.

No tocante ao dever de colaboração, impõe-se frisar aqui que: “Sobre as forças e serviços de segurança previstos na legislação de segurança interna impende especial dever de colaboração que os obriga, nos termos das orientações definidas pelas entidades competentes, a facultar ao SIS, a pedido deste, as notícias e os elementos de informação de que tenham conhecimento, directa ou indirectamente relacionados com a segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido”<sup>175</sup>.

Prescreve o art.º 11º da LO que é ao Primeiro-Ministro que compete indicar ao SG quais as entidades com quem o SIRP deve cumprir o dever de cooperação. Apresentamos infra o organograma do SIS.

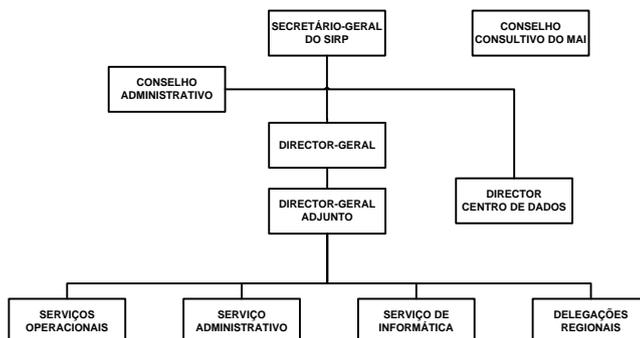


Figura 14 – Organograma do SIS

(Branco, 2010, p. 133)

#### (4) A Autoridade Marítima Nacional

Tal como previsto na LSI, exercem ainda funções de segurança os órgãos da AMN<sup>176</sup>, constituindo-se estes órgãos como um Sistema definido no diploma legal que o estabelece como “o quadro institucional formado pelas entidades, órgãos ou serviços de

<sup>173</sup> Ibidem Cf. art.º 3º.

<sup>174</sup> Ibidem cf. n.º 5.

<sup>175</sup> Ibidem cf. art.º 10º, n.º 4.

<sup>176</sup> Cf. art.º 25º, n.º 3, al. A), da LSI.

nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima”<sup>177</sup>.

Refere-se também que a Autoridade Marítima consiste no “poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, traduzido na execução dos actos do Estado, de procedimentos administrativos e de registo marítimo, que contribuam para a segurança da navegação, bem como no exercício de fiscalização e de polícia, tendentes ao cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis nos espaços marítimos sob jurisdição nacional”<sup>178</sup>.

O Sistema de Autoridade Marítima (SAM) tem por fim “garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob jurisdição nacional, no âmbito dos parâmetros de actuação permitidos pelo direito internacional e demais legislação em vigor”<sup>179</sup>.

Acresce referir que o SAM depende do Ministro da Defesa Nacional.

No mesmo diploma legal é estabelecido que exerce o poder de autoridade marítima no quadro do SAM, além de outras entidades a Polícia Marítima (PM)<sup>180</sup>, sendo que esta integra a sua estrutura operacional.

### **A Polícia Marítima**

Esta força foi buscar as suas origens mais remotas a 1919, quando foi criado o Corpo da PM do porto de Lisboa<sup>181</sup>.

A PM é “uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM e composta por militares da Marinha e agentes militarizados”<sup>182</sup>.

Tal como refere Manuel Rocha (2009, p.81), “Os capitães dos portos, têm competências atribuídas que podemos agrupar nas seguintes áreas: autoridade marítima, de salvamento e socorro marítimos, de segurança da navegação, técnica administrativa, de registo patrimonial de embarcações, contra-ordenacional, de protecção e conservação do domínio público marítimo e de pesca”.

Salienta-se que o efetivo da PM é considerado OPC para efeitos de aplicação da legislação processual penal, tal como previsto no Estatuto do seu pessoal<sup>183</sup>.

Como nota Carlos Branco (2010, p. 134), fazendo salientar o hibridismo do respetivo estatuto “por ser uma força militarizada, nas normas estatutárias por que se rege, encontram-se várias semelhanças com a natureza militar da Armada e simultaneamente com o estatuto civil policial da PSP”.

A PM tem 513 agentes (Reis, 2010) e apresenta o seguinte organograma institucional:

---

<sup>177</sup> Cf. art.º 2º do DL n.º 43/2002, de 2 de março.

<sup>178</sup> Idem cf. art.º 3º.

<sup>179</sup> Idem cf. art.º 6º, n.º 1.

<sup>180</sup> Idem cf. art.º 7º, n.º 1, al. b). Sendo as restantes aí previstas: a AMN; a GNR; a PSP; a PJ; o SEF; a Inspeção-geral das Pescas; o Instituto da Água; o Instituto Marítimo-Portuário; as autoridades portuárias; a Direcção-Geral da Saúde.

<sup>181</sup> Cf. L n.º 876/1919, de 13 de setembro.

<sup>182</sup> Cf. art.º 15º, n.º1, do DL n.º 44/2002, de 2 de março.

<sup>183</sup> Cf. art.ºs 2º e 4º do DL n.º 248/95, de 21 de setembro.

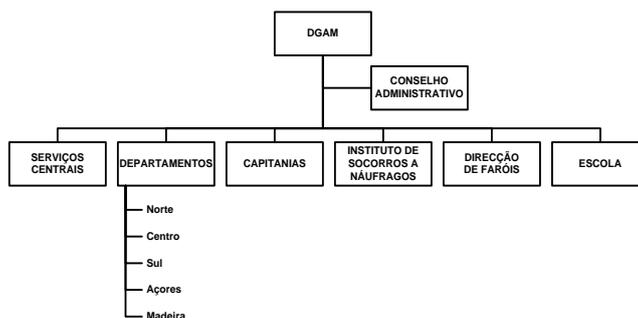


Figura 15 – Organograma da DGAM

Fonte: (Branco, 2010, 135)

### (5) O Sistema da Autoridade Aeronáutica<sup>184</sup>

A Autoridade Aeronáutica é outra das entidades que exerce funções de segurança, desenvolvendo a sua atividade através do INAC. Este instituto “tem por missão regular e fiscalizar o sector da aviação civil e supervisionar e regulamentar as actividades desenvolvidas neste sector”.<sup>185</sup> Estabelece o art. 3º, nº 2, da sua LO um vasto conjunto de atribuições.

Os “trabalhadores do INAC, I. P., que estejam no exercício de funções de fiscalização, inspecção ou auditoria e quando se encontrem no exercício dessas funções são equiparados a agentes de autoridade”.<sup>186</sup> Mas os mesmos devem solicitar a intervenção das autoridades administrativas e policiais quando desobedecidos<sup>187</sup>, pelo que somos levados a concordar com Mário Guedelha (2010, p.136) ao afirmar que “o INAC não pode ser considerado nem uma força nem um serviço de segurança *próprio sensu*, não tendo competência para adoptar nenhuma das medidas de polícia tipificadas na LSI”.

Apresentamos infra o respetivo organograma.

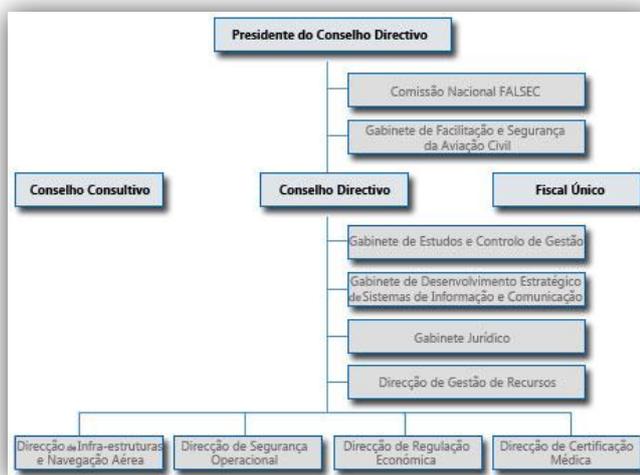


Figura 16 – Organograma do INAC

Fonte: (INAC, 2012)

<sup>184</sup> Cf. art.º 25º, nº 3, al. b), da LSI.

<sup>185</sup> Cf. art.º 3º, nº 1, do DL nº 145/2007, de 27 de abril.

<sup>186</sup> Idem cf. art.º 20º, nº 1.

<sup>187</sup> Idem Cf. art.º 3º, nº 1, al. e).

## **Apêndice 6 – Outras entidades não previstas na Lei de Segurança Interna**

Além das FSS contemplados na LSI que abordámos anteriormente, consideramos que, além de termos cumprido também o propósito de explorar as Polícias Municipais e a Segurança Privada, é oportuno aflorar a menção a outros agentes que contribuem mais direta ou indiretamente para a segurança interna não contemplados nestes universos.

### **(1) O Corpo de Guarda Prisional**

Tal como previsto no diploma que define a estrutura orgânica da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP), o corpo da guarda prisional é uma Força de Segurança e tem por missão “garantir a segurança e tranquilidade da comunidade, nomeadamente, mantendo a ordem e segurança do Sistema prisional, protegendo a vida e a integridade dos cidadãos em cumprimento de pena e medidas privativas da liberdade, e assegurando o respeito pelo cumprimento da lei e das decisões judiciais, bem como pelos direitos e liberdades fundamentais”<sup>188</sup>.

A DGSP depende do membro do Governo responsável pela área da justiça (MJ).

Atualmente os guardas prisionais pretendem assumir competências relativas à detenção em flagrante delito e à IC nos estabelecimentos prisionais<sup>189</sup>.

### **(2) A Autoridade de Segurança Alimentar e Económica**

A ASAE depende do Ministério da Economia e tem por missão “a avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, bem como a fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora do exercício das actividades económicas nos sectores alimentar e não alimentar, exercendo funções de autoridade nacional de coordenação do controlo oficial dos géneros alimentícios e organismo nacional de ligação com outros Estados membros”<sup>190</sup>.

Relevamos que a ASAE “detém poderes de autoridade e é órgão de polícia criminal”<sup>191</sup>.

### **(3) Os Guardas-noturnos**

Tal como sistematiza Mário Guedelha (2010, p.141): “Em Portugal o Guarda-Nocturno é um profissional que exerce a actividade de ronda e de vigilância de uma determinada área urbana, durante o período nocturno, auxiliando as forças de segurança e os serviços de protecção civil”.

É, por um lado, uma actividade do foro privado, em que a remuneração dos agentes resulta de uma prestação de serviço paga, em exclusivo, pelos seus beneficiários, sejam estes públicos ou privados. Por outro lado, existe uma regulação institucional formal por parte das câmaras municipais e da GNR e da PSP, de que destacamos o uso de uniforme e o controlo do seu armamento individual por parte das duas FS.

Em 2008 foi também criado um registo nacional de guardas-noturnos, situando-se nos 300 elementos.

Assim, quanto a nós, esta actividade deve ser encarada como complementar ao serviço prestado pelas FSS, sendo que é normalmente exercida durante o período restrito das 0 às 6 horas.

---

<sup>188</sup> Cf. art.º 16º do DL n.º 125/2007, de 27 de abril.

<sup>189</sup> Cf. art.º 256 do DL n.º 78/87, de 17 de fevereiro.

<sup>190</sup> Cf. art.º 3º, n.º 1 do DL 274/2007, de 30 de julho.

<sup>191</sup> Ibidem Cf. Art.º 15º, n.º 1.



## Apêndice 7 – Os Contratos Locais de Segurança

Na perspetiva de que o estado tem vindo a adotar uma nova governança da segurança, que tal como definida no corpo de conceitos, se resume a uma partilha do múnus de algumas áreas da segurança com outros atores, sejam públicos ou privados, têm vindo a materializar-se medidas concretas, de que destacamos as PM, já abordadas e os Contratos Locais de Segurança (CLS).

Assim, o Estado passa a adotar uma postura mais centrada na regulação em detrimento da atuação, neste particular o Governo estabelece contratos com as autarquias que demonstrem esse interesse, bem estabelecendo parcerias de cooperação com outros atores locais (Rocha, 2009, p.179).

Estes contratos têm como objeto a prevenção da criminalidade, a segurança rodoviária e a proteção civil ao nível local (Guedelha, 2010, p.143).

Carina Inácio considera o CLS uma política pública de segurança “que entende a segurança como um direito fundamental, estabelece parcerias com vários agentes, podem integrar, representantes da administração pública, a polícia, os serviços prisionais, presidentes dos conselhos executivos das escolas, reitores das universidades, os representantes de vários ministérios, entre outros e pode dizer respeito a um ou vários municípios, a um bairro ou mais, conforme as situações”.

Antes da celebração do contrato é feito um diagnóstico sobre a realidade local no tocante à segurança, sendo definidos objetivos para os vários parceiros empenhados, também para as FS, sendo naturalmente acolhidos também os aspetos relacionados com a coordenação, seja em ações de prevenção ou de repressão (Inácio, 2009, p.89).

Neste domínio o Estado passa a desempenhar a tripla função de prestador, regulador e dinamizador (Fonseca, 2010, p.51).

De destacar ainda que foi assinado, em 2008, um protocolo entre o MAI e a Associação Nacional de Municípios onde se assumem as virtualidades do projeto.

Em 2010 a Secretária de Estado da Administração Interna, Dalila Araújo afirmou que já tinham sido celebrados 33 CLS.

Precisamente, no tocante às virtualidades, as opiniões dividem-se. Assim Mário Guedelha considera que o ónus da celebração dos contratos está invertido, isto é quem demonstra interesse são os municípios, quando deveria ser o MAI, com base em critérios por si definidos, a propor a sua celebração. Assumindo o mesmo autor que todos os cidadãos devem ter direito à segurança por igual, considerando ainda que “através deste instrumento político se estão a subtrair meios humanos às forças de segurança em detrimento da garantia geral do cumprimento da função de polícia e da segurança enquanto bem universal” (Guedelha, 2010, p.144 e ss.).

Já os estudos levados a efeito por Carina Inácio, os resultados apontam no sentido de que os CLS são algo positivo, ao assumirem os cidadãos como parceiros. Considera ainda esta autora que “não são soluções milagrosas que resolvem todos os problemas relacionados com a criminalidade num ‘abrir e piscar de olhos’, são considerados uma ferramenta cujos resultados terão um alcance a médio prazo, mas sobretudo, a longo prazo (...) e um novo paradigma no domínio da segurança pública” (Inácio, 2009, p.94).

Quanto a nós este instrumento detém, pelo menos, a virtualidade de despertar e chamar os parceiros<sup>192</sup>, não diretamente ligados à segurança à colação e a partilhar

---

<sup>192</sup> “O Estado deixou de ser o único detentor do monopólio da segurança e a este facto acresce a ideia da coprodução de segurança com a participação de variadas instâncias, nomeadamente, autarquias, ONG,



capacidades, colocando-as ao dispor da segurança coletiva local. Em suma envolve a comunidade, desafiando-a a participar nas soluções que demandam para a sua segurança.

Mas devemos também considerar que a promoção da segurança não deve estar dependente das capacidades financeiras pontuais, considerando ainda que surgindo este impulso das dinâmicas municipais implicará sempre a alocação de meios do Estado central.

Os CLS devem ser cabalmente equacionados, segundo critérios objetivos e após a sua celebração devem ser monitorizados com isenção<sup>193</sup>, aferindo, assim, com rigor o seu real alcance e manutenção. Por outra parte os contratos devem ser individualizados, observando com profundidade as reais necessidades de cada um dos municípios contemplados.

Assumimos que estes contratos devem ser encarados como uma clara excecionalidade, não se banalizando a sua celebração, por vezes baseada em critérios populistas. Apesar das suas virtualidades os CLS devem constituir-se como uma medida/ferramenta a ser utilizada com parcimónia e, por regra, quando todas as outras opções não cumpriram os seus objetivos, nomeadamente os Conselhos Municipais de Segurança. Reforçamos que o Governo deve impor critérios objetivos de celebração com o poder local, afastando impulsos meramente casuísticos e evitando alocar, em exclusividade, os recursos das FS, mormente quando são escassos. Consideramos, assim, que o Estado aqui também deixa de ser tão redistributivo para passar a ser regulador (Fonseca, 2010, p.49).

---

associações, empresas e a sociedade civil, traduzida numa multiplicidade de actores envolvidos nos processos de governação” (Inácio, 2009, p.87 e 88).

<sup>193</sup> No caso concreto do Município de Loures é feita uma monitorização externa pela Universidade Católica Portuguesa (Inácio, 2009, p.92).