



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.



Comissão de Defesa Nacional

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.^a 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.



Comissão de Defesa Nacional

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 Segurança¹, atuando em coordenação, num amplo

¹ 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 transnacionais², 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

² Situação em França com os recentes atentados terroristas.



excecionalidade, de complementaridade e nunca de substituição das Força e Serviços de Segurança³.

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

³ 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 Civil⁵ 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.

⁵ 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 Interna⁶ 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) procede 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 2019/2023⁸. 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,

⁸ 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.