

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



Bruno Manuel Marques

Aspirante a Oficial de Polícia

Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais

XXII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**A Actividade de Segurança Pessoal como Competência
Reservada da Polícia de Segurança Pública**

Orientador:

Comissário Alexandre Manuel Costa Vieira

LISBOA, 26 DE ABRIL DE 2010





Estabelecimento de Ensino	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
Curso	XXII Curso de Formação de Oficiais de Polícia
Orientador	Comissário Alexandre Costa Vieira
Tema	A Actividade de Segurança Pessoal como Competência Reservada da Polícia de Segurança Pública
Autor	Bruno Manuel Marques - Aspirante a Oficial de Polícia -
Local de Edição	Lisboa
Data de Edição	Abril de 2010

*Aos meus pais José e Josefa,
ao meu irmão Vítor,
ao meu primo Hélder
e em especial ao meu caro amigo Sérgio Antunes*

"O ser, o ter e o fazer são como triângulo,
no qual cada lado serve de apoio para os
demais. Não há conflito entre eles. "

(Shakti Gawain)

Agradecimentos

O presente trabalho não é mais do que o culminar de um esforço e dedicação de alguém que delineou um objectivo e que está a curtos passos de o alcançar. Eis, portanto, o momento crucial de lembrar e agradecer a todos aqueles que contribuíram para que este trabalho fosse realizado.

Ao Comissário **Alexandre Manuel Costa Vieira**, por ter aceitado orientar-me na realização desta dissertação. O meu sincero agradecimento pelas sábias orientações, pelos doutos conhecimentos transmitidos, apoio, paciência e disponibilidade prestados.

Aos meus **Amigos e Colegas** de curso, companheiros de jornada, pela amizade e pela partilha quotidiana de cinco anos da minha vida.

A todos aqueles que, de algum modo, contribuíram para o meu enriquecimento como pessoa, quer a nível cultural ou académico, o meu respeitoso agradecimento.

Finalmente aos meus **pais e irmão** que, apesar de me terem mais ausente ao longo destes cinco anos, continuaram a apoiar-me de forma incondicional.

A todos, Muito Obrigado!

Resumo

Este trabalho consiste num estudo sobre a actividade de Segurança Pessoal sob duas perspectivas. Por um lado defendemos a continuidade da referida actividade como competência reservada da Polícia de Segurança Pública e por outro, questionamos qual a legitimidade da criação do mesmo serviço por parte da Guarda Nacional Republicana.

Actualmente a actividade de Segurança Pessoal é uma das atribuições da Polícia de Segurança Pública, no entanto esta era-nos exclusiva por força da anterior lei de organização e funcionamento. Actualmente já não é assim pois com a nova lei a Policia de Segurança Pública perdeu a exclusividade. Questionamos o porquê de isto ter acontecido e que factores contribuíram para esta situação.

Numa primeira fase inserimos o Corpo de Segurança Pessoal no contexto histórico da PSP, levantaremos várias questões referentes ao tema nomeadamente questões de legalidade da criação deste serviço pela Guarda Nacional Republicana e apresentaremos as nossas opiniões acerca da criação ou repetição do mesmo serviço em mais que uma Força de Segurança. Neste sentido e tendo como referência o exposto anteriormente, é nosso objectivo justificar a actividade de Segurança Pessoal exercida pela PSP através do Corpo de Segurança Pessoal e a continuidade da mesma como competência exclusiva, não só através da análise histórica, mas também através da caracterização da actividade ao longo dos anos e os benefícios que essa exclusividade acarreta. Além disto estabeleceremos a comparação com outros países da Europa em termos de serviço de Segurança Pessoal, questionaremos a legalidade de alguns normativos legais e finalmente veremos os que os principais responsáveis das Forças de Segurança em estudo têm a dizer acerca desta matéria bem como o responsável político, sua Ex.^a o Ministro da Administração Interna.

Finalmente apresentaremos as nossas conclusões e ainda algumas sugestões.

Palavras-chave: Segurança Pessoal; exclusividade; competências; dispersão de meios; conflito.

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução das despesas da GNR

Gráfico 2 – Evolução das despesas da PSP

Gráfico 3 – Orçamento da GNR em 2009

Gráfico 4 – Orçamento da PSP em 2009

Lista de Siglas

AE- Altas Entidades

AOP- Aspirante a Oficial de Polícia

AP- Administração Pública

AR- Assembleia da República

BT- Brigada de Trânsito

CDFUE- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CESDHLF- Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

CI- Corpo de Intervenção

CIESS- Centro de Inactivação de Explosivos e Segurança em Subsolo (da GNR)

CIEXSS- Centro de Inactivação de Explosivos e Segurança em Subsolo

CFOP- Curso de Formação de Oficiais de Polícia

CGGNR- Comando Geral da Guarda Nacional Republicana

CMICP- Curso de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

CNP- Corpo Nacional de Polícia

CRP- Constituição da República Portuguesa

CSP- Corpo de Segurança Pessoal

CSPss- Curso de Segurança Pessoal

DGA- Direcção Geral das Alfândegas

DGCI- Direcção Geral das Contribuições e Impostos

DGIEE- Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos

DLG- Direitos Liberdades e Garantias

DN- Direcção Nacional

DNPSP- Director Nacional da Polícia de Segurança Pública

DS- Divisão de Segurança

DUDH- Declaração Universal dos Direitos do Homem

EPG- Escola Prática da Guarda

FS- Força de Segurança

FSP- Força de Segurança e Protecção

GC- Guardia Civil

GCS- Gabinete Coordenador de Segurança

GF- Guarda Fiscal

GIGN- Grupo de Intervenção da Guarda Nacional

GNR- Guarda Nacional Republicana

GOC- Grupo Operacional Cinotécnico

GOE- Grupo de Operações Especiais

GP- Gabinete de Protecção

JN- Jornal de Notícias

LOFGNR- Lei de Organização e Funcionamento da Guarda Nacional Republicana

LOFPSP- Lei de Organização e Funcionamento da Polícia de Segurança Pública

LPEIEFS - Lei de Programação dos Equipamentos e Infra-estruturas das Forças de Segurança

LSI- Lei de Segurança Interna

MAI- Ministro da Administração Interna

MD- Ministério da Defesa

MI- Ministério do Interior

NEP- Normas de Execução Permanente

OE- Orçamento de Estado

OPC- Órgão de Polícia Criminal

PACT- Plano de Avaliação e Certificação de Tiro

PIDDAC- Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

PJ- Polícia Judiciária

PM- Polícia Marítima

PR- Presidente da República

PSP- Polícia de Segurança Pública

RA- Regiões Autónomas

RC- Regimento de Cavalaria

RI- Regimento de Infantaria

RP- Recitas Próprias

SGSSI- Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna.

SIRP- Sistema de Informações da República Portuguesa

SIVICC -Sistema Integrado de Vigilância Comando e Controlo

SP- Segurança Pessoal

TC- Tribunal Constitucional
UCC- Unidade de Controlo Costeiro
UCP- Unidade Central de Protecção
UE- Unidade Especial
UEP- Unidade Especial de Polícia
UI- Unidade de Instrução
UNT- Unidade Nacional de Trânsito
UR- Unidade de Reserva
USHE- Unidade de Segurança e Honras de Estado

Epígrafe	Erro! Marcador não definido.
Agradecimentos	iii
Resumo.....	iv
Lista de Gráficos.....	v
Lista de Siglas.....	vi
INTRODUÇÃO	1
1 - Apresentação e Justificação do Objecto de Estudo	1
1.1 - Metodologia e organização do estudo.....	3
CAPÍTULO I.....	5
1- Enquadramento Teórico.....	5
1.1- Nota Introdutória	5
1.2 - Contextualização histórica do CSP no seio da PSP.....	5
2 - Da segurança, a sua importância ao longo do tempo.....	10
2.1 - A Segurança Pessoal.	13
2.2 – Apresentação em Público de Altas Entidades.....	16
2.3 - Formação de Segurança Pessoal na PSP.	17
3 - Conclusão Capitular.....	20
CAPÍTULO II	22
1 - A realidade Portuguesa Face à Exterior.....	22
1.1 - Nota Introdutória.....	22
1.2 - Comparação de Serviços, PSP vs GNR.....	22
1.3 - A Realidade da Segurança Pessoal em Portugal e na Europa.....	25
1.4 - A Economia das Forças	27
2 - Conclusão Capitular.....	33

CAPÍTULO III	35
1 - Da tipologia de Polícia e a Inconstitucionalidade das Normas	35
1.1 - Nota Introdutória	35
2 - Da Tipologia de Polícia	36
3 - A Actividade Policial e os Direitos Fundamentais	38
4- Do Princípio da Reserva de Lei.....	39
4.1- Da Inconstitucionalidade	40
5- Conclusão Capitular.....	45
CAPÍTULO IV	47
1-Nota Introdutória	47
1.2 - Escólio à Entrevista a sua Excelência o Director Nacional da PSP.....	47
2 - Conclusão Capitular.....	49
CONCLUSÃO	51
BIBLIOGRAFIA	555
DOCUMENTAÇÃO ANEXA	
Anexo A	I
Entrevista a sua Excelência o Exmo. Sr. Director Nacional da PSP.....	I
Anexo B	VII
Resposta do CGGNR à solicitação de entrevista	VII
Anexo C	VIII
Questionário ao CGGNR.....	VIII

Introdução

1 - Apresentação e Justificação do Objecto de Estudo

O ano de estágio do Curso de Mestrado Integrado em Ciências Policiais (CMICP) realiza-se no 5º e último ano do curso. No seu término, os Aspirantes a Oficial de Polícia (AOP) procedem à apresentação de um Trabalho de Projecto/Dissertação que conduzirá a conclusão do CMICP e posterior entrada na vida profissional no seio da Polícia de Segurança Pública (PSP) desempenhando funções de comando. Assim, neste contexto, decidimos debruçarmo-nos sobre a actividade de Segurança Pessoal (SP), não enquanto actividade propriamente dita, mas como uma competência que caiba apenas e só a uma força de segurança (FS) ou a um serviço autónomo desenvolvê-la.

O Corpo de Segurança Pessoal (CSP), criado pelo Decreto-lei n.º 321/94, de 29 de Dezembro¹, reformulado pela Lei n.º 5/99 de 27 de Janeiro – Lei de Organização e Funcionamento da Polícia de Segurança Pública (LOFPSP), deixando de ter natureza de “Grupo Especial” para passar a ser chamado de “Unidade Especial”² e por fim com a última LOFPSP³ passa a integrar a Unidade Especial de Polícia (UEP) como uma das suas Subunidades Especiais a quem cabe a missão específica de assegurar a protecção de altas entidades (AE) nacionais e/ou estrangeiras, membros dos órgãos de soberania e outros cidadãos quando sujeitos a situações de ameaças relevantes.

Perante uma Subunidade pautada por critérios de lealdade, honestidade, extremo rigor e espírito de sacrifício com uma folha de registo inquestionável e sem qualquer mancha, do ponto de vista operacional e de cumprimento da missão, surge-nos uma notícia do Jornal de Notícias (JN) relatando acontecimentos que do ponto de vista legal nunca poderiam acontecer. Segundo o JN a Guarda Nacional Republicana (GNR) possui um serviço de SP, isto numa altura em que a lei era clara e não o permitia pois à data, este serviço era exclusivo da PSP e era única e exclusivamente desenvolvido pelo CSP. Refere ainda, o JN, que a GNR para além do serviço possui também equipas “treinadas” a desenvolver a actividade de SP. Basta observarmos alguns diplomas legais para que facilmente se constatem as inúmeras valências que a GNR possui e que previsivelmente

¹ Cfr. art.º 49º do Decreto – Lei n.º 321/94, de 29 Dezembro.

² Cfr. art.º 76º da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro.

³ Lei 53/2007 de 31 de Agosto.

tendem a aumentar. A GNR tem vindo a adquirir e a desenvolver no seu seio valências ou serviços que não são mais do que a repetição das existentes nas restantes FS e mesmo serviços de protecção civil ainda que com uma designação diversa. Trata-se portanto de um facto que tem vindo a suceder-se repetidamente e é isto que nos interessa, é que quase todas as competências outrora exclusivas da PSP encontram-se, actualmente, em pleno funcionamento na GNR.

Segundo consta e tal como refere o JN há uma violação da exclusividade da PSP em matéria de SP que se deu aquando da visita a Portugal de um responsável da polícia moçambicana. Em concreto a SP do mesmo foi assegurada pela GNR. Esta acção foi justificada pelo facto de ter sido a GNR a convidar a entidade, isto numa altura em que a PSP detinha a total exclusividade do serviço de SP.

Estamos perante um caso alarmante de violação da lei e usurpação de funções, situações que não podem ser toleradas sejam elas praticadas por quem for. Certo é que algum tempo depois a nova LOFPSP junto às competências do CSP já não se fazia acompanhar da palavra “exclusiva” abrindo-se assim uma janela de oportunidade para que a GNR concretizasse as intenções já, de alguma forma, manifestadas.

Consideramos o objecto de estudo actual e pertinente pois é necessário apurar os factores que têm vindo a influenciar ou a decidir a criação de serviços semelhantes em diferentes FS e quais as consequências ou benefícios inerentes à mesma.

A escolha do tema SP como competência reservada da PSP resulta do facto de ao longo do tempo nos termos vindo a aperceber da dispersão de meios operacionais e consequente aumento de custos inerentes à existência de serviços, com a mesma área de actuação, em funcionamento nas diversas FS. Perante esta situação é nosso objectivo que a SP não seja mais um serviço a ser disperso por mais que uma FS.

Por outro lado, mais académico, para que consigamos concluir o Curso de Mestrado em Ciências Policiais/ Curso de Formação de Oficiais de Polícia (CFOP) com sucesso, subsiste a necessidade de prestar provas para obtenção do grau de Mestrado em Ciências Policiais, para o qual é exigida a realização da Trabalho de Projecto/Dissertação de final de curso que incida sobre um tema policial. Com o nosso trabalho pretendemos demonstrar que acreditamos na nossa corporação e que vale a pena acreditar nela e que desde a sua formação sempre fomos capazes de desempenhar as tarefas que nos foram confiadas por lei de forma inquestionável e que consideramos que o facto de ao longo dos anos termos vindo a perder competências que nos eram exclusivas não significa, para nós, mais do que

a passagem de um atestado de incompetência nestas matérias ou então porque se tem vindo a considerar que a PSP tem sido ineficiente e ineficaz nas tarefas que tem vindo a desempenhar. Estas razões para nós não são válidas e por isso pretendemos demonstrar que no que concerne à SP não há qualquer justificação para que vejamos esta competência por entre as competências de outra corporação diversa à PSP e portanto deve, esta actividade, continuar sob alçada da PSP quer por razões históricas, operacionais e porque desta forma os meios inerentes à função encontrar-se-ão concentrados numa só força o que do nosso ponto de vista só traria benefícios.

É neste contexto que abordamos o tema propondo atingir os seguintes objectivos: enquadrar histórica e juridicamente o CSP e a actividade por este desenvolvida; referir as mudanças que levaram a que esta actividade deixa-se de ser exclusiva da PSP e as consequências que daí advêm quer ao nível operacional quer ao nível económico; quais os factores que levaram à extinção da exclusividade; que influências tiveram as chefias na perda da exclusividade e se se justifica a continuidade do CSP como uma Subunidade de reserva, dado o carácter da missão que desempenha.

1.1 - Metodologia e organização do estudo.

No que concerne aos instrumentos metodológicos adoptados, o presente trabalho tem por base a utilização de duas ferramentas.

Numa primeira etapa, e, como não poderia deixar de ser, procedemos à recolha bibliográfica e análise documental com o objectivo de ser realizada uma cabal fundamentação teórica da justificação dos objectivos a que nos propusemos, trata-se portanto de um estudo objectivo do tipo expositivo ou argumentativo de cariz essencialmente teórico. Numa última fase recorreremos a entrevistas que, com base No seu escólio, se pretende aferir quais as razões que levam à múltipla repetição de competências em diferentes forças, o que leva determinada FS a criar um serviço já existente numa congénere e se os serviços já existentes, em concreto na PSP e mais especificamente o CSP, tem tido o devido acompanhamento por parte das chefias. Sugerimos ainda durante o estudo, nas nossas conclusões, alternativas para o serviço de SP.

As entrevistas realizadas envolvem os três principais responsáveis pelas duas FS em estudo, a PSP e a GNR e ainda sua EX.^a o Ministro da Administração Interna (MAI) como responsável político no âmbito da administração interna. Para além do referido anteriormente e um pouco à margem do que se pretende, foi realizado um pequeno

questionário dirigido ao Comando Geral da Guarda Nacional Republicana (CGGNR) a fim de se confirmar a existência do serviço de SP dentro da GNR e aferir as datas de criação das Unidades existentes na mesma e a actividade que cada uma delas desenvolve. Sentimos a necessidade de realizar este questionário pelo carácter ambíguo que a sua lei orgânica e todos os normativos legais expressam relativamente às suas unidades de reserva e intervenção.

O nosso estudo encontra-se estruturado em quatro capítulos. O primeiro é dedicado ao enquadramento teórico onde abordaremos a importância que a segurança tem vindo a assumir ao longo do tempo, enquadramos em termos históricos o CSP na história da PSP, falaremos da história do CSP e das suas missões e quão importante é a sua existência e prevalência enquanto único organismo a desenvolver este tipo de actividade. Teremos ainda a oportunidade de ver o que é a SP, e, de forma breve, como se processa e ainda o tipo de formação ministrada aos técnicos.

No segundo capítulo será apresentada uma breve comparação entre os serviços existentes em cada uma das FS, PSP e GNR. Em termos de SP será comparada a existente em Portugal com a realidade da mesma no contexto europeu aferindo se os serviços de SP se encontram adstritos a uma ou mais FS. Ainda no mesmo capítulo analisamos alguns dados referentes a questões económicas de forma a saber se a diferença de verbas conferidas pelo OE a cada uma das forças se justifica e a que se deve a mesma.

Questionamos a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de alguns normativos legais no terceiro capítulo, defendendo a nossa posição após o seu devido enquadramento.

O quarto e último capítulo será dedicado apenas e só ao escólio da entrevista realizada e das qual tiramos algumas conclusões.

1- Enquadramento Teórico

1.1- Nota Introdutória

Não é nosso objectivo relatar a história detalhada da PSP, mas antes referir os factos mais marcantes que levaram à sua formação e reestruturações mais importante até ao aparecimento do CSP. A partir daí, cingir-nos-emos à história e evolução do CSP desde a sua formação aos dias de hoje.

Abordaremos o conceito de segurança e faremos referência ao mesmo conceito enquanto direito fundamental e, neste sentido, demonstraremos a importância do mesmo nos mais diversos contextos, nacional e internacional.

Ainda no âmbito da segurança, embora num sentido mais operacional, tentaremos explicar o que é a SP e quando é que a prática da mesma se justifica, e, como não poderia deixar de ser, faremos uma breve alusão às várias tipologias de segurança em termos operacionais levadas a cabo pelos técnicos do CSP no exercício das suas funções.

1.2 - Contextualização Histórica do CSP no seio da PSP.

A instituição que hoje conhecemos como PSP tem as suas raízes na longínqua Idade Média portuguesa, numa época em que o poder real faz as primeiras tentativas para assegurar e gerir a manutenção da ordem pública em ambientes densamente urbanizados. A partir de então, e sob diversos nomes e formas, a Instituição acompanha a história nacional, num constante processo adaptativo face à evolução da própria sociedade.

A PSP passou por sucessivas alterações e reformas, desde a sua designação à natureza das suas missões e competências que foi adquirindo e perdendo ao longo do tempo.

Foi D. Fernando I que em 1383 criou o primeiro corpo de Agentes policiais para combater os ilícitos da época, no entanto foi já no reinado de D Luís que foi implantada a Polícia Cívica a 2 de Julho de 1867 em Lisboa e no Porto. Com a natural evolução da sociedade no âmbito político-administrativo e demográfico, o Ministério dos Negócios do

Reino foi obrigado a tomar medidas o que levou à concessão de autorização para o aumento do efectivo e abertura de mais Esquadras, passando a corresponder a cada bairro uma Divisão policial. Estes serviços concentravam várias competências, desde a manutenção da ordem pública, à investigação criminal até à inspecção e execução de posturas municipais e regulamentos administrativos, facto este que veio dar origem a três repartições, a PSP, a Polícia de Inspeção Administrativa e a Polícia de Investigação Judiciária e Preventiva deixando, a Polícia Cívica, de exercer todas as funções em simultâneo e assistindo-se a uma clara separação de funções. Com estas alterações a PSP passa a constituir-se como uma FS específica a exercer as funções e atribuições que lhe estavam confiadas.

Já em 1917, assiste-se a um agravamento da situação socioeconómica, período este de grande contestação, instabilidade e conflitualidade social o que levou a um processo de aproximação da Polícia Cívica às forças militares. A 27 de Abril do ano seguinte é implementada a Direcção Geral de Segurança Pública que compreendia a Polícia de Segurança, de Investigação, Administrativa, Preventiva, de Imigração e a Polícia Municipal.

Com um novo regime político a 28 de Maio de 1926, a ditadura militar, a estrutura da organização policial é mais uma vez afectada. Com a tentativa de golpe de Estado em 1927 são dissolvidas as corporações policiais de investigação, criminal, administrativa e de segurança pública. No mesmo ano os Corpos de Polícia Cívica de Lisboa e Porto são reestruturados e passam a designar-se por Polícia de Segurança Pública que através da sua unificação passa a ser coordenada e subordinada ao Comando Distrital de Lisboa. A partir desta época é definitivamente extinto o Corpo de Polícia Cívica ficando a PSP na dependência directa da Direcção Geral de Segurança Pública.

Novas funções são atribuídas à PSP, facto motivado pela dissolução da Polícia de Informações do Ministério do Interior a 8 de Julho de 1931 passando a ter competência para reprimir crimes de natureza política e social, para proceder à identificação, detenção e interrogatório dos seus autores e levantar os respectivos autos.

Já no período do Estado Novo, a partir de 1933/34 é definido um novo modelo policial para a PSP, e, dada a semelhança com Itália quanto ao regime político, procurou-se adaptar o mesmo modelo organizacional e vectores ideológicos subjacentes ao modelo policial.

A Direcção Geral de Segurança Pública é dissolvida e é implementado o Comando

Geral de Polícia de Segurança Pública em 1935 devido a um projecto estratégico de grande abrangência para a instituição policial, que se procurava projectar.

Uma nova reorganização dos serviços policiais surge em 1953 que passa essencialmente pela consolidação de medidas organizativas e estruturantes – Estatuto da PSP – formuladas desde a implementação do regime ditatorial e que transformam a PSP num organismo militarizado na dependência do Ministério do Interior. A PSP passava a compreender o Comando Geral e Comandos Distritais. Esta reorganização era complementada por legislação específica, nomeadamente o Regulamento da PSP, aprovado em 26 de Fevereiro de 1954 que confere à PSP a marca de polícia militarizada que tinha por fim a manutenção da ordem e tranquilidade públicas e a prevenção e repressão da criminalidade.

No ano seguinte é aprovado o regulamento disciplinar da PSP e em 1958 um novo plano de uniformes.

Com o 25 de Abril de 1974 a PSP actuava sob a égide do Comando Operacional do Continente em plena conjuntura social. Após esta fase o poder político tentou adaptar a polícia à nova realidade sociopolítica que caracteriza uma sociedade democrática procurando a sua adaptação a uma vertente cívica, não repressiva e mais voltada para a prevenção. De 1974 a 85 os governos desenvolveram acções em matéria de segurança interna fundamentalmente no que concerne ao restabelecimento da autoridade democrática do Estado e na defesa do prestígio das FS enquanto garante da ordem, da segurança e das liberdades democráticas. A segurança passa a ser um direito constitucionalmente previsto e intimamente ligado ao direito à liberdade.

Com a emergência de fenómenos terroristas, sequestros, ocupações ilegais de casas e propriedades, actos de vandalismo e outros fenómenos criminosos foi necessário incrementar a relação de confiança entre elementos policiais e a população e dotar a PSP de meios humanos e materiais eficazes face a esses novos desafios.

As companhias móveis criadas na década de sessenta mostravam-se pouco eficazes face a alterações da ordem pública com muitos intervenientes, assim, estas unidades são extintas em 1977 e dão lugar a uma unidade especial de intervenção – Corpo de Intervenção (CI) da PSP – fortalecendo a instituição em matéria de ordem pública.

Com o crescimento da actividade desenvolvida pelas denominadas “Forças Populares 25 de Abril” bem como uma série de acontecimentos terroristas perpetrados em Portugal por grupos estrangeiros exigia-se a tomada de medidas com vista à formação de

serviços e unidades de segurança para fazer face a este tipo de situações e ao mesmo tempo criar condições de segurança e liberdade para as pessoas. No mesmo sentido o Estado pretendia também criar um mecanismo capaz de dar resposta a situações de grande violência tais como a neutralização de adversários fortemente armados, situações de sequestro e tomada de reféns. Para isso é criada uma unidade com competências de intervenção muito específicas – Grupo de Operações Especiais (GOE) – capaz de actuar em todo o território nacional, mas operando apenas em circunstâncias excepcionais.

Na década de 80 as FS foram dotadas de novas leis orgânicas reforçando as suas competências. Na mesma década é aprovada a Lei de Segurança Interna (LSI) que vem definir os princípios estruturais do sistema de segurança e a articulação das actividades desenvolvidas pelas autoridades policiais e serviços de segurança. Desta lei, aprovada a 28 de Abril de 1987⁴, resulta a distinção entre a manutenção da ordem pública, próprias da PSP e da GNR, e as de investigação criminal atribuídas aos diversos Órgãos de Polícia Criminal (OPC).

Nos anos seguintes as FS foram novamente dotadas de legislação diversa e consequentes reorganizações.

Também a actividade de SP em Portugal não surgiu por acaso. Houve uma série de acontecimentos que se deram ao longo dos anos e que potenciaram a criação desta actividade, nomeadamente as diversas mudanças na história nacional e mundial.

Considerando apenas o último século, vários foram os atentados contra a vida de altos dignitários do Estado, alguns com sucesso para os executores, como o regicídio do Rei D. Carlos e do Príncipe herdeiro Luís Filipe, em 1908, e o atentado ao Presidente Sidónio Pais, em 1918, e outros falhados, como o atentado a Salazar em 1937.

Com a queda do regime em 1974, quando Marcelo Caetano era Presidente do Conselho de Ministros, antes do 25 de Abril de 1974, era a Direcção Geral de Segurança que desempenhava a missão de SP, passando, com a instauração do regime democrático em Portugal, esta responsabilidade para o Comando Distrital da PSP de Lisboa.

Em 1976, o primeiro Presidente da República democraticamente eleito, General Ramalho Eanes, tem equipas de SP formadas por polícias e militares.

A 13 de Novembro de 1979 ocorreu um atentado ao Embaixador de Israel em Portugal – Ephraim Eldar – à porta da Embaixada em Lisboa, que provoca a morte do técnico de SP da PSP – Guarda Ildefonso – e três feridos, um dos quais diplomata. É então

⁴ Lei 20/87 de 12 de Junho

criado o GOE da PSP, e, no Comando Distrital da PSP de Lisboa, é criada a Divisão de Segurança (DS), com a missão de SP e segurança a instalações oficiais e diplomáticas.

Outro exemplo de incidentes com AE ocorre em 1982, em Fátima, quando o Padre Juan Khron é impedido de atingir o Papa João Paulo II, com um sabre, pelos técnicos de SP destacados para proteger o Santo Padre. A 10 de Abril de 1983, ocorreu um atentado em Montechoro que resultou na morte de Issan Sartawi (que se encontrava sem SP), tendo o executor fugido sem ser detido ou sequer identificado. No mesmo ano, a 27 de Julho, um comando arménio de cinco homens assalta a Embaixada da Turquia em Lisboa, tendo OS técnicos de SP da PSP conseguido resgatar a família do Conselheiro. Morreram os cinco assaltantes, um polícia português e a esposa do diplomata turco.

A actividade de SP veio ainda a contribuir para a história recente de Portugal quando, em 1986, a 15 de Janeiro, durante a campanha para as eleições presidenciais, na Marinha Grande, o Chefe Paulo, ao proteger o candidato presidencial Mário Soares (que decide deslocar-se ao local, apesar de ter conhecimento das ameaças da população), sofre uma pancada na cabeça, ficando a sangrar abundantemente. Essa imagem é amplamente divulgada pelos média e este facto, segundo alguns analistas políticos e na opinião do próprio candidato, eleito presidente nessas eleições, “deu, de facto, um novo impulso a minha candidatura” e que a “partir daí, é certo, a campanha nunca mais deixou de subir”.

Outro caso histórico em Portugal foi o do homicídio do Director Geral dos Serviços Prisionais, Dr. Gaspar Castelo Branco, em 15 de Fevereiro de 1986, no decorrer do denominado processo penal Forças Populares 25 de Abril, sendo considerado o último atentado atribuído a esta alegada organização terrorista. O Dr. Castelo Branco era normalmente acompanhado por técnicos de SP nas suas saídas, no entanto, decidiu ausentar-se de casa onde vivia sem a mesma, tendo sido abatido com dois tiros na nuca.

Em 1994, é criado o CSP, criado pelo Decreto-lei n.º 321/94, de 29 de Dezembro⁵, reformulado pela Lei n.º 5/99 de 27 de Janeiro – Lei de Organização e Funcionamento da Polícia de Segurança Pública (LOFPSP), deixando de ter natureza de “Grupo Especial” para passar a ser chamado de “Unidade Especial”⁶ e por fim com a última LOFPSP⁷ passa a integrar a Unidade Especial de Polícia (UEP) como uma das suas Subunidades Especiais na PSP incorporado no comando único das Unidades Especiais (UE); porém, só em 1999

⁵ Cfr. art.º 49º do Decreto – Lei n.º 321/94, de 29 Dezembro.

⁶ Cfr. art.º 76º da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro.

⁷ Lei 53/2007 de 31 de Agosto.

toma a forma de unidade autónoma e a dependência directa do Director Nacional da PSP (DNPSP).

Actualmente o terrorismo surge como uma das principais ameaças à segurança, umas vezes selectivo ou escolhendo alvos pontuais, como o assassinato em 2005 do ex Primeiro-Ministro libanês, Rafic Hariri e outras vezes como assassínio em massa, como em Nova Iorque a 11 de Setembro de 2001, em Madrid a 11 de Março de 2004 e em Londres a 7 de Julho de 2005 e, diariamente, no Iraque. Não podemos, portanto, olvidar a grande importância da existência de um grupo de técnicos altamente treinado para fazer face a este tipo de ameaças protegendo as chefias de um país democrático, o CSP, que funciona na directa dependência do DNPSP.

Como facilmente se reconhece, a SP tem vindo a adquirir relevância como garante do normal funcionamento do Estado de Direito Democrático, sobretudo ao nível da segurança dos membros dos órgãos de soberania, e também pela necessidade da aplicação de medidas de protecção policial de testemunhas, face ao impacto das novas formas de criminalidade organizada nas sociedades modernas.

2 - Da segurança, a sua Importância ao Longo do Tempo.

Ao abordarmos a SP, não poderíamos deixar de dedicar uma parte do nosso estudo à segurança e aquilo que esta tem vindo a representar ao longo do tempo.

A língua portuguesa abraça várias definições de segurança tais como: o carácter, natureza ou condição do que é estável, firme ou seguro⁸, a situação em que não há qualquer perigo a temer⁹, ou ainda o estado de tranquilidade ou de confiança que resulta da ausência de perigo¹⁰. Como facilmente se verifica, o conceito de segurança assume várias dimensões englobando a natureza e as condições de um estado de tranquilidade resultante da ausência de qualquer perigo. Neste sentido, como defende António José Fernandes no seu trabalho apresentado ao I Colóquio de Segurança Interna coordenado por Manuel Monteiro Guedes Valente, por segurança pode entender-se que seja “o estado de tranquilidade e de confiança mantido por um conjunto de condições materiais, económicas, políticas e sociais, que garante a ausência de qualquer perigo, tanto para a colectividade como para o cidadão

⁸ Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea, da Academia de Ciências de Lisboa, Vol. II, p.3367.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Ibidem.*

individualmente considerado”, apresentando, em uma definição, dois conceitos diferentes de segurança, a segurança colectiva e a individual. Para Marcello Caetano e Diogo Freitas do Amaral a segurança é uma das necessidades colectivas¹¹, cuja satisfação regular e contínua deve ser provida pela actividade típica dos organismos e indivíduos da Administração Pública (AP), nos termos estabelecidos pela legislação aplicável, devendo aqueles obter para o efeito os recursos mais adequados e utilizar as formas mais convenientes quer sob direcção ou fiscalização do poder político, quer sob o controle dos tribunais.

É ao Estado que cabe zelar pela segurança das pessoas e bens promovendo total ou parcialmente a mesma através do bem-estar social da colectividade por força do art. 27º nº 1 da Constituição da República Portuguesa (CRP) conjugado com o art. 9º nº 1 alínea b) do mesmo diploma. Facto é que o garante da segurança colectiva e individual por parte do Estado não é recente. A Constituição de 23 de Setembro de 1822 enumera, no seu Título I, a liberdade, a SP e a propriedade como direitos fundamentais, sublinhando no seu art. 3º

¹¹ Como refere o psicólogo Abraham Maslow que desenvolveu dentro da sua Teoria da Motivação uma hierarquia das necessidades que o Homem procura satisfazer. Estas necessidades encontram-se representadas sob a forma de pirâmide e daí o nome de Pirâmide de Maslow. A interpretação da pirâmide é o código da sua teoria. Segundo Maslow o Homem procura satisfazer as suas necessidades de acordo com a pirâmide no sentido ascendente, ou seja, da base para o topo. Assim, segundo o autor o Homem não procura ver satisfeitas necessidades superiores sem que as anteriores estejam já satisfeitas.

As necessidades de segurança são as necessidades que desde criança fortalecem o indivíduo psicologicamente de forma a enfrentar os obstáculos e problemas do mundo real. São procuradas nuclearmente pela criança na família. Quando não satisfeitas, os sintomas de carência geralmente surgem em sociedades desequilibradas em equidade ou valorização social ou que não garantam a segurança do cidadão e ou partem nuclearmente de famílias disfuncionais.

O adulto pode adquirir patologias neuróticas se tiver tido uma carência prolongada quanto à satisfação das necessidades de segurança em criança ou se tiver tido uma educação hiper-protectora (transmitida pela via familiar adjectivando medo excessivo). O seu estado de emergência (alerta) está latente. Procura expressão na procura de um protector ou como se as suas reacções a um mundo hostil de infância se tivessem mantido no processo de amadurecimento e conhecimento, preparadas para serem despoletadas. A neurose manifestada nas procuras de segurança apresenta-se num estado de compulsão/obsessão. O compulsivo obsessivo tenta desesperadamente ordenar e estabilizar o mundo para que nenhum perigo inesperado, desconhecido ou não regulável possa surgir, tal como a estrutura de ordem familiar que ou não teve ou careceu.

Em suma, o homem é observado por um prisma Humanista mais do que exclusivamente por um prisma animal. Segundo Maslow, existem determinadas condições que são automaticamente pré-requisitos para a satisfação das necessidades básicas ou elementares (fisiológicas, segurança, afecto, estima). A reacção a um atentado sobre estas pré-condições é passível de ser comparada a um atentado sobre as necessidades básicas. Estas condições estão para uma expressão de liberdade, por conseguinte devem estar inseridas numa filosofia política que promova a liberdade e expressão do cidadão ao contrário de filosofias políticas déspotas que manipulam o mesmo. Ramificam-se em liberdade de opinião, liberdade de acção desde que tal não cause dano no outro, liberdade de expressão, de investigação e procura de informação, liberdade de defesa, justiça, equidade, honestidade. São igualmente fundamentais visto um atentado às mesmas negligenciar a consideração do ser humano pelos seus direitos (Direitos Universais do Homem), ou seja, atentar contra tal é atentar contra a possibilidade do ser humano ser humano por completo.

que a SP consiste na protecção que o Governo deve dar a todos para poderem conservar os seus direitos pessoais. A Carta Constitucional de 29 de Abril de 1826 enumera no art. 145º os direitos de liberdade, de segurança individual e de propriedade, e alguns direitos sociais. A constituição de 4 de Abril de 1838 enumera, no seu Título III, os direitos e garantias já consagrados na Constituição de 1822 e na Carta Constitucional de 1826, entre os quais figura o direito à SP. Também a Constituição de 21 de Agosto de 1911 consagra, no seu Título II, os direitos e garantias individuais e proclama no art. 3º que a Constituição garante a portugueses e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos seus direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade. A constituição de 11 de Abril de 1933 dedica o seu art. 8º aos direitos e garantias individuais dos cidadãos portugueses, entre os quais, o direito à vida e à integridade pessoal. A primeira parte da Constituição de 2 de Abril de 1976 dedica, ao longo de 68 artigos, a consagração dos direitos e deveres fundamentais dos cidadãos portugueses, especificando, como já foi referido, no seu art. 27º o direito à liberdade e à segurança, nos seguintes termos: al. a) Todos têm o direito à liberdade e à segurança.

Como podemos observar, ao longo do tempo a segurança sempre foi um direito do cidadão constitucionalmente previsto e cujo seu garante é tarefa fundamental do Estado, mas não ficamos apenas pelos diplomas legais nacionais, a segurança e o direito à mesma também assume forma no âmbito internacional. A Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) de 10 de Dezembro de 1948, estabelece, no seu art. 3º, que todo o cidadão tem direito à vida, à liberdade e à SP, no entanto, cremos que a expressão “segurança pessoal” utilizada é sinónimo de integridade física.

A Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CESDHLF) de 4 de Dezembro de 1950, dedica o seu art. 5º ao direito à liberdade e à segurança, dispondo que toda a pessoa tem direito à liberdade e segurança. Finalmente, também a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), de 7 de Dezembro de 2002, dispõe no seu artigo 6º, que todas as pessoas têm direito à liberdade e à segurança.

Apesar da sua previsão como direito fundamental, o Estado tem de ter mecanismos que permitam a sua garantia e a Polícia é um desses, senão o principal, mecanismo que se nos apresenta como uma força colectiva que tem por fim “realizar os interesses gerais e os

princípios socialmente aceites”¹² no caso, um organismo que se afigura como o braço forte do Estado. A segurança “como acto ou efeito de segurar, de afastar o perigo, surge como tarefa de proteger as pessoas e os valores que constituem a sociedade política, devendo o poder político ser um instrumento juridicamente organizado e tecnicamente estruturado na defesa externa e na defesa da ordem e tranquilidade interna”¹³. Nesta perspectiva, é o Estado que para proteger a vida, a integridade e a propriedade das pessoas, promove a defesa dos demais direitos pessoais, culturais, sociais e económicos, de entre eles a segurança, e fá-lo através da acção das FS.

Já no âmbito das FS, atrevemo-nos a afirmar que apesar de, em termos gerais e para além de outras finalidades, ser função das FS assegurar este direito dos cidadãos tal como se retira da lei orgânica da PSP¹⁴: “uma força de segurança (...) com natureza de serviço público” que tem por missão “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”. Num plano mais concreto, incidindo sobre a segurança particular ou pessoal, é o CSP, através dos seus agentes de execução, que de forma objectiva e concreta atestam a SP de determinadas pessoas ainda que sob determinadas condicionantes tais como o facto de estas desempenharem determinadas funções, se encontrarem sujeitas a um determinado nível de risco ou que circunstâncias próprias assim o obriguem. Trata-se de uma Unidade especialmente preparada e vocacionada para a SP de AE, membros dos órgãos de Soberania, protecção policial de testemunhas ou outros cidadãos sujeitos a ameaça.

2.1 - A Segurança Pessoal.

Após termos a oportunidade de observar a inegável importância que a segurança assumiu, tem vindo a assumir e consideramos que continuará a assumir ao longo do tempo, há a necessidade de concretizar em termos operacionais o que é a SP.

O comum cidadão poderá identificar a SP como uma acção desempenhada por determinado indivíduo mantendo uma distância próxima em relação à pessoa que é alvo de protecção impedindo-a de sofrer quaisquer ofensas à sua integridade física ou eventuais ameaças. Não obstante, a SP é muito mais que isto. Não se reduz só e apenas ao chamado

¹² **Caetano**, Marcelo, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Almedina, Coimbra, 1996, 6ª Edição, Tomo I, Reimpressão, p. 144.

¹³ **Valente**, Manuel Monteiro Guedes, *Contributos para uma tipologia de Segurança Interna*, in *I Colóquio de Segurança Interna*, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 69-88.

¹⁴ Lei nº 53/2007, de 31 de Agosto, nºs 1 e 2 do art. 1º.

”Guarda-costas”. Vamos ver porquê.

Desde logo, somos obrigados a referir que a protecção e segurança são operações desencadeadas em função dos seus destinatários de onde consta, de entre as várias subdivisões, a protecção e segurança a AE e/ou cidadãos sobre os quais recaia um cenário de ameaça¹⁵.

Tal como refere Pinto Monteiro, a SP “é um conjunto de medidas activas e passivas destinadas a salvaguardar a integridade física de uma entidade.”¹⁶ Nesta afirmação de Pinto Monteiro podemos já notar alguma complexidade atribuída à actividade de SP demonstrada pelas medidas activas, constituídas pelas medidas tomadas com a presença dos técnicos do CSP e de outras FS e as medidas passivas que são aquelas que auxiliam na segurança da entidade nomeadamente a utilização de colete balístico, viaturas blindadas bem como a utilização de meios electrónicos para a detecção de intrusos, que são necessárias no desempenho do serviço.

Também Ferreira da Silva dá o seu contributo na definição do que é a SP e, na nossa opinião, este vai mais longe ainda ao afirmar que a SP “é toda a acção preventiva e activa, desde a fase de estudo e planeamento à execução seguida de análise criteriosa, visando a protecção física (...) psicológica de uma Alta Entidade (ou pessoa com grau de ameaça), isto é, salvaguardando a sua vida e a sua possível tranquilidade”¹⁷. Podemos atribuir à definição de Ferreira da Silva um claro avanço no que diz respeito à definição de SP pois para ele não se trata só da adopção de medidas activas e passivas, que são fundamentais, mas além destas acrescenta já uma fase de planeamento, ou seja, a SP requer um reconhecimento prévio, um estudo que antecede a acção e uma análise criteriosa. Temos portanto um conjunto de premissas necessárias ao bom desempenho da acção. Para além da fase que antecede a função propriamente dita, Ferreira da Silva diz-nos que a protecção não é apenas física, mas antes, física e psicológica afirmando que aquele que é alvo de ameaças tem de estar tranquilo, ou seja não receia o seu redor.

Estamos numa altura em que nos encontramos já completamente afastados da definição de SP que o cidadão comum pode ter pois como vimos não basta andar próximo de uma entidade ou pessoa sujeita a ameaça.

Assim, concordamos com João Paulo Aires quando refere que “podemos dizer que

¹⁵ Plano de Cooperação e Coordenação das Forças e Serviços de Segurança, p. 20.

¹⁶ **Fonseca**, Pedro Alberto (2002), *Segurança Pessoal: Recrutamento, Selecção e Formação para a Segurança de Altas Entidades*, Tese de Licenciatura em Ciências Policiais, Lisboa, ISCPSI, p. 34.

¹⁷ *Idem*

a SP é o conjunto de medidas activas e passivas tomadas por elementos especializados em técnica de SP, em verdadeira e franca colaboração com a Entidade, e que visam a protecção física imediata em todos os locais onde essa Entidade permaneça ou se desloque”¹⁸. Esta definição apesar de não abordar a fase de planeamento e reconhecimento que é de extrema importância, parece-nos abranger os aspectos e características essenciais do que é a SP pois este refere que é necessário haver uma especialização, da qual falaremos no ponto seguinte, mas há aqui um aspecto ainda mais importante que é a verdadeira e franca colaboração com a Entidade. Este aspecto parece-nos ser fundamental pois esta expressão reflecte, no nosso entender, uma extrema relação de confiança e proximidade, que vai além da proximidade física, com a entidade.

Importa ainda referir, em termos operacionais, a importância da SP. Suponhamos que várias AE, por questões que não importa referir se encontram alojados em determinado hotel. Em termos operacionais, e dando o exemplo português, não há ninguém que se aproxime mais das AE que aquele ou aqueles que lhes dão protecção, independentemente de pertencerem ou não a outras FS. Para além disso quem coordena todos os perímetros são os técnicos de SP, são estes que transmitem directivas pois é neles que o protegido mais confia em cada momento que formam a segurança imediata que é aquela que ” é nomeada para acompanhar à AE a todos os locais a que ela se desloque ou em que permaneça e que segundo João Paulo Aires “monta-se imediatamente à volta da Alta Entidade e é composta por elementos das equipas de SP”¹⁹.

Para além da segurança imediata, há ainda outras tipologias que importa referir. São elas a segurança próxima considerada a segunda área de segurança, ou perímetro de segurança intermédio. Esta “ instala-se à volta do perímetro interior (Segurança Imediata) e é constituída por técnicos de SP não integrados na formação, por elementos da Polícia local uniformizados ou trajados à civil e ainda por outros elementos das Forças ou Serviços da Segurança locais”²⁰. A segurança afastada constitui o perímetro exterior, “é a primeira linha de defesa e a mais afastada da Alta Entidade”²¹. A segurança afastada deve esforçar-se por cumprir a missão estabelecida de acordo com as necessidades e, tal como referimos, esta é coordenada pelos elementos mais próximos da AE pois são estes que sabem para

¹⁸ **Fonseca**, Pedro Alberto (2002), *Segurança Pessoal: Recrutamento, Selecção e Formação para a Segurança de Altas Entidades*, Tese de Licenciatura em Ciências Policiais, Lisboa, ISCPSI, p. 35.

¹⁹ *Idem*

²⁰ **Aires**, João Paulo, *op. cit.*, p. 35.

²¹ *Idem*, p. 36.

onde esta se está ou vai deslocar.

2.2 – Apresentação em Público de Altas Entidades.

A aparição de uma AE em público tem sempre riscos inerentes pois caso não os houvesse a SP era dispensável. Ferreira da Silva diz-nos que “a acção preventiva e activa, desde a fase de estudo e o planeamento à execução (...), visando a protecção física e psicológica de uma entidade (...), tem como fim a salvaguarda da vida e também a sua tranquilidade, pois, o fundamental da SP é proteger a entidade com todo e qualquer sacrifício”²². É, portanto, o CSP através dos seus agentes de execução que protege as AE a fim de diminuir os perigos com a finalidade das mesmas poderem desempenhar as suas funções com tranquilidade e segurança, física e mental como vimos no ponto anterior.

A SP compreende dois tipos de protecção, a imediata e a avançada. A imediata como vimos anteriormente é aquela que é nomeada para acompanhar a AE a todos os locais a que ela se desloque ou permaneça. É a Segurança que está sempre junto da Entidade. Esta tipologia de segurança processa-se com a formação de equipas constituídas por dois ou mais elementos, utilizando diversas formações:

- ❖ “Formação em círculo (equipas formadas por 4 ou 5 elementos de acordo com a situação, a Entidade pode ser alvo de ameaça considerável ou não);
- ❖ Formação em quadrado (4 ou 5 elementos);
- ❖ Formação em triângulo (4 ou 5 elementos);
- ❖ Formação em losango (4 ou 5 elementos);
- ❖ Formação em V aberto (4 ou 5 elementos);
- ❖ Equipas a 4 elementos;
- ❖ Equipas a 3 e a 2 elementos”²³.

A adopção de determinado tipo de formação é feita consoante o grau de ameaça a que a AE está sujeita e nunca grau de importância ou condição político-social. Estas formações são adoptadas com o objectivo de dar a máxima de protecção à entidade e permitir que esta se desloque garantindo a não perturbação das suas condições física e psíquica, referidas anteriormente. Sempre atentos a tudo o que os rodeia, os elementos de SP tentam manter o máximo possível a discrição, com o objectivo de salvaguardar a

²² Aires, João Paulo, *op. cit.*, p. 38.

²³ *Idem*, pp. 38 e 39.

imagem da entidade. No entanto, quando as circunstâncias não permitirem, o mais importante é a vida da entidade, e com isso, o objectivo prioritário será retirá-la do local para um outro com segurança.

2.3 - Formação de Segurança Pessoal na PSP.

Seria impossível desempenhar um bom serviço de SP se a formação não estivesse à altura pois para que se adquiram características conluiadas com a função que se desempenha é preciso passar-se por um processo de formação e formatação que se adeque a este tipo de função, tão criteriosa.

Em primeiro lugar há que referir que apenas têm acesso ao curso de admissão os elementos do quadro de pessoal com funções policiais da PSP. Uma vez que defendemos o facto de os elementos que fazem SP não deviam ser nem OPC's nem APC's pelo facto de não poderem comunicar a prática de crimes ao MP, sob pena de violarem o princípio da confiança mútua ou da aceitação e confiança que o carácter da função exige e que é fundamental em SP, não estamos de acordo que apenas elementos com funções policiais da PSP tenham acesso ao curso. Defendemos até que como serviço de SP único no território nacional que deveria ser, ainda que defendamos que esta posição está fortemente comprometida, abrimos a possibilidade de elementos de FS que não a PSP tenham acesso ao curso de SP. No entanto, e uma vez que só elementos policiais pertencentes à PSP podem concorrer, achamos dignos os critérios estabelecidos em termos avaliação de serviço anterior sendo obrigatória a classificação de BOM ou superior e não tenham sido excluídos por motivos disciplinares ou desistentes ou por motivos manifestamente injustificados, em cursos anteriores ministrados por qualquer Subunidade operacional da UEP. Além disso é ainda necessário ter boa aptidão física, resistência e estabilidade psicológica e capacidade de decisão e iniciativa, requisitos que são aferidos durante a fase de pré-selecção.

A selecção dos candidatos processa-se mediante a aplicação dos seguintes métodos:

- ❖ Análise documental;
- ❖ Exame médico;
- ❖ Provas físicas;
- ❖ Processo de avaliação e formação de tiro (PACT);
- ❖ Prova psicológica;

- ❖ Acuidade visual;
- ❖ Acuidade auditiva;
- ❖ Ausência de patologia da coluna vertebral;
- ❖ Ausência de patologias do foro cardiovascular;
- ❖ Sem patologia do foro ortopédico;
- ❖ Não ser portador de doença infecto-contagiosa;
- ❖ Não ter problemas psíquicos, de alcoolismo, de consumo de drogas ou doping;
- ❖ Provas Físicas;
- ❖ Prova psicológica
- ❖ Fase de selecção final;

Como podemos comprovar são extremamente rigorosos os critérios de selecção daqueles que almejem ser elementos do CSP. O Curso de Segurança Pessoal (CSPss), é um curso de especialização técnica em todos os domínios da protecção e segurança de pessoas, destinado a garantir a habilitação técnico-profissional, para o exercício das actividades de protecção policial e SP no âmbito das atribuições exclusivas da PSP nesta matéria, exercidas por intermédio do CSP. O CSPss é ministrado pelo Corpo de Segurança Pessoal em território nacional, no entanto, o mesmo pode ser ministrado no estrangeiro a elementos de FS no quadro de programas de Cooperação entre Estados ou bilateral entre Polícias.

Este curso tem a duração mínima de 12 semanas e máxima de 16, com o mínimo de 560 horas de formação e realiza-se em instalações policiais, sem prejuízo da realização de actividades curriculares exteriores em instalações de outras entidades.

Para lá do que são as condições de admissão que só por si já se revelam bastante exigentes há ainda que ter em conta a estrutura curricular do CSPss que se organiza em 3 áreas de ensino:

- ❖ Área de Técnica de Segurança Pessoal que engloba as matérias técnico-táticas relativas à protecção policial e segurança pessoal que aborda as seguintes áreas:
 - ✓ Técnica de segurança pessoal;
 - ✓ Armamento e equipamento;
 - ✓ Técnicas operacionais de tiro;
 - ✓ Técnicas de combate e defesa pessoal;

- ✓ Educação Física.
- ❖ Área de Técnica de Condução que engloba matérias técnico-táticas relativas à condução de veículos:
 - ✓ Técnicas gerais de condução;
 - ✓ Técnicas de condução policial;
 - ✓ Técnicas e táticas de condução de segurança.
- ❖ Área de Apoio Técnico e Operacional que engloba matérias técnicas que visam conferir ao técnico de SP conhecimentos, valências e especializações complementares, fundamentais para a missão de protecção e SP:
 - ✓ Segurança Interna – Normativos e legislação;
 - ✓ Busca e Detecção de explosivos;
 - ✓ Segurança aeroportuária e em voo;
 - ✓ Informações e segurança;
 - ✓ Protocolo de Estado;
 - ✓ Suporte básico de vida;
 - ✓ Segurança de instalações e controlo de acessos;
 - ✓ Meios técnicos de apoio operacional;
 - ✓ Protecção policial de pessoas no âmbito processual penal;
 - ✓ Planeamento operacional de segurança pessoal.

Interessa finalmente referir que o CSPss integra três fases distintas. A primeira fase tem a duração mínima de 2 semanas e incide especificamente sobre as seguintes áreas:

- ❖ Técnicas básicas de manuseamento de armas de fogo;
- ❖ Conceitos básicos de protecção e segurança;
- ❖ Aferição da existência de eventuais fobias ou outras situações de adequação ou incompatibilidade com a função de protecção e SP;
- ❖ Desenvolvimento da condição física individual;
- ❖ Avaliação da capacidade de tomada de decisão;
- ❖ Conceitos básicos de técnicas de condução.

A segunda fase tem a duração mínima de 5 semanas e incide especificamente sobre as seguintes áreas:

- ❖ Técnicas avançadas no manuseamento e utilização de armas de fogo;
- ❖ Conceitos avançados de segurança pessoal;

- ❖ Desenvolvimento do trabalho físico e da actuação técnica e tática em equipa;
- ❖ Avaliação de ameaças e riscos e aplicação de níveis de força perante situações de agressão;
- ❖ Intervenção isolada em cenários táticos com e sem protegido;
- ❖ Conceitos e técnicas de condução policial.

A terceira fase tem a duração mínima de 5 semanas e incide especificamente sobre as seguintes áreas:

- ❖ Apuramento da utilização de armas de fogo em técnica de SP;
- ❖ Apuramento das técnicas e táticas de actuação em equipa;
- ❖ Intervenção isolada e em equipa, em cenários táticos complexos, com e sem protegido;
- ❖ Condução tática e de SP.

Havia ainda diversos pontos avaliativos daqueles que pretendem ser técnicos de SP, no entanto achamos que já expusemos o nosso ponto de vista que é o rigor e a exigência permanentemente presente ao longo do CSPss.

3 - Conclusão Capitular

Foi este o capítulo por nós escolhido para falarmos do aparecimento do CSP na PSP, falarmos de segurança e da sua importância ao longo do tempo em ambos os níveis, nacional e internacional, em que consiste, ainda que de forma sumária, a actividade desempenhada por um técnico de SP e por fim o que é preciso para se conseguir sê-lo.

Concluimos que o aparecimento ou formação do CSP se deu pelo facto de haver personalidades e pessoas que pela sua condição ou grau de ameaça inerente a estes necessitavam de protecção. Outro fundamento foi o número de atentados que foram ocorrendo ao longo da história. Não obstante, a segurança é um direito fundamental e como tal ninguém consegue viver sem ela pois afigura-se-nos como umas das necessidades que obrigatoriamente temos de ver saciadas.

A função de um técnico de SP é uma função delicada e extremamente complexa como podemos aferir pelas definições do que é a SP. Para que se concretize com sucesso a protecção de pessoas ou AE é necessário ter em conta uma série de procedimentos e, chegámos à conclusão que, o curso de técnico de SP tem na sua estrutura todas as áreas de formação que devem de ser ministradas para que o produto final seja um excelente técnico

de SP, no entanto, somos contra a exclusiva admissão ao curso de pessoal com funções policiais dos quadros da PSP e em contrapartida defendemos que se deve optar por um leque mais abrangente nomeadamente a aberturas das portas do curso a elementos de outras FS.

Capítulo II

1 - A realidade Portuguesa Face à Exterior

1.1 - Nota Introdutória

Este capítulo encontra-se reservado à comparação entre FS. Compararemos as FS em estudo ao nível dos seus serviços e faremos a comparação de um serviço em concreto, a SP, com forças exteriores pertencentes a países europeus.

Para além das comparações anteriormente referidas faremos também referências a questões económicas, ou seja, analisaremos as razões apresentadas pelo Ministério da Administração Interna para a diferença de orçamento entre as FS em estudo para 2010 e apresentaremos as nossas concordâncias ou discordâncias em relação às mesmas.

1.2 - Comparação de Serviços, PSP vs GNR

Tendo como base de análise e comparação as duas FS, PSP e GNR, é nossa intenção tentar perceber o que leva a uma repartição de competências e a repetição das mesmas em ambas as forças. Falamos em repartição de competências pelo simples facto de compreendermos que se um determinado serviço com a mesma função se encontra em outra FS, é de fácil compreensão e no nosso entendimento, que se trata de uma competência partilhada e nunca exclusiva dada a duplicação das funções desempenhadas por aqueles serviços. Este tipo de situação nem sempre se verificou. Analisemos as leis de organização e funcionamento de ambas as forças e de forma atenta vamos fazer especial incidência nas UE de cada uma delas.

No caso da GNR a sua lei de organização e funcionamento tal como a da PSP sofreu várias alterações. A primeira versão é composta pelo Decreto-lei nº 231/93 de 26 de Junho rectificado pela Rectificação nº138/93 de 31 de Julho, alterada pelo Decreto-lei 298/94 de 24 de Novembro e de seguida pelos Decretos-lei nºs 188/99 de 02 de Junho e 15/2002 de 29 de Janeiro. Após uma análise cuidada de todos estes diplomas, facilmente se constata, nos capítulos referentes às Unidades sua organização e atribuições, a existência legal de uma Unidade de Instrução (UI) – Escola Prática da Guarda (EPG) –, quatro

Brigadas Territoriais em que cada uma está adstrita a determinada área do território nacional, a Brigada de Trânsito (BT) no âmbito especial de trânsito, a Guarda Fiscal (GF) no âmbito especial fiscal e duas Unidades de Reserva (UR) – o Regimento de Cavalaria (RC) e o Regimento de Infantaria (RI).

A EPG destina-se à formação moral, cultural, física, militar e técnico-profissional dos oficiais, sargentos e praças e sua actualização e valorização de conhecimentos e é ainda responsável pela instrução cinotécnica e pela aquisição de cães. As Brigadas Territoriais estão limitadas às áreas que lhes estão atribuídas. A BT que opera em todo o território nacional no que diz respeito à fiscalização e ao garante do cumprimento das disposições legais e regulamentares sobre viação terrestre e transportes rodoviários e o apoio aos utentes das estradas. A GF é a Unidade responsável pelo cumprimento da missão da Guarda no que concerne à descoberta e repressão de infracções fiscais através da fiscalização de infracções relativas à lei aduaneira, colaborar com a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos (DGCI) e com a Direcção-Geral das Alfândegas (DGA) e compete-lhe ainda exercer a vigilância, segurança e protecção das zonas fiscais e dos edifícios aduaneiros, Unidade esta que veio a ser substituída pela BF. O RC, é uma das Unidades de Reserva tal como o RI, no entanto, o de Cavaria tem como finalidade a execução de serviços de guarnição, honoríficos e de representação tendo a seu cargo a remonta de solípedes, não obstante, o de Infantaria tem as mesmas funções exceptuando-se apenas existência de solípedes nesta Unidade.

Com relativa facilidade se verifica que ao longo dos anos e após várias alterações as Unidades da GNR permaneceram basicamente as mesmas até que ao seu último diploma de organização e funcionamento²⁴ onde de facto estão previstas novas Unidades, no entanto, as mesmas não se encontram devidamente identificadas dado o seu carácter abstracto. Abstracto é também a função que cada uma desempenha, matéria que carece de alguma supervisão pois parece-nos que uma lei de organização e funcionamento, seja de que FS for, deve contemplar todos os seus serviços, Unidades e Subunidades, sejam elas territoriais especiais ou de qualquer outra natureza. Trata-se de uma questão de transparência e acima de tudo de legalidade. Para além disso não pudemos de deixar de notar, após a análise por nós realizada, que as Unidades e Subunidades previstas na LOFPSP vieram a encontrar uma Unidade ou Subunidade análoga na última LOFGNR.

Passamos, desta forma a fazer referência aos serviços existentes na PSP desde o seu

²⁴ Lei n° 63/2007 de 6 de Novembro.

primeiro diploma. Na sua organização, a PSP sempre possuiu o CI, o GOE, o CSP e o CIESS, isto no que diz respeito às UE. Salientamos ainda que o CI sempre abarcou no seu seio a vertente cinotécnica. A única alteração que se veio a verificar com a última LOFPSP foi a criação da UEP que veio modificar a estrutura apenas de forma superficial dado que as únicas alterações registadas foram a criação do GOC que passou a ser autónomo relativamente ao CI e houve uma centralização das UE numa só unidade, a UEP, passando as mesmas a designarem-se por Subunidades o que, para nós, só apresenta aspectos positivos. Para além do carácter interventivo conjunto que por vezes a estes serviços é solicitado ou mesmo exigido passa, da mesma forma, a haver concentração de meios que passam a estar disponíveis a cada uma das Subunidades. O facto de estarem concentradas todas as Subunidades num só local evita, também, deslocações que, quer queiramos quer não, têm custos implícitos.

Por outro lado e de forma completamente radical, com a nova LOFGNR surgiram serviços completamente novos face aos existentes anteriormente. Com a nova lei surgem então os seguintes serviços ou Unidades especializadas de representação e de intervenção e reserva. A Unidade de Controlo Costeiro (UCC), responsável pela vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas (RA), o que para nós vem interferir com as competências da Polícia Marítima (PM) e por isso não faz qualquer sentido a sua continuidade dada a existência da força já referida. A UAF que no final de contas veio substituir a BF que por sua vez substituiu a GF. A Unidade Nacional de Trânsito (UNT) que não é mais do que a formalização da actividade de fiscalização, ordenamento e disciplina do trânsito a nível nacional e que por ser a nível nacional tira toda e qualquer justificação da existência de duas Divisões de Trânsito, em Lisboa e Porto, com as mesmas funções. A Unidade de Segurança e Honras de Estado (USHE) que no nosso entender é a Unidade que pretende retirar a exclusividade da PSP no âmbito da SP ainda que desenvolva ao mesmo tempo actividades diversas. A UI que se nos afigura como uma réplica de diversos serviços existentes na PSP e que se assemelha à UEP pelas características das Subunidades que a compõem. Do CI nas funções de manutenção e restabelecimento de ordem pública, do GOE no desempenho de funções de gestão de incidentes críticos, intervenção táctica em situações de violência concertada e de elevada perigosidade, complexidade e risco, do Centro de Inactivação de Explosivos e Segurança em Subsolo (CIESS) através do CIESS caso em que apenas se alteram as siglas pois o

nome é exactamente igual bem como as funções de Inactivação de Explosivos e Segurança em Subsolo.

O que pretendemos com isto é demonstrar que neste momento em Portugal temos duas FS que apesar do âmbito territorial legalmente definido e salvo raras excepções, possuem no seu seio praticamente os mesmos serviços o que para nós não faz qualquer sentido e por isso pretendíamos analisar cada um deles comparando-o com o existente na força congénere, no entanto esta análise foi-nos impossível de realizar uma vez que desconhecemos que Subunidades existem na GNR bem como as funções de cada uma. Ainda que tenham sido desenvolvidos esforços neste sentido, a GNR não se mostrou colaborante nesta matéria recusando-se a responder a algumas questões que consideramos fundamentais para o presente e estudo e análise.

1.3 - A Realidade da Segurança Pessoal em Portugal e na Europa.

Como não poderíamos olvidar e para que as nossas opções tenham fundamento decidimos apresentar alguns exemplos de países onde existem serviços de SP, França e Espanha. Com isto, é nossa intenção mostrar como funciona este serviço em cada um dos países, de quem dependem e se há ou não repetição de competências em diferentes FS.

Comecemos pelo caso espanhol onde podemos identificar dois Corpos Policiais distintos: o Corpo Nacional de Polícia (CNP) que é uma força armada de natureza civil na dependência do Ministério do Interior (MI) e a Guardia Civil (GC) que é também uma força armada mas com uma dupla dependência. Encontra-se na dependência do MI para as funções que lhe são atribuídas por lei e do Ministério da Defesa (MD) no que diz respeito a missões de carácter militar.

Na sua lei orgânica²⁵, a mesma para ambas as forças, no seu art. 11º nº 1 alínea d) refere a actividade de SP quando refere que as forças e serviços de segurança do Estado têm como missão proteger o livre exercício de direitos e liberdades e garantir a segurança dos cidadãos mediante o desempenho das seguintes funções: d) zelar pela protecção e segurança de altas entidades. À primeira vista pode parecer que a actividade de SP é desempenhada pelas duas forças, o que não é verdade. Se analisarmos a Ordem INT/2103/2005 que refere a estrutura orgânica e funcional dos serviços centrais e periféricos da Direcção Geral da Polícia, no seu 6º ponto nº 3, fala-nos da Unidade Central

²⁵ Lei 2/1986 de 13 de Março.

de Protecção (UCP) que tal como refere, assume a organização e execução, a nível central, da protecção de altas entidades e daquelas pessoas a quem a mesma protecção se determine, assim como a segurança de edifícios e instalações que pelo seu interesse o exijam.

Numa análise mais aprofundada veremos que a epígrafe do referido ponto 6º é: “Comisaría General de Seguridad Ciudadana”²⁶, a qual do ponto de vista orgânico se encontra inserida directamente no CNP que se encontra sob tutela da Direcção Geral da Polícia e da GC, da qual, tal como o nome indica, também se encontra dependente a GC. Não obstante e à semelhança de Portugal, há ainda outra Unidade capaz de Desempenhar o serviço de segurança pessoal – o GOE espanhol – que se encontra na dependência ou faz parte do CNP e tal como o GOE português também se encontra habilitado a desempenhar este serviço.

No caso francês é a Força de Segurança e Protecção (FSP), (Force de Sécurité Protection), ramo do Grupo de Intervenção da Guarda Nacional (GIGN), (Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale), que é a força responsável pelas missões de segurança e protecção em todo o território nacional a AE ou aquelas sujeitas a um determinado grau de risco. No entanto, consideramos que este ramo do GIGN não é mais do que a demonstração das variadas valências que os operacionais do GIGN que se encontram igualmente habilitados a desenvolver o serviço de SP, isto porque em bom rigor, em França, é o Serviço de Protecção a AE que executa o serviço de SP e já vamos demonstrar porquê. O GIGN é um grupo operacional que à semelhança do GOE também é capaz de desenvolver a actividade de SP com sucesso, não obstante, quando se tem um serviço – SPHP – com cerca de 600 elementos, com sede na capital do país e que possui um grupo de segurança para o Presidente da República (PR), para o Primeiro-ministro (PM), para os membros do MI, para AE exteriores que se desloquem ao país e para pessoas que se considere que a elas está inerente um determinado grau de risco que leve à atribuição de SP, temos que, obrigatoriamente e sem contestações, concluir que este é o serviço de SP francês que em muito se assemelha ao CSP.

Com isto pretendemos demonstrar que tal como no caso espanhol em que duas forças se encontraram estruturadas e organizadas numa só lei, os seus serviços são independentes e não há sobreposições entre forças e há apenas um serviço de SP ainda que tal, como em Portugal, o GOE também é capaz de assegurar a protecção pessoal de AE devido ao

²⁶ Ordem INT/2103/2005 de 1 de Julho.

elevado grau de treino e exigência ministrada e exigida aos seus elementos. O mesmo se passa na França com o GIGN. Não vemos, por isso, justificação para que em Portugal as duas FS – PSP e GNR - encontrem a maioria dos seus serviços duplicados, ou seja, há uma multiplicidade de serviços que a PSP possui no seio da sua organização que a GNR veio a adquirir posteriormente e que actualmente também possui e desempenha, logo, é nossa intenção, evitar que a SP seja mais um.

Na verdade incidimos mais na Espanha e França e a única justificação para tal é que foi uma opção nossa ou talvez por questões de proximidade geográfica, mas no resto da Europa passa-se basicamente o mesmo, ora vejamos mais alguns exemplos.

Na República Checa, de acordo com o Decreto nº 138/1998 que define os vários órgãos do Estado que têm direito a SP, estes têm-na a cargo do Serviço de Protecção da Polícia Checa (Protection Service of the Czech Police) que é o único organismo a fazê-lo no país.

No caso alemão a SP é atribuída caso a caso consoante o nível de ameaça a que está sujeito, no entanto, há entidades que têm SP permanente nomeadamente o Chanceler, o Primeiro-ministro, o Ministro dos Negócios Estrangeiros e outros. É o Abteilung Sicherungsgruppe do Bundeskriminalamt e só ele encarregue pela SP das AE.

Mais um exemplo de que só existe um organismo a exercer SP é o caso italiano onde é o Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Ufficio Ordine Pubblico que a executa.

Poderíamos continuar a dar exemplos, mas seria uma mera enumeração de países e o organismo de cada um deles que executa a SP a AE.

1.4 - A Economia das Forças

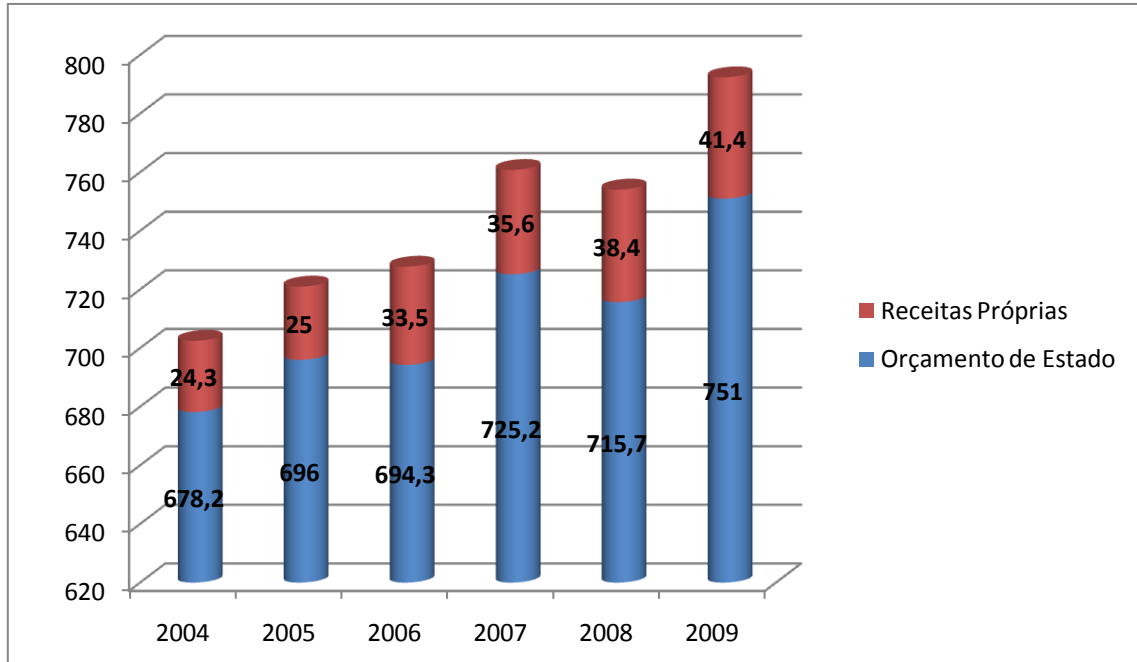
No presente ano, mais do que em todos os outros, a diferença de verbas atribuídas pelo Estado no seu orçamento para 2010 configura uma diferença de 206 milhões de Euros entre as FS PSP e GNR.

Observemos os valores atribuídos a cada uma delas no período de 2004 a 2009 de forma a encontrar as razões justificativas desta diferença.

Pela observação dos gráficos que se seguem, facilmente se constata a diferença, ao longo dos anos, com clara vantagem para a GNR e de fácil constatação é também a verificação de maior receita por parte da PSP ao longo dos mesmos anos. O Ministério da Administração Interna apresenta algumas justificações para o surgimento desta diferença,

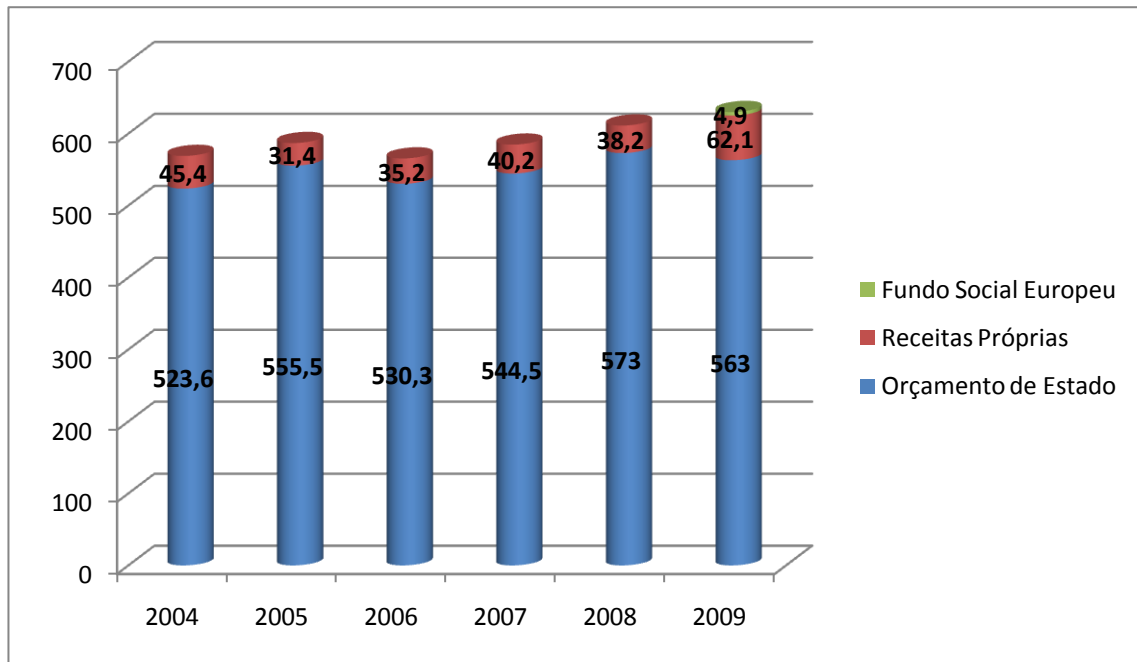
atentemos às mesmas.

Gráfico 1: Evolução das despesas da GNR (em milhões de euros)



Fonte: www.mai.gov.pt

Gráfico 2: Evolução das despesas da PSP (em milhões de euros)



Fonte: www.mai.gov.pt

Começa por referir que os aumentos foram não só para a GNR, mas antes para ambas as FS argumentando que o aumento foi superior em 12 pontos percentuais para ambas. Referimos desde já que há a necessidade de fazer dois cálculos diferentes pois não sabemos se o aumento do presente ano relativamente ao anterior engloba o orçamento de estado (OE) e as receitas próprias (RP) de cada uma das FS ou tem apenas em consideração o OE. Verifiquemos. Tendo em conta o conjunto OE e RP como verba total disponível em 2009 facilmente se verifica que os 12% relativos àquele valor são de 75,6 M e 95,1 M de euros para a PSP e para a GNR respectivamente. Agora, se somarmos estes valores a cada um dos OE do mesmo ano, obtemos 705,6 M e 887,5 M de euros para a PSP e GNR respectivamente, valores que não correspondem aos do presente ano e o mesmo acontece se tivermos em conta apenas o OE onde obtemos 630,6 M e 841 M de euros para a PSP e GNR, respectivamente. Contas feitas constatamos que não se trata de um aumento na ordem dos 12 pontos percentuais em nenhuma das situações. Em bom rigor o que acontece é que se tivermos em conta o valor formado pelo conjunto OE e RP, a PSP teve um aumento de 5,6 % e a GNR de 8,8% face a 2009 enquanto tendo em apreciação apenas os valores do OE, a PSP teve um crescimento no orçamento de 16,4% e a GNR de 14% face ao ano transacto. Facto relevante é que estamos a falar de percentagem relativas a valores completamente díspares uma vez que já em 2009 se registavam 188 M ou 162,4 M de euros de diferença nas verbas atribuídas às citadas forças dependendo se temos ou não em consideração as RP. Para nós, esta análise simplista feita pelo MAI, revela-se muito superficial e insuficiente por isso faremos a nossa. Verifiquemos o Desvio Médio e o Desvio Padrão tendo em conta o espaço temporal entre 2004 e 2009 inclusive.

Durante este período a GNR apresenta um orçamento médio de 741,3 M e a PSP de 586,2 considerando o conjunto de valores OE e RP ou de 710,1 e 542,3 para a GNR e PSP respectivamente se tivermos apenas em conta o OE. Isto interessa-nos para que possamos calcular um desvio médio tendo em conta a média do orçamento de uma das forças no espaço temporal anteriormente referido e comparar com o orçamento da outra força ao longo do período de tempo em estudo e assim estabelecer a diferença entre estas ao nível das verbas atribuídas.

Tendo em conta o OE e as RP e calculando o desvio médio da GNR em relação à PSP, ou seja, tendo em conta o OE e RP da PSP em relação à média orçamental da GNR obtemos um desvio médio total de cerca de 941 M de euros ou de 1007 M se tivermos em consideração apenas o OE tendo em conta que estes valores representam o que a GNR

recebeu a mais que a PSP no período de 6 anos em estudo. Por outro lado se tivermos em conta a média orçamental da PSP em relação ao conjunto OE e RP da GNR, obtemos um desvio médio total de 941 M e de 1010 M de euros se tivermos apenas em consideração o OE, valores estes que representam o que a PSP recebeu a menos.

Como se pode verificar pelos dados apresentados, num período de 6 anos há uma diferença de valores abismal e como é óbvio os valores são idênticos e não iguais pelo facto de termos procedido a alguns arredondamentos. Temos perfeita consciência de que bastava ter calculado um desvio médio total, mas vimo-nos obrigados a calcular ambos para que possamos confirmar a veracidade dos valores.

Em segundo lugar justifica que o orçamento da GNR é mais elevado atendendo à diferença de missões: missões internacionais de promoção da paz, prevenção e combate aos fogos florestais, prevenção e protecção da natureza, segurança e honras de Estado bem como à diferença de efectivos, número e dispersão nacional das instalações. É para nós, este, o ponto mais importante.

Perante tal argumento, forçosamente vemo-nos na obrigação de afirmar que à GNR é atribuída uma verba maior consoante o aumento das actividades que esta desenvolve pois parece-nos haver uma relação directa entre este factor e as verbas que lhe são atribuídas. Assim, e perante a multiplicidade de actividades desenvolvidas por mais que uma FS, os custos são forçosamente mais elevados. A questão é saber se de facto há necessidade de subsistirem tantos serviços repetidos nas FS ou se estes não estão só e apenas a consumir recursos humanos, materiais e económicos que poderiam ser aplicados noutras áreas.

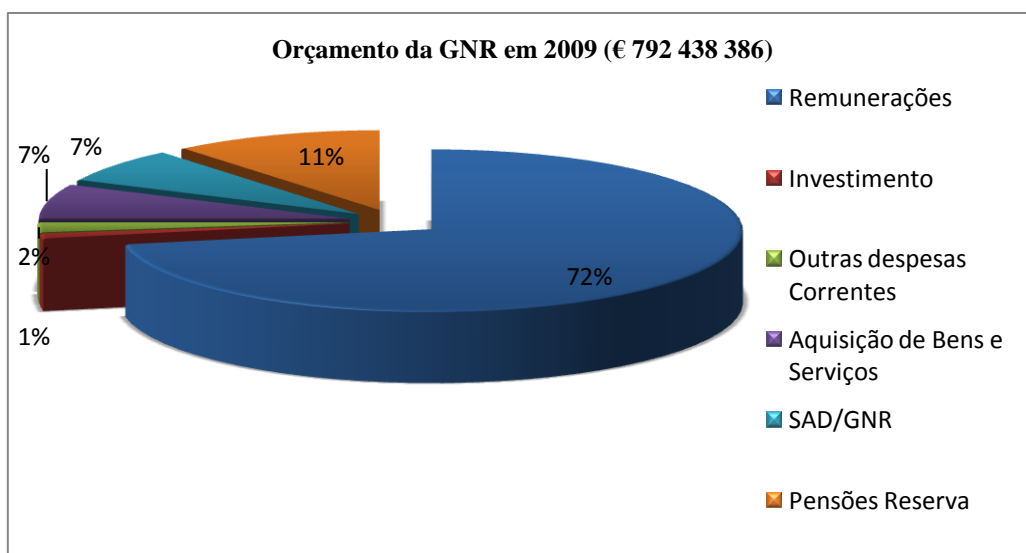
Quanto ao número de efectivos, mais uma das justificações apresentadas pelo Ministério, em 2009 a GNR apresentava apenas mais 2087 efectivos que a PSP.

Tendo em conta os gráficos que relativos às despesas, é fácil de constatar, perante os mesmos, que em termos de remunerações ambas as FS têm uma parcela de 83% porque quer queiramos quer não as pensões de pré-aposentação e as pensões de reserva tal como as remunerações são pagas pelas FS e por isso inserimos tudo no mesmo sector. As despesas com pessoal correspondem aos valores de 523 M de euros gastos pela PSP e de 658 M pela GNR. No entanto defendemos que esta situação e esta justificação de a GNR ter mais efectivos vai mais uma vez de encontro à nossa principal justificação para a diferença orçamental que são os excessivos serviços existentes na GNR. Obrigatoriamente, a criação de mais serviços implica o empenho de mais pessoal para desempenhar os mesmos e conseqüentemente mais despesas com pessoal e material.

A terceira justificação apresentada pelo Ministério é diferença relativamente ao orçamentado para investimento em ambas as FS se dever ao facto de quase todo o investimento da PSP se encontrar no Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) da Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos (DGIEE), organismo do Ministério da Administração Interna que gere a Lei de Programação dos Equipamentos e Infra-estruturas das Forças de Segurança (LPEIEFS), enquanto a GNR ainda mantém algum investimento próprio como contrapartida nacional do projecto de vigilância da costa, o Sistema Integrado de Vigilância Comando e Controlo (SIVICC), área da sua responsabilidade.

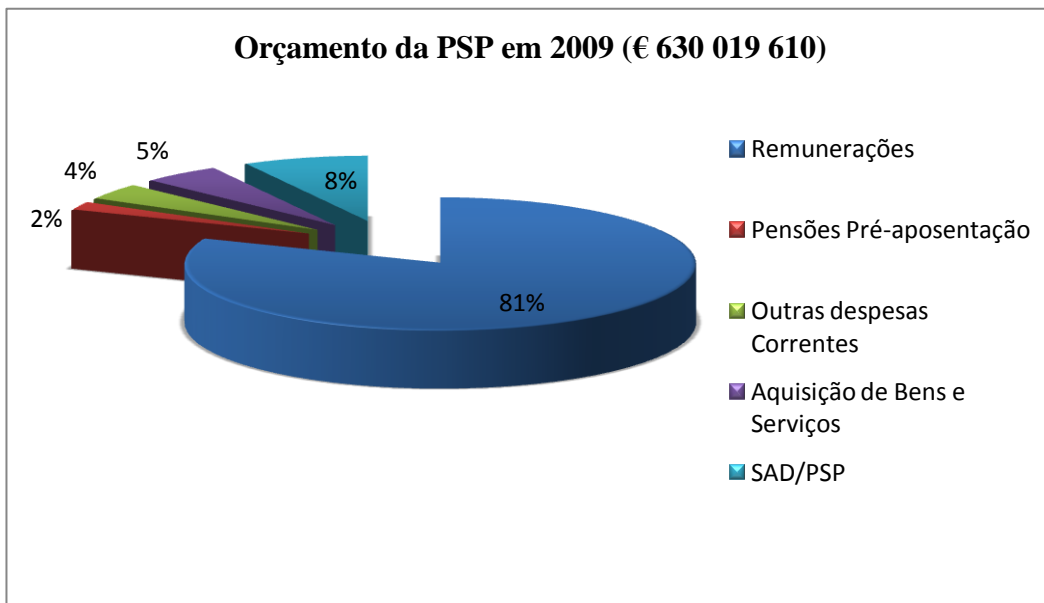
O PIDDAC da DGIEE tem por missão, de acordo com o próprio Ministério da Administração Interna, o estudo, concepção, coordenação, apoio técnico e execução no domínio da gestão do património, das infra-estruturas e dos equipamentos necessários à prossecução das atribuições cometidas ao MAI. Não vemos por isso qualquer relação do OE atribuído à PSP com despesas do Ministério, mas depreendemos daqui que todas as despesas que à PSP digam respeito em termos de infra-estruturas serão suportadas pela própria FS, o que é significado de auto-suficiência e determinação em querer melhorar a as condições do efectivo.

Gráfico 3: Orçamento da GNR em 2009



Fonte: www.mai.gov.pt

Gráfico 4: Orçamento da PSP em 2009



Fonte: www.mai.gov.pt

Já a GNR parece manter o seu investimento próprio como contrapartida nacional do projecto de vigilância da costa através do SIVICC, mas este sistema ou a acção de controlo costeiro é na nossa opinião enquadrável nas competências da PM e não GNR pois tal como consta do Decreto-lei nº 43/2002 de 2 de Março o seu art. 6º atribui ao Sistema de Autoridade Marítima o cumprimento da lei nos espaços Marítimos sob jurisdição nacional e que são atribuídos ao mesmo a segurança da faixa costeira e no domínio publico marítimo e das fronteiras marítimas e fluviais.

Finalmente o Ministério vem afirmar que não existe qualquer intenção por parte do Ministério da Administração Interna em atribuir menos orçamento à PSP e que a diferença se deve às razões analisadas anteriormente. Temos perfeita consciência que o Ministério não pretende beneficiar a GNR em relação à PSP nem nós nos atrevemos a afirmar tal situação, o que acontece é que com a quantidade de serviços que a GNR possui é mais que óbvio que necessitam de uma verba maior para os manter. O Ministério não beneficia mas tem a sua quota-parte de culpa pois é o mesmo que deve por um travão a este excesso de serviços.

2 - Conclusão Capitular

Em termos comparativos não há margem para dúvidas de que a GNR apresenta um leque de serviços bem mais vasto que a PSP, ou seja, a GNR tem todos os serviços da PSP e abarca ainda alguns no âmbito da protecção civil e ainda da Polícia Marítima. A nossa conclusão vai no sentido de que a GNR tem serviços em excesso e este excesso traduz-se numa maior dispersão de meios humanos, materiais e económicos pois a utilização dos mesmos não é regular limitando-se na maioria das vezes ao estado de prontidão. Por um lado esta situação demonstra voluntarismo e vontade de apresentar serviços, mas defendemos uma redução de serviços e aumento de eficácia e ainda, qui sá, a exclusividade de alguns deles para a GNR. Sugerimos ainda que, no que concerne à SP, esta possa ser composta por elementos de ambas as FS, mas concentrados numa só Unidade.

Temos perfeita consciência que outros exemplos poderão ir contra a nossa posição, no entanto pensamos ter analisado estas forças quanto ao seu serviço de SP de forma correcta comparativamente ao caso português e através da mesma concluímos que estes exemplos abonam em nosso favor.

No que concerne à economia das forças e após a análise por nós elaborada concluímos que em termos de OE a diferença que se verifica deve-se maioritariamente, ou na sua totalidade, ao facto do excessivo número de serviço da GNR que consomem recursos e por serem em grande número, também os recursos necessários o são. Apesar de a maior parte dos recursos financeiros da GNR serem destinados à remuneração de pessoal defendemos que os mesmos podem ser reduzidos pois não se justifica ter cerca de 1/3 do seu efectivo concentrado em Lisboa sem qualquer função de ordem operacional.

O facto de inúmeros serviços com iguais competências se repetirem nestas duas FS tem vindo a gerar conflitos ao longo dos anos ainda que os mesmos se repercutam mais ao nível interno que externo não tendo o cidadão comum qualquer noção dos mesmos. Prova destes conflitos é a realização de alguns protocolos como é o caso do Plano de Cooperação e Coordenação das Forças e Serviços de Segurança com vista à definição de normas e procedimentos para situações de grave ameaça que requeiram o empenhamento combinado e actuação concertada de efectivos e meios das diferentes forças e serviços de segurança²⁷. Outro órgão que nos parece ter sido criado com a mesma finalidade e que veio extinguir o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS), órgão chave do modelo de coordenação

²⁷ Plano de Cooperação e Coordenação das Forças e Serviços de Segurança, p. 4.

preconizado na LSI, é o Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) isto porque o Gabinete não era suficiente para por termo a tanta conflitualidade. Mesmo com a figura do SGSSI com o objectivo deste zelar pela boa coordenação, cooperação e partilha de informações entre os órgãos de polícia criminal, estes conflitos não têm termo pois assim que as FS adquirem a notícia de ocorrências que exijam a sua intervenção seguem para o local no sentido se chegarem primeiro e tomarem conta da mesma, situação que não acontecia se apenas uma possuísse o serviço necessário para a resolução do incidente. Se eventualmente se vier a confirmar a existência de dois serviços de SP será, com certeza, mais uma forma potenciadora de alteração. O próprio PCCFSS refere que à autonomia funcional e orgânica de cada uma das forças e serviços de segurança contrapõe-se o dever de solidariedade institucional e de disponibilidade para a coordenação operacional²⁸, vindo de certa forma a alertar para o dever de cumprimento da missão, que a elas é confiada, e que basicamente devem cooperar entre elas e parar com os conflitos. O que, infelizmente, ainda não acontece.

²⁸ Ob. cit., p.6.

Capítulo III

1 - Da tipologia de Polícia e a Inconstitucionalidade das Normas

1.1 - Nota Introdutória

Ao contrário da PSP cuja actividade de SP se encontra devidamente regulamentada quando na sua Lei de Organização e Funcionamento refere que constituem ainda atribuições da PSP, “Garantir a segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de outros cidadãos, quando sujeitos a situação de ameaça relevante”²⁹ a LOFGNR não o faz.

A GNR tem na sua Lei Orgânica artigos que ao longo do tempo tem vindo a possibilitar a criação de diversos serviços, isto porque neste artigo é atribuída a capacidade do Ministro da Tutela, da área da administração interna, de aprovar ou não todas e quaisquer unidades que a GNR pretenda criar através de Portaria. Não podemos ocultar o facto de a PSP possuir na sua lei orgânica artigos que lhe dão a mesma possibilidade, no entanto, acreditamos que não propõe a criação de novos serviços porque está consciente de que não o pode fazer. É disto exemplo a Portaria 1450/2008 de 16 de Dezembro onde surge num dos seus artigos a Unidade de Segurança e Honras de Estado³⁰, através da qual, na nossa opinião, se pretende justificar a actividade de SP. Não obstante, verifica-se que não há qualquer referência à existência de um serviço desta natureza e acresce-se ainda que em todo o supracitado artigo não há qualquer alusão a actividades de SP e nem podemos aceitar que o façam de forma tão supérflua como uma mera alusão à Unidade que pela sua descrição poderá desenvolver inúmeras actividades no âmbito da segurança.

No caso da PSP, esta descreve todas as Subunidades especiais, dentro da UEP, devidamente previstas e regulamentadas na sua lei de organização e funcionamento bem como a descrição da actividade que cada uma delas desenvolve e o CSP e a actividade desenvolvida pelo mesmo não são excepção. Em bom rigor, a GNR da mesma forma que a PSP também tem todas as suas unidades e subunidades devidamente previstas³¹, no entanto estas apresentam-se-nos sob a forma de Portaria do MAI onde realmente e de forma

²⁹ Lei 53/2007 de 31 de Agosto, artigo 3º n.º3 al. c).

³⁰ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro, artigo 43º.

³¹ Portaria 1450/2008 de 16 de Dezembro.

inequívoca no seu art. 8º nº 1 al. c) consta o que deveria estar presente na sua lei orgânica, um Grupo de Segurança, que para nós representa um problema que teremos que levantar e que nos transporta ao princípio da reserva de lei³².

2 - Da Tipologia de Polícia

A Polícia, em tempos classificada como “toda a acção do Príncipe dirigida a promover o bem-estar e comodidade dos vassalos”³³, expressão de uma “actividade extensa, e por muitos títulos benemérita, em diversos domínios relativos ao progresso moral, económico e cultural da Nação”³⁴ tem nos nossos dias diferente classificação. Vários autores, ao longo do tempo, deram a sua contribuição no sentido de se descobrir o que era de facto a Polícia. Tomemos como referência algumas dessas classificações. Justino de Freitas³⁵ classificava a Polícia como a “parte da administração que tem por objectivo a manutenção da ordem pública e a segurança individual”, isto vista como Polícia Administrativa pois como Polícia Judiciária considerava ser “a que consiste em impedir as infracções das leis e na sustentação da ordem pública em cada lugar, bem como em toda a parte do reino”. Para Sousa Duarte³⁶ era entendida como o “cuidado incessante da autoridade e seus agentes pela execução fiel das leis, da propriedade e da tranquilidade dos cidadãos”. Havia também quem falasse da Polícia de Segurança com a missão de prevenir “as violações daquelas disposições que são tomadas para o fim de se proteger a vida, o património e de um modo geral a ordem pública”³⁷. Já em plena época contemporânea, Marcello Caetano via a Polícia como “o 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”³⁸. Figueiredo

³² Quanto à reserva de lei, **Miranda**, Jorge, *Manual de Direito Constitucional* – Tomo V, Coimbra Editora, Coimbra, 1997, pp.194 e ss.

³³ **Caetano**, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 7ª Reimpressão da 10ª Edição, 2004, Vol. II, p.1145.

³⁴ *Idem*, pp. 1146-1147.

³⁵ **Freitas**, A., De Freitas, *Instituições de Direito Administrativo Português*, 2ª Edição, 1861, p.192. Citado por **Caetano**, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 7ª Reimpressão da 10ª Edição, 2004, Vol. II, pp. 1148-1149.

³⁶ **Duarte**, I. Sousa, *Código de Polícia Municipal e Administração*, 1881. Citado por **Caetano**, Marcello, *Manual de Direito Administrativo Almedina*, Coimbra, 7ª Reimpressão da 10ª Edição, 2004, Vol. II, p. 1148.

³⁷ **Liszt**, Franz Von, *Tratado de Direito Penal*, (tradução de José Higinio Duarte Pereira), Russell, Campinas/SP, 2003, Tomo II, p.427.

³⁸ **Caetano**, Marcello, *Manual de Direito Administrativo Almedina*, Coimbra, 7ª Reimpressão da 10ª Edição, 2004, Vol. II, p. 1150.

Dias defendia “a manutenção da ordem e a preservação da segurança e da tranquilidade pública”³⁹ como a razão de ser da Polícia.

Hoje a Polícia assume classificações diversas das apresentadas anteriormente pois ela é caracterizada institucional ou organicamente e funcional ou materialmente. Quanto ao seu sentido orgânico ou institucional, Catarina Sarmento e Castro defende que se trata do “conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de polícia”⁴⁰, já na óptica de Sérvulo Correia⁴¹ é “todo o serviço administrativo que, nos termos da lei tenha como tarefa exclusiva ou predominante o exercício de uma actividade de polícia”⁴², ou ainda na esteira do mesmo autor, são “todos os serviços administrativos que, nos termos da lei, tenham tarefa exclusiva ou predominante o exercício da actividade policial”⁴³.

No que concerne à Polícia no seu sentido funcional, Marcello Caetano considera-a como: “o 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”⁴⁴.

Já na esteira de Sérvulo Correia trata-se da “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”⁴⁵. João Raposo entende que neste sentido a Polícia são “os actos jurídicos e as operações materiais desenvolvidas por certas autoridades administrativas e respectivos agentes de execução, com vista a prevenir ocorrências de situações danosas, em resultado de condutas humanas imprevidentes ou ilícitas”⁴⁶. Interessa neste ponto referir que se distinguem as autoridades que não são mais do que

³⁹ **Dias**, Jorge de Figueiredo, *Direito Processual Penal*, (Colecção Clássicos Jurídicos), Reimpressão da 1ª Edição de 1974, Coimbra Editora, 2004, pp.397-400.

⁴⁰ **Castro**, Catarina Sarmento, *A Questão das Polícias Municipais*, Trabalho de Projecto de Mestrado em Ciências Jurídico-políticas – FDUC –, 1999, p. 293.

⁴¹ **Correia**, Sérvulo, “Polícia” in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VI, Lisboa, 1994, p.393.

⁴² Quanto a este assunto, **Raposo**, João, *Direito Policial*, Colecção do Centro de Investigação do ISCPSI, Almedina, Coimbra, pp.24-26.

⁴³ **Correia**, Sérvulo, ob. cit., p.393.

⁴⁴ **Caetano**, Marcello, *Manual de Direito Administrativo Almedina*, Coimbra, 7ª Reimpressão da 10ª Edição, 2004, Vol. II, p. 1150.

⁴⁵ **Correia**, Sérvulo, ob. cit., p. 393.

⁴⁶ **Raposo**, João, ob. cit., pp.26-27.

órgãos das pessoas colectiva públicas com competência para emanar regulamentos independentes em matéria de polícia administrativa geral e ou para determinar a aplicação de medidas de polícia e serviços de polícia os quais dependem sempre de uma autoridade de polícia e que segundo Sérvulo Correia⁴⁷, os mesmos merecem a qualificação de “serviços de polícia” em virtude da titularidade exclusiva ou predominante de tarefas de carácter policial.

3 - A Actividade Policial e os Direitos Fundamentais

O art. 272º da CRP cuja epígrafe é “Polícia” está dividido em quatro números dos quais se retira, em termos gerais, toda a actividade das FS e a sua organização. Para o nosso estudo interessam-nos dois dos seus números, o nº2 e o nº4.

Interessa-nos o nº2 do art. 272º da CRP pelo facto de ser esta a principal referência às medidas de polícia, medidas estas que interferem directamente com DLG’s dos cidadãos ainda que segundo o mesmo número do mesmo artigo, estas não possam ser utilizadas para além do estritamente necessário tal como defendem Gomes Canotilho e Vital Moreira ao referirem que a aplicação de sanções exige um procedimento justo, de acordo com as pertinentes regras constitucionais, e um juízo sancionatório que não cabe nas funções constitucionais de polícia constitucionalmente relevante, e com os quais concordamos. Então, porque fazemos alusão a este artigo e a este número especificamente? Pelo simples facto de considerarmos que o regime e organização de cada uma das FS não interferem directamente com DLG’s, ou seja, não são os serviços que cada força possui que restringem DLG’s.

Por sua vez, o nº4 do art. 272 da CRP refere que a lei fixa o regime das FS que segundo o artigo 164º al. u) da CRP é matéria exclusiva da AR e que a sua organização é única para todo o território nacional. É precisamente neste sentido – funcional ou material – que diz respeito, na esteira dos vários autores referidos, à emissão de regulamentos, no modo de actuar e a actos praticados pelos respectivos agentes de execução que a Polícia interfere directamente com DLG’s dos cidadãos e com os quais concordamos. Neste sentido e pelo facto da acção material ou funcional da Polícia se intrometer directamente nos DLG’s dos cidadãos, todos os normativos legais que regulam a actividade policial devem obedecer, obrigatoriamente, a determinados formalismos na medida em que a

⁴⁷ **Correia**, Sérvulo, *Polícia*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, VI, Lisboa, 1994, pp.406 e 407.

natureza político-legislativa é da competência própria do poder político como facilmente se retira dos art.^{os} 161º e seguintes da CRP pois a Polícia não está dotada de competência legislativa podendo apenas e só emitir regulamentos internos para prossecução das suas atribuições e funções, regulamentos esses conhecidos como Normas de Execução Permanente (NEP) que têm de estar conformes ao direito e não revestem o carácter de normas jurídicas *stricto sensu*, mas antes o carácter de normas reguladoras de execução que afectam directamente os seus agentes de execução⁴⁸ no exercício da sua actividade.

4- Do Princípio da Reserva de Lei

Tal como afirma Jorge Miranda⁴⁹, a reserva de lei desempenha uma função excludente e, mais do que isso, uma função positiva de reforço do princípio da legalidade da administração e da jurisdição. A reserva de lei (*Vorbehalt des Gesetzes*) tem um objectivo que é estabelecer um limite a determinadas matérias que devam ser reguladas por lei, ou seja, estas matérias não devem ser reguladas por outras normas jurídicas que não a lei. A existência de reserva de lei verifica-se quando a Constituição prevê que o regime jurídico de determinada matéria seja regulado por lei e única e exclusivamente por esta.

Subjacentes à reserva de lei estão razões intrínsecas ao princípio do Estado de direito e razões associadas ao princípio democrático, isto porque a ideia de lei é compreendida como uma decisão emergente de um procedimento onde participaram forças sociais e políticas, maioritárias e minoritárias, representadas no parlamento e a ideia de lei como acto de consentimento (auto-ordenação) dos cidadãos relativamente às medidas nela previstas e daí o seu sentido democrático. Por outro lado e mais próximas do princípio do Estado de direito, estão as ideias de lei como instrumento de garantia contra o poder executivo e como regra primária indispensável ao desenvolvimento da actividade administrativa.

São várias as tipologias de reserva de lei no entanto é a reserva absoluta da AR que nos interessa para o estudo. Pode tratar-se de uma situação de reserva parlamentar ou reserva de parlamento caso se trate do conjunto de matérias ou de âmbitos materiais que devem ser objecto de regulação através do parlamento em forma e designa-se, por vezes,

⁴⁸ **Raposo**, João, *Direito Policial I*, Colecção do Centro de Investigação do ISCP, Almedina, Coimbra, p. 35.

⁴⁹ *Idem.* p. 216.

reserva de lei formal. É relativamente a esta reserva de parlamento que convergem, com mais intensidade, as dimensões inerentes ao princípio do Estado de direito e ao princípio democrático previamente assinalados.

Trata-se, por um lado, de assegurar, através da lei, a observância dos princípios concretizadores do princípio do Estado de direito (princípio da confiança e segurança jurídicas, princípio da proporcionalidade, princípio da igualdade, princípio da imparcialidade). Visa-se, por outro lado, guardar para um órgão com uma legitimação política especial o estabelecimento das bases de todos os regimes jurídicos cujos preceitos possam afectar interesses da generalidade dos cidadãos e a fixação desses regimes na integralidade quando respeitem a assuntos que mais sensibilizem uma comunidade⁵⁰.

Gomes Canotilho tal como Jorge Miranda defende que existirá reserva absoluta quando a Constituição exige que determinadas matérias sejam disciplinadas na sua totalidade pela lei⁵¹. Concordamos totalmente com os referidos autores e indubitavelmente o art.º 164º da CRP é claro quanto às matérias que devem ser alvo de reserva legislativa absoluta por parte da AR quando na sua epígrafe refere que: “É da exclusiva competência da AR legislar sobre as seguintes matérias:”, não obstante de haver outras tais como o art.º 161º, n.º1, alínea a), o art.º 286º, n.º 1 e o art.º 165º, n.ºs 1 e 2.

Outras situações há na Constituição em que a AR pode autorizar o Governo a emanar decretos-lei incidentes sobre essas mesmas matérias. Neste caso estaremos perante situações de reserva relativa que são os casos do art.º 165º da CRP.

Analiseemos então em concreto o art. 164º alínea u) da CRP que se refere à reserva absoluta da AR no que concerne ao acto legislativo referente ao regime das FS.

4.1- Da Inconstitucionalidade

O n.º 4 do art. 272º da CRP enquadra como força de segurança a(s) polícia(s) administrativa(s) que tenha(m) por função a garantia “da ordem jurídico-constitucional, através da segurança de pessoas e bens e da prevenção criminal”⁵² e submete as FS ao

⁵⁰ Cfr. SÉRVULO CORREIA, *Legalidade*, p. 36 e ss.

⁵¹ **Canotilho**, Gomes, *Direito Constitucional*, 6ª Edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p. 766.

⁵² **Canotilho**, Gomes, Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª Edição, Coimbra Editora. 1993, p. 957.

princípio da reserva de lei⁵³, art.164º al. u) da CRP onde nos diz que é da exclusiva competência da AR legislar sobre o regime das FS e se assim o é, não entendemos a existência dos artigos 46º e 47º da LOFGNR nem os artigos 48º e 49º da LOFPSP que se os lermos com atenção e verificarmos quais as competências que são atribuídas ao MAI, vem no fim de contas a revogar parcialmente a al. u) do art. 164º da CRP, o que para nós é inadmissível.

Defendemos a posição de Manuel Monteiro Guedes Valente⁵⁴ quando refere que em matéria de DLG's e com a finalidade de garantir os mesmos, “o respeito pela legitimidade democrática em determinadas matérias, como é o caso do regime das forças e serviços de segurança, cuja organização e funcionamento afectam direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, e que só o parlamento eleito é representativo do povo, impõe a Constituição que no respeito do princípio do Estado de direito e do princípio democrático, as matérias sujeitas a reserva de lei sejam de reserva de lei parlamentar”. Neste sentido é no nosso entender completamente descabido ser uma Portaria⁵⁵ do MAI a estabelecer a organização interna das unidades territoriais, especializadas, de representação e de intervenção e reserva da GNR quando esta matéria deve estar sob alçada exclusiva da AR ao abrigo do art. 164º al. u) da CRP. Poderá dizer-se que a PSP se encontra em situação análoga à da GNR nesta matéria, mas não é verdade e adiante explicaremos porquê.

O Legislador, até à Revisão Constitucional de 1997 e como se verifica através dos normativos de organização e funcionamento anteriores a esta data, apresentavam-se-nos sob a forma de Decreto-Lei⁵⁶, considerava-se portanto que a reserva de lei imposta pelo nº 4 do art. 272ª da CRP significava reserva de Decreto-Lei entendendo-se que em matéria de organização e funcionamento das FS era matéria legislativa do Governo enquadrando estas matérias no âmbito da organização da administração cuja competência de organização era reserva do executivo⁵⁷. Este facto já não se verifica dada a clarividência da CRP nesta matéria.

Também o Tribunal Constitucional se pronunciou relativamente a esta matéria⁵⁸, através de acórdão, do qual se concluiu que na alínea u) do art. 164º da CRP se “contêm as

⁵³ **Miranda**, Jorge, *Manual de Direito Constitucional – Tomo V – A Actividade Constitucional do Estado*, Coimbra Editora, Coimbra, 1997, pp215-218.

⁵⁴ **Valente**, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral do Direito Policial*, 2ª Edição, Almedina, Coimbra p. 47.

⁵⁵ Portaria 1450/2008 de 16 de Dezembro.

⁵⁶ A título de exemplo, ver Decreto-Lei nº 231/93 de 26 de Junho.

⁵⁷ **Canotilho**, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Almedina, Coimbra, 2003, p. 726.

⁵⁸ Acórdão do Tribunal Constitucional nº 23/2002 de 5 de Fevereiro de 2002.

regras definidoras daquilo que é comum e geral às FS, as grandes linhas de regulação, a definição dos serviços, organizações ou forças que devem compor as FS [...]”, neste sentido, o Tribunal considera excessivo o facto de estas matérias serem da reserva absoluta de competência legislativa parlamentar, ainda que esta decisão tenha sido contrária à de vários constitucionalistas⁵⁹ referindo que os mesmos tentam que, no caso da alínea em questão, cabe à AR tudo quanto pertença ao regime das FS.

Interessa também saber e dado o texto que figura no art. 164º al. u) da CRP o que se entende por “regime” ou “regime geral” e no entendimento do Tribunal Constitucional⁶⁰ estas expressões “contêm as regras definidoras daquilo que é comum e geral às FS, as grandes linhas da regulação, a definição dos serviços, organizações ou forças que devem compor as FS, finalidades e os princípios básicos fundamentais relativos, verbi gratia, à definição do seu sistema global, complexo de poderes, funções, competências e atribuições de cada serviço, força ou organização, inter-relação, projecção funcional interna e externa e, ainda, os princípios básicos relativos à interferência das FS com os direitos fundamentais dos cidadãos”. Concordamos com esta posição dado o carácter ambíguo e geral que o legislador propositada ou inadvertidamente colocou neste termo. Ainda assim, o conceito de regime engloba a definição dos serviços organizações ou forças e por isso, continuamos sem perceber os artigos 46º e 47º da LOFGNR e os artigos 48º e 49º da LOFPSP.

Apesar de o TC considerar que o legislador da Revisão Constitucional de 1997 não teve a intenção de abarcar na citada alínea u) os regimes específicos de cada uma das FS, mas apenas o regime geral aplicável a todas elas, não estando, pois, aí incluídas as regras atinentes à organização interna de cada uma das FS, o que é certo é que o Legislador o fez, ainda que com a palavra “geral” pretenda dizer que é comum a todas as FS. Concordamos plenamente com este sentido e ascensão da palavra pois consideramos que esta pretende contemplar os fins e os princípios que devem nortear as FS, a previsão dos corpos que as devem compor, o modo de inter-relação entre eles, as grandes linhas de regulação destes corpos e os princípios básicos relativos à interferência das mesmas forças com os direitos fundamentais dos cidadãos.

⁵⁹ **Miranda**, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, 2ª Edição Coimbra Editora, Coimbra, 2000, p.234, nota (1), e **Sousa**, Marcelo Rebelo de, José de Melo Alexandrino, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, 2000, p. 279;

Canotilho, Gomes, Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª Edição, Coimbra, 1993, p.663.

⁶⁰ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 304/2008 relativo ao Processo n.º 428/08.

Uma das sustentações apresentadas pelo TC⁶¹ é o facto das FS, apesar das suas características particulares, serem um sector da Administração Pública (AP) e por isso não fazer sentido retirar ao Governo a possibilidade de legislar em matéria de organização interna de cada uma dessas forças, pois é ele que, por natureza, deve ser responsabilizado politicamente pela sua eficácia e funcionamento. De facto é ao Governo que são atribuídas as responsabilidades das acções das FS principalmente quando essas acções colidem com DLG's, mas consideramos que em matéria de organização o Governo não recebe reclamações sendo que o cidadão comum, na maioria, senão na totalidade dos casos, não faz ideia de como se encontra estruturada cada uma das forças. A apoiar esta posição está o facto de nunca se ter ouvido falar de reclamações relativas à estrutura interna de qualquer uma das FS nem que essa organização ou a forma como a mesma se encontra definida tenha interferido com os DLG's. Assim e pelas razões apresentadas mantemos a posição de que em matéria de organização é à AR que compete legislar, uma vez que a forma de estruturação interna de uma força policial, designadamente os seus serviços e o seu modo de actuar, têm sobretudo consequências na operacionalidade e eficácia desta, não tendo implicações directas com a possibilidade de se registarem restrições aos direitos e liberdades do cidadão.

Consideramos que em termos de restrições são outros normativos legais que vão colidir directamente com os DLG's dos cidadãos e não as leis de organização e funcionamento das FS, porque as medidas de polícia previstas em cada uma delas, tanto na GNR como na PSP, remetem para a LSI que, essa sim, prevê as medidas de polícia susceptíveis de restrição de DLG's.

Apesar de já termos referido estes artigos, fazemos agora uma especial referência aos art.^{os} 46º, 47º da LOFGNR que vêm atribuir ao Ministro da Tutela a capacidade de aprovar ou não a criação e extinção de Subunidades das Unidades territoriais, especializadas, de representação e de intervenção e reserva e do estabelecimento de ensino, o funcionamento dos serviços das Unidades territoriais e do estabelecimento de ensino a que se refere o art. 46º. Defendemos que os artigos mencionados se encontram revestidos de inconstitucionalidade por serem contrários à CRP pois apesar de fazer parte integrante de uma Lei emanada pela AR não pode de forma tão caprichosa descartar uma competência que pelas razões já defendidas anteriormente são da competência exclusiva da AR por força do art.º 164º nº1 alínea u). Desta forma será permitido ao Ministro da Tutela aceitar

⁶¹ *Idem.*

ou não todas as alterações que os dirigentes máximos da GNR entendam fazer no seio da sua corporação e uma situação destas é inaceitável apesar de não pormos em causa a total competência do Ministro da Tutela nestas matérias. No entanto, não se trata de uma situação em que importam tão só e apenas as capacidades e a assumpção de responsabilidades, mas trata-se antes de uma questão de legalidade e supervisão por quem de direito e neste caso da AR pois não conhecemos qualquer normativo que delegue esta competência a não ser a existência do referido artigo que ao longo do tempo tem trazido para a GNR todas e quaisquer competências que muitas vezes em nada se relacionam com a sua finalidade que é garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como participar na defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei.

Assim, neste sentido defendemos que a Portaria do MAI está revestida de inconstitucionalidade formal e orgânica. Formal porque o acto do poder político é praticado sem que se tenha seguido todos os trâmites previstos nas normas constitucionais, a solenidade de determinado diploma não é respeitado, orgânica pelo facto de se tratar de acto do poder político emanado de um órgão que não dispõe de competência para a sua prática. Consideramos também inconstitucionais os artigos 46º, 47º da LOFGNR e os artigos 48º e 49º da LOPSP, estes revestidos de inconstitucionalidade material por existir uma contradição entre o conteúdo do acto do poder político e o das normas constitucionais sustentada pela reserva absoluta que o art. 164º al. u) da CRP e pelo art. 277º do mesmo diploma impõe relativamente aos diplomas que regulam a organização e funcionamento das FS relativamente à sua proveniência.

Em defesa da nossa posição relativamente à referida inconstitucionalidade, encontra-se a decisão do TC ao pronunciar-se pela inconstitucionalidade das normas que determinam que as competências das diversas unidades da Polícia Judiciária (PJ) são estabelecidas nos termos da Portaria por violação da reserva de acto legislativo imposta no artigo 272.º, n.º 4, da CRP caso semelhante a este que acabámos de apresentar já que a PSP e a GNR tal como a PJ estão inseridas no mesmo número do mesmo artigo recebem a mesma classificação, a de FS.

Para que a GNR possa, no seio da instituição, dispor de um serviço de SP, em concreto a USHE, o mesmo deve constar na sua lei de organização e funcionamento⁶² ou, uma vez que esta não o contempla, em um novo diploma a ser emitido pela AR sob forma de Lei de acordo com as normas constitucionalmente estabelecidas ainda que mesmo assim

⁶² Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro.

a nossa opinião vá em sentido contrário por não se justificar a presença de dois serviços com a mesma finalidade nas duas FS. Estas deveriam complementar-se uma à outra e não entrar em conflito de competências, matéria em que a GNR parece ser especialista. Da leitura deste subcapítulo poderá notar-se uma certa tendência para criticar apenas a GNR, mas lembramos que também referimos os artigos 48º e 49º da LOFPSP e tal como prometido anteriormente analisaremos a inconstitucionalidade dos mesmos.

Os artigos 48º e 49 da LOFPSP na nossa óptica estão feridos de inconstitucionalidade tal como os artigos 46º e 47º da LOFGNR bem como ambas as Portarias do MAI que os referidos artigos proporcionaram. Passamos a explicar a nossa posição.

Consideramos e tendo em conta as justificações apresentadas anteriormente que as Portarias do MAI são inconstitucionais por se referirem e regulamentarem matérias que deverão estar única e exclusivamente sob alçada da AR. No entanto facilmente se nota que na Portaria do MAI referente à PSP⁶³, não há qualquer criação ou extinção de Unidades ou Subunidades limitando-se apenas e só a fazer a divisória entre áreas, a de apoio e a operacional dentro de cada uma das Unidades e Subunidades. Mais uma vez salientamos que a PSP tem todos os seus serviços, e por serviços entenda-se Unidades e Subunidades, devidamente previstos na sua lei de organização e funcionamento. O que nos parece mais aberrante é a Portaria do MAI referente à GNR vir a criar Subunidades inexistentes na LOFGNR quando por força do art. 164º al. u) da CRP as mesmas devem constar formalmente em Lei da AR.

5- Conclusão Capitular

Dada a tipologia de ambas as forças, enquadradas no artigo 272º da CRP e como FS que são concluímos neste capítulo que ambas contêm nas suas leis de organização e funcionamento artigos feridos de inconstitucionalidade, no entanto o caso da GNR é, para nós, mais gravoso que o caso da PSP pois através da Portaria do MAI são criadas Subunidades que deveriam por força da Constituição constar da sua lei de organização e funcionamento. Consideramos portanto que o art. 164º al. u) da CRP é claro quanto à reserva de lei absoluta a que o regime geral das FS está sujeito e que qualquer matéria

⁶³ Portaria 434/2008 de 18 de Junho de 2008, alterada pela Portaria 02/2009 de 02 de Janeiro de 2009.

desse âmbito que não esteja contemplado em Lei da AR será obrigatoriamente inconstitucional. A reforçar esta ideia e a suportar a nossa posição estão as implicações inerentes à reserva absoluta que se reporta a competências intransmissíveis e por isso jamais poderão ser delegadas competências de qualquer natureza referentes aos assuntos e matérias expostos, em concreto o regime das FS.

Capítulo IV

1-Nota Introdutória

Gostaríamos de afirmar que todas as entrevistas que pretendíamos realizar foram concretizadas com sucesso, no entanto, infelizmente, não o podemos fazer.

A única entrevista concretizada com sucesso foi a entrevista a sua Ex.^a o DNPSP talvez pelas razões óbvias de nós estarmos inseridos ou fazermos parte da mesma instituição, mas a certeza temos de que esta não nos foi negada. Pelo contrário a entrevista a sua Ex.^a o Comandante Geral da GNR foi-nos negada tal como se pode constatar através do Anexo B. Além da entrevista que pretendíamos realizar a sua Ex.^a o Comandante Geral da GNR também elaboramos um pequeno questionário, este direccionado ao CGGNR apenas e só com a intenção de aferirmos quais os as Unidades existentes na GNR, a data da sua formação e qual a finalidade de cada uma delas, ou seja que actividades desenvolviam intenções que facilmente se verificam através do Anexo C.

Outra situação bastante peculiar foi a entrevista a sua Ex.^a o MAI. Marcamos a entrevista pelos meios institucionais, meios esses que funcionaram na perfeição e aos quais o gabinete de sua Ex.^a o MAI respondeu solicitando o guião de questões que pretendíamos efectuar. Infelizmente nem tudo pode correr como esperamos e até ao momento ainda não fomos notificados da solicitação do envio do guião ao gabinete de sua Ex.^a o MAI. Confessamos que tivemos conhecimento desta situação não através do ISPSI, mas antes pelo gabinete.

Mas, como referimos, conseguimos realizar uma das 3 entrevistas e sendo assim faremos o escólio da mesma.

1.2 - Escólio à Entrevista a sua Excelência o Director Nacional da PSP.

A entrevista a sua Ex.^a o DNPSP consta do Anexo A da documentação em anexo. Pretendemos portanto elaborar um escólio à mesma que não é mais do que um comentário, explicação gramatical ou crítica à entrevista realizada. No caso, não trataremos de questões gramaticais mas enveredaremos pelo tratamento das questões e teceremos algumas críticas às respostas obtidas.

De salientar logo na resposta à primeira questão que considera o serviço desempenhado pelos técnicos de SP excepcional e tem sido mantida toda a reserva e confidencialidade exigida. Consideramos que estas palavras foram contrariadas mais à frente, mas analisaremos esta situação em tempo oportuno. No entanto, ainda na mesma questão refere que a formação ministrada é de grande qualidade e isso é inegável tal como demonstramos no capítulo II.

A segunda questão que se prende com o efectivo e se este é suficiente para todo o território nacional, a resposta obtida foi no sentido de que não, não o é. E de facto partilhamos desta opinião pois se por um lado ter homens a mais não é mau, por outro consideramos que a falta de efectivo talvez se deva ao restrito acesso ao CSPss. Não obstante sua Ex.^a o DNPSP considera que o esforço dos técnicos de SP têm conseguido colmatar as lacunas que vão aparecendo.

Até este ponto não temos grandes discordâncias, mas é na terceira questão que o discurso nos parece transformado naquele que é o politicamente correcto e já vamos explicar porquê.

Prendendo-se a terceira questão com a manutenção ou não do CSP como Unidade de reserva, situação a que nos opomos dado o carácter de intervenção completamente díspar das restantes quer queiramos quer não. Enquanto o CI é activado para situações de desordem, o GOE para situações extremas como Incidentes Tático Policiais o CIEXSS para desactivar explosivos e o GOC em buscas e salvamentos e detecção de certas e determinadas substâncias, o CSP não é activado nem o pode ser pois o seu serviço é permanente.

A quarta questão foi a que mais nos preocupou pois parece-nos que não se quer admitir um facto que é facilmente constatável. Como é que um técnico de SP que frequenta os mesmos espaços que a AE, conversa com mesma, observa tudo o que ela faz, poderia comunicar um crime que esta tenha praticado? O princípio da confiança mútua a que nos referimos na questão é bem mais abrangente do que parece. Trata-se de um princípio de aceitação e confiança pois a AE tem a possibilidade de recusar o elemento que lhe está adstrito e por isso existe também um princípio de clareza do técnico de SP para com a AE onde, a partir do momento em que começa a exercer funções de protecção se apresenta dizendo o que é e qual a sua função. Parece-nos mais que clarividente que o elemento não vai dizer à AE que se ele cometer algum ilícito criminal ele será obrigado a comunicá-lo a quem de direito. Esta confiança nunca pode ser quebrada é *conditio sine qua non* da

relação entre técnico e AE. Neste sentido discordamos completamente com sua Ex.^a o DNPSF quando afirma que: “há sempre meios dentro da descrição, dentro do sigilo que se impõem, temos sempre a obrigação, uma vez que somos OPC’s de relatar às entidades judiciais nomeadamente ao MP o facto de se terem praticado esses crimes”, isto para nós é impraticável.

A questão 4.1 do Anexo A também não vai de encontro à nossa opinião cuja resposta entra em discordância com o nosso pensamento pois a única vantagem inerente a fazer parte de uma FS é ter uma área de jurisdição própria. Fora dela há e haverá sempre desconforto e conflitualidades e por isso relembramos mais uma vez o PCCFSS, o GCS e a figura do SGSSI como moderadores destes conflitos. Não nos parece descabida a passagem do CSP para a directa dependência da Presidência do Conselho de Ministros que, como órgão colegial do qual fazem parte membros do Governo e quase todos eles com direito a SP e além desta situação as AE externas são na maioria ou quase totalidade dos casos chefes de Estado ou de Governo ou membros do mesmo.

Por fim interessa-nos a última questão cuja resposta parece ir num sentido completamente oposto da mesma. Pensamos que ninguém se referiu ou pretendia referir a subsídios quando se falou em reconhecimento. Reconhecimento interno que é necessário que haja e que consideramos ser merecido por aqueles que abdicam de grande parte da sua vida privada para dar o melhor de si mesmo no exercício das suas funções. Não nos parece que seja uma questão de subsídios mas sim de trazer a público que determinada Subunidade tem realizado ao longo dos anos um trabalho excepcional. Referir que o CSP se valoriza a ele próprio é uma barbaridade pois os elementos que lá trabalham não fazem mais que a sua obrigação ainda que para isso tenham de dar muito de si e renunciar a muitas coisas. Talvez se deve-se ponderar o que os elementos de um serviço como este achariam e como se sentiriam ao verem o seu trabalho reconhecido. Tratava-se de uma questão que merecia uma resposta ou positiva ou negativa, no entanto rondou-se à volta de muitas matérias completamente alheias ao que se pretendia.

2 - Conclusão Capitular

Somos obrigados a de muito daquilo que foi dado como resposta, no nosso entender, politicamente correcta.

As nossas conclusões vão no sentido de que sua Ex.^a o DNPSP não acha credível o facto de a GNR pretender criar um serviço de SP, considera que o CSP tem desenvolvido um trabalho excepcional ainda que com falta de efectivo e que realmente, apesar do excepcional desempenho das suas funções, os elementos daquele serviço nunca viram um reconhecimento a ser-lhes dirigido. Assim, pretende, achando que se justifica, que o CSP continue a fazer parte de uma FS por necessitar de informações policiais e que não faz sentido passar para a directa dependência da Presidência do Conselho de Ministros. No entanto considera vantajoso, por estarmos num país em que os recursos são cada vez mais escassos, que a existência de um só serviço é a realidade desejável pois é uma forma de não desperdiçar os recursos e meios existentes.

Conclusão

O presente estudo pode não reflectir em concreto o tema escolhido pois mesmo após termos chegado às conclusões finais não podemos afirmar se realmente a GNR vai ou pretende constituir ou formar um serviço ou unidade de SP. No entanto, e sendo esta a problemática do nosso trabalho, não nos foi possível aferir a veracidade dos factos. Este facto deveu-se essencialmente à recusa da entrevista que pretendíamos realizar a sua Ex.^a o Comandante Geral da GNR, bem como ao facto de não nos ter sido respondido o questionário enviado ao CGGNR. Assim e perante os factos que conseguimos reunir defendemos que a GNR pretende, de facto, criar este tipo de serviço, criação a que nos opomos.

Ao logo do estudo por nós desenvolvido foi-nos possível chegar a várias conclusões aos mais diversos níveis.

Foi este o capítulo por nós escolhido para falarmos do aparecimento do CSP na PSP, falarmos de segurança e da sua importância ao longo do tempo em ambos os níveis, nacional e internacional. Ainda que de forma sumária, expomos em que consiste a actividade desempenhada por um técnico de SP e por fim o que é preciso para se conseguir sê-lo.

Concluimos que o aparecimento ou formação do CSP se deu pelo facto de haver personalidades e pessoas que pela sua condição ou nível de ameaça inerente a estes necessitavam de protecção. Outro fundamento foi o número de atentados que foram ocorrendo ao longo da história. Não obstante, a segurança é um direito fundamental e como tal ninguém consegue viver sem ela pois afigura-se-nos como umas das necessidades que obrigatoriamente temos de ver saciadas.

A função de um técnico de SP é uma função delicada e extremamente complexa como podemos aferir pelas definições do que ela é. Para que se concretize com sucesso a protecção de pessoas e AE é necessário ter em conta uma série de procedimentos e, chegámos à conclusão que, o curso de técnico de SP tem na sua estrutura todas as áreas de formação que devem de ser ministradas para que o produto final seja um excelente técnico de SP.

Concluimos portanto que a GNR apresenta um leque de serviços bem mais vasto que a PSP, ou seja, a GNR tem todos os serviços da PSP e abarca ainda alguns no âmbito da protecção civil e ainda da Polícia Marítima e por isso apresenta serviços em excesso, o que se traduz numa maior dispersão de meios humanos, materiais e económicos e a possibilidade de criação de um serviço de SP apenas ia aumentar a dispersão de meios.

Após termos analisado a realidade da SP a nível Europeu chegamos à conclusão que na maioria ou quase totalidade dos casos abonam a nosso favor sendo que os países estudados tem apenas um serviço ou unidade a executar SP ainda que haja casos quem que são reunidos elementos de duas ou mais forças distintas numa só unidade. Esta situação também era possível em Portugal, no entanto continuam-se a desperdiçar recursos pelo facto de não se chegar a um entendimento e reflexo desse desentendimento, tal como referimos, é a realização de alguns protocolos como é o caso do Plano de Cooperação e Coordenação das Forças e Serviços de Segurança o GCS e a figura do SGSSI.

Em termos económicos após a análise por nós elaborada concluimos que em a GNR tem a necessidade de ter ao seu dispor uma verba maior que a PSP e tudo indica que esta situação se deve ao excessivo número de serviços que possui e a nossa posição vai neste sentido.

Dada a tipologia de ambas as forças, enquadradas no artigo 272º da CRP e como FS têm, por força do art. 164º al. u) da CRP de ser regulamentadas por lei da AR quanto à sua organização e funcionamento. Os art. 46º e 47º da LOGNR e os art. 48º e 49º da LOPSP permitem que a criação de Unidades e Subunidades seja proposta ao MAI e este tem a capacidade de aprovar ou rejeitar a sua criação. Tendo em conta os argumentos expostos no estudo, os referidos artigos estão feridos de inconstitucionalidade. Concluimos, após a análise das Portarias do MAI, as quais julgamos inconstitucionais, que o caso da GNR é mais gravoso que o caso da PSP. Isto porque esta vem criar Subunidades inexistentes na LOGNR o que, por força da Constituição, deviam constar da sua lei de organização e funcionamento dada a clarividência do art. 164º al. u) da CRP quanto à reserva de lei absoluta a que o regime geral das FS está sujeito.

Relativamente à entrevista e seu escólio, concluimos que sua Ex.^a o DNPSp não acha credível o facto de a GNR pretender criar um serviço de SP. Considera que o CSP tem desenvolvido um trabalho excepcional ainda que com falta de efectivo e que realmente, apesar do excepcional desempenho das suas funções, os elementos daquele serviço nunca viram um reconhecimento a ser-lhes dirigido. Assim, pretende, achando que se justifica,

que o CSP continue a fazer parte de uma FS por necessitar de informações policiais e que não faz sentido passar para a directa dependência da Presidência do Conselho de Ministros. No entanto considera vantajoso, por estarmos num país em que os recursos são cada vez mais escassos, que a existência de um só serviço é a realidade desejável pois é uma forma de não desperdiçar os recursos e meios existentes.

Aproveitamos para deixar algumas sugestões.

À PSP que se preocupe mais com o mundo à sua volta, sob pena de ficar para trás em relação a outros. Isto tem vindo a acontecer e reflexo disso é o facto da sua organização em termos estruturais continuar basicamente igual ao que era com a agravante de ver tudo aquilo que tinha de exclusivo nas restantes FS.

À GNR damos os nossos parabéns pelo que têm conseguido até agora o que demonstra que têm lutado pelos objectivos que pretendem alcançar e que o têm feito com sucesso.

Quanto ao CSP e a sua continuidade enquanto organismo único a formar técnicos de SP e a exercer a mesma, acreditamos que em breve o deixará de ser e tudo assim o indica. Consideramos também que a esta Subunidade deve ser dado o reconhecimento merecido e por o merecerem e não por obrigação.

Pensamos que o CSPs deve admitir elementos de FS diversas da PSP pois para além de se caminhar para um entendimento comum ao nível das áreas de jurisdição, já que haveria elementos de todas as FS e conseqüentemente de todas as áreas, provavelmente chegaria o término das conflitualidades. Ainda no capítulo das conflitualidades pensamos que a passagem do CSP para a directa dependência da Presidência do Conselho de Ministros seria mais um passo para acabar com estas conflitualidades passando a haver um serviço para todo o território nacional, composto por elementos de todas as FS na directa dependência daqueles que são os principais visados da SP. Poupam-se meios a todos os níveis, evitam-se conflitos e talvez não haja ali problemas em reconhecer o trabalho que se desenvolve. Acresce que a criação de um serviço desta natureza com elementos das diferentes FS muito contribuiria para o bom entendimento entre elas. Sendo o CSP uma Subunidade Operacional com competência em todo o território nacional, e sabendo-se que a GNR policia cerca 90% do território nacional, sempre que estes técnicos se deslocassem para fora da área de actuação da PSP, não teriam seguramente metade dos problemas que actualmente têm.

O problema é em tudo semelhante sempre que os elementos da UNT da GNR levam

a cabo uma operação de fiscalização no âmbito da legislação estradal na área da PSP, ou seja, não são seguramente bem recebidos e, regra geral, são convidados a procurarem um local com “*melhores condições*” para o efeito.

Bibliografia

Caetano, Marcelo, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Almedina, Coimbra, 1996, 6ª Edição, Tomo I, Reimpressão.

Caetano, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 7ª Reimpressão da 10ª Edição, 2004, Vol. II.

Canotilho, Gomes, *Direito Constitucional*, 6ª Edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.

Canotilho, Gomes, Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª Edição, Coimbra Editora, 1993.

Canotilho, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Almedina, Coimbra, 2003.

Correia, Sérvulo, “Polícia” in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VI, Lisboa, 1994.

Castro, Catarina Sarmiento, *A Questão das Polícias Municipais*, Trabalho de Projecto de Mestrado em Ciências Jurídico-políticas – FDUC –, 1999.

Cosme João, *História da Polícia de Segurança Pública, Das origens à actualidade*, Edições Sílabo, Lisboa, 1ª Edição, 2006.

Dias, Jorge de Figueiredo, *Direito Processual Penal*, (Colecção Clássicos Jurídicos), Reimpressão da 1ª Edição de 1974, Coimbra Editora, 2004.

Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea, da Academia de Ciências de Lisboa, Vol. II.

Duarte, I. Sousa, *Código de Polícia Municipal e Administração*, 1881.

Fonseca, Pedro Alberto (2002), *Segurança Pessoal: Recrutamento, Selecção e Formação para a Segurança de Altas Entidades*, Tese de Licenciatura em Ciências Policiais, Lisboa, ISCPSI.

Freitas, A., De Freitas, *Instituições de Direito Administrativo Português*, 2ª Edição, 1861.

Liszt, Franz Von, *Tratado de Direito Penal*, (tradução de José Higinio Duarte Pereira), Russell, Campinas/SP, 2003, Tomo II.

Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional – Tomo V – A Actividade Constitucional do Estado*, Coimbra Editora, Coimbra, 1997.

Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, 2ª Edição Coimbra Editora, Coimbra, 2000.

Raposo, João, *Direito Policial*, Colecção do Centro de Investigação do ISCPSI, Almedina, Coimbra, 2006.

Sousa, Marcelo Rebelo de, José de Melo Alexandrino, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, 2000.

Valente, Manuel Monteiro Guedes, *Contributos para uma tipologia de Segurança Interna*, in *I Colóquio de Segurança Interna*, Almedina, Coimbra, 2005.

Valente, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral do Direito Policial*, 2ª Edição, Almedina, Coimbra, 2009.

Legislação e Jurisprudência

Lei 2/1986 de 13 de Março.

Lei n.º 321/94, de 29 Dezembro.

Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro.

Lei 53/2007 de 31 de Agosto.

Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro.

Decreto-Lei n.º 321/94, de 29 Dezembro.

Portaria 434/2008 de 18 de Junho de 2008.

Portaria 1450/2008 de 16 de Dezembro

Portaria 02/2009 de 02 de Janeiro de 2009.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 23/2002 de 5 de Fevereiro de 2002.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 304/2008.

Plano de Cooperação e Coordenação das Forças e Serviços de Segurança.

Ordem INT/2103/2005 de 1 de Julho

Sítios Consultados

<http://www.mai.gov.pt/>

<http://www.policia.es/cgsc/index.htm>

<http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/fre/sites/Gendarmerie/Presentation/GIGN>

<http://www.state.gov/m/ds/>

<http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/gign/Organisation/Force-Securite-Protection>

http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/la_police_nationale/organisation

<http://www.interieur.gouv.fr/>

http://jn.sapo.pt/paginainicial/interior.aspx?content_id=695922

<http://pt.legislacao.org/primeira-serie/acordao-do-tribunal-constitucional-n-o-304-2008-seguranca-forcas-policia-reserva-178325>

http://www.policia.es/estructura/imagenes/estructura_cgsc_big.jpg

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-1986.html

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/o2103-2005-int.html

<http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/gign>

<http://tv1.rtp.pt/noticias/?article=59131&visual=3&layout=10>

<http://www.psp.pt/Pages/apsp/historia.aspx?menu=1&submenu=4>

http://www.pcm.gov.pt/pt/GC18/Governo/Ministerios/MAI/Notas/Pages/20100216_MAI_Com_Orcamento_Forcas_Seguranca.aspx

<http://reformassi.mai-gov.info/about/>

http://www.mai.gov.pt/data/menu_esquerdo/%7BC2643E6E-E417-47AF-A633-8DC14A56D17E%7D_Proposta_OE_2008_Nota_explicativa_4.pdf

http://www.mai.gov.pt/data/menu_esquerdo/%7B2E301ADF-761D-4C05-8185-477FCFCD826E%7D_Orcamento%20por%20accoes%20MAI%202009.pdf

Outros documentos consultados

Regulamento do Curso de Segurança Pessoal.

Ordem de Serviço nº 203 B de 16 de Dezembro de 2009

Ordem de serviço nº 205 A de 21 de Dezembro de 2009

Documentação Anexa

Anexo A

Entrevista a sua Excelência o Exmo. Sr. Director Nacional da PSP

No âmbito do término do Curso de Formação de Oficiais de Polícia, decidimos debruçar-nos sobre a actividade de Segurança Pessoal enquanto competência reservada da Polícia de Segurança Pública. Este facto prende-se com a recente perda da exclusividade trazida pela Lei 53/2007 de 31 de Agosto que aprova a orgânica da PSP e com a previsão das intenções da GNR ao pretender implementar este tipo de serviço no seio da sua instituição, pretensões essas que começam a tomar forma com a Portaria 1450/2008 de 16 de Dezembro quando refere no seu nº 8 a Unidade de Segurança e Honras de Estado.

Questões:

- 1. De acordo com a experiência de V. Ex.^a, como avalia o serviço prestado pelo Corpo de Segurança Pessoal ao longo dos anos?**

DNPSP - Excepcional, considero que temos tido um desempenho excepcional em todos os aspectos no que diz respeito à SP. Temos cumprido as missões, por um lado com muita dignidade, com a reserva e confidencialidade que se exige e com a operacionalidade também que é fruto da excelente formação que estamos a ministrar ao pessoal.

- 2. Considera, V. Ex.^a, que o efectivo do CSP da PSP é suficiente para todo o território nacional?**

DNPSP - Não, neste momento estamos com alguns problemas e particularmente com a segurança de vítimas e de testemunhas que tem-se verificado que têm acrescido substancialmente, logo, nós não estávamos preparados em termos de recursos humanos para isso. Mas, com alguma flexibilidade e com algum esforço, algum, muito esforço, temos atingido os objectivos.

3. A natureza da missão do CSP em nada se compara com a natureza da missão das demais valências da Unidade Especial de Polícia da PSP, uma vez que não actua como unidade de reserva, mas sim fundamentalmente prevenindo o cometimento de actos ilícitos contra os visados naquele tipo de protecção. Assim, considera, V. Ex.^a, que o CSP deverá continuar enquanto Subunidade Operacional da UEP ou regressar ao estatuto anterior de Unidade autónoma?

DNPSP - Poder-se-á analisar o problema das duas maneiras, eu não vejo inconveniente nenhum, antes pelo contrário, em que o CSP seja incluído na UEP. E por uma razão que tem a ver com a especificidade das funções que exerce e também pelo facto de, estando juntos de Unidades com características muito especiais que é o caso do CI, do GOE, etc., permite sempre o completamento, o reforço, aliás, como tem acontecido, como é do nosso conhecimento, portanto, como tem acontecido frequentemente. O estar integrado dentro da UEP, para mim não é um inconveniente, é uma vantagem e a autonomia mantém-na porque um dos pressupostos da criação da UEP foi exactamente manter a autonomia em tudo o que é possível mantê-la, mas pelo menos nas características particulares de cada uma das forças que a integram.

Tem sido feito um esforço. Estamos a atravessar uma fase de adaptação, naturalmente. Se calhar ainda não se nota. De qualquer maneira o que se pretende é que do ponto de vista financeiro, logístico, do ponto de vista administrativo haja ali uns órgãos comuns de apoio a todas as Subunidades que constituem a UEP.

Não vejo inconveniente nenhum.

4. Tendo em conta o carácter da missão desempenhada pelos elementos que prestam segurança pessoal e o facto de os mesmos serem OPC's ou APC's, como avalia, V. Ex.^a, o facto de estes elementos poderem presenciar crimes praticados pelos visados na sua acção e por questões de ordem técnica e de não violação de um princípio fundamental em Segurança Pessoal que é a confiança mútua, não comunicarem o crime que como se sabe é uma obrigação?

DNPSP - Eu não sei se isso já se passou, mas é uma possibilidade. Portanto isso é uma especulação. Mas poderá ocorrer uma situação dessas. No entanto, há sempre meios dentro da descrição, dentro do sigilo que se impõe, temos sempre a obrigação, uma vez que somos OPC's de relatar às entidades judiciárias nomeadamente ao MP o facto de se terem praticado esses crimes. Não vejo que seja incompatível. Não vejo que haja incompatibilidade, antes pelo contrário. Deve ser feito é com o sigilo e com as normas que se exigem da actuação do CSP.

4.1 - Considera, V. Ex.^a, ser de enquadrar esta valência fora do âmbito das Forças de Segurança, por exemplo, na directa dependência da Presidência do Conselho de Ministros?

DNPSP - Não, não vejo que haja vantagens nenhuma. Nenhuma, porque o CSP tem que estar ligado seja à GNR, seja à PSP, seja à PJ, tem de estar ligado a um órgão, a uma instituição que lhe dê o apoio necessário e que o reforce nas alturas próprias que lhe dê toda a informação policial que é fundamental, etc., etc., etc., portanto eu não vejo qualquer viabilidade em isso acontecer. Eu próprio já fui oficial de segurança do Primeiro-ministro e 80 ou 90% da minha actuação como oficial de segurança era, exactamente, recolher informação policial e depois actuar de acordo com o que os pressupostos de segurança exigem. Avaliar permanentemente a ameaça, o risco, etc.

5. Como classifica, V. Ex.^a, as intenções da GNR em criar um corpo com vista ao desempenho das mesmas funções do CPS?

DNPSP - Eu não tenho conhecimento disso. Não tenho conhecimento, aliás as conversas que tenho tido com os altos responsáveis da GNR, não é nesse sentido que caminhamos porque isso é um absurdo, num país onde estamos a tentar permanentemente rentabilizar os recursos que temos, estarmos a criar mais uma Polícia, mais uma particularidade, mais uma especialidade. Acho que isso nem é uma intenção do MAI, antes pelo contrário. O que eu admito é que em determinadas circunstâncias a GNR possa ter alguns elementos com

alguma aptidão para questões pontuais de protocolo ou outras quaisquer e naturalmente não vai pedir à PSP. Esta realidade existe, nomeadamente se há uma ameaça ao CG da GNR, pergunto eu se tem muita lógica que um elemento de uma força congénere vá estar permanentemente junto e a guardar dentro do gabinete, etc.

6. Considera, V. Ex.^a, que a criação deste serviço pela GNR se justifica? Porquê?

DNPSP - Não, não se justifica nem quero que se justifique nem é justificável. Nem há situações em que isso se possa justificar.

7. A criação de novas valências por parte da GNR em tudo iguais às existentes na PSP, com apoio por parte da tutela, traduz uma evidente duplicação de meios materiais e humanos. Considera, V. Ex.^a, que tal é necessário ou poderá pensar-se na unificação destas mesmas valências numa única Força de Segurança?

DNPSP - Eu, já que isto não é para ser público, no sentido geral, tenho algumas reservas. Do ponto de vista técnico, como polícia, defendo que deveria haver só uma Polícia Nacional. Com diversas vertentes, diversas áreas de competência, mas com um tronco comum. Este tronco comum era do ponto de vista logístico, do ponto de vista financeiro, do ponto de vista das informações de apoio, de reservas, etc. Neste sentido não percebo que haja duplicações. Nem percebo, nem quero perceber. Acho que é um absurdo estar a pensar-se em duplicações. Só que existem neste momento pelas razões óbvias que cada força tem a sua área de jurisdição, tem as suas particularidades, que é uma realidade. É incontornável que eles têm um cariz militar e nós não temos. Portanto, estas circunstâncias, as áreas de jurisdição distintas, as responsabilidades, também, de algum modo distintas, uma maneira de estar e de proceder também distinta, portanto esta circunstância... Já me têm feito muitas vezes essa pergunta se por exemplo, se o GOE, ou CI não devia ser o único a servir de apoio à PSP e à GNR. A minha experiência policial, como polícia, como Comandante, ao nível de Divisão, ao nível de Comandante Metropolitano diz-me que não.

A Actividade de Segurança Pessoal como Competência Reservada da Polícia de Segurança Pública

Documentação Anexa

Diz-me que não, porque o apoio directo destas grandes Unidades de apoio imediato e especiais... Tem de haver aqui uma simbiose, tem de haver aqui um entendimento. É por isso que esta formação é única. As pessoas não vão para o GOE ou para o CI sem passarem pela Polícia propriamente dita e dada esta particularidade tem de haver aqui uma determinada doutrina, comum, a unidade tem de ser comum que se fosse uma Unidade particular para apoiar as duas dificilmente se conseguia perceber qual o modus operandi da PSP ou da GNR de numa circunstancia de um sequestro... portanto, à aqui particularidades e essas particularidades, essa ligação é fundamental quando pedimos reforço a uma unidade especial tipo GOE ou tipo CI ou tipo outra qualquer.

8. Considera, V. Ex.^a, que tem sido dada a devida atenção ao CSP e seu pessoal por parte da Direcção Nacional da PSP tendo em conta a actividade de risco que desempenha e o empenho pessoal e profissional que este serviço acarreta?

DNPSP - Eu sou contra subsídios. Mas uma vez criados os subsídios temos que os aceitar e temos que os atribuir. Eu acho que o subsídio dado ao CSP é um subsídio compatível com as atribuições e com as particularidades da missão que tem de cumprir.

Se temos dignificado o CSP? O CSP é que se tem dignificado a ele próprio. É invariável, é comum entre altas entidades do Estado valorizarem, a mim, como DN, o trabalho dos elementos do CSP que prestam serviço directamente com essas altas entidades. Essa é uma realidade, portanto, não é tanto a PSP a valorizar o CSP, mas o CSP a valorizar-se a si próprio e à PSP e, para mim, isto é que é importante.

Muitas coisas se poderiam fazer, outras também. Temos passado por momentos, e particularmente estes últimos anos, têm sido anos... era expectável que isso aconteça estas alterações profundas, esta autonomia que se perde e que passa a depender da UEP. A minha decisão que é uma decisão que já andava a ser tutelada há anos, há anos! O CSP ter ido para Belas criou algumas situações de desencontro e algumas incompreensões. Mas a vida é exactamente isto, quer dizer, nós também temos essas obrigações e tu como Aspirante e futuro oficial que vais ser, vais ter de ser, a gente percebe as razões das pessoas, agora, as pessoas têm de perceber as razões das instituições e é esse é que é o aspecto mais fulcral. Eles que andaram um pouco desanimados, um pouco, mas isto meu

A Actividade de Segurança Pessoal como Competência Reservada da Polícia de Segurança Pública

[Documentação Anexa](#)

amigo é a vida, é a vida. Agora, aquilo que entendo e que mantenho é que a circunstância que se vive neste momento vai dar mais coesão ao CSP, aliás, deu mais coesão ao CSP.

Anexo B

Resposta do CGGNR à solicitação de entrevista

DE

P. Inid.

S.  R.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
GUARDA NACIONAL REPUBLICANA
COMANDO-GERAL
GABINETE DO COMANDANTE-GERAL



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS
POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA
N.º 0656 DATA: 23 MAR 2010

SERVIÇOS	EXEC.	CONH.
S. APOIO		
M. DEONT. DISCIPLINA		
DIRECÇÃO DE ENSINO	X	
COMPO DE ALUNOS		
CENTRO DE INVESTIGAÇÃO		
C. D. I.		
GENHOICA		
S. A. F.		
SERVIÇO ALIMENTAR		
SERVIÇO MANUTENÇÃO		
S. MATERIAL/TRANSPORTES		
SECRETARIA GERAL		
SERVIÇO DE SAÚDE		

O DIRECTOR.

S/ referência  S/ comunicação N/ referência N/ comunicação
Nº 971/GGCG 23MAR10
Pº 040.05.03

ASSUNTO: PEDIDO DE COLABORAÇÃO EM TRABALHO DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTEGRADO EM CIÊNCIAS POLICIAIS

Ref. V/ Ofício nº 350/136/DE, de 05MAR10

Incumbe-me o Excelentíssimo Comandante-Geral de acusar a recepção do vosso ofício em referência e de informar Vossa Excelência, que o tema a abordar no trabalho de dissertação em apreço está amplamente tratado nos vários diplomas legais que regulam estas matérias, não se justificando, por esse motivo, a concessão da entrevista pretendida.

Com os melhores cumprimentos

O Chefe de Gabinete


Filipe Manuel Faria Pessoa
Tenente-Coronel

Largo do Carmo, 1200-092 LISBOA • Tel: 213217000 • Fax: 213217328 • Email: guardarepublicana@gnr.pt NIF 600008878



Anexo C

Questionário ao CGGNR

No âmbito da dissertação de mestrado integrado em Ciências Policiais, decidimos debruçar-nos sobre a actividade de Segurança Pessoal enquanto competência reservada da Polícia de Segurança Pública. Este facto prende-se com a recente perda da exclusividade trazida pela Lei 53/2007 de 31 de Agosto que aprova a orgânica da PSP. Desta forma, este questionário tem por objectivo aprofundar o nosso conhecimento acerca da estrutura interna da GNR, em concreto acerca das suas unidades especializadas, de representação e de intervenção e reserva para que possamos aferir que serviços se sobrepõem entre as duas Forças de Segurança.

Questões:

1. Quais as Unidades especiais, de representação e de intervenção e reserva existentes na Guarda Nacional Republicana?
2. Há quanto tempo existe cada uma das Unidades ou Subunidades? (data da constituição ou formação da Unidade)
3. Quais as áreas em que cada uma opera? (Ordem pública, Inactivação de Explosivos, Segurança Pessoal, outras)

Nota: De referir que se pretendem respostas com algum detalhe uma vez que temos perfeito conhecimento das Unidades e Subunidades constantes da Lei de Organização e Funcionamento da Guarda Nacional Republicana e da Portaria nº 1450/2008 de 16 de Dezembro que estabelece a organização interna das Unidades territoriais, especializadas, de representação e de intervenção e reserva da Guarda Nacional Republicana e define as respectivas Subunidades.

O Aspirante a Oficial de Polícia:

Bruno Manuel Marques

(Bruno Manuel Marques)

(N^{os} 192/152241)