



Comissão de Defesa Nacional

---

**Intervenção do Presidente da Comissão de  
Defesa Nacional ao Curso Internacional de  
Estudos de Segurança Interna (CIESI) no  
Instituto de Universitário Militar**

**04 de novembro de 2020**

**A participação das Forças Armadas em  
atividades de apoio à segurança interna: Uma  
evolução incontornável?**

Antes de mais, gostaria de cumprimentar o Instituto Universitário Militar, na pessoa do Tenente-General Barros Ferreira, Comandante deste Instituto, pela excelência do trabalho que tem vindo a ser, continuamente, desenvolvido no âmbito da reflexão, da divulgação e do estudo dos assuntos da segurança e defesa.

Esta iniciativa de inteira oportunidade, reforçada pelo momento que atravessamos, colocam este Instituto



Comissão de Defesa Nacional

---

num patamar de excelência e de justa referência na realidade académica, designadamente naquilo que concerne à área de investigação dos estudos de segurança interna e fenómenos criminais, sendo assim devida uma palavra à Diretora do Curso, Tenente-Coronel Cláudia Santos, pela organização do mesmo num contexto de particular exigência.

É para mim um gosto falar sobre as opções e desafios futuros na segurança interna, e de que forma a dinâmica atual torna desejável e até incontornável a participação das Forças Armadas em atividades de apoio à segurança interna.

A presente conjuntura, bem como o quadro e grau de ameaças atuais a que os Estados estão expostos relevam a oportunidade e significado desta reflexão, importando saber até que ponto a intervenção militar, em apoio, tem cabimento em questões relativas à segurança interna e de que forma esta se processa.



---

No nosso país, o apoio das Forças Armadas a missões de proteção civil está já consolidado na lei e na praxis de décadas, tendo tradução constitucional no artigo 275.<sup>a</sup> da Constituição da República Portuguesa e legal, por exemplo, na Lei de bases da proteção civil, que instituiu as Forças Armadas como agentes de proteção civil, no Sistema nacional de defesa da floresta contra incêndios e também no Sistema integrado de operações de proteção e socorro, bem com em inúmeros protocolos assinados pelas forças armadas e múltiplas outras entidades públicas.

Essa cooperação não é só uma possibilidade ou um imperativo legal é também, e talvez sobretudo, uma exigência popular.

Neste plano, podemos enquadrar as inúmeras competências e missões de natureza não militar desenvolvidas pelos três ramos das forças armadas, no mar, na terra ou no ar, quer no desempenho de



Comissão de Defesa Nacional

---

competências e missões próprias quer no âmbito de apoio a missões e competências de outras entidades, com visibilidade crescente por exemplo no combate à pandemia, que hoje atravessamos.

Já no plano da participação das Forças Armadas em apoio a missões de segurança interna, no sentido policial do termo, o panorama é ligeiramente diferente.

Em primeiro lugar porque não tem tradução expressa na Constituição, que não a proíbe, mas também não a prevê.

Em segundo lugar, porque apesar de estar prevista em vários diplomas legais estruturantes, só muito recentemente foi criado o mecanismo de cooperação que permite operacionalizar esse apoio – e refiro-me ao Protocolo assinado em fevereiro deste ano entre o CEMGFA e a Secretaria Geral da Segurança Interna.

---

Em terceiro lugar, porque só nos últimos anos (20 anos) se começou a sentir a profunda mudança no tipo de ameaça sobre os estados provocados pelo fim da guerra fria (atentado às torres gémeas de 11 de setembro de 2011).

O atual quadro de ameaças à segurança interna, é de carácter difuso, cada vez mais difuso, quer no tipo de ameaça e nas suas motivações, quer quanto aos agentes que as efetivam – estatais, não estatais, organizados, solitários, contribuindo para a complexidade do conceito de segurança interna e, simultaneamente, para perturbar a fronteira tradicional entre segurança interna e segurança externa.

O Relatório Anual de Segurança Interna de 2019, discutido há poucos dias na Assembleia da República, caracteriza as principais ameaças globais à segurança interna: A ameaça terrorista de matriz islâmica; As ações cibernéticas ofensivas; As

---

ameaças híbridas; A criminalidade organizada transnacional; A pirataria marítima e a criminalidade no mar.

Da concretização de algumas daquelas ameaças, por vezes com pouco ou nenhum aviso, podem resultar elevados níveis de destruição com efeitos devastadores na segurança e bem-estar da população. Esta possibilidade exige uma resposta estratégica multissectorial e integrada, devendo o Estado maximizar as suas capacidades numa resposta articulada entre entidades, órgãos e serviços com o objetivo de criar sinergias funcionais.

A segurança do Estado não consegue distinguir o que é o domínio externo e o domínio interno, naquilo que era a lógica subjacente ao período da Guerra Fria, e por isso passou a exigir outro tipo de resposta, com recurso às Forças Armadas e às Forças e Serviços de Segurança<sup>1</sup>, atuando em coordenação, num amplo

---

<sup>1</sup> São Forças e Serviços de Segurança, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Serviço de Informações de Segurança e a Polícia Marítima (art.º 25.º da LSI).

---

espectro de operações, que têm lugar em qualquer local, dentro ou fora do território, de forma integrada numa ação estratégica de defesa e orientadas por um quadro de segurança nacional em sentido alargado.

Também a perceção do cidadão é hoje diferente, sobretudo em função do que observa do mundo, em particular naquilo que tem sido o combate recente às ameaças transnacionais<sup>2</sup>, com a participação das Forças Armadas em complemento das Força e Serviços de Segurança na proteção de pontos sensíveis ou na segurança urbana.

É neste contexto de mudança, incerteza e insegurança global que a opinião pública tem vindo a aceitar a intervenção das Forças Armadas na segurança interna. Em todos os países europeus essa intervenção assume um regime de

---

<sup>2</sup> Situação em França com os recentes atentados terroristas.



---

excecionalidade, de complementaridade e nunca de substituição das Força e Serviços de Segurança<sup>3</sup>.

A Defesa Nacional, no entanto, permanece como missão principal das Forças Armadas, continuando a ser estas o instrumento militar exclusivo das nações.

Teremos todos presente que este não é um assunto sem alguma controvérsia, alguns autores persistem na distinção entre Segurança Interna e Defesa Nacional como funções de soberania tendentes a assegurar a subsistência do Estado.

### **Breve enquadramento legal**

Olhando, de forma breve, para alguma da legislação que estrutura esta matéria salienta-se que a articulação das novas capacidades e formatos de intervenção, a participação das Forças Armadas na segurança interna, e a colaboração com as Forças e

---

<sup>3</sup> O regime dos Estados de Sítio e de Emergência é regulado pela Lei Orgânica n.º 1/2012 de 11 de maio e só pode ser declarado nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública.





---

Serviços de Segurança, em reforço e complemento, para aquele efeito está regulamentada no ordenamento jurídico nacional e o quadro constitucional e legal responde à necessidade de cooperação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança para garantir a segurança do Estado.

A Constituição atribui às Forças Armadas a possibilidade de intervir nos estados de sítio e de emergência (art.º 275.º, n.º 7) e de colaborar, nos termos da lei, em missões de Proteção Civil (art.º 275.º, n.º6).

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2003 (4) passou a incluir capacidades adicionais das Forças Armadas, nomeadamente:

- Capacidade para, em colaboração com as Forças e Serviços de Segurança, na ordem interna, e em

---

4 Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de janeiro.

---

estreita relação com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas;

- Capacidade para nos termos da lei, participar na prevenção e combate a certas formas de crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal, e para participar na prevenção e combate contra as ameaças ao nosso ecossistema;

- Capacidade de, sem prejuízo das missões de natureza intrinsecamente militar, realizar outras missões de interesse público.

Em 2006 é publicada a Lei Bases da Proteção Civil<sup>5</sup> que vem dar tratamento específico e desenvolvimento normativo ao estabelecido na Constituição, instituindo as Forças Armadas como agentes de proteção civil, definindo a forma como se desenvolve a colaboração das Forças Armadas em matéria de proteção Civil.

---

<sup>5</sup> Lei n.º 27/2006, de 3 de julho (alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, que republica o diploma).



Comissão de Defesa Nacional

---

Cerca de dois anos depois, em 2008, a Lei de Segurança Interna<sup>6</sup> vem determinar, no seu art.º 35º, que as Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas assegurarem entre si a necessária e adequada articulação operacional.

Convergindo com a Lei de Segurança Interna, a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (7) veio estabelecer em 2009 que compete às Forças Armadas cooperar com as Forças e Serviços de Segurança, tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais, bem como colaborar em missões de proteção civil e

---

6 Lei n.º 59/2015, de 24 de junho. Primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, modificando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo.

7 LOBOFA - Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro, procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 - A/2009, de 7 de julho.



Comissão de Defesa Nacional

---

em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações.

Por outro lado, a Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto Proceda à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -B/2009, de 7 de julho) no seu art.º 24º, incumbe às Forças Armadas, entre outras, desempenhar todas as missões militares necessárias para garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado; cooperar com as Forças e Serviços de Segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais; bem como colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações.

---

Entretanto, as Leis orgânicas do EMGFA, da Marinha, do Exército e da Força Aérea referem de modo explícito esta colaboração das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013, passou a incluir a possibilidade de o Estado promover, entre outras, as seguintes capacidades adicionais das FA:

- Aprofundar a cooperação entre as FA e as Forças e serviços de segurança em missões no combate a agressões e às ameaças transnacionais, através de um Plano de Articulação Operacional que contemple não só as medidas de coordenação, mas também a vertente de interoperabilidade dos sistemas e equipamentos;
- Para responder eficazmente à ameaça das redes terroristas, Portugal deve desenvolver uma estratégia nacional e integrada que articule medidas diplomáticas, de controlo financeiro, judiciais, de

---

informação pública e de informações, policiais e militares. Deve ainda atribuir especial atenção à vigilância e controlo das acessibilidades marítima, aérea, terrestre e ciber do território nacional.

- Definir o esforço coordenado de aquisição e manutenção de reservas estratégicas de determinados medicamentos que possam ser utilizados em caso de emergência em saúde pública ou de calamidade, bem como assegurar, de um modo sustentado, a preservação de infraestruturas essenciais quer do sector saúde, integrando o sistema prestador de cuidados, quer no domínio do abastecimento de água e alimentos, e energia.

O Conceito Estratégico Militar (2014) ao identificar como ameaça o terrorismo internacional, releva a articulação da “componente militar da defesa nacional” com outros organismos do Estado, em reforço e complemento.



Comissão de Defesa Nacional

---

Em 2019, é revista a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço para o período 2019/2023<sup>8</sup>. Expressa-se nestas novas orientações a necessidade de aprofundar o emprego dual das capacidades de ciberdefesa, no âmbito das operações militares e da cibersegurança nacional, desenvolvendo e consolidando um sistema de partilha de informação aos vários níveis e patamares de decisão, bem como promover uma maior articulação e coordenação das entidades relevantes nas áreas da segurança do ciberespaço.

Importa salientar pelo seu significado, que , conforme descrito no Relatório Anual de Segurança Interna de 2019, ocorreu em fevereiro de 2020, 12 anos depois da publicação da Lei de Segurança Interna, a assinatura do documento, entre o Almirante Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas,

---

<sup>8</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2019 (altera a Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015, de 12 de junho, que aprova a primeira).



Comissão de Defesa Nacional

---

Almirante António Silva Ribeiro e a Procuradora-geral Adjunta Secretária-geral do Sistema de Segurança Interna Maria Helena Fazenda, que estabelece as orientações para a articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança.

Salienta-se ainda que este Relatório vem estabelecer como uma das orientações estratégicas para 2020 reforçar a articulação e cooperação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança no âmbito da segurança interna.

(Ler o Relatório)

Este princípio da cooperação significa que ao responsável policial que comanda ou dirige a operação ou a atividade policial cabe a decisão de que meios e de que forma os utiliza, porque lhe





---

pertence a legitimidade pela atribuição e competências originárias e porque é sobre ele que recai toda a responsabilidade da operação ou da atividade policial. A decisão pertence, desta feita, à autoridade de polícia ou autoridade de polícia criminal, material e territorialmente competente, que comunicará com o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna a quem cabe, por sua vez, coordenar a cooperação das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança.

### **Práticas de países parceiros e amigos**

Importa agora fazer uma breve avaliação da prática de alguns países parceiros e amigos. Diversos países adotaram, nesta matéria, uma abordagem abrangente na qual, a par da segurança do Estado, assume relevância a segurança das pessoas num quadro de Segurança Humana, repensando as relações entre as Forças Armadas e as Forças e



Comissão de Defesa Nacional

---

Serviços de Segurança e revendo as respetivas estratégias de resposta, atribuindo às suas Forças Armadas missões nem sempre idênticas, e de relevância díspar, mas contando sempre com elas.

### **Considerações finais**

Senhoras e senhores Auditores para terminar gostaria de vos deixar algumas considerações finais. Sobre este tema muito se tem escrito e debatido. Recentemente temos assistido a sinais de progresso nesta matéria, fruto de várias circunstâncias, que têm de ir para lá de vontades do momento. Devemos, todos, procurar assumir nesta e noutras matérias um princípio de sustentabilidade no tempo, garantido a necessária estabilidade, tendo presente a dinâmica dos nossos tempos, sendo importante assegurar um sentido único de progressão, positiva, em prol do bem-estar do cidadão em geral.

---

Os imperativos decorrentes da atual situação epidemiológica vieram reforçar formas de coordenação nacional, nomeadamente as de carácter interministerial, potenciar a interdependência construtiva entre os diferentes intervenientes em matéria de segurança interna.

Neste contexto entendo como claro que a crise que atravessamos implicará uma reflexão no sentido da criação ou reforço da capacidade de resposta, entre outras entidades, das Forças Armadas, das Forças e Serviços de Segurança e Proteção Civil a emergências complexas e incertas que se adensam pondo à prova a capacidade de resposta e resiliência dos Estados.

Entendo que esta cooperação, apesar de se ter densificado através de vários documentos legais e ser continuamente executada na prática, necessita de uma reflexão de amplo consenso que lhe permita dar um melhor enquadramento constitucional.

---

Importa prosseguir a materialização do Plano de Articulação Operacional de modo a exercitar atempadamente o estabelecido, suscitando que o atual momento pode permitir a oportunidade para esse treino, robustecendo e tornando mais eficaz e eficiente futuras intervenções neste âmbito, relevando para a necessária doutrina e interoperabilidade dos sistemas.

Reforçando que cooperação não significa substituição, sobreposição, duplicação, ou transferência de competências, implicando, contudo, o estabelecimento claro do “como” do “quando” e do “onde”, questões que serão respondidas e normalizadas na materialização do Plano de Articulação Operacional estabelecido.

Estando, virtualmente, no IUM não poderia deixar de referir a dimensão da formação propondo, nesta matéria, a realização de módulos específicos de formação nesta área.

---

Sras. e Srs. Auditores a segurança interna desenvolve-se num ambiente de interagência, caracterizado assim pelo empenhamento de diversos *stakeholders*, cumprindo diferentes funções e autoridades. Partilhar informações para criar consciência situacional é a base para agir, onde o garante da coordenação da ação estatal é fundamental, coordenando o emprego de meios e identificando lições no processo que requerem melhorias.

Caros auditores sabemos que a cooperação está sempre lado a lado com a concorrência. Num contexto de recursos escassos, especialmente recursos públicos, é uma realidade insofismável que as instituições possam “esgrimir” argumentos para poder cumprir as suas missões. Considero por isso importante implementar estruturas específicas, cujo principal papel é criar unidade de esforço naquilo que é o continuum da segurança interna, caracterizando claramente ameaças e riscos, capacidades e



Comissão de Defesa Nacional

---

estruturas legais para agir. Criar unidade de esforço, contudo, requer o desenvolvimento de conhecimento recíproco de capacidades efetivas, fomentando a vontade de agir cooperativamente e mantendo a competição sob controle e consolidando a confiança mútua.

Termino esta exposição, senhoras e senhores auditores, não sem antes reiterar o meu agradecimento ao Comandante do Instituto Universitário Militar, Tenente-General Barros Ferreira, pelo convite endereçado, colocando-me agora à disposição dos auditores para qualquer questão que pretendam colocar.