

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS  
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

**2016/2017**



**TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL**

**DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITO DOS CIDADÃOS À  
SEGURANÇA**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A  
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO  
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS  
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL  
REPUBLICANA.**

**João Fernando Clara da Fonseca  
MAJOR GNR**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITO DOS  
CIDADÃOS À SEGURANÇA**

**MAJOR GNR João Fernando Clara da Fonseca**

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Pedrouços 2017



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITO DOS  
CIDADÃOS À SEGURANÇA**

**MAJOR GNR João Fernando Clara da Fonseca**

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Orientador: Tenente-Coronel GNR Marco Paulo Gonçalves

Pedrouços 2017



### **Declaração de compromisso Antiplágio**

Eu, **João Fernando Clara da Fonseca**, declaro por minha honra que o documento intitulado **Direitos Fundamentais e Direito dos Cidadãos à Segurança** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Estado-Maior Conjunto 2016/2017** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **19 de junho de 2017**

João Fernando Clara da Fonseca



## **Agradecimentos**

Tendo o presente trabalho sido desenvolvido no âmbito do Curso do Estado-Maior Conjunto 2016-2017, torna-se inevitável que os agradecimentos se consubstanciem também num reconhecimento do impacto que o esforço realizado ao longo de vários meses promoveu junto de diversas pessoas de elevada importância para o autor.

Assim, agradeço a permanente compreensão e apoio da minha mulher, Ana, e dos meus três filhos, Raquel, Diogo e Inês, tendo a plena consciência que foram os mais prejudicados pelas longas horas de leitura, pelo que mais que um agradecimento devo um pedido de desculpa pela ausência física e, acima de tudo, pela indisponibilidade mental.

Aos meus pais por terem sido incansáveis no apoio aos meus filhos, substituindo-me em muitas ocasiões importantes, sem o que não teria sido possível este resultado final. A eles o meu profundo reconhecimento.

Ao meu orientador, o qual, para além de ter sido de facto um orientador, foi simultaneamente um amigo sempre pronto a ouvir, dando resposta às questões colocadas de forma sustentada, procurando incessantemente contribuir para a obtenção da melhor solução. Um bem-haja, pois a Guarda ganha com Oficiais assim.

A todos os entrevistados que acederam à minha solicitação, pois contribuíram de forma assinalável para o resultado final do trabalho: Tenente-General Manuel Mateus Costa da Silva Couto, Dr.<sup>a</sup> Helena Fazenda, Tenente-Coronel Francisco Ochoa Matute e Capitão Hugo Miguel Carneiro.

Ao Chefe de Gabinete do Excelentíssimo General Comandante Geral, ao Chefe de Gabinete de Sua Excelência a Secretária Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Tenente-Coronel Velasco, da *Guardia Civil*, pela forma como, num curto espaço de tempo e numa altura em que as agendas das várias entidades estavam bastante preenchidas, conseguiram agilizar a realização das entrevistas solicitadas.

Por fim, a todos os camaradas do Curso do Estado-Maior Conjunto 2016-2017 pela amizade, disponibilidade e camaradagem, estando certo que os momentos partilhados serão para sempre recordados.



## Índice

Introdução.....	1
1. Abordagem Metodológica .....	5
1.1. Percurso Metodológico e Instrumentos de Recolha .....	6
2. Dos Direitos Fundamentais.....	8
2.1. O Estado e os Direitos Fundamentais .....	8
2.1.1. O Conceito de Estado de Direito Democrático .....	8
2.1.2. Princípios do Estado de Direito.....	9
2.1.3. O Enquadramento dos Direitos Fundamentais .....	10
2.2. O Direito à Liberdade e à Segurança .....	13
2.2.1. A Indivisibilidade do Direito à Liberdade e à Segurança.....	13
3. Das Forças de Segurança e os Direitos Fundamentais .....	15
3.1. O Dever de Proteção .....	15
3.2. Forças de Segurança e o Direito à Liberdade e à Segurança.....	16
3.2.1. A Gestão do Equilíbrio.....	16
3.3. Princípios e Limites da Atuação Policial.....	17
4. Do Terrorismo e os Direitos Fundamentais .....	20
4.1. Conceito de Terrorismo .....	20
4.2. A Discussão Atual .....	20
4.3. Linhas e Planos Estratégicos .....	22
4.3.1. A Nível Europeu.....	22
4.3.2. A Nível Nacional.....	25
4.4. Terrorismo, Atividade Policial e os Efeitos no Direito à Liberdade e à Segurança	26
4.4.1. A Importância das Informações e a Dificuldade Constitucional.....	28
4.4.2. Medidas Policiais Adotadas .....	30
5. As Restrições de Direitos na Sequência de Atentados Terroristas .....	35
5.1. O Caso dos Atentados em Paris 2015.....	35
5.2. Apresentação e Análise dos Resultados .....	39
5.2.1. Análise dos Resultados.....	41



Conclusões e Recomendações .....	45
Bibliografia.....	49

### **Índice de Anexos**

Anexo A - Medidas Legislativas Adotadas Após ENCT (Fazenda, 2017) .....	Anx A-1
Anexo B - Orientações Estratégicas Para ENCT (SSI, 2017, pp. 227-228).....	Anx B-1
Anexo C - Logotipos dos Três Níveis de Ameaça do Plano VIGIPIRATE.....	Anx C-1

### **Índice de Apêndices**

Apêndice A - Modelo de Análise .....	Apd A-1
Apêndice B - Conceito de Terrorismo.....	Apd B-1
Apêndice C - Guião da Entrevista .....	Apd C-1
Apêndice D - Perguntas e Segmentos de Resposta .....	Apd D-1
Apêndice E - Excertos das Respostas Por Entrevistado .....	Apd E-1

### **Índice de Figuras**

Figura 1 - Liberdade e Segurança.....	19
Figura 2 - Linha Temporal Principais Atentados e Medidas Legais .....	24
Figura 3 - Vítimas Mortais Decorrentes de Ataques Terroristas.....	27
Figura 4 - Ataques e Detenções Decorrentes do Terrorismo.....	27
Figura 5 - Posição de Atores .....	29
Figura 6 - Medidas da GNR Após ENCT.....	31
Figura 7 - Os Países Mais Pacíficos do Mundo.....	32
Figura 8 - Problemas Mais Importantes do País.....	33
Figura 9 - Resumo Gráfico dos Atentados de 13 de Novembro de 2015 .....	35
Figura 10 - 5 Maiores Atentados Desde 2000 nos Países da OCDE.....	37
Figura 11 - Expetativa de Ocorrência de Grande Atentado em 2017 .....	38
Figura 12 - Logotipo dos Níveis de Ameaça.....	Anx C-1

### **Índice de Tabelas**

Tabela 1 - Entrevistados .....	40
Tabela 2 - Resultados Questão 1 .....	41
Tabela 3 - Resultados Questão 2 .....	41



Tabela 4 - Resultados Questão 3 .....	42
Tabela 5 - Resultados Questão 4 .....	42
Tabela 6 - Resultados Questão 5 .....	43
Tabela 7 - Resultados Questão 6 .....	43
Tabela 8 - Modelo de Análise.....	Apd A-1
Tabela 9 - Segmentos de Resposta .....	Apd D-1



## **Resumo**

A presente investigação corresponde ao Trabalho de Final de Curso, no âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto 2016-17 e tem como objetivo analisar de que forma o equilíbrio entre o Direito à liberdade e à segurança é afetado pela atividade policial em resposta à ameaça terrorista.

Seguindo uma estratégia de investigação qualitativa, orientamos a investigação tendo em conta o enquadramento jurídico nacional, relacionando-o com a atuação policial em resposta à imprevisível ameaça do terrorismo. Para tal, o estudo foi desenvolvido com recurso a análise documental e em resultado da aplicação de entrevistas efetuadas a entidades com responsabilidades na segurança interna, ao nível estratégico, operacional e tático, bem como a entidades de países amigos.

Genericamente, concluímos que a atividade policial é significativamente influenciada pelo terrorismo aquando da ocorrência de atentados, altura em que se recorre, quase sempre de forma reativa, à implementação de medidas restritivas com assinalável impacto no equilíbrio do Direito à liberdade e à segurança. Por outro lado, perante contextos onde o risco de ameaça é moderado, os cidadãos não estão predispostos a abdicarem de direitos já consolidados ao longo do tempo em prol de uma segurança que, na sua perspetiva, não se encontra, aparentemente, colocada em causa.

## **Palavras-chave**

Direitos, Fundamentais, Segurança, Liberdade, Terrorismo, Polícias



***Abstract***

*The current investigation corresponds to the Final Project regarding the 2016-17 Joint Staff Course and aims to analyse how the balance between the right to freedom and security is affected by police activity in response to the terrorist threat.*

*Following a qualitative investigative strategy, we aimed our study in order to the national legal framework, relating it to police action in response to the unpredictable threat of terrorism. For that, the data were collected through documental analysis and also as a result from a set of interviews to entities with internal security responsibilities, at strategic, operational and tactical levels, as well as entities from friendly countries.*

*We mainly concluded that Police activity is significantly influenced by terrorism at the time of attacks, at which point the reactive use of restrictive measures with a significant impact on the balance of the right to freedom and security has been implemented. On the other hand, in contexts where the risk of threat is moderate citizens are not predisposed to relinquish rights already consolidated over time in favour of a security that, in their view, is not appears to have been called into question.*

***Keywords***

*Rights, Fundamental, Security, Freedom, Terrorism, Police*



### Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AR	Assembleia da República
CACDLG	Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
CEMC	Curso de Estado Maior-Conjunto
CEPOL	Academia Europeia de Polícia
CFSIRP	Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa
CNPD	Comissão Nacional de Proteção de Dados
CRP	Constituição da República Portuguesa
CUE	Conselho da União Europeia
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
ENCT	Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo
EES	Estratégia Europeia de Segurança
ESIUE	Estratégia de Segurança Interna da União Europeia
EI	Estado Islâmico
EUA	Estados Unidos da América
EUROJUST	Unidade de Cooperação Judicial
EUROPOL	Serviço Europeu de Polícia
FFAA	Forças Armadas
FSeg	Forças de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
IUM	Instituto Universitário Militar
LSI	Lei de Segurança Interna
NEP	Norma de Execução Permanente
N.º	Número
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCOT	Observatório de Segurança Criminalidade Organizada e Terrorismo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PART	<i>Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme</i>
PCM	Presidência do Conselho de Ministros



PJ	Polícia Judiciária
PSP	Polícia de Segurança Pública
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
RTP3	Rádio e Televisão de Portugal 3
SI	Segurança Interna
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SSI	Sistema de Segurança Interna
UCAT	Unidade de Coordenação Antiterrorismo
UE	União Europeia
UNE	Unidade Nacional EUROPOL
USA PATRIOT	<i>Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism</i>



## **Introdução**

Tratando-se Portugal, nos termos do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) de “ um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas e no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais...”, atribui, de forma acentuada, especial relevo aos direitos fundamentais, fazendo constar uma lista exaustiva de direitos logo na parte I da Constituição.

É neste enquadramento e multiplicidade de direitos fundamentais que se encontra previsto, no artigo 27.º da CRP, o Direito à liberdade e à segurança enquanto direitos fundamentais, sendo absolutamente essencial a garantia do equilíbrio entre os mesmos tendo em vista a prossecução dos fins do Estado e o bem-estar dos seus cidadãos.

O atual contexto internacional, marcado por uma significativa alteração do quadro de ameaças, e por sociedades de multiriscos, de onde sobressai a ameaça do terrorismo, impõe uma permanente e obrigatória redefinição da missão das polícias, tendo em vista a salvaguarda dos bens nacionais em alinhamento com os interesses do mundo (Lourenço, et al., 2015, p.36), tornando a gestão do equilíbrio liberdade e segurança numa atividade de elevada complexidade para as Forças de Segurança (FSeg).

Esta complexa e imprevisível ameaça, leva-nos a perspetivar a possibilidade deste fenómeno ter implicações na atividade e eficácia policial, com significativo impacto nos direitos fundamentais, podendo levar a uma acentuada restrição de direitos, liberdades e garantias em prol de uma segurança individual e coletiva.

Perante esta realidade, consideramos que, analisar a forma como o equilíbrio do Direito à liberdade e à segurança é afetado pela atividade policial em resposta à ameaça do terrorismo, é uma abordagem de elevada atualidade, incontornável e cuja discussão é absolutamente essencial pois o Estado, responsável pela garantia dos direitos fundamentais, poderá ser obrigado a impor medidas restritivas da liberdade dos cidadãos tendo em vista assegurar o direito à segurança constitucionalmente previsto, à semelhança do que já acontece em vários países europeus.

Destarte, entendemos que, para além do interesse que o tema desperta no investigador, o mesmo será também pertinente para as organizações que, em Portugal, detêm responsabilidades no domínio da segurança, dada a linha de investigação adotada. Por forma a acrescentar valor ao nosso estudo iremos proceder à observação do contexto securitário de um país que tem vindo a enfrentar situações concretas de atentados terroristas, como França,



o que permitirá verificar objetivamente uma realidade complexa onde o terrorismo tem, de forma acentuada, influenciado a atividade das FSeg, com implicações diretas nos direitos fundamentais dos seus cidadãos, possibilitando-nos assim perceber o “caminho” que poderá ter de vir a ser percorrido em Portugal.

Para esse efeito definimos como objeto do nosso estudo o Direito à liberdade e à segurança, afigurando-se essencial, face à abrangência do tema e conforme refere Hernandez Sampieri (2003 cit. por Santos, et al., 2016, p. 44), efetuar a sua delimitação, evitando-se assim a dispersão do tema em investigação. Para tal, e tendo em conta as restrições do número de páginas e limitações de tempo para desenvolver o trabalho, delimitamos o estudo, no domínio do conteúdo, à análise ao Direito à liberdade e à segurança, previsto no artigo 27.º da CRP, delimitando ainda, neste domínio, à análise da ameaça do terrorismo e às medidas implementadas pela Guarda Nacional Republicana (GNR). No domínio do espaço delimitamos ao território nacional, ainda que para tal, recorreremos a uma observação através de uma “lente” distinta, com recurso à observação do caso francês.

O objetivo geral da nossa investigação é analisar de que forma o equilíbrio entre o Direito à liberdade e à segurança é afetado pela atividade policial em resposta à ameaça terrorista. Para o atingir, definimos os seguintes Objetivos Específicos (OE):

- OE1: Analisar o enquadramento e relação entre Direito à liberdade e Direito à segurança;
- OE2: Identificar os princípios e limites da atuação das polícias;
- OE3: Identificar qual a estratégia nacional para o combate ao terrorismo;
- OE4: Identificar as medidas de segurança adotadas perante a ameaça terrorista e suas implicações no Direito à liberdade e à segurança.

Deste enquadramento, deduzimos a nossa Questão Central (QC): “De que forma o equilíbrio entre o Direito à liberdade e à segurança é afetado pela atividade policial em resposta à ameaça terrorista?” A ela associada temos as seguintes Questões Derivadas (QD):

- QD1: Qual o enquadramento e relação entre Direito à liberdade e Direito à segurança?
- QD2: Quais os princípios e limites da atuação das polícias?
- QD3: Qual a estratégia nacional para o combate ao terrorismo?
- QD4: Quais as medidas de segurança adotadas perante a ameaça terrorista e suas implicações no Direito à liberdade e à segurança?



A investigação desenvolveu-se em torno da QC e das QD levantadas, as quais ditaram os passos a desenvolver, tendo sido utilizada uma estratégia qualitativa, de natureza essencialmente descritiva, procurando, a partir dos dados, construir uma teoria explicativa que responda à QC elaborada.

Recorremos à análise do caso francês, na sequência dos atentados de Paris, em 2015, por forma a percebermos quais as medidas de segurança adotadas e implementadas pelas FSeg e suas implicações no Direito à liberdade e à segurança. O recurso à análise do caso francês explica-se pela nossa intenção de desenvolver um estudo que não se consubstancie numa mera análise teórico/jurídica, procurando assim confrontar a componente teórica do mesmo com uma realidade operacional, num contexto de resposta a atentados terroristas.

Assim, é nossa expectativa que, conjugando a análise do enquadramento nacional com a verificação do impacto de um atentado terrorista num Estado de direito democrático, possa ser possível desenvolver um trabalho diferenciador e verdadeiramente ajustado a uma complexa e atual realidade securitária.

Quanto às técnicas de recolha de dados, para além da análise documental de vários autores de referência, realizámos entrevistas semiestruturadas (Cfr. Guião, em Apêndice C), a um número reduzido de entidades que nos possibilitou a recolha dos elementos necessários e complementares para o desenvolvimento do nosso estudo, tendo sido nossa preocupação recolher uma perceção dos níveis de decisão estratégico, operacional e tático.

Por fim, tendo em vista uma organização lógica do nosso trabalho, estruturamos o mesmo, para além do primeiro capítulo respeitante às questões metodológicas associadas à investigação, em quatro capítulos. No segundo capítulo, designado de “Dos Direitos Fundamentais”, será efetuado o enquadramento jurídico dos direitos fundamentais, em especial o Direito à liberdade e segurança e os princípios do Estado de direito, com o objetivo de identificar e contextualizar, no âmbito do presente estudo, o quadro jurídico em vigor e perceber a relação entre Direito à liberdade e à segurança. No terceiro capítulo, “Das Forças de Segurança e os Direitos Fundamentais”, procuraremos situar o papel das FSeg nos direitos fundamentais, analisando os princípios e limites à sua atuação, com objetivo de precisar os mesmos relacionando-os com o enquadramento jurídico identificado no capítulo anterior. No quarto capítulo, “Do terrorismo e os Direitos Fundamentais”, pretendemos enquadrar de forma sintética o terrorismo e suas estratégias, efetuando a análise da sua relação com o Direito à liberdade e segurança, procurando perceber as dificuldades resultantes da implementação de medidas que possam conflitar com os direitos fundamentais



constitucionalmente previstos, por forma a que no quinto capítulo, “As Restrições de Direitos na Sequência de Atentados Terroristas”, observarmos, através do caso francês e da análise às entrevistas realizadas, o impacto dos atentados terroristas na atuação policial e, conseqüentemente, no Direito à liberdade e à segurança, terminando com a apresentação das conclusões e recomendações.

Conscientes que alguma da informação relacionada com os atentados de Paris e com as medidas adotadas na luta contra o terrorismo têm caráter classificado, tornando-se uma limitação ao presente estudo, estamos convencidos que, ainda assim, esta distinta abordagem será uma mais valia podendo vir a constituir um bom ponto de partida para futuras investigações numa temática de elevada atualidade, sensibilidade e pertinência para os cidadãos.



## 1. Abordagem Metodológica

A abordagem metodológica da nossa investigação seguiu, genericamente, as disposições constantes no caderno “Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação”, elaborado e publicado pelo Instituto Universitário Militar (IUM), em janeiro de 2016, bem como o disposto na Norma de Execução Permanente (NEP) Académica n.º 010, de setembro de 2015. Foram ainda considerados, no apoio ao presente trabalho, os conteúdos da publicação “*Social Research Methods*”, de Alan Bryman.

Nesta linha recorreremos a uma estratégia de investigação qualitativa, de natureza descritiva, com a finalidade de obtermos uma teoria que responda à nossa QC definida, com base nos elementos que foram recolhidos e analisados no decorrer da investigação.

Considerando a pertinência do tema em estudo tornou-se desde logo essencial conhecer qual o estado da arte, identificando outros trabalhos já desenvolvidos sobre a mesma temática, bem como procedendo a uma revisão bibliográfica com recurso à pesquisa de publicações de autores de renome, evitando-se assim uma investigação desnecessária e inconsequente (Santos, et al., 2016, p. 45).

Desta forma, destacamos a obra de Nabais (2007) “Por uma Liberdade com Responsabilidade” na qual são efetuadas reflexões e críticas sobre os direitos fundamentais, abordando ainda qual o custo dos direitos, afirmando até o autor que (2007, p. 103) “não constitui novidade para ninguém que o universo dos direitos fundamentais se tem alargado e complexizado de tal modo que parece rumar mesmo ao infinito”.

Não podemos também deixar de elencar a publicação de Canotilho (2008), “Estudo Sobre Direitos Fundamentais” na qual se encontram compilados diversos temas relacionados com os direitos fundamentais dos quais se destaca um subcapítulo com especial interesse para a nossa investigação: “Terrorismo e Direitos Fundamentais”.

Na componente jurídica do trabalho recorreremos também a outros autores cuja consulta se impunha obrigatória, dada a importância das suas obras, de onde ressalta Gouveia (2014) com os “Manuais de Direito Constitucional, Volumes I e II”, nos quais se encontra desenvolvido de forma minuciosa a caracterização dos direitos fundamentais no sistema jurídico nacional, bem como o recurso à CRP anotada de Canotilho e Moreira, volumes I e II (2014).

No que respeita à análise do terrorismo e suas implicações no Direito à liberdade e segurança recorreremos, maioritariamente, a publicações estrangeiras identificando a obra de Meisels (2008), “*The Trouble With Terror – Liberty, Security, and The Response to*



*Terrorism*”, como uma das obras de referência que visa perceber em que medida a ameaça terrorista leva a uma alteração do comportamento das polícias e sua atividade, implicando uma consequente diminuição da liberdade como um preço a pagar pela segurança.

De relevar também a obra de Northouse (2006) “*Protecting What Matters – Technology, Security, and Liberty since 9/11*” na qual é abordada duas linhas de pensamento distintas, uma caracterizada por colocar a segurança em primeiro lugar admitindo a alteração constitucional para fazer face ao terrorismo, e outra onde prevalece o direito à liberdade, sob pena de o terrorismo atingir os seus verdadeiros propósitos.

Ainda quanto ao estado da arte identificamos vários trabalhos de investigação já desenvolvidos, destacando, desde logo, o facto do tema dos Direitos Fundamentais e Direito dos Cidadãos à Segurança, em concreto, já ter sido objeto de estudo por Ferreira (2014), durante o Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC) 2013/2014. Essa investigação teve como objetivo principal compreender de que forma a aplicabilidade do direito à segurança poderia afetar o direito à liberdade dos cidadãos tendo o autor concluído que estes dois direitos são indissociáveis e carecem de um permanente equilíbrio entre os mesmos. Outro autor que direcionou a sua investigação para o estudo dos direitos fundamentais foi Portela (2007), onde foi efetuada uma análise comparada da legislação antiterrorista de vários países e seu impacto nos direitos fundamentais. Por fim destacamos o trabalho realizado por Fernandes (2011) “O Direito Penal do Inimigo: Reconfiguração do Estado de Direito”, no qual é abordada a relação entre a necessidade da garantia da paz e da segurança com os direitos, liberdades e garantias previstos na CRP.

O facto de já existir um trabalho de investigação com o tema exatamente igual ao que nos foi atribuído torna esta investigação um desafio acrescido, procurando nós efetuarmos uma abordagem inovadora e distinta que possa contribuir para um acréscimo do conhecimento científico numa temática de elevada atualidade e interesse generalizado, razão pelo que introduzimos o fenómeno do terrorismo no desenvolvimento do nosso estudo.

### **1.1. Percurso Metodológico e Instrumentos de Recolha**

Na definição do nosso percurso metodológico tivemos presente que “a utilização do método científico na realização de trabalhos de investigação apresenta diversas vantagens. De entre estas destacam-se: a sistematização dos dados, a credibilidade dos resultados e a aceitabilidade pela comunidade científica” (Santos, et al., 2016, p. 14).

Desta forma o nosso percurso iniciou-se pela decisiva fase exploratória, através da qual procuramos conhecer o “estado da arte”, efetuando uma revisão bibliográfica com



recurso a literatura especializada na temática em estudo, a qual veio a tornar-se fundamental na definição dos objetivos e formulação das questões, assumindo-se como peça absolutamente essencial no desenvolvimento da nossa investigação.

Durante a fase analítica, além de efetuarmos uma análise documental com recurso a bibliografia nacional e internacional, realizamos entrevistas semiestruturadas a entidades com responsabilidades no domínio da segurança, ao nível estratégico, operacional e tático, procurando assim obter uma perceção dos vários níveis envolvidos, recolhendo informação não disponível noutras fontes (Santos, et al., 2016, p. 85). Estes elementos funcionam como um complemento à informação obtida e ao nosso caso alvo de estudo, não sendo nossa intenção, face à reduzida dimensão da amostra, generalizar a partir dos resultados alcançados.

Após a recolha dos dados procedemos à análise dos mesmos, tendo para o efeito recorrido às cinco etapas definidas por Guerra (Guerra, 2006, pp. 69-86 cit. por Santos, et al., 2016, p. 121): transcrição, leitura, construção de sinopses, análise descritiva e análise interpretativa.

Por último, após a análise e avaliação dos resultados alcançados, terminamos com as nossas conclusões e recomendações resultantes da investigação por nós desenvolvida.



## 2. Dos Direitos Fundamentais

### 2.1. O Estado e os Direitos Fundamentais

#### 2.1.1. O Conceito de Estado de Direito Democrático

O conceito de Estado de Direito foi alvo de uma significativa evolução ao longo dos tempos, tendo o mesmo surgido no século XIX através do germânico Robert Von Mohl, com o objetivo de fazer face à arbitrariedade do poder monárquico absoluto, sendo consubstanciado no seguinte: “compreendia a limitação jurídica do poder público segundo um conjunto de regras que se impunham externamente ao próprio Estado” (Gouveia, 2013b, p. 698).

Desde esse período até aos dias de hoje o conceito de Estado de Direito foi evoluindo em consonância com as normas constitucionais existentes, tendo sempre por base o princípio de que o Estado terá sempre de se submeter ao direito, eliminando assim a arbitrariedade na sua atuação (Gouveia, 2013b, p. 699). Em suma o Estado subordina-se à constituição, conforme constante no n.º 2 do artigo 3.º da CRP.

É neste alinhamento que surgem a dimensão material e normativa do Estado de Direito, visando a proteção dos cidadãos e regulação da relação entre Estado/cidadão, afigurando-se como essencial ter em consideração que o princípio básico do Estado de Direito, “assenta num pluralismo de elementos que concretizam a ideia geral de que o poder público está submetido a regras que disciplinam a sua atuação, a qual está limitada por padrões que não podem ser voluntaristicamente manipulados pelo próprio poder público” (Gouveia, 2013b, p.700).

De acordo com o disposto no artigo 2.º da CRP, “a República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”. Assim, o Estado de direito democrático é “integrador de um amplo conjunto de regras e princípios dispersos pelo texto constitucional, que densificam a ideia de sujeição do poder a princípios e regras jurídicas, garantindo aos cidadãos liberdade, igualdade e segurança” (Canotilho e Moreira, 2014a, p. 205).

Destarte, é uma tarefa fundamental do Estado, nos termos do artigo 9.º alínea b) da Constituição “garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático”, podendo-se assim concluir que ao Estado, enquanto Estado



de direito democrático, incumbe “não apenas respeitar os direitos, liberdades e garantias, mas também garantir a sua efetivação” (Canotilho e Moreira, 2014a, p. 208). Em alinhamento com esta ideia também refere Miranda (1999, p. 107) que ao Estado não cabe apenas enumerar, definir, explicitar, assegurar só por si direitos fundamentais, exigindo-se sim que promova e garanta a sua efetiva aplicação.

É neste enquadramento que o Estado desenvolve a sua atuação tendo em vista garantir a máxima liberdade, sabendo que a mesma só é passível de ser atingida dentro de uma esfera de necessária segurança.

### 2.1.2. Princípios do Estado de Direito

A evolução histórica do Estado de Direito leva-nos a considerar a existência dos seguintes princípios que o materializam: o princípio da dignidade da pessoa humana; o princípio da juridicidade e da constitucionalidade; o princípio da separação de poderes; o princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança; o princípio da igualdade; e o princípio da proporcionalidade (Gouveia, 2013b, p. 703). Para efeitos do nosso trabalho iremos dar especial destaque ao princípio da proporcionalidade, na medida em que, segundo Canotilho (2003, p. 272), o seu campo de aplicação mais importante é o da restrição dos direitos, liberdades e garantias por atos dos poderes públicos.

Na aplicação deste princípio a grande questão que deverá sempre ser colocada é se o resultado obtido com uma qualquer intervenção é proporcional à carga coativa da mesma (Canotilho, 2003, p. 270). No fundo estamos perante uma equação de meios e fins, através da qual se torna necessária uma avaliação sobre se os meios utilizados são ou não desproporcionados quanto aos fins a atingir.

Conforme refere Gouveia (2013b, p. 743) “o princípio da proporcionalidade assenta numa limitação material interna à atuação jurídica-pública”, sendo o elemento decisivo do Estado de Direito. Este princípio desdobra-se em três subprincípios: princípio da adequação, princípio da exigibilidade e o princípio da proporcionalidade em sentido restrito (Canotilho e Moreira, 2014a, p. 392).

Desta forma, no desenvolvimento de uma medida terá de considerar-se a adequação da mesma face ao fim a que se pretende alcançar, supondo-se sempre a existência de um bem jurídico protegido e de uma circunstância que imponha intervenção ou decisão (Miranda, 1999, p. 127). Quanto à avaliação da exigibilidade, terá de fazer-se um juízo relativamente à sua indispensabilidade, equacionando se os fins a alcançar não poderiam ser obtidos por outros meios menos onerosos para os direitos, liberdades e garantias. Por fim,



no que diz respeito à proporcionalidade em sentido restrito, importa garantir o equilíbrio entre os custos a suportar e os benefícios a atingir, perante uma medida já considerada adequada e necessária.

Conforme o n.º 2 do artigo 266.º da CRP os órgãos e agentes administrativos devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelo princípio da proporcionalidade, ficando claro que a Administração, conforme refere Canotilho e Moreira (2014b, p. 801), “deverá prosseguir os fins legais, os interesses públicos segundo o princípio da “justa medida”, adotando, dentre as medidas necessárias e adequadas para atingir esses fins e prosseguir esses interesses, aquelas que impliquem menos gravames, sacrifícios ou perturbações à posição jurídica dos administrados”.

Assim, facilmente se constata que o princípio da proporcionalidade, também conhecido por princípio da proibição do excesso, aplica-se a todos os atos dos poderes públicos, vinculando o legislador e toda a administração, por forma a evitar ações desmedidas na esfera jurídica dos cidadãos (Canotilho, 2003, p. 273).

No âmbito da presente investigação este é um ponto absolutamente basilar, pois é a verdadeira questão a equacionar no balanceamento do direito à liberdade e direito à segurança, verificando-se que a implementação de qualquer medida de segurança que possa restringir um direito fundamental é uma tarefa de elevada complexidade, pelo enquadramento jurídico associado à sua efetivação.

De facto, assegurar que os meios utilizados para garantir a segurança dos cidadãos obedecem ao princípio da proporcionalidade, sendo como tal adequados, necessários e racionais, é uma tarefa obrigatória e necessária, mas de elevada sensibilidade, até porque facilmente poderemos estar a considerar mecanismos restritivos que colocam em causa, em parte, outros direitos fundamentais como seja o direito à liberdade dos cidadãos.

### 2.1.3. O Enquadramento dos Direitos Fundamentais

Importa desde logo ter em consideração que a CRP prevê a existência de uma lista exaustiva e diversificada de direitos fundamentais, os quais se distribuem por 68 artigos agrupados em três títulos, e têm como objetivo a proteção jurídica da pessoa/cidadão. Contudo, tal proteção não é apenas conseguida através do recurso a este ramo jurídico sendo a mesma também obtida através do direito penal, direito internacional público, direito da União Europeia (UE) ou direito civil (Gouveia, 2013b, p. 913).

A diversidade e multiplicação de direitos fundamentais é de tal ordem que alguns autores alertam para o risco da sua banalização e vulgarização, podendo-se incorrer na



situação de não ser possível distinguir de entre os direitos fundamentais, aqueles que são verdadeiramente fundamentais (Nabais, 2007, p. 103).

Esta ideia encontra-se também bem patente em Canotilho (1999, p. 1310 cit. por Ferreira, 2014, p.17) quando refere que hoje vivemos num “estado constitucional de direitos fundamentais” e numa “sociedade civil de direitos fundamentais”, reconhecendo assim que a evolução constitucional assumiu contornos de tal forma elevados, que pode inclusivamente ser contraproducente para os cidadãos.

Os direitos fundamentais, tais como os conhecemos hoje, foram alvo de uma significativa evolução histórica tendo sido marcados por três principais períodos decisivos: período liberal, período social e período cultural.

Relativamente ao período liberal podemos afirmar que se tratou do período que teve na génese dos direitos fundamentais, durante o qual foram definidos um conjunto de normas que visavam a defesa do cidadão perante o poder público, tendo sido também marcada pelo estabelecimento de garantias no âmbito penal e processual-penal. Numa segunda fase surgiu o período social, sendo caracterizado pelo estabelecimento da segunda geração de direitos fundamentais. Foi nesta fase que foram introduzidos os direitos de natureza social, alargando-se os fins do Estado tendo sido estabelecidos os direitos de proteção social, assumindo o Estado como um prestador de serviços (Gouveia, 2013b, p. 928). Por fim chegamos ao período cultural, responsável pela terceira geração de direitos fundamentais, sendo os mesmos marcados por direitos de múltiplos quadrantes que vão desde as questões ambientais, passando pela investigação científica em matéria de manipulação genética, ou mesmo pela representação das singularidades culturais dos povos, bem como dos direitos dos grupos minoritários (Gouveia, 2013b, p. 929).

Esta evolução dos direitos fundamentais tratou-se de uma evolução cumulativa, pois à medida em que as várias gerações de direitos fundamentais foram surgindo os direitos fundamentais já previstos não foram abandonados, mas sim adicionados aos mais recentes até chegarmos à situação atual, caracterizada por uma diversidade de direitos fundamentais, conforme anteriormente já mencionado.

Contudo, também os direitos fundamentais estão sujeitos a regras, quer sejam regras comuns ou regras específicas. De facto, existem regras comuns a todos os direitos fundamentais, previstos no título I da parte I da CRP, destacando-se, de entre outros, os princípios da universalidade, da igualdade e da proteção jurídica (Miranda, 1999, p. 87). Quanto às regras específicas, aplicável aos direitos, liberdades e garantias, destacamos o



disposto nos artigos 18.º e 19 da CRP por tratarem-se de artigos de capital importância para uma correta compreensão da nossa investigação.

Da leitura do artigo 18.º da CRP podemos verificar que “os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas” apenas podendo esses direitos serem restringidos “nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”. Mais refere o artigo 19.º da CRP que “os órgãos de soberania não podem, conjunta ou separadamente, suspender o exercício dos direitos, liberdades e garantias, salvo em caso de estado de sítio ou de estado de emergência, declarados na forma prevista na Constituição”, sendo que o estado de emergência só poderá ser declarado em caso de “agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática”.

Verificamos assim a complexidade do processo associado a qualquer alteração de direitos fundamentais constitucionalmente previstos, quer seja restrição ou suspensão, apenas sendo passível de tal ocorrer nos termos previstos na Constituição e tendo em vista a salvaguarda de outro direito fundamental.

Torna-se, desta forma, pertinente distinguir o conceito de restrição e de suspensão. Enquanto a restrição tem um carácter permanente e afeta parcialmente um determinado direito, a suspensão tem um carácter transitório e “apaga” por completo, durante um determinado período, certo direito (Miranda, 1999, p. 156). Importa ter bem presente que quer a restrição, quer a suspensão de direitos fundamentais têm um carácter muito excepcional, razão pelo que a declaração do estado de exceção está rodeada pela Constituição de um pormenorizado conjunto de cautelas, que visam reduzir as possibilidades da sua utilização indevida ou abusiva (Canotilho e Moreira, 2014a, p. 400).

Esta é a questão de capital pertinência para o nosso estudo, pois será neste enquadramento jurídico que teremos de verificar qual a implicação da ameaça terrorista na atividade policial e, conseqüentemente, nos direitos fundamentais, em especial no direito à liberdade e à segurança, sabendo nós, desde já, que o direito à liberdade só poderá ser afetado em observância ao disposto na Constituição e na salvaguarda de outro direito fundamental, que poderá, contudo, ser o direito à segurança.



## 2.2. O Direito à Liberdade e à Segurança

### 2.2.1. A Indivisibilidade do Direito à Liberdade e à Segurança

O Direito à liberdade e à segurança, enquanto direito fundamental, encontra-se consagrado no artigo 27.º da CRP o que nos leva a explorar a intenção do legislador em integrar no mesmo artigo estes dois direitos.

Antes de mais torna-se fundamental contextualizar o conceito de direito à liberdade sendo por nós adotada a definição de Canotilho e Moreira (2014a, p. 478) na qual é considerado que o direito à liberdade é “direito à liberdade física, à liberdade de movimentos, ou seja, direito de não ser detido, aprisionado, ou impedido de se movimentar”. Mais referem que “o direito à liberdade engloba os seguintes subdireitos: direito de não ser detido ou preso pelas autoridades públicas, salvo nos casos previstos na lei; direito de não ser aprisionado ou fisicamente impedido ou constrangido por parte de outrem; direito à proteção do Estado contra os atentados de outrem à própria liberdade” (2014a, p. 478).

Contudo, o direito à liberdade não é um direito absoluto, pois tratando-se de um direito fundamental integrante da categoria dos “direitos, liberdades e garantias” está sujeito às restrições previstas na Constituição, restrições essas que deverão limitar-se ao necessário para proteger outros direitos constitucionalmente previstos (Canotilho e Moreira, 2014a, p. 479).

Quanto ao conceito de direito à segurança podemos afirmar que significa, em termos gerais, a garantia de exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças ou agressões. Poderemos ainda reforçar que o direito à segurança contempla, neste contexto, cumulativamente, duas dimensões: “o direito de defesa perante agressões dos poderes públicos e o direito de proteção conferido pelos poderes públicos contra agressões ou ameaças de outrem” (Canotilho e Moreira, 1993, p. 184). Estas duas dimensões são designadas de dimensão negativa e positiva, respetivamente (Clemente, 2015, p. 45).

Segundo Clemente (2015, p. 47) “a relação entre a liberdade e a segurança não se compatibiliza na conceção redutora ou ilimitada das garantias individuais. A harmonização entre liberdade e segurança é a liberdade de cada cidadão face à segurança dos outros, quer dizer, a segurança de cada cidadão face à liberdade dos demais, o que evita a opressão de cada um em nome dos restantes direitos ou da segurança coletiva”. Em alinhamento com esta ideia refere Miranda (2003, p. 650) que não há liberdades absolutas, sendo a liberdade, pelo menos, limitada pela necessidade de assegurar as liberdades dos outros. Esta ideia está também expressamente consagrada no n.º 2 do artigo 29.º da Declaração Universal dos



Direitos do Homem (DUDH), Declaração esta parte integrante do ordenamento jurídico português por força do n.º 2 do artigo 16.º da CRP.

Esta é uma relação de gestão difícil, conforme já considerava o então Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues (1998, p. 45), admitindo que a liberdade suscita dificuldades de harmonização com a garantia da segurança, sendo um objetivo principal da democracia, a interdependência dos dois conceitos.

Conforme refere Teixeira (2002, p. 10 cit. por Ferreira, 2014, p.30), “Sem Segurança não há desenvolvimento económico. Sem Segurança não há Democracia. Porque contrariamente a um pensamento tradicional que defendia que mais segurança era igual a menos liberdade é claro, hoje, que a segurança é um factor da liberdade. A Segurança é condição de liberdade como a liberdade é condição da democracia”.

Destarte, segundo Clemente (2015, p. 9) “a primeira das liberdades do cidadão é a segurança”, sendo que a segurança expressa a liberdade de cada um face aos demais e exprime-se na prevenção, e se necessário na contenção de uma ameaça. Refere ainda este autor que “o direito à segurança forma um par com o direito à liberdade – não há segurança dissociada da liberdade.” (2015, p. 34).

O facto de o legislador ter enquadrado na CRP o direito à liberdade e à segurança num só artigo é, desde logo, revelador da obrigatória dependência e relação entre os mesmos, impondo-se um necessário equilíbrio entre eles por forma a que os dois sejam garantidos em total plenitude e harmonia. Ainda assim, é inquestionável a existência de uma antinomia entre os dois direitos, levando a que o desenvolvimento de um possa implicar a atrofia do outro (Pereira, 2004, p. 38).

Este enquadramento é importante para a nossa investigação, na medida em que nos permite perceber que o direito à liberdade, não sendo um direito absoluto, é suscetível de ser restringido em prol de uma segurança que é vital para o usufruto da própria liberdade.



### **3. Das Forças de Segurança e os Direitos Fundamentais**

#### **3.1. O Dever de Proteção**

Ao enquadrarmos e relacionarmos as FSeg com os direitos fundamentais, estaremos essencialmente a analisar a dimensão positiva dos direitos em estudo, na medida em que estará em causa o direito de proteção conferido pelos poderes públicos aos cidadãos contra agressões ou ameaças de terceiros. Conforme foi possível verificar no capítulo anterior, esta proteção é uma incumbência do Estado sendo, segundo Sampaio (2012, p. 93), uma “consequência primária da atribuição ao Estado do monopólio da utilização da força que garante a existência da sociedade enquanto ordem de paz, onde a autodefesa dos particulares é, em princípio, vedada”.

A existência de um Estado incapaz de garantir a ordem democrática, os direitos dos cidadãos e a sua própria segurança não teria razão de existir, motivo pelo que o Estado de direito democrático dispõe de um sistema de segurança interna, legalmente consagrado e regulado, tendo em vista a salvaguarda dos direitos dos cidadãos, procurando sempre o necessário equilíbrio entre o binómio segurança e liberdade.

Podemos desta forma perceber que o Estado tem de garantir a proteção dos seus cidadãos contra agressões, tratando-se assim de um dever e uma sua obrigação, levada a cabo pelas FSeg nos termos do artigo 272.º da CRP onde se encontra expressamente previsto que a polícia tem por funções defender os direitos dos cidadãos, o que naturalmente deverá ser articulado com o direito à segurança (Canotilho e Moreira, 2014b, p. 859). Verificamos assim uma obrigação de proteção pública dos direitos fundamentais que impõem à polícia a obrigação de atuar (Sampaio, 2012, p. 117).

Destarte, e tendo em conta o dever de proteção, as atuações das FSeg não são apenas ações limitadoras, tendo de ser um meio de proteção de direitos fundamentais. Podemos assim referir que, o direito à atuação policial é um direito fundamental que serve para proteger outros direitos fundamentais do cidadão (Sampaio, 2012, p. 118). Desta forma os direitos fundamentais não consubstanciam apenas os limites à atividade policial, constituindo-se sim como um dos fins da função policial.

De facto, conforme se retira das Leis Orgânicas da GNR<sup>1</sup> e da Polícia de Segurança Pública<sup>2</sup> (PSP), uma das suas atribuições é “garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o

---

<sup>1</sup> Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro

<sup>2</sup> Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto



pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito” sendo sua missão assegurar a legalidade democrática e garantir os direitos dos cidadãos nos termos da CRP e da lei.

Como tal, torna-se relevante, no âmbito do presente trabalho, salientar que perante um perigo de violação de direitos fundamentais dos cidadãos, nomeadamente quando possa estar em causa a sua segurança, o Estado, através das suas polícias, não só pode intervir como tem a obrigatoriedade de o fazer, sendo este um interesse legalmente protegido do titular do direito fundamental em causa.

## **3.2. Forças de Segurança e o Direito à Liberdade e à Segurança**

### **3.2.1. A Gestão do Equilíbrio**

O dever de proteção policial analisado anteriormente, e a obrigatoriedade de garantir a segurança dos cidadãos, nunca poderá ser justificação para qualquer violação do normativo legal referente aos direitos fundamentais, ainda que seja reconhecido que a necessária articulação entre liberdade e segurança é cada vez mais uma tarefa de grande complexidade para o Estado e suas polícias (Sampaio, 2012, p. 121).

O direito à liberdade levanta dificuldades de harmonização sempre sensíveis na articulação com a segurança, contudo, é indiscutível que a interação entre liberdade e segurança é um objetivo basilar de qualquer Estado de direito democrático como é o português.

É desta forma que se impõe às FSeg um esforço acrescido para garantir o direito à segurança sem violar o direito à liberdade, exigindo-se uma constante adaptação à realidade em busca de uma intervenção eficaz, sem, contudo, colocarem em causa os direitos, liberdades e garantias previstos na lei.

É neste complexo quadro jurídico que se desenvolve a atividade policial, uma vez que se por um lado os seus atos de polícia podem ser atos potencialmente lesivos dos direitos fundamentais, por outro, têm por medida o imprescindível para assegurar o interesse público em causa, sacrificando ao mínimo os direitos dos cidadãos e sempre no estrito cumprimento dos normativos legais em vigor.

Conforme referido pelo então Comandante Geral da GNR, General Viegas (1998, p. 198), no seminário internacional sobre Direitos Humanos e Eficácia Policial, “cabe ao Estado encontrar o ponto de equilíbrio entre a responsabilidade de garantir a liberdade dos cidadãos e, simultaneamente, a sua segurança, sem contudo beliscar o exercício dos demais direitos fundamentais. É uma tarefa de extrema complexidade, especialmente para as FSeg,



pois cabe aos seus agentes conduzir as diligências de autoridade, precisamente aquelas mais suscetíveis de ferirem os direitos fundamentais e, concomitantemente, garantir a inviolabilidade desses direitos”.

Considerando a manutenção do atual quadro constitucional, associado ao surgimento de desafios globais, riscos, ameaças e incertezas múltiplas e inquietantes (Lourenço, et al., 2015, p. 13), leva-nos a colocar a possibilidade deste complexo contexto securitário ter naturais implicações no equilíbrio do binómio liberdade e segurança, sendo uma relação em que de um lado está a liberdade do indivíduo e do outro a segurança do mesmo e do próprio Estado.

### 3.3. Princípios e Limites da Atuação Policial

Importa desde logo relevar que, conforme previsto no n.º 2 do artigo 272.º da CRP, a prevenção de crimes só pode fazer-se com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, estando sempre a atuação das polícias sujeita aos princípios da tipicidade legal e da proibição do excesso.

Dos princípios acima mencionados verificamos que a atuação policial encontra-se subjugada ao definido na lei, princípio da tipicidade legal, não devendo essa atuação ser utilizada para além do estritamente necessário tendo de obedecer aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade, assumindo a proporcionalidade uma capital importância, ao ponto de ser considerado por alguns autores que “O direito é proporção” (Miranda, 2012, p. 312).

Contudo, esta interpretação não é de todo consensual. Conforme refere Silva (Silva, 1993, cit. por Sampaio, 2012, p. 127) verifica-se uma “impossibilidade de previsão legal das múltiplas situações da vida e da infinidade de circunstâncias em que a polícia tem de intervir”. Nesta linha também Sérvulo Correia defende que “a pluralidade ilimitada de circunstâncias em que os perigos para os interesses públicos exigem ações preventivas por parte da Administração não se compadece com a exigência de uma tipificação normativa de todas as possíveis condutas” (Correia, cit. por Sampaio, 2012, p. 128). Como oposição podemos elencar a posição de Moreira e Canotilho (2014b, p. 860) os quais consideram que todos os atos de polícia têm, não só de ter um fundamento necessário na lei, como as medidas individualizadas devem estar definidas na lei.

Desde logo, face a estas distintas interpretações sobre a mesma matéria, facilmente se percebe a dificuldade da atuação policial em cada momento e perante imprevisíveis e rápidas



situações que ocorrem a qualquer hora, as quais exigem uma resposta imediata e em conformidade com os normativos legais em vigor.

De elevada pertinência para a nossa investigação é também o disposto no n.º 3 do artigo 272º onde se encontra expressamente previsto que a atuação policial na prevenção dos crimes só pode fazer-se em respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, tendo esse trabalho ser desenvolvido em observância pelo disposto na Constituição ou na lei (Canotilho e Moreira, 2014b, p. 861).

O surgimento de novas e complexas ameaças, aliado ao dever de proteção e gestão do equilíbrio entre liberdade e segurança, levam as FSeg a colocarem em prática novos mecanismos preventivos por forma a ser garantida eficazmente a segurança dos cidadãos e simultaneamente a sua liberdade. Destacamos, a título de exemplo, o facto da GNR contemplar no seu Plano Estratégico<sup>3</sup>, como um dos valores institucionais, o “Conhecimento e Inovação” através do qual se encontra prevista a “aquisição de conhecimento essencial para um “desenvolvimento inteligente” para a melhoria da segurança e liberdade dos cidadãos, promovendo a inovação do desenvolvimento da atividade policial, antecipando ameaças e riscos que comprometam os direitos, liberdades e garantias constitucionalmente consagrados” (s.d., p. 55).

Nesta linha torna-se absolutamente fundamental assegurar que nenhum tipo de ameaça, por mais real e ameaçadora que seja, possa justificar qualquer violação aos direitos dos cidadãos. De facto, conforme refere Miranda (2003, p. 660) “a segurança é o ambiente do Direito mas nunca pode prevalecer sobre o próprio Direito”.

Destarte, a atuação policial, ainda que perante uma complexa ameaça, terá de desenvolver a sua atividade em obediência aos princípios do Estado de direito democrático, em especial ao princípio da proporcionalidade. Como tal, situações como detenções sem atenderem aos limites temporais, escutas telefónicas ou buscas sem autorização judicial, discriminações em razão da nacionalidade, da raça ou da religião ou substituição, nas ruas, das Forças Armadas (FFAA) às forças policiais, fora das situações legalmente previstas, são sempre, e naturalmente, atentados flagrantes ao Estado de Direito (Miranda, 2003, p. 660).

Conforme referiu o então Subinspetor-Geral da Administração Interna, Procurador Vicente de Almeida, (1998, p. 74) o aumento da eficácia policial não pode em caso algum fazer-se à custa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos sendo sempre necessário

---

<sup>3</sup> Estratégia da Guarda 2020, disponível em <http://www.gnr.pt/estrategia.aspx>



que as medidas desenvolvidas pelas polícias não coloquem em causa os direitos constitucionalmente consagrados.

Contudo, temos presente que o desenvolvimento da atividade policial, num enquadramento legal caracterizado por uma multiplicidade de normas, é uma atividade de elevado risco levando a que os profissionais das FSeg tomem diariamente decisões complexas perante situações sempre diferentes e inesperadas.

De facto, não obstante o anteriormente referido, as FSeg têm de garantir a aplicação da medida adequada no momento certo, garantindo simultaneamente a eficácia policial e a salvaguarda dos direitos dos cidadãos, tendo bem presente que, quando falamos de direitos fundamentais, tanto as ingerências como as omissões podem ter consequências muito gravosas. Do exposto resulta que também a inatividade policial poderá configurar uma restrição inconstitucional de direitos fundamentais (Sampaio, 2012, p. 120), pelo que os limites à atuação policial deverão ser objeto de um contínuo ajustamento às ameaças de cada momento por forma a garantir eficazmente a liberdade e segurança dos cidadãos.

Através da figura abaixo procuramos demonstrar, de forma gráfica e sintética, a complexidade do trabalho desenvolvido pelas FSeg, fazendo parte de um triângulo em que o vértice superior é a CRP, e os restantes vértices a obrigatoriedade de proteção e a proporcionalidade por forma a garantir uma equilibrada e eficaz sobreposição entre os dois elementos basilares do Estado de Direito.

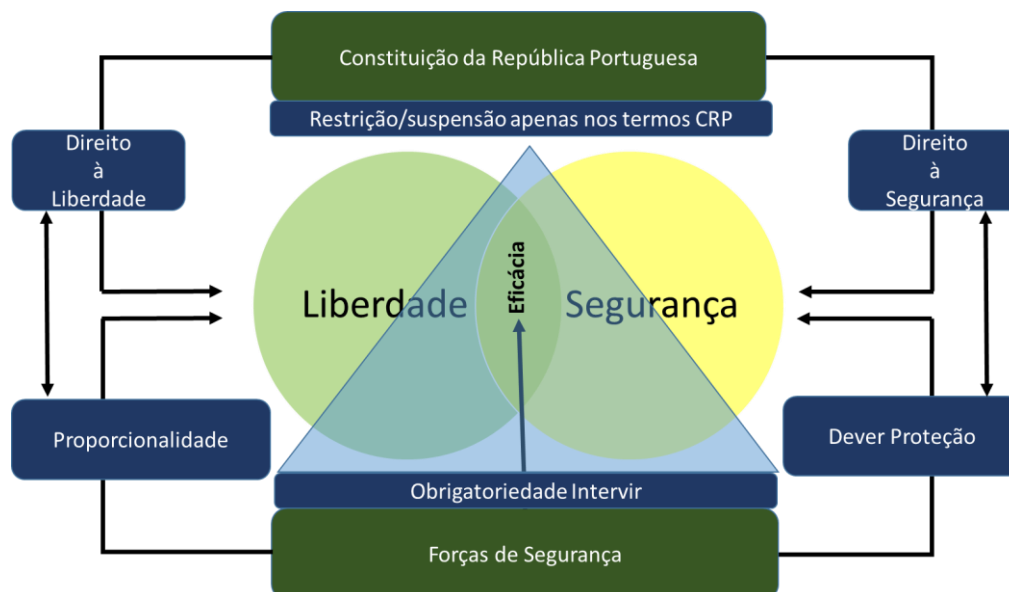


Figura 1 - Liberdade e Segurança

Fonte: (Autor, 2017)



## 4. Do Terrorismo e os Direitos Fundamentais

### 4.1. Conceito de Terrorismo

Por motivos relacionados com a delimitação de espaço, o conceito de terrorismo encontra-se sumariamente descrito no Apêndice B, referindo-se aqui apenas que, para efeitos do presente estudo, será considerada a definição estabelecida pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (2016), a qual refere que terrorismo é “o uso ilegal ou ameaça de uso da força ou violência contra pessoas ou propriedade numa tentativa de coagir ou intimidar governos, sociedades ou obter o controlo de uma população, para atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos”.

### 4.2. A Discussão Atual

Desde 2001 o mundo nunca mais foi o mesmo. De facto, os atentados terroristas em 2001 nos Estados Unidos da América (EUA), às torres gémeas em Nova Iorque e em Washington; os de 11 de março de 2004, em Madrid; os perpetrados em 07 de julho de 2005, em Londres; o em 2011, em Oslo; os executados em 2012, em Toulouse; e no mesmo ano em Burgas, na Bulgária; os levados a cabo em 2015, em Paris e Bruxelas; os ocorridos em Nice, Bruxelas e Berlim em 2016 e os em Londres, São Petersburgo, Estocolmo, Paris e Manchester em 2017 tornam claro que nenhum Estado está atualmente imune a este tipo de violência e ameaça<sup>4</sup> (Lourenço, et al., 2015, p. 34).

A complexidade associada a este fenómeno, decorrente do *modus operandi* utilizado pelos terroristas, tornam o combate ao terrorismo uma missão de elevada dificuldade, principalmente em Estados de direito democráticos onde são naturalmente privilegiadas as garantias e liberdades dos seus cidadãos. Em alinhamento com este pensamento Pereira<sup>5</sup> (2004) considera existir, no combate ao terrorismo, “uma indesmentível “desvantagem” dos Estados democráticos relativamente aos Estados ditatoriais ou totalitários. Estes últimos podem restringir ou suprimir ilimitadamente as liberdades individuais para combater o terrorismo e até se podem prevalecer do terrorismo de Estado ou do terrorismo dissimulado para alcançar os seus fins”. Um evidente exemplo desta dificuldade é o facto de vários terroristas intervenientes nos recentes atentados, em Londres e Paris, já se encontrarem sinalizados pelas FSeg, não tendo sido, ainda assim, suficiente para evitar a sua atuação.

A dificuldade acima mencionada leva alguns autores, dos quais se destaca Günther Jakobs<sup>6</sup>, a defenderem a adoção de dois modelos de direito penal distintos, sendo um

---

<sup>4</sup> Os atentados identificados são apenas os que tiveram maior projeção mediática

<sup>5</sup> Ministro da Administração Interna nos XVII e XVIII Governos Constitucionais

<sup>6</sup> Criminalista Alemão, conhecido pelo seu conceito de Direito Penal do Inimigo



aplicado ao comum cidadão e outro, caracterizado por ter regras próprias e restritivas dos direitos fundamentais, aplicado a determinados indivíduos definidos de “inimigos” (Jakobs e Meliá, 2007, p. 49). Este modelo, designado de direito penal do inimigo, pressupõe que o terrorismo seja combatido adotando medidas caracterizadas por uma forte limitação de direitos, liberdades e garantias, sendo aplicadas a indivíduos considerados “potenciais ameaças”, erradicando-os dos Estados de forma preventiva.

A ideologia subjacente ao direito penal do inimigo, fruto da instabilidade securitária mundial, tem conseguido influenciar as políticas adotadas em países como os EUA e a França, o que origina sérios riscos pelo facto de tratar-se de um modelo assente em estereótipos de “terroristas”, marcados por fatores étnicos, religiosos, e clivagens económicas, sociais e culturais (Fernandes, 2011, p. 54), que se julga ser, no mínimo, pernicioso para a sobrevivência dos Estados de direito democrático, na sua atual configuração. A grande questão que daqui resulta é se estarão os Estados de direito democrático munidos das ferramentas necessárias para garantir um combate eficaz ao terrorismo ou se, por outro lado, haverá uma necessidade de reformulação do próprio Estado de Direito enquanto tal.

Esta discussão ganhou capital importância a nível internacional, de tal forma que passou a existir nos EUA, desde 2001, duas linhas de pensamento: a da segurança em primeiro lugar, que entende que se não forem modificadas as normas constitucionais que restringem o poder do Estado, o país não estará preparado para combater o terrorismo e garantir uma sociedade segura, que possa gozar da sua liberdade; e a da liberdade em primeiro lugar, que defende que se existir uma redução das liberdades e garantias, isso irá enfraquecer e colocar em causa o sistema democrático e constitucional, enquanto pedra basilar de um país com a grandeza dos EUA (Northouse, 2006, P. 19). Esta discussão foi despoletada muito pela implementação do *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*<sup>7</sup> (USA PATRIOT ACT 2001), ferramenta legal americana aprovada em resposta aos atentados de 2001.

Destarte, é inegável que a atividade policial e o quadro jurídico terão de se ajustar, de forma proporcional, a esta nova realidade e ameaça tendo em vista a garantia da segurança dos cidadãos, o que, conseqüentemente e de forma inevitável, terá implicações na liberdade individual de cada um.

---

<sup>7</sup> Este documento promoveu a alteração de quase todos os diplomas jurídicos relacionados com segurança nacional, com impacto no domínio das liberdades individuais com o objetivo de fortalecer a América contra o terrorismo.



De facto, conforme refere Canotilho (2008, p. 233) “o terrorismo semeia o terror nas estruturas fundantes do direito constitucional”, motivando críticas contra a cultura “hipergarantística” do Estado e pressionando as constituições para uma revisão dos seus textos, sobretudo no respeitante às liberdades e garantias dos cidadãos. Exemplo disso foi a revisão constitucional operada em 2001<sup>8</sup>, que veio permitir o reforço da cooperação judiciária internacional e possibilitar que buscas domiciliárias, no caso do terrorismo, sejam realizadas mesmo durante a noite<sup>9</sup>.

A verdadeira e complexa questão é conseguir definir qual o limite aos limites, pois é aqui que poderá residir a diferença entre proteção e violação de liberdades (Portela, 2007, p. 968).

### 4.3. Linhas e Planos Estratégicos

#### 4.3.1. A Nível Europeu

Ainda que a preocupação europeia com o terrorismo já existisse, a mesma assumiu maior relevância em 1995, com a entrada em vigor do Acordo de Schengen, tendo-se criado mecanismos que visavam uma necessária cooperação entre os Estados em busca de um espaço de liberdade, segurança e justiça comuns. Foi assim criado o Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL), a Unidade de Cooperação Judicial (EUROJUST), bem como uma Academia Europeia de Polícia (CEPOL).

Contudo, a verdadeira preocupação europeia com o terrorismo apenas surge após os ataques de 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque. Logo a 21 de setembro os líderes europeus reuniram-se em Conselho extraordinário e aprovaram um Plano de Ação da Luta Contra o Terrorismo centrado em cinco pontos: o reforço da cooperação policial e judicial, o desenvolvimento de instrumentos legais internacionais, o fim do financiamento do terrorismo, o reforço da segurança aérea e a coordenação da ação global de UE no mundo (Seabra e Noivo, 2010, p. 38).

Em 2002, o Conselho da UE (CUE) aprovou uma Decisão-Quadro<sup>10</sup> relativa à luta contra o terrorismo, tipificando várias infrações relacionadas com aquele fenómeno. Ainda que este documento tenha sido elaborado na sequência dos atentados de 2001, o mesmo deixou expresso a imposição de serem respeitados os direitos fundamentais, não sendo o objetivo reduzir ou impedir a aplicação dos mesmos (CUE, 2002).

---

<sup>8</sup> Quinta revisão constitucional, Lei n.º 1/2001, de 12 de dezembro

<sup>9</sup> Alteração ao n.º 3 do artigo 34.º da CRP

<sup>10</sup> Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de junho de 2002 (2002/475/JAI) – Publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, em 22 de junho de 2002



Posteriormente, em 2003, a UE aprova a sua Estratégia Europeia de Segurança (EES), com o objetivo de adaptar a Europa à nova realidade e aos desafios globais, sendo reconhecida a necessidade de uma atuação concertada pelos Estados-membros, que poderia implicar uma conjugação de meios: serviços de informações, meios policiais, judiciais, militares e outros (CUE, 2003, p. 7).

Tendo em vista a necessidade de alterar a Decisão-Quadro 2002/475/JAI, e para fazer face à rápida evolução da ameaça terrorista, foram aprovadas, em 2008, outras Decisões-Quadro<sup>11</sup>, encontrando-se, contudo, bem expresso nas mesmas que nenhuma disposição ali constante poderia ser interpretada com o objetivo de reduzir ou restringir direitos ou liberdades fundamentais.

Na sequência dos atentados terroristas ocorridos em sete de julho de 2005, em Londres, surge, em 30 de novembro de 2005 a Estratégia Antiterrorista da UE a qual assenta em quatro pilares essenciais: prevenção, proteção, perseguição e resposta. Com esta estratégia a UE procurou, de forma global, contribuir para a segurança mundial, representando um compromisso estratégico em “combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos direitos humanos, e tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça” (CUE, 2005, p. 2).

De acordo com esta Estratégia o terrorismo é considerado uma ameaça para todos os Estados e um atentado aos valores das nossas sociedades democráticas e aos direitos e liberdades dos nossos cidadãos, especialmente por atingir de forma indiscriminada pessoas inocentes (CUE, 2005, p. 6). Mais uma vez a UE atuou de forma reativa aos atentados ocorridos, respondendo com um novo plano.

Em paridade com os documentos e estratégias acima referidos temos de considerar também a Estratégia de Segurança Interna da UE<sup>12</sup> (ESIUE), de 2010, que teve as suas origens na EES de 2003, bem como a Resolução 2178 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, adotada em 24 de setembro de 2014, na qual constam inúmeras medidas que visam combater o terrorismo, sempre com a obrigação dos Estados respeitarem os princípios do Estado de Direito afirmando uma necessidade de envolvimento das comunidades locais e atores não governamentais na elaboração de estratégias a serem desenvolvidas.

---

<sup>11</sup> Decisão-Quadro do Conselho, de 28 de novembro de 2008 (2008/919/JAI) – Publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, em 09 de dezembro de 2008 e Decisão-Quadro do Conselho, de 23 de junho de 2008 (2008/615/JAI) – Publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, em 06 de agosto de 2008

<sup>12</sup> Aprovada pelo Conselho Europeu de 25 e 26 março de 2010



A preocupação com o terrorismo continua a assumir uma elevada preponderância, tendo sido anunciada recentemente, no Conselho Europeu de junho de 2016, a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE<sup>13</sup> a qual estabelece os objetivos, ambições políticas e prioridades estratégicas em matéria de segurança e defesa. Neste documento encontra-se definido como uma das prioridades da UE a luta contra o terrorismo, estando previstas algumas medidas, das quais se destaca a partilha de informações e a cooperação entre os serviços de informação dos Estados-membros e as agências da EU, sempre no respeito das liberdades fundamentais e dos princípios do Estado de direito (CUE, 2016).

É inegável que a UE adota uma postura reativa na definição das linhas a adotar, pois verifica-se que os seus importantes documentos surgiram maioritariamente na sequência de atentados e quase nunca de forma proactiva, conforme melhor podemos constatar na figura abaixo. É ainda possível constatar em todos os documentos emitidos uma enorme preocupação numa atuação eficaz das FSeg dos Estados-membros em observância com o equilíbrio da garantia e defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, estando sempre expresso que os normativos legais em causa não visam limitar ou reduzir a sua aplicação.

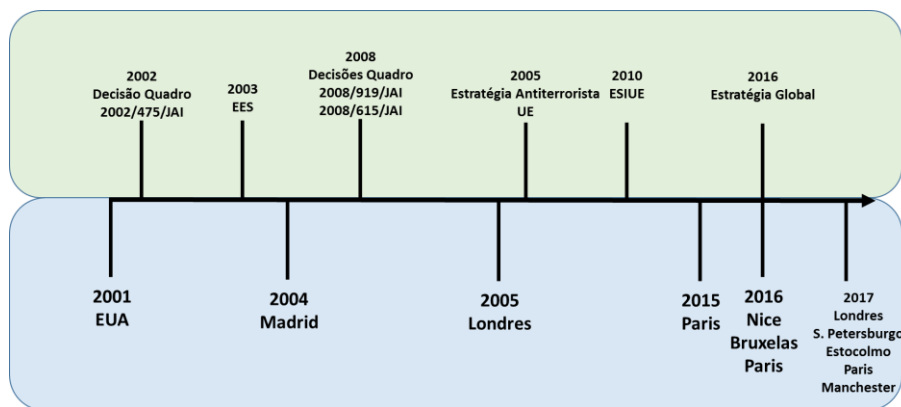


Figura 2 - Linha Temporal Principais Atentados e Medidas Legais

Fonte: (Autor, 2017)

Por fim importa considerar que a distinta perceção da ameaça terrorista existente nos diversos países da UE tende a funcionar como um obstáculo a um combate que se impõe célere e assente na cooperação e troca de informação no interior de um espaço comum, onde a circulação de pessoas e mercadorias é livre, com todos os aspetos positivos e negativos que daí resultam. Desta forma, determinadas medidas restritivas de direitos são aceitáveis em alguns países, mas inaceitáveis noutros onde o nível de ameaça é substancialmente inferior, não justificando, aparentemente, uma restrição de direitos perante os cidadãos.

<sup>13</sup> “Visão partilhada, Ação Conjunta: Uma Europa Mais Forte”



#### 4.3.2. A Nível Nacional

A nível nacional, e na sequência da legislação europeia produzida, foi definida a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT)<sup>14</sup>, na qual é o terrorismo considerado uma das mais sérias ameaças à subsistência do espaço europeu de liberdade, de segurança e de justiça e do Estado de direito democrático. Este documento é considerado um “instrumento primordial da luta contra um fenómeno de extrema gravidade para o Estado de direito democrático e cada vez mais deslocalizado e dotado de complexos meios tecnológicos, potenciando as sinergias no seu combate e impondo permanente avaliação à natureza do fenómeno” (PCM, 2015).

A ENCT define como objetivos estratégicos detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder, estabelecendo a adoção de várias linhas de ação e planos parcelares<sup>15</sup> para os atingir. De ressaltar que se encontra expressamente previsto que a estratégia é desenvolvida na estrita observância dos princípios da necessidade, da adequação, da proporcionalidade e da eficácia, das liberdades cívicas, do Estado de Direito e de liberdade de escrutínio, bem como no respeito da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais do Conselho da Europa (PCM, 2015). Daqui é possível extrair de forma muito clara que a ameaça terrorista não poderá justificar a colocação em causa dos direitos fundamentais dos cidadãos, ao abrigo do direito à segurança.

De facto, da análise das linhas de ação a adotar verifica-se uma imposição de cooperar, coordenar, partilhar e analisar informação, desenvolver e implementar planos de ação e debater e garantir a interoperabilidade entre os vários sistemas de controlo. Será sobre estas linhas de ação que a nossa atenção incidirá, nomeadamente através das entrevistas a realizar, procurando perceber qual o impacto das medidas adotadas pelas FSeg nos direitos fundamentais, na sequência da implementação da ENCT.

Com a entrada em vigor da ENCT verificou-se uma necessidade de ajustamento de diversa legislação interna pelo que foi aprovado e publicado um pacote legislativo considerado essencial na luta contra o terrorismo, atuando assim de forma global e articulada

---

<sup>14</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 19 de fevereiro - Publicada no Diário da República, 1.ª série - N.º 36 - 20 de fevereiro de 2015

<sup>15</sup> Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o terrorismo, Plano de Ação Nacional contra ataques nucleares, biológicos, químicos e radiológicos, Plano de Ação para a proteção e aumento da resiliência das infraestruturas críticas, Plano de Ação Nacional para a proteção contra as ciberameaças, Plano para a proteção para a proteção das comunidades portuguesas e interesses nacionais no exterior e Plano de Ação de comunicação com os media.



em alinhamento com os cinco objetivos definidos pela ENCT (Fazenda, 2017), conforme anexo A.

Também a Lei de Segurança Interna<sup>16</sup> (LSI), que tem como objetivo garantir o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática, refere, de forma expressa, no n.º 3 do seu artigo 1.º, que as medidas presentes naquele diploma visam a proteção da vida e integridade das pessoas, da paz pública e da ordem democrática, contra, entre outro tipo de criminalidade, o terrorismo. Ficou desde logo bem patente a enorme preocupação com o fenómeno de terrorismo no desenvolvimento da atividade de segurança interna (SI).

Considerando que a execução da ENCT é um objetivo prioritário, que embora seja de 2015 ainda não se encontra plenamente alcançado, foram definidas algumas orientações estratégicas para que tal aconteça com a contribuição de todos os serviços e FSeg (SSI, 2017, p. 227), conforme disposto no anexo B. Podemos daqui inferir da elevada dificuldade na implementação de quaisquer medidas que se encontrem na fronteira da restrição de direitos fundamentais dos cidadãos, o que poderá justificar a ainda não implementação plena da ENCT.

#### **4.4. Terrorismo, Atividade Policial e os Efeitos no Direito à Liberdade e à Segurança**

O terrorismo é hoje, indiscutivelmente, uma das maiores preocupações dos Estados e das suas FSeg. Contudo, ainda que na atualidade assuma uma enorme preponderância, não se trata de um fenómeno novo (Pereira, 2016, p. 69), tendo sim ganho uma dimensão global depois dos atentados de 2001, pelos meios que foram utilizados, pelo número de vítimas que produziram, pelo alvo em causa e as consequências internacionais que motivaram. Até esta altura as suas ações eram circunscritas a determinados países e as consequências materiais não tinham impacto e visibilidade mundial. Podemos assim referir que a partir do século XXI passou a existir uma nova dimensão do terrorismo, ligada a interpretações fundamentalistas (Martins, 2010, p. 34), deixando de ser um fenómeno localizado numa determinada região ou país, passando a ser um problema global, da responsabilidade de toda a comunidade internacional. Através da figura abaixo verifica-se a diminuição do número de vítimas mortais na Europa na sequência de atentados terroristas, quando comparado com a realidade dos anos 70 e 80, ainda que exista uma tendência de aumento desde 2015.

---

<sup>16</sup> Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto – Publicada no Diário da República, 1.ª série - N.º 167 - 29 de agosto de 2008

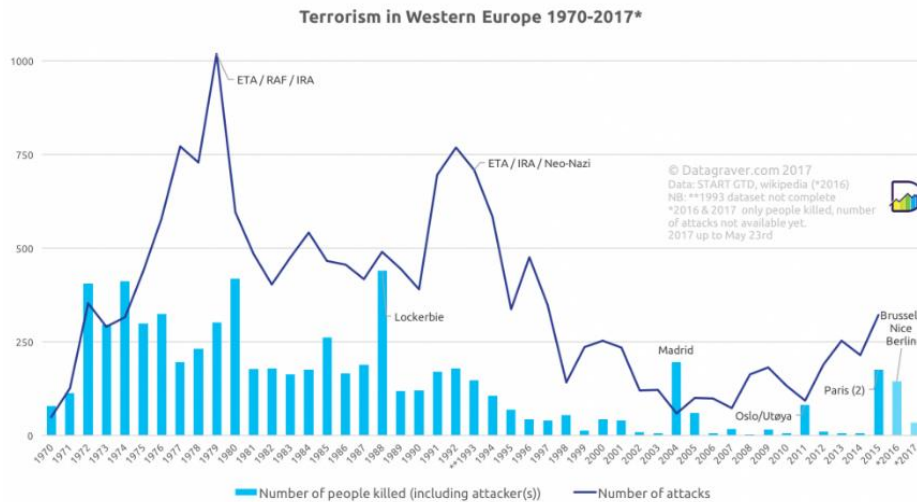


Figura 3 - Vítimas Mortais Decorrentes de Ataques Terroristas

Fonte: (Datagraver, 2017)

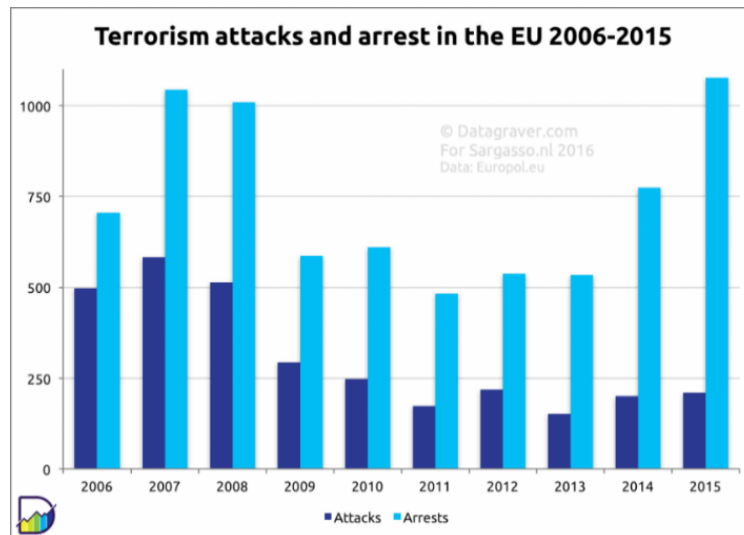


Figura 4 - Ataques e Detenções Decorrentes do Terrorismo

Fonte: (EUROPOL, 2016)

Curiosamente, conforme constante na figura acima, o número de detenções efetuadas tem vindo a aumentar, mesmo perante um número de ataques inferiores. Estes números podem ser alvo de interpretações e especulações diversas, podendo indiciar uma maior eficácia das FSeg, as quais, perante um menor número de atentados, conseguem ser mais proficientes realizando um número significativo de detenções ou, por outro lado, poderemos estar perante um fenómeno de securitização, com a adoção de medidas extraordinárias na sequência de atentados terroristas. Importa considerar que a securitização efetiva-se quando a população considera legítima a ação exercida pelo agente securitizador e, concomitantemente, a ameaça é relevante o suficiente para que se justifique a quebra das



regras normais da política, com vista a contrabalançar essa ameaça (Buzan,1998 cit. por Duque, 2008, p.479).

A nível nacional, e conforme consta no Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) 2016<sup>17</sup>, Portugal enfrenta as mesmas ameaças que os países do mesmo espaço geoestratégico e geopolítico, de onde se destaca a ameaça terrorista, a qual tem levado ao aumento do grau de ameaça em diversos países da UE (SSI, 2017, p. 71). Também o Conceito Estratégico de Defesa Nacional<sup>18</sup> coloca o terrorismo como uma das principais ameaças globais à segurança nacional, tendo em conta que Portugal, enquanto democracia ocidental, é um alvo do terrorismo internacional (PCM, 2013, p. 1985).

#### 4.4.1. A Importância das Informações e a Dificuldade Constitucional

Para fazer face à ameaça identificada e para uma atuação eficaz das polícias portuguesas no combate à mesma torna-se crucial a informação produzida pelos Serviços de Informações Portugueses. Eventuais lacunas e constrangimentos ao nível deste Serviço condicionam e fragilizam a atuação operacional das polícias na prevenção do terrorismo, em virtude de estas estarem muito dependentes do acesso a informações precisas e produzidas em tempo oportuno, muitas delas protegidas pelos direitos fundamentais consagrados na CRP.

Nesta linha, conforme referido pelo presidente do Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFSIRP) “Em Portugal se há uma suspeita concreta de um ato criminal, a notícia de um crime, a Polícia Judiciária (PJ) pode pedir um mandato judicial, mas na fase preventiva os Serviços de Informação não têm a possibilidade de captarem nem a localização nem dados de tráfego. Não podem fazer escutas, isso é algo que está reservado pela constituição ao processo criminal e a um mandato de um juiz e o tribunal constitucional tem entendido que isso inclui também quaisquer dados de telecomunicações” (Pinto, 2017). Mais salienta a eficácia dos serviços franceses pela sua possibilidade de aceder à informação, o que não seria possível em Portugal: “Uma informação tão simples como aquela que assistimos depois do atentado ao Charlie Hebdo em que nós vimos logo no dia seguinte os serviços de informação franceses dizerem que este senhor mandou nas últimas duas semanas dezenas de sms para outro agente” (Pinto, 2017).

---

<sup>17</sup> RASI2016, dispõe os registos criminais compreendidos entre janeiro e dezembro de 2016

<sup>18</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 05 de abril



Daqui resulta uma consciência de que os Serviços de Informação portugueses, por impossibilidade legal no âmbito constitucional, não dispõem dos mesmos instrumentos que as suas congéneres, facto esse identificado como uma importante preocupação.

Perante esta reconhecida dificuldade encontra-se, atualmente, a ser discutida a possibilidade de aprovação de um diploma legal que permita o acesso a metadados<sup>19</sup> por parte dos Serviços de Informações. Recorde-se que, já em agosto de 2015, o Tribunal Constitucional considerou inconstitucional o diploma que alargava os poderes do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), permitindo-lhes o acesso a metadados, nomeadamente a informação bancária, fiscal, tráfego e localização de mensagens e chamadas. A inconstitucionalidade do diploma foi suscitada por violação do disposto no n.º 4 do artigo 34.<sup>º</sup><sup>20</sup> da CRP, estando em causa o princípio da inviolabilidade da correspondência. Sobre este diploma também a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) (2015, p. 22) havia se pronunciado, através do parecer emitido a 26 de junho de 2015, referindo resultar “numa grosseira agressão aos direitos à privacidade e à proteção de dados pessoais e, em consequência, ao direito à liberdade. Legítima uma devassa violadora dos valores estruturantes do Estado de Direito Democrático”.

Por forma a percebermos a real complexidade interpretativa destas matérias, conforme figura abaixo, releva-se que, sobre esta mesma proposta, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG) (2015, p. 15), da Assembleia da República, pronunciou-se “nada havendo a obstar é de parecer que a proposta de Lei n.º 345/XII/4.<sup>a</sup> reúne os requisitos constitucionais e regimentais para se discutida e votada em plenário”.

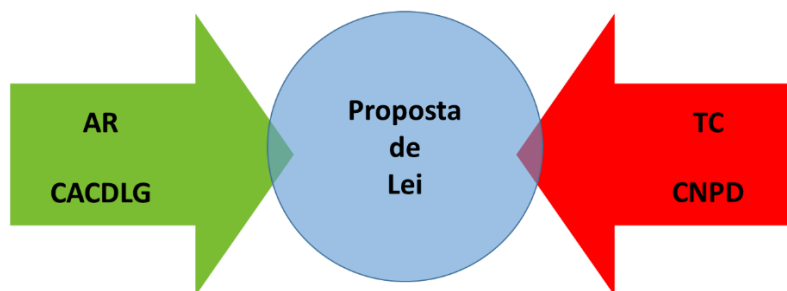


Figura 5 - Posição de Atores

Fonte: (Autor, 2017)

<sup>19</sup> Os metadados são marcos ou pontos de referência que permitem circunscrever a informação sob todas as formas, pode-se dizer resumos de informações sobre a forma ou conteúdo de uma fonte

<sup>20</sup> “É proibida toda a ingerência das autoridades públicas na correspondência, nas telecomunicações e nos demais meios de comunicação, salvos os casos previstos na lei em matéria de processo criminal.”



Em 2016, perante os constrangimentos elencados pelo Tribunal Constitucional, Pereira (2016), à data Presidente do Observatório de Segurança Criminalidade Organizada e Terrorismo (OSCOT), defendia a necessidade de uma revisão constitucional assinalando que “os serviços de informações, no mínimo, têm de aceder aos metadados. Os serviços portugueses são os únicos na Europa que não têm acesso a esses dados, e, portanto, respeitando a decisão do Tribunal Constitucional, tem de se estudar uma solução para ultrapassar este problema”. Mais defendia a necessidade de “a Constituição ser alterada, no sentido de permitir-se que os serviços de informações fizessem interceções preventivas, excecionalíssimas, para evitar atentados terroristas”.

Já em 2004, Pereira defendia esta posição e considerava ser no plano das informações que se deveria promover uma reforma profunda, referindo que “um regime democrático com mais de 25 anos não pode regozijar-se por possuir apenas um sistema de informações que não põe em causa direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, mas não está apetrechado para responder aos desafios complexos como o terrorismo”. Foi ainda mais longe ao considerar que “um sistema que se limite a não incorrer em abusos é um sistema inútil, que gasta abusivamente o dinheiro dos contribuintes” (2004, p. 47). Estas foram palavras muito fortes, mas que colocaram a descoberto a verdadeira problemática e os constrangimentos associados ao combate ao terrorismo e a sua relação com os direitos fundamentais.

A problemática do acesso aos metadados pelos Serviços de Informações é um ótimo exemplo da dificuldade, num Estado de direito democrático onde o nível de ameaça é moderado (Fazenda, 2017), em adotar uma qualquer medida que restrinja direitos fundamentais. Verificamos assim, através deste exemplo, que a aprovação de medidas legais que possam restringir direitos fundamentais dos cidadãos são matérias sempre pouco consensuais e objeto de elevada discussão, sendo alvo de interpretações e pontos de vista diametralmente opostos.

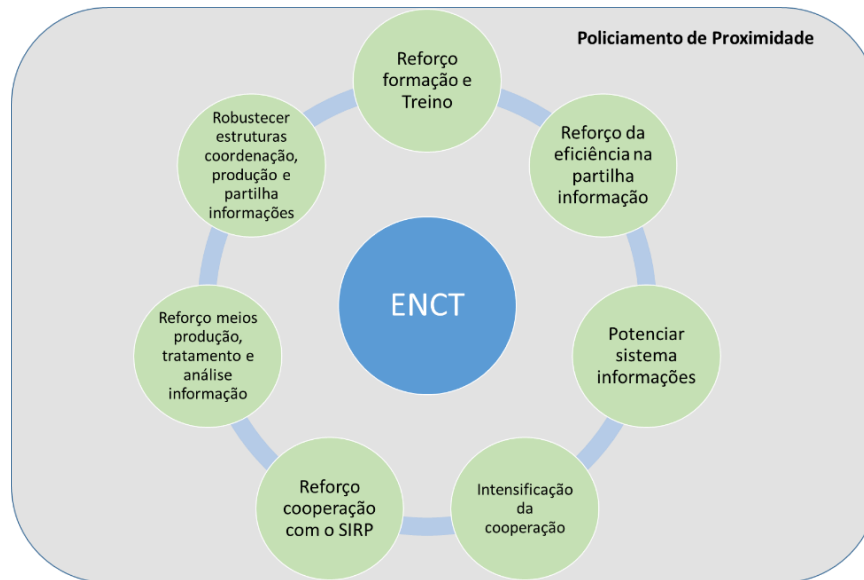
#### 4.4.2. Medidas Policiais Adotadas

É neste enquadramento algo difuso, polémico e muito protetor que Portugal tem vindo a colocar em prática a sua ENCT, com especial enfoque na deteção, prevenção e proteção face às ameaças terroristas. Para tal, as FSeg têm operacionalizado as medidas estratégicas previstas na ENCT através dos seus modelos de policiamento, dos quais se destaca essencialmente o modelo integrado de policiamento de proximidade (SSI, 2017, p. 198). Para operacionalizar a ENCT a GNR<sup>21</sup> refere ter materializado algumas medidas: potenciado

---

<sup>21</sup> Responsável por cerca 94% do território nacional

o seu sistema de informações; robustecido as estruturas responsáveis pela produção, coordenação e partilha de informações internas e externas; intensificado a cooperação nacional e internacional; reforçado os meios de produção, tratamento e análise de informações (Couto, 2017), conforme figura abaixo.



**Figura 6 - Medidas da GNR Após ENCT**

**Fonte:** (Autor, 2017)

Resulta da constatação das medidas apresentadas que as mesmas não têm impacto nos direitos fundamentais dos cidadãos, não colocando em causa o direito à liberdade dos cidadãos.

Outro documento a considerar nesta análise, dado o seu carácter estruturante na definição das políticas nacionais, é o Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019, no qual vem descrito o ambiente de segurança como um ambiente caracterizado por uma multiplicidade de riscos e ameaças imprevisíveis, sendo essencial as funções de planeamento e avaliação para que se tomem medidas adequadas, exequíveis e aceitáveis para fazer face às mesmas (Governo, 2015, p. 51).

No programa referido consta que as “novas ameaças e novos riscos implicam uma orientação estratégica bem definida e conduzida de modo coerente, por uma política assente num sistema de segurança interna adequadamente coordenado, eficaz e operativo” (Governo, 2015, p. 55). Para tal o Governo aposta no reforço da cooperação internacional e na coordenação mais eficaz das forças e serviços de segurança, procurando erradicar redundâncias e garantindo uma boa articulação e gestão integrada de funções comuns das forças e serviços de segurança.



Paralelamente à cooperação e coordenação o Governo identificou a necessidade de um “desenvolvimento dos sistemas de informação, a reengenharia dos procedimentos e a reorganização dos recursos humanos, de modo a, designadamente, libertar o maior número de elementos das FSeg para trabalho operacional” (Governo, 2015, p. 56).

Ainda que exista a grande preocupação com a ameaça terrorista o programa governamental é claro ao referir que os direitos fundamentais devem estar no centro das políticas europeias, não sendo aceitável nenhuma proposta política que vise uma diminuição da liberdade de circulação dos cidadãos europeus, definindo ainda como uma das suas áreas-chave, em matéria de melhoria da qualidade da democracia, “o reforço da tutela de direitos fundamentais que, em virtude das ferramentas da sociedade de informação, podem hoje ser postos em causa de novas formas” (Governo, 2015, p. 41). Em suma o Programa do Governo manifesta preocupação com a ameaça terrorista, pretendendo que a atuação das suas FSeg assente na cooperação, articulação e racionalização, não sendo equacionadas medidas de alteração da atividade policial que tenham implicações no direito à liberdade dos cidadãos.

Desta nossa análise não podemos, naturalmente, deixar de considerar o contexto securitário nacional, sendo possível constatar no RASI2016 o registo de menos de três crimes relacionados com organizações terroristas e terrorismo nacional, nos termos do Artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, e seis crimes relacionados com outras organizações terroristas e terrorismo internacional, nos termos dos Artigos 3.º e 5.º desse mesmo diploma, sendo um número muito diminuto no universo das 16.761 participações registadas no âmbito da criminalidade violenta e grave (SSI, 2017, p. 18). Esta realidade influencia as medidas políticas a serem adotadas e o grau de aceitabilidade dos cidadãos na implementação de medidas restritivas de direitos, destacando-se, conforme figura abaixo, o facto de Portugal ser considerado o terceiro país mais pacífico do mundo:

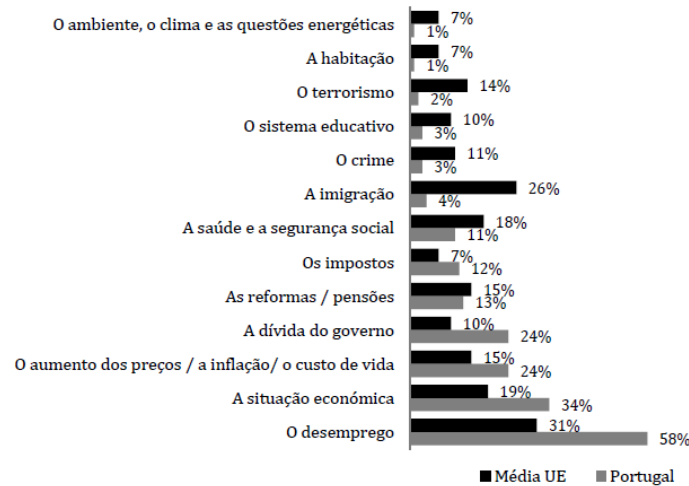
RANK	COUNTRY	SCORE	CHANGE				
1	Iceland	1.111	↔	= 10	Japan	1.408	↓ 1
2	New Zealand	1.241	↑ 2	12	Australia	1.425	↑ 3
3	Portugal	1.258	↑ 2	13	Bhutan	1.474	↔
4	Austria	1.265	↓ 1	14	Norway	1.486	↑ 3
5	Denmark	1.337	↓ 3	15	Hungary	1.494	↑ 5
6	Czech Republic	1.36	↔	16	Germany	1.5	↔
7	Slovenia	1.364	↑ 3	17	Finland	1.515	↓ 6
8	Canada	1.371	↔	18	Sweden	1.516	↓ 4
9	Switzerland	1.373	↓ 2	= 19	Belgium	1.525	↓ 1
= 10	Ireland	1.408	↑ 2	= 19	Netherlands	1.525	↑ 2

Figura 7 - Os Países Mais Pacíficos do Mundo

Fonte: (IEP, 2017, p. 10)



Esta realidade leva a que os portugueses não manifestem preocupação especial para com a ameaça terrorista, conforme se verifica no relatório nacional do Eurobarómetro 2016 onde consta que, dos portugueses inquiridos, apenas 2% indicaram o terrorismo como um dos problemas mais importantes do país, situando-se a média europeia nos 14% conforme figura abaixo.



**Figura 8 - Problemas Mais Importantes do País**

**Fonte:** (CE, 2016, p. 3)

Ainda assim, em circunstâncias extraordinárias, o poder político adota medidas excepcionais de acordo com a realidade de cada momento, sendo exemplo do referido o facto do Governo<sup>22</sup>, perante o contexto atual de ameaça e por razões de segurança interna, ter decidido repor temporariamente as fronteiras do país durante a visita de Sua Santidade o Papa Francisco, em maio de 2017, medida essa com impacto na liberdade de circulação das pessoas, mas considerada necessária para uma maior eficácia na atuação policial na garantia da segurança dos cidadãos (PCM, 2017, p. 1705).

Daqui podemos extrair que, perante o facto de Portugal apresentar um nível de ameaça moderado, sendo até considerado um dos países mais pacíficos do mundo, tem maiores dificuldades na produção, aprovação e aceitação de medidas e políticas que possam interferir com os direitos fundamentais dos cidadãos, dado os mesmos não estarem predispostos para abdicarem dos seus direitos constitucionais em prol de algo que não consideram ser uma sua preocupação prioritária, o que, naturalmente, condiciona qualquer estratégia a ser implementada. Esta realidade é bem visível na tentativa, até agora falhada, do Governo aprovar a legislação que possibilite os Serviços de Informações acederem a determinada informação relativa aos cidadãos, dificuldade essa que não existe em países onde a ameaça

<sup>22</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2017, de 04 de abril



e os níveis de alerta terrorista são elevados. Também através da análise das medidas adotadas pela GNR, na sequência da ENCT, se percebe o cuidado em não interferir com o direito à liberdade dos cidadãos focando-se as mesmas, essencialmente, no âmbito da cooperação, informação e formação.

Esta interpretação é bem visível nas declarações de Theresa May<sup>23</sup>, em quatro de junho de 2017, na sequência dos atentados de três de junho, em Londres, referindo ter “chegado o momento de dizer basta”, assumindo a necessidade de serem mais contundentes e o facto de terem “de rever a estratégia contraterrorista da Grã-Bretanha para garantir que a polícia e os serviços de segurança têm todos os poderes que precisam” (2017). Verifica-se assim a posição reativa dos Estados de direito democrático quando são confrontados com a ocorrência de atentados terroristas, denotando a real fragilidade de sistemas “excessivamente” protetores perante uma nova e distinta ameaça que promove o caos e o terror nos Estados, colocando em causa, no limite, os princípios orientadores e fundadores dos Estados de Direito.

---

<sup>23</sup> Primeira Ministra do Reino Unido



## 5. As Restrições de Direitos na Sequência de Atentados Terroristas

### 5.1. O Caso dos Atentados em Paris 2015

O dia 13 de novembro de 2015 ficou marcado pelos ataques terroristas ocorridos em diversos locais da cidade de Paris, em França. Os vários ataques, efetuados de forma organizada e planeada, ocorreram junto ao estádio de França, em cafés/restaurantes (Le Petit Cambodge, Le Carillon, Casa Nostra e La Belle Équipe) e num teatro, Bataclan, onde ocorria um concerto de música com 1500 pessoas a assistir.

Os atentados foram efetuados por sete indivíduos com ligações ao Estado Islâmico (EI) e resultaram na morte de 137 pessoas, conforme figura abaixo:

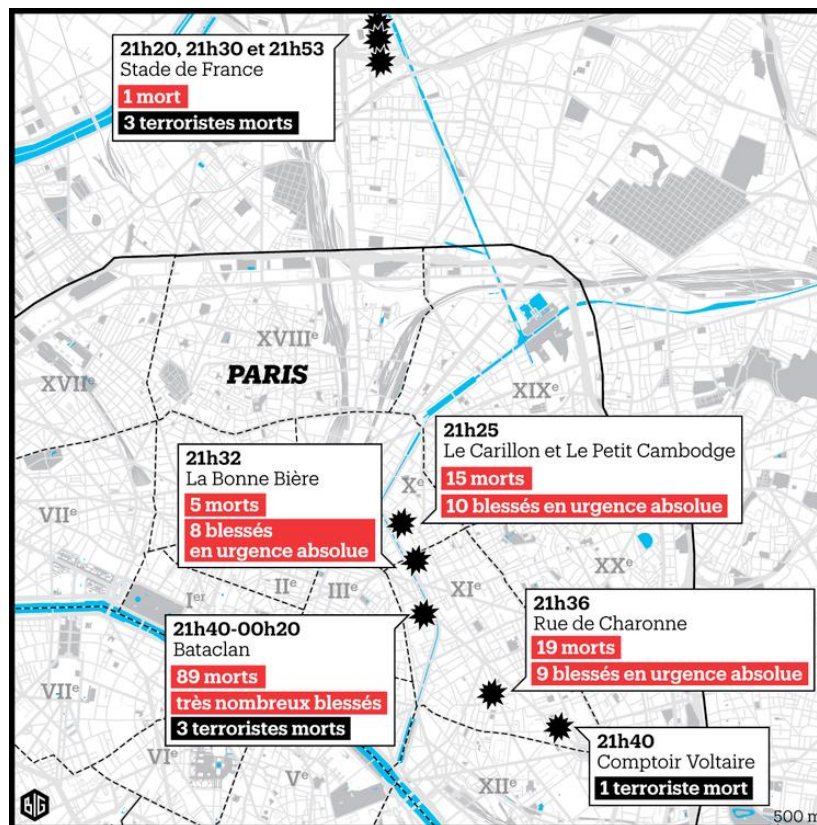


Figura 9 - Resumo Gráfico dos Atentados de 13 de Novembro de 2015

Fonte: (Cervello, 2015)

A sequência dos atentados foi a seguinte:

**21h20:** uma primeira explosão junto à porta D do estádio de França onde tinha iniciado o jogo entre França e Alemanha. Encontrados dois corpos: um do terrorista suicida e outro de um cidadão;

**21h25:** em frente ao bar *Le Carillon* terroristas saem de um carro com AK47 e matam 15 pessoas;



**21h30:** terrorista suicida faz-se explodir junto à porta H do estádio de França, sem provocar vítimas;

**21h32:** junto ao bar *La Bonne Bière* terroristas saem de um carro e matam cinco pessoas e ferem oito;

**21h36:** junto ao restaurante *La Belle Equipe* terroristas saem de um carro e matam 19 pessoas e ferem nove;

**21h40:** terrorista faz-se explodir junto ao restaurante *Comptoir Voltaire*;

**21h40:** terroristas chegam à sala de espetáculos *Bataclan*, lançam várias rajadas de metralhadora matando várias pessoas e fazendo outras de reféns;

**21h53:** ocorre uma terceira explosão junto ao estádio de França;

**00h40:** FSeg tomam de assalto a sala de espetáculos *Bataclan*.

Os sete terroristas identificados possuíam nacionalidade belga e francesa, com exceção de um que possuía nacionalidade síria, e viviam todos nos subúrbios da cidade de Paris e Bruxelas. Os ataques consubstanciaram-se em disparos sobre as pessoas, atentados suicidas, explosões e utilização de reféns, tendo o ataque ocorrido no teatro *Bataclan* o que mais vítimas mortais provocou.

Três dos terroristas desenvolveram o ataque através da detonação de coletes com explosivos, sendo que os terroristas que desenvolveram o ataque no teatro *Bataclan*, utilizaram armas automáticas AK47.

Na sequência dos atentados o presidente francês, François Hollande, fez uma declaração à nação através da qual declarou o estado de emergência em todo o território francês durante oito dias. Foram também as fronteiras fechadas<sup>24</sup> logo após os atentados, tendo-se implementado controlos a pessoas e veículos nas entradas e saídas de França, recorrendo-se à mobilização das FFAA, mais de 7.000 soldados, para proteger locais públicos em Paris e noutras cidades.

A população foi aconselhada a não sair das suas casas durante no fim de semana e os edifícios públicos, museus, cinemas, teatros e lojas foram fechadas, tendo a cidade de Paris se transformado numa “cidade em guerra” (Cervello, 2015). O estado de emergência decretado, e ainda em vigor, tem permitido a realização de buscas domiciliárias sem mandato judicial, a identificação e revistas de pessoas pela polícia, proibição de manifestações e

---

<sup>24</sup> O Código das Fronteiras Schengen autoriza, excepcionalmente, os países a reintroduzir controlos nas fronteiras internas-Regulamento (CE) nº562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006.



verificação de mercadorias e viaturas, tendo já sido apreendidas inúmeras armas de guerra e explosivos.

Três dias após os atentados, o presidente francês manifestou a urgência e necessidade de alteração da constituição francesa por forma a adequá-la à nova realidade a que chamou de “atos de guerra” contra o país dos direitos humanos. O presidente declarou ainda que os terroristas franceses iriam perder a dupla nacionalidade, bem como os terroristas franceses que fossem acusados de terrorismo noutros territórios não poderiam regressar a França e os terroristas estrangeiros no país seriam expulsos. Solicitou também o alargamento do período do estado de emergência, a aprovação de novas medidas antiterroristas e a decisão pelo aumento do número de polícias, mais 5.000 em dois anos, havendo ainda lugar a uma alteração da política que vinha a ser seguida para com a diminuição das FFAA. Foi assim decidido pela não diminuição das FFAA, apostando-se numa reorganização das reservas militares constituídas por cidadãos que podem ser chamados em caso de necessidade (Cervello, 2015). Foi também disponibilizada uma verba adicional de cerca de 245 milhões de euros para equipar as FSeg, modernizar os seus sistemas de informação e financiar operações a desenvolver.

Passado este período o estado de emergência ainda vigora em França, tendo sido alvo já de cinco prorrogações, a última das quais em 15 de dezembro de 2016 mantendo o estado de emergência até 15 de julho de 2017. A esta decisão não é alheio o facto de França registar, de entre os cinco maiores atentados ocorridos desde 2000 nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), três no seu território e todos eles nos anos de 2015 e 2016, conforme figura abaixo:

COUNTRY	YEAR	ATTACK	DEATHS	INJURIES	RESPONSIBLE
France	2015	Paris attacks	137	368	ISIL
Turkey	2015	Ankara bombings	105	400	ISIL
Turkey	2015	Suruç bombing	33	104	Lone actor (ISIL inspired)
France	2015	Île-de-France attacks	20	22	Local group (al-Qa'ida/ISIL inspired)
France	2016	Nice truck attack	85	300	Lone actor (ISIL inspired)

Figura 10 - 5 Maiores Atentados Desde 2000 nos Países da OCDE

Fonte: adaptado de (IEP, 2016)

Ainda assim, a manutenção do estado de emergência não é uma situação consensual havendo quem a defenda com a argumentação de que a ameaça persiste e que este nível de alerta já terá impedido a realização de outros atentados, enquanto outros críticos defendem que a manutenção prolongada do estado de emergência é uma clara violação dos direitos



fundamentais não sendo uma medida eficaz, argumentando que o estado de emergência não conseguiu impedir o atentado de Nice, em julho de 2016. Este ponto de vista tem motivado a ocorrência de grandes manifestações em Paris por defensores dos direitos humanos, apoiados num grande número de académicos na área do direito que temem que esta situação coloque em causa a democracia na França.

Para além das interpretações sobre o estado de emergência em vigor em França, estes atentados vieram demonstrar as vulnerabilidades no âmbito da segurança no interior da UE, dado terem sido efetuados em perfeita sincronização e por indivíduos residentes na Europa. A aparente facilidade com que os terroristas surgiram no centro de uma das maiores capitais europeias, com armas de guerra e explosivos levam a questionar a essência da UE relativamente à liberdade de circulação de pessoas e bens, trazendo à colação uma eventual necessidade de reformulação do atual conceito de Estado de direito democrático.

Contudo, conforme se pode verificar na figura abaixo, ainda que França mantenha o estado de emergência desde 2015 a perceção para os seus cidadãos é que, em 2017, existe uma elevada probabilidade de ocorrência de um grande atentado terrorista:

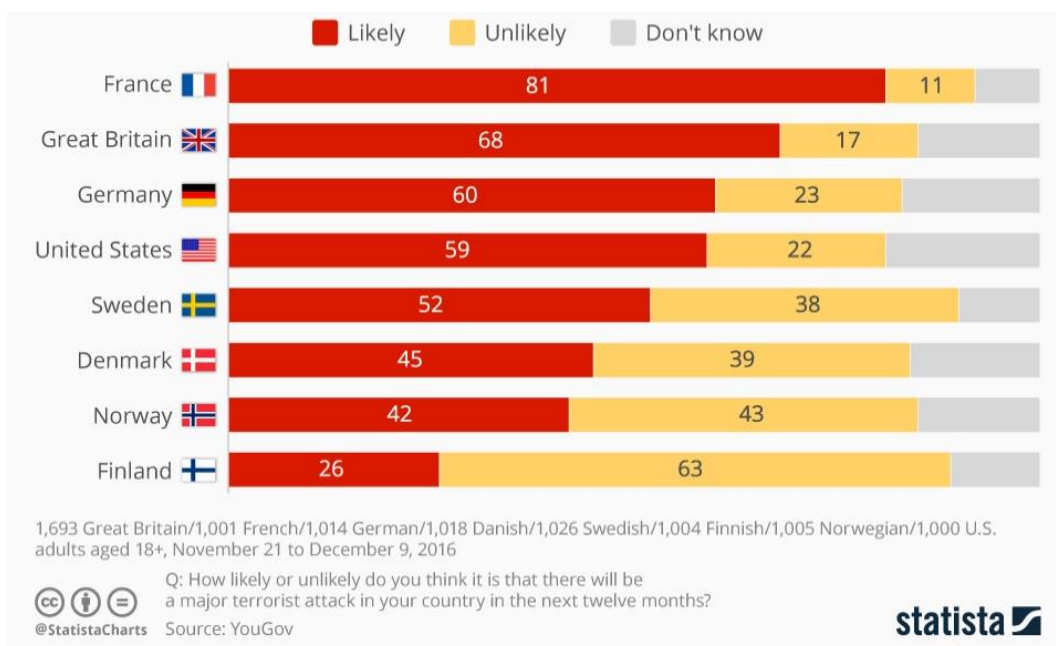


Figura 11 - Expetativa de Ocorrência de Grande Atentado em 2017

Fonte: (Statista, 2016)

Os atentados de 2015 levaram à aprovação, em 2016, de um novo *Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme* (PART), que veio substituir o plano em vigor desde 2014. Este plano assenta em sete eixos de desenvolvimento, estando definidas 80 medidas concretas de segurança e prevenção. Na sequência desta nova legislação houve lugar também



a uma revisão do plano *VIGIPIRATE*<sup>25</sup>, o qual passou a assentar em três pilares: (i) desenvolvimento de uma cultura de segurança individual e coletiva; (ii) criação de três níveis de ameaça estando cada um associado a um logotipo que é afixado nos espaços públicos (Anexo C); (iii) implementação de novas medidas para reforçar a ação do Governo na luta contra o terrorismo (Gouvernement, 2016). Este plano contempla 300 medidas, sendo parte delas classificadas, encontrando-se previstas medidas tais como o controlo de identidade, revista de sacos e malas, controlo acesso a determinadas zonas, revista no acesso a locais públicos e identificação/etiquetagem de malas que circulam nos transportes.

É assim inquestionável a implementação, após a ocorrência dos atentados terroristas de 2015, de diversas medidas restritivas sustentadas na alteração do quadro jurídico em vigor, permitindo uma atuação policial muito mais invasiva, consubstanciada em ações de prevenção restritivas dos direitos fundamentais na tentativa de garantir proactivamente o direito à segurança individual e coletiva, ficando claro que o fator determinante para que tal possa ocorrer é o grau de ameaça existente.

Também em Portugal, na sequência deste atentado, foram implementadas algumas medidas adicionais. A GNR refere ter promovido um incremento da partilha de informação, um reforço de segurança das infraestruturas críticas, efetuado a identificação de vulnerabilidades de segurança e locais prováveis de atentados, realizado a inventariação e caracterização de indicadores do perfil do terrorista e estudado a elaboração de um manual de linhas orientadores de atuação elencando todos os indícios verificados em atentados anteriores, lições aprendidas e incluindo medidas de contraterrorismo (Couto, 2017). Das medidas apresentadas constata-se, com naturalidade, que de todas elas, não foi implementada qualquer medida que visasse uma direta restrição do direito à liberdade dos cidadãos, até porque tal poderia facilmente consubstanciar uma flagrante violação constitucional.

## 5.2. Apresentação e Análise dos Resultados

Com este subcapítulo pretendemos apresentar e analisar os resultados obtidos através das entrevistas semiestruturadas realizadas, que constituíram uma das técnicas de recolha de dados que utilizamos nesta investigação.

Relativamente à definição do método de amostragem, referir que não se constituiu uma amostra no sentido estatístico do termo, mas antes uma amostra de conveniência ou

---

<sup>25</sup> É a ferramenta central do dispositivo francês na luta contra o terrorismo. Este plano associa todos os atores nacionais numa abordagem de vigilância, prevenção e proteção.



intencional, tendo sido por nós entendido que seria essencial obter um ponto de vista de entidades com responsabilidade em matérias de segurança interna no território nacional, ao nível estratégico, operacional e tático, tendo ainda procurado recolher um ponto de vista de entidades em países onde os atentados terroristas já ocorreram, tais como Espanha e França. Salienta-se que o pedido de entrevista efetuado às autoridades francesas foi declinado, por o tema ser considerado de elevada sensibilidade.

Desse modo, a seleção de entrevistados que se encontram em níveis de decisão completamente diferentes deu-nos a possibilidade de obter visões distintas e ajustadas às reais necessidades de cada entrevistado no seu patamar. Por uma questão de opção dos entrevistados as entrevistas foram efetuadas por escrito, através de correio eletrónico, após um prévio contato telefónico com cada uma das entidades, com a exceção do E3 que foi alvo de entrevista presencial.

Fizemos um total de quatro entrevistas apresentando na tabela abaixo os dados identificativos dos entrevistados:

**Tabela 1 – Entrevistados**

Identificação	Função	Entidade	Data	
<b>E1</b> Espanha	TCor Francisco Ochoa Matute	Servicio de Informacion	Guardia Civil	07/abr/17
<b>E2</b> nível-estratégico	Dr. <sup>a</sup> Helena Fazenda	Secretária Geral SSI	SGSSI	17/mai/17
<b>E3</b> nível-operacional	TGen Manuel Mateus Costa da Silva Couto	Cmdt. Geral da GNR	GNR	09/mai/17
<b>E4</b> nível-tático	Cap. Hugo Miguel Carneiro	Cmdt. DTer Caldas Rainha	GNR	03/mai/17

**Fonte:** (Autor, 2017)

Os dados obtidos foram alvo de uma análise de conteúdo, a partir de uma grelha analítica, seguindo as seguintes fases: leitura, tradução, análise descritiva, construção de segmentos de resposta e análise interpretativa, funcionando a informação como um mero complemento à análise documental realizada, sem intenção de efetuar qualquer generalização a partir das mesmas.



## 5.2.1. Análise dos Resultados

Tabela 2 - Resultados Questão 1

<b>Questão 1- No atual contexto internacional, marcado por um ambiente de segurança caracterizado por uma multiplicidade de riscos e ameaças imprevisíveis, considera que o quadro jurídico nacional em vigor, no âmbito dos direitos fundamentais, permite uma atuação eficaz das Forças de Segurança na prevenção da ameaça terrorista? Porquê?</b>				
<b>Segmento de Resposta</b>	<b>Entrevistado</b>			
	<b>E1</b>	<b>E2</b>	<b>E3</b>	<b>E4</b>
1.1 - Instrumentos legais eficazes	•	•	•	
1.2 - Instrumentos legais Ineficazes				•
1.3 - Novas normas legais	•	•		
1.4 - Novos instrumentos investigação	•			

**Fonte:** (Autor, 2017)

Podemos constatar que, com exceção do ponto de vista do E4, todos os restantes entrevistados consideram que a legislação existente permite uma atuação policial eficaz, tendo o E1 e E2 salientado a existência de alterações legais que contribuíram para esta realidade. Não podemos deixar de sublinhar que o E4 considera que a legislação é adequada apenas para responder a situações de resposta a uma ameaça concreta já identificada, sendo insuficiente perante a necessária prevenção geral a realizar diariamente. Estamos assim, de entre os entrevistados, perante um desfasamento na interpretação de quem pensa e contribui para a elaboração das leis e quem a aplica efetivamente no terreno, ainda que, dada a dimensão da amostra, não seja possível, nem nossa intenção, efetuar generalizações.

Tabela 3 - Resultados Questão 2

<b>Questão 2- Tendo em conta a ocorrência dos recentes atentados terroristas no espaço europeu considera que os cidadãos estão dispostos a abdicarem de parte da sua liberdade com a finalidade de obterem uma maior segurança? Justifique.</b>				
<b>Segmento de Resposta</b>	<b>Entrevistado</b>			
	<b>E1</b>	<b>E2</b>	<b>E3</b>	<b>E4</b>
2.1 - Intenção favorável	•	•	•	
2.2 - Após atentados			•	•
2.3 - Difícil delimitação			•	

**Fonte:** (Autor, 2017)

Todos os entrevistados, com exceção do E4, consideram que os cidadãos estão recetivos a abdicarem de parte da sua liberdade em prol da sua segurança, não se afigurando, contudo, fácil a definição de até onde estarão os cidadãos dispostos a ceder. À semelhança da questão anterior o E4 diverge dos restantes entrevistados, considerando ele que a aceitação dos cidadãos está associada à ocorrência de atentados, não estando os cidadãos disponíveis para abdicarem de direitos já consagrados em prol de algo que não consideram



uma sua preocupação. O E3 entende que a recetividade dos cidadãos está ligada aos recentes atentados que têm ocorrido.

Tabela 4 - Resultados Questão 3

Segmento de Resposta	Entrevistado			
	E1	E2	E3	E4
3.1 - Reforço das medidas	•		•	
3.2 - Sem impacto nos direitos fundamentais	•		•	•
3.3 - Acesso a plataformas de Informação				•
3.4 - Potenciar produção, partilha, cordenação das informações			•	
3.5 - Aumento da cooperação		•	•	
3.6 - Novas formas atuação e medidas legislativas		•	•	

**Fonte:** (Autor, 2017)

Desta questão destacamos o facto de todos os entrevistados referirem ter ocorrido alterações na atuação policial, tendo elencado várias medidas que materializaram essa mudança de comportamento. As alterações situam-se no âmbito da maior cooperação, coordenação e acesso a informação relevando-se ainda as várias alterações legais ocorridas no território nacional. O E3 concretizou as várias medidas adotadas, permitindo verificar que as medidas em causa têm o cuidado de não interferir com os direitos fundamentais dos cidadãos, até porque se assim fosse estaríamos perante uma clara violação constitucional. Destacamos o facto do E4 reconhecer o esforço em promover o acesso a plataformas de informação, sem que tal tenha impacto nos direitos fundamentais.

Tabela 5 - Resultados Questão 4

Segmento de Resposta	Entrevistado			
	E1	E2	E3	E4
4.1 - Generalização do acesso a plataformas de informação				•
4.2 - Potenciar o Sistema de Informações			•	
4.3 - Ações sensibilização, fiscalização e treino			•	
4.4 - Em coordenação com parceiros europeus		•		

**Fonte:** (Autor, 2017)

Verifica-se aqui uma aposta em medidas relacionadas com as informações, E3 e E4, tendo ainda o E2 enunciado um leque de medidas que se encontram a serem trabalhadas em estreita coordenação com os parceiros europeus. Desta forma pode-se verificar que as



medidas a implementar na sequência da ENCT não alteraram a relação direta das FSeg com os cidadãos, tendo sim impulsionado o esforço para uma melhor capacitação no acesso à informação pelas FSeg.

Tabela 6 - Resultados Questão 5

Questão 5- Na sequência dos atentados terroristas ocorridos na Europa, em especial os ocorridos em Paris em 2015, quais as medidas de segurança adicionais que foram adotadas para fazer face a uma potencial ameaça terrorista no território nacional?				
Segmento de Resposta	Entrevistado			
	E1	E2	E3	E4
5.1 - Aumento nível alerta	•			
5.2 - Proteção infraestruturas	•		•	
5.3 - Ativação unidades	•			
5.4 - Partilha e tratamento informação			•	•
5.5 - Manutenção grau ameaça		•		

**Fonte:** (Autor, 2017)

Contrariamente ao que ocorreu em Espanha, onde o grau de ameaça aumentou, em Portugal manteve-se o grau de ameaça em moderado conforme referido pelo E2. Os E1 e E3 referem ter existido um reforço de medidas de segurança, tendo o E3 identificado, em concreto, aquelas que foram adotadas a nível nacional. Mais uma vez verifica-se que as medidas adotadas não condicionam os direitos fundamentais dos cidadãos. O E4 destaca o aumento da partilha e tratamento da informação após aqueles incidentes.

Tabela 7 - Resultados Questão 6

Questão 6- Pedia-lhe um comentário à seguinte afirmação: “A limitação/restricção de direitos fundamentais é aceite pelos cidadãos após a ocorrência de um atentado terrorista, mas não é aceite perante uma mera ameaça generalizada do terrorismo”.				
Segmento de Resposta	Entrevistado			
	E1	E2	E3	E4
6.1 - Tolerância da população	•			
6.2 - Não aceitação				•
6.3 - Tolerância perante atentados			•	
6.4 - Rigor e racionalidade		•		

**Fonte:** (Autor, 2017)

Aqui, aos vários níveis, podemos verificar a existência de respostas distintas. Desde logo apenas o E1 refere que a população tolera a implementação de medidas de segurança restritivas, mesmo perante longos períodos sem a ocorrência de atentados. Já o E2 considera importante que sempre que ocorra uma limitação de direitos, em resposta a uma mera ameaça, tal deverá ser precedido de uma análise rigorosa e racional. Enquanto o E3 considera que a aceitação de medidas restritivas está associada à ocorrência de atentados, o E4 é



taxativo em mencionar que os cidadãos não estão disponíveis para abdicarem dos seus direitos, desconfiando sempre das reais intenções que tais medidas possam apresentar.



## **Conclusões e Recomendações**

Esta nossa investigação foi desenvolvida num período em que o combate ao terrorismo é uma prioridade, estando em discussão a possibilidade e necessidade das FSeg terem acesso a mais informação que lhe permitam uma maior eficácia na atuação, visando a garantia do exercício do Direito à segurança constitucionalmente previsto.

Pretendendo não desenvolver um estudo exclusivamente teórico, já por demais explorado, procuramos estudar uma problemática atual, de elevada pertinência e com real impacto na atuação das FSeg e conseqüentemente nos direitos fundamentais. Desta forma, delimitamos a investigação ao Direito à liberdade e à segurança, ao qual relacionamos a ameaça terrorista e seu impacto na atividade policial, tendo para esse efeito efetuado uma observação da realidade francesa, após os atentados de 2015.

Para tal elaboramos uma QC “De que forma o equilíbrio entre o Direito à liberdade e à segurança é afetado pela atividade policial em resposta à ameaça terrorista?”, bem como quatro QD associadas à mesma. Desenvolvemos uma estratégia de investigação qualitativa, procurando sempre a resposta às questões inicialmente elaboradas, e de acordo com o percurso metodológico constante no primeiro capítulo.

Relativamente aos resultados obtidos, no segundo capítulo, efetuamos o enquadramento jurídico do Direito à liberdade e à segurança, bem como analisamos a sua relação. Apuramos ser consensual entre vários autores a existência de uma proliferação de direitos fundamentais, os quais se têm acumulado ao longo dos tempos, tornando o nosso sistema jurídico demasiado protetor, com a agravante de um direito fundamental apenas poder ser restringido ou suspenso nos termos previstos na Constituição e em salvaguarda de um outro direito fundamental. É neste enquadramento que coabitam o Direito à liberdade e à segurança, sendo possível concluir que se afigura obrigatório uma relação de equilíbrio entre ambos, razão pela qual o legislador os colocou no mesmo artigo, podendo e devendo esta relação ser ajustada, na medida em que o direito à liberdade não é um direito absoluto, cabendo ao Estado não apenas respeitar os direitos fundamentais, mas também garantir a sua efetiva promoção. Considera-se assim respondida a nossa QD1.

No terceiro capítulo enquadrámos a atuação das FSeg, à luz da CRP, tendo identificado os seus princípios e limites. Foi assim possível concluir que a proteção dos cidadãos é um dever e obrigação do Estado, levada a cabo através das suas polícias, as quais, perante uma ameaça, não só devem intervir como têm a obrigação de o fazer. Verifica-se, pois, que os direitos fundamentais não apenas limitam a atuação policial, sendo sim um dos seus fins,



impondo-se às FSeg uma intervenção oportuna, eficaz e em estrita observância dos princípios da tipicidade legal e da proibição do excesso. Como conclusão deste capítulo ficou bem claro que uma ameaça, por mais devastadora que possam vir a ser as suas consequências, nunca poderá justificar uma atuação policial desproporcional e que não se encontre tipificada em lei, em violação dos direitos dos cidadãos. Consideramos assim respondida a nossa QD2.

No quarto capítulo estabelecemos a relação entre o terrorismo, atividade policial e os direitos fundamentais, tendo também identificado sumariamente as estratégias de combate ao terrorismo. Deste capítulo concluímos que a Europa, e consequentemente Portugal, tem vindo a manifestar, ainda que quase sempre de forma reativa, a sua preocupação com o terrorismo, materializando essa preocupação em inúmeros documentos. Esta multiplicidade de normativos legais, os quais salvaguardam de forma expressa a obrigatória garantia dos direitos fundamentais, tornam a intenção europeia pouco clara, até confusa e de difícil implementação para os vários Estados-membros caracterizados por realidades e níveis de ameaça distintos. Esta dificuldade encontra-se bem patente no caso português em que, em 2017, ainda se definem orientações para a implementação da ENCT de 2015 a qual tem como objetivos estratégicos detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder.

É também possível concluir que em Portugal existem constrangimentos na adoção de medidas restritivas que venham a dotar as FSeg de mecanismos de prevenção do terrorismo, devendo-se tal circunstância ao facto de ser considerado um dos países mais pacíficos do mundo e onde não têm ocorrido atentados terroristas. A elevada dificuldade em promover qualquer alteração legal que possa restringir direitos fundamentais e afetar o equilíbrio entre liberdade e segurança é uma limitação à atuação policial no combate ao terrorismo, conforme foi possível constatar nos constrangimentos inerentes à impossibilidade constitucional no acesso a informação crucial na prevenção deste tipo de ameaça. Já sobre os efeitos da ENCT na atividade policial verificámos que, das medidas adotadas pela GNR na sequência da ENCT e perante a ameaça terrorista, não resultou qualquer restrição de direitos fundamentais, assentando as mesmas quase na sua totalidade na cooperação e coordenação, com grande enfoque nas informações. Desta forma consideramos respondida a QD3 e parte da QD4.

Por fim, no quinto e último capítulo analisámos o caso francês por forma a percebermos o impacto dos atentados de 2015 na atividade policial e nos direitos dos cidadãos, tendo também efetuado a análise às entrevistas realizadas a diversas entidades com



responsabilidades na segurança ao nível estratégico, operacional e tático. Verificámos que o facto de ter ocorrido um atentado em França funcionou como catalisador para o desenvolvimento de alterações legais e implementação de fortes medidas restritivas naquele país, com impacto no equilíbrio do Direito à liberdade e segurança. Concluímos assim que a atividade policial é significativamente influenciada pelo terrorismo aquando da ocorrência de atentados, tendo a implementação de medidas restritivas um carácter reativo em resposta à ocorrência dos mesmos. Tal ficou bem claro com a identificação das medidas adotadas pela GNR após os atentados de Paris, as quais se cingem a medidas de proteção, coordenação, cooperação e informação, sem haver lugar a uma direta restrição de direitos fundamentais dos cidadãos.

Podemos ainda concluir que, qualquer tomada de posição política no sentido de desequilibrar, em favor da segurança, o equilíbrio entre liberdade e segurança é algo de elevada dificuldade, em especial em países onde os cidadãos não têm como principal preocupação o terrorismo, razão pela qual não aceitam uma restrição de direitos adquiridos ao longo do tempo, ficando esse equilíbrio de ser assegurado pelas FSeg através de uma complexa e arriscada gestão de cada momento específico, atuando muitas vezes no limite dos limites em matérias controversas e nada consensuais. Consideramos assim respondida a QD4.

Desta forma encontram-se respondidas as quatro QD inicialmente elencadas, as quais contribuem em conjunto para a resposta à nossa QC, tendo assim sido atingido o nosso objetivo geral de analisar de que forma o equilíbrio entre o Direito à liberdade e à segurança é afetado pela atividade policial em resposta à ameaça terrorista.

Como contributo para o conhecimento destacamos que o quadro legal em vigor, mesmo com diversas alterações promovidas após 2015, impõe limitações à atividade policial na prevenção do terrorismo, situando as FSeg a sua atuação nos campos da coordenação, cooperação e troca de informação. De facto, ainda que os mecanismos legais estejam preparados para responder eficazmente à ocorrência do crime de terrorismo, poderão revelar-se insuficientes para a prevenção do mesmo, conforme já reconhecido noutros países em que apenas após a ocorrência de atentados foram as FSeg dotadas de mecanismos que lhe permitem uma atuação preventiva mais eficaz, ainda que com o sacrifício de alguns direitos constitucionalmente previstos.

A nossa ambiciosa recomendação é que se promovam as alterações legais necessárias tendo em vista proporcionar uma resposta mais eficaz das FSeg na prevenção do terrorismo,



em especial no campo do acesso a informação fora do âmbito de um processo crime, não se aguardando a ocorrência de um atentado para, apenas nessa altura e de forma reativa, proceder a obrigatórias alterações jurídicas, à semelhança do que já ocorreu, e continua a ocorrer, noutros países europeus.

Quanto às limitações do nosso trabalho identificamos a enorme dificuldade no acesso a informação relacionada com o terrorismo, tendo tal ficado bem patente no pedido de entrevista efetuada às entidades francesas, as quais não se manifestaram disponíveis para participarem no presente estudo dado a sensibilidade do tema abordado. Em futuras investigações sugerimos que seja efetuada uma análise comparativa dos mecanismos e medidas utilizadas pelas FSeg dos principais países europeus verificando qual o impacto no Direito à liberdade e respetivo contributo para uma UE mais segura em alinhamento com os seus princípios basilares.



## **Bibliografia**

- Almeida, M. C., 2005. A cooperação policial na luta contra o terrorismo e o crime organizado. *Centro de Informação Europeia Jacques Delors*, 209-219.
- Ashworth, A., Zedner, L. e Tomlin, P., 2013. *Prevention and The Limits Of The Criminal Law*. England: Oxford University Press.
- Assembleia da República, 2007a. *Aprova a Orgânica da GNR* (Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2007b. *Aprova a Orgânica da PSP* (Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2001. *Quinta alteração constitucional* (Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de dezembro), Lisboa: Diário da República.
- Alves, A. C., 2010. Introdução à Segurança. Lisboa: *Revista da Guarda Nacional Republicana*.
- Alves, R., 2012. *Direito à liberdade e à segurança - Segurança Pública e Privada*. Lisboa: Coimbra Editora.
- Assembleia da República, 2003. *Lei de Combate ao Terrorismo* (Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- Borges, J. V., 2013. *O terrorismo transnacional e o planeamento estratégico de segurança nacional dos Estados Unidos da América*. Lisboa: Gradiva.
- Bryman, A., 2012. *Social Research Methods*. 4.<sup>a</sup> ed. United States of America: Oxford University Press.
- Bullock, K., 2014. *Citizens, Community and Crime Control*. England: Macmillan Publishers Limited.
- Bullock, K., Clarke, R. e Tilley, N., 2010. *Situational Prevention of Organised Crimes*. England: Willan Publishing.
- CACDLG, 2015. *Parecer da Proposta de Lei n.º 345/XII/4.<sup>a</sup> (GOV)*. Lisboa: Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.
- Canotilho, J. G. e Moreira, V., 1993. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3.<sup>a</sup> edição revista. Coimbra: Coimbra Editora.
- Canotilho, J. G. e Moreira, V., 2014a. *Constituição da República Portuguesa Anotada. Volume I*. 4.<sup>a</sup> edição. Lisboa: Coimbra Editora.
- Canotilho, J. G. e Moreira, V., 2014b. *Constituição da República Portuguesa Anotada. Volume II*. 4.<sup>a</sup> edição. Lisboa: Coimbra Editora.



- Canotilho, J. J. G., 2003. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J. G., 2008. *Estudos sobre direitos Fundamentais*. 2.ª edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- Carrera, S. e Bolzacq, T., 2006. *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future*. Great Britain: Ashgate.
- Carvalho, R. A. P., 2011. *Novas Tecnologias, Segurança Interna e Direitos Fundamentais*. Tese de Dissertação de Mestrado em Ciências Militares. Academia Militar.
- Caupers, J., 2005. *Introdução ao Direito Administrativo*. 8ª edição. Lisboa: Âncora.
- Cervello, M. V., 2015. Los atentados de Paris y la expansión del terrorismo del Estado Islámico en Francia. *Boletín del IDEHPUCP*, [Em linha] Disponível em: [https://www.academia.edu/18507017/Los\\_atentados\\_de\\_Paris\\_y\\_la\\_expansi%C3%B3n\\_del\\_terrorismo\\_del\\_Estado\\_Isl%C3%A1mico](https://www.academia.edu/18507017/Los_atentados_de_Paris_y_la_expansi%C3%B3n_del_terrorismo_del_Estado_Isl%C3%A1mico), [Acedido em 2 Abr. 2017].
- Clemente, P., 2010. *Polícia e Segurança - Breves Notas*. Lisboa: Universidade Lusíada.
- Clemente, P. J. L., 2015. *Cidadania Polícia e Segurança*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Comissão Nacional de Proteção de Dados, 2015. *Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 345/XII/4.ª (GOV)*. Lisboa.
- Comissão Europeia, 2016. *Eurobarómetro Standart 86 - Relatório Nacional 2016*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Conselho da União Europeia, 2002. *Decisão-Quadro relativa à luta contra o terrorismo* (Decisão-Quadro do Conselho 2002/475/JAI, de 13 de junho de 2002), Bruxelas: Jornal Oficial das Comunidades Europeias.
- Conselho da União Europeia, 2003. *Estratégia Europeia de Segurança*. [em linha] Bruxelas: CE. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/2009/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>, [Acedido em 27 de abr. 2017].
- Conselho da União Europeia, 2005. *Estratégia Antiterrorista da União Europeia*. Bruxelas.
- Conselho da União Europeia, 2008a. *Decisão-Quadro relativa ao aprofundamento da cooperação transfronteiras, em particular no domínio da luta contra o terrorismo e a criminalidade transfronteiras* (Decisão-Quadro do Conselho 2008/615/JAI, de 23 de junho de 2008), Bruxelas: Jornal Oficial das Comunidades Europeias.



- Conselho da União Europeia, 2008b. *Decisão-Quadro que altera a Decisão-Quadro 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo* (Decisão-Quadro do Conselho 2008/919/JAI, de 28 de novembro de 2008), Bruxelas: Jornal Oficial das Comunidades Europeias.
- Couto, M. M. C. S., 2017. Comandante Geral da GNR. [Entrevista]. Lisboa (09 maio 2017).
- Datagraver, 2017. *People Killed By Terrorism Per Year in Western Europe 1970-2017*. [imagem eletrónica] disponível em: <http://www.datagraver.com/case/people-killed-by-terrorism-per-year-in-western-europe-1970-2015>, [Acedido em 2 Mai. 2017].
- Eckes, C., 2009. *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions*. Oxford: Oxford University Press.
- EUROPOL, 2016. *Europol Reports: Terrorism in The EU 2006-2015*. [imagem eletrónica] disponível em: <http://www.datagraver.com/case/europol-reports-terrorism-in-the-eu-2006-2015>, [Acedido em 2 Mar. 2017].
- Fazenda, H., 2017. Secretária Geral do Sistema de Segurança Interna. [Entrevista]. Lisboa (17 maio 2017).
- Fernandes, H. M., 2011. *O Direito Penal do Inimigo: Reconfiguração do Estado de Direito?* Tese de Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade do Porto.
- Ferrajoli, L., 2014. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. 5.<sup>a</sup> edição. Espanha: Editorial Trotta.
- Ferreira, J. G. S., 2014. *Direitos Fundamentais e Direito dos Cidadãos à Segurança*. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado Maior Conjunto 2013-2014. Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Garcia, F. P., 2004. *As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu Estudo*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Garcia, F. P., 2010. *Da Guerra e da Estratégia - A Nova Polemologia*. Lisboa: Prefácio-Edição de Livros e Revistas, Lda.
- Gouveia, J. B., 2013. *Manual de Direito Constitucional - Volume II*. 5.<sup>a</sup> edição. Coimbra: Almedina.
- Gouveia, J. B., 2014a. *Manual de Direito Constitucional - Volume I*. 5.<sup>a</sup> edição. Lisboa: Almedina.
- Gouveia, J. B., 2014b. *Manual de Direito Constitucional - Volume II*. 5.<sup>a</sup> edição. Lisboa: Almedina.



- Gouvernement, 2016. *Les Niveaux Vigipirate* [imagem eletrónica] Disponível em: <http://www.gouvernement.fr/risques/comprendre-le-plan-vigipirate>, [Acedido em 15 Abril 2017].
- Governo, 2015. *Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019*. [Em linha] Lisboa: XXI Governo Constitucional. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/18268168/programa-do-xxi-governo.pdf>, [Acedido em 15 Mar. 2017].
- Guarda Nacional Republicana, s.d. *Estratégia da Guarda 2020*. Lisboa: Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais.
- Guarda Nacional Republicana, 2017. *Plano de Atividades 2017*. Lisboa: Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais.
- Guedelha, M. J. M., 2013. Sistema de Segurança Interna Português. A reforma de 2008 – Forças e Fraquezas. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 1-21.
- Hoffman, B., 2006. *Inside terrorism*. New York: Columbia University Press.
- IEP, 2015. *Global Terrorism Index 2015*. [Em linha] Institute for Economics and Peace. Disponível em: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/04/2015-Global-Terrorism-Index-Report.pdf>, [Acedido em 20 Mar. 2017].
- IEP, 2017. *Global Peace Index 2017*. [imagem eletrónica] Disponível em: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI-2017-Report-1.pdf>, [Acedido em 01 Jun. 2017].
- Inspecção Geral da Administração Interna, 1998. Seminário Direitos Humanos e Eficácia Policial. In: Inspecção-Geral da Administração Interna. Lisboa, novembro de 1998.
- Inácio, C. I. C., 2010. *Políticas Públicas de Segurança – novo paradigma*. Tese de Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de Aveiro.
- Independent, 2015. *The Safest Places to Travel in the World*. [Em linha] Londres: Independent. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/safest-places-to-travel-the-15-most-peaceful-countries-in-the-world-a6748256.html>, [Acedido em 02 abril 2017].
- Internacional, A., 2017. *Leis antiterrorismo orwellianas na Europa estão a minar direitos sob a máscara de os defender*. [Em linha] Portugal: Amnistia Internacional Portugal. Disponível em: <http://amnistia.pt/index.php/o-que-fazemos/as-nossas-campanhas/seguranca-com-direitos-humanos/noticias-224315/2601-leis>



- orwellianas-antiterrorismo-na-europa-estao-a-minar-direitos-sob-a-mascara-de-os-defender, [Acedido em 12 de Abr. 2017].
- Instituto de Estudos Superiores Militares, 2015. *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. Porto: Fronteira do Caos.
- Jakobs, G., e Meliá, M., 2007. *Direito Penal do Inimigo - Noções e Críticas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Kiras, J. D., 2007. Irregular Warfare: Terrorism and Insurgency. In: Baylis, J., 2007. *Strategy in the contemporary world: an introduction to strategic studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Kirchofer, C. P., 2017. Managing Non-State Threats with Cumulative Deterrence-by-Denial. *A Journal Of The Terrorism Research Initiative - Perspectives On Terrorism*, XI, 21-35.
- Lennon, G., e Walker, C., 2015. *Routledge Handbook of Law and Terrorism*. New York: Routledge.
- Lloyd, L., 2005. *An Introduction To Policing and Police Powers*. 2.<sup>a</sup> ed. Leicester: Cavendish Publishing Limited.
- Loader, I. e Walker, N., 2007. *Civilizing Security*. England: Cambridge University Press.
- Lourenço, N., Lopes, F., Rodrigues, C., Costa, A., e Silvério, P., 2015. *Segurança Horizonte 2025*. Lisboa: Colibri.
- Lowe, D., 2016. *Policing Terrorism*. England: CCR Press.
- Lutterbeck, D., 2013. *The paradox of Gendarmerie: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution*. Genève: DCAF.
- Marques, A., 2016. *Terrorismo no Estado de Direito Democrático: Noções básicas, causas, consequências e perigo de autodestruição - breves notas*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Martins, R. F., 2010. *Acerca de "Terrorismo" e de "Terrorismos"*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional
- Masferrer, A., Walker, C. e Elgar, E., 2013. *Counter-Terrorism, Human Rights and the Rule of Law - Crossing Legal Boundaries in Defence of The State*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited.
- May, T., 2017. *Jornal da Uma* [Televisão]. RTP1, 04 Abril 2017.
- McGheen, D., 2010. *Security, Citizenship and Human Rights*. England: Macmillan Publishers Limited.



- McLaughlin, E., 2007. *The New Policing*. England - London: SAGE Publications Ltd.
- Meisels, T., 2008. *The Trouble With Terror - Liberty, Security, and the response to Terrorism*. United States of América: Cambridge University Press.
- Menéndez, A. J. & Eriksen, E., 2006. *Arguing Fundamental Rights*. Netherlands: Springer.
- Ministério da Administração Interna, 2016. *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo*. [em linha] Lisboa: Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna. Disponível em: <http://www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Paginas/Estrat%C3%A9gia-Nacional-de-Combate-ao-terrorismo-.aspx>, [Acedido em 5 de Mar. 2017].
- Miranda, J., 1999. *Direitos Fundamentais - Introdução Geral*. Lisboa: s.n.
- Miranda, J., 2003. Os Direitos Fundamentais e o Terrorismo: Os fins nunca justificam os meios, nem para um lado, nem para outro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 649-661.
- Miranda, J., 2012. *Manual de Direito Constitucional-Direitos Fundamentais*. 5.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- Moita, I., 2016. *Terrorismo e Direitos Humanos: O Caso do Reino Unido*. Tese de Dissertação de Mestrado em Estudos Internacionais. ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.
- Morgado, D. A., 2013. *Videovigilância: Enquadramento legal e sua aplicação na prevenção criminal - o Santuário de Fátima*. Tese de Dissertação de Mestrado em Ciências Militares. Academia Militar.
- Moss, K., 2011. *Balancing Liberty and Security*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Nabais, J. C., 2007. *Por uma liberdade com responsabilidade*. Coimbra: Coimbra.
- Neocleous, M., 2000. *The Fabrication of Social Order: A Critical Theory of Police Power*. England: Pluto Press.
- Neocleous, M., 2008. *Critique Of Security*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Neocleous, M., 2014. *War Power, Police Power*. England: Edinburgh University.
- Newburn, T. e Peay, J., 2012. *Policing, Politics, Culture and Control*. England: Hart Publishing.
- Newman, G. e Clarke, R., 2008. *Policing Terrorism: An Executive's Guide*. United States Of America: U.S. Department Of Justice.
- Northouse, C., 2006. *Protecting What Matters - Technology, Security, and Liberty since 9/11*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.



- Oliveira, J. F. d., 2006. *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento*. Coimbra: Almedina.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2016. *NATO's military concept for defence against terrorism*. [em linha] International Military Staff. Disponível em: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_69482.htm#top](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69482.htm#top), [Acedido em 30 janeiro 2017].
- P.A.J.Waddington, 2003. *Policing Citizens: Authority and Rights*. 2ª edição. London: Taylor & Francis e-Library.
- Pereira, R., 2004. Terrorismo e Insegurança - A resposta portuguesa. *Revista do Ministério Público*, 98, 37-51.
- Pereira, R., 2016. *Em Nome da Lei* [Rádio]. Rádio Renascença, 02 Abril 2016.
- Pereira, J. S. 2016. Terrorismo Transnacional. In: Borges, J. V. e Rodrigues, T. F., ed., 2016. *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. Lisboa: Fronteira do Caos. Cap.3.
- Pinto, P. M., 2017. *Grande Entrevista* [Televisão]. RTP3, 05 Abril 2017.
- Pires, N. L., 2016. *Resposta ao Jihadismo Radical*. Lisboa: Nexo.
- Pires, N. L., 2012. Terrorismo, uma ameaça parene. *Revista Militar*, 2525/2526, 663-680.
- Pirozzi, N., 2013. *The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management*. [em linha] Geneva: DCAF - Centre for Security, development and the rule of law. Disponível em: <http://www.dcaf.ch/Publications/The-EU-s-Comprehensive-Approach-to-Crisis-Management>, [Acedido em 03 Fev. 2017].
- Portela, I. M., 2007. *A segurança e a escolha do inimigo: o efeito double-bind do 11-S. Uma análise comparada da legislação antiterrorista*. Tese de Doutoramento em Direito Constitucional. Universidade de Santiago de Compostela.
- Prata, B. R., 2016. *Combate ao Terrorismo em Portugal*. Tese de Dissertação de Mestrado em Ciências Militares. Academia Militar.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 05 de abril), Lisboa: Diário da República.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2015. *Aprova a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 7 - A/2015, de 19 de fevereiro), Lisboa: Diário da República.



- Presidência do Conselho de Ministros, 2017. *Repõe, a título excecional e temporário, o controlo documental de pessoas nas fronteiras internas no âmbito da visita do Papa* (Resolução de Conselho de Ministros n.º 49, de 05 de abril), Lisboa: Diário da República.
- Quadrado, A. J. O., 2015. *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: O Contributo da GNR*. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado Maior Conjunto 2014-2015. Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Quiar, C. M. (2014). *Do Direito à Segurança Pública - Ações Securitárias VS Eficácia Policial*. Tese de Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Autónoma de Lisboa.
- RedeKop, V. e Paré, S., 2010. *Beyond Control*. London: Bloomsbury Academic.
- Ranstorp, M., e Wilkinson, P., 2008. *Terrorism and Human Rights*. New York: Routledge.
- Rodrigues, A. R., 2013. O conceito de segurança. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 1-10.
- Sampaio, J. S., 2012. *O dever de proteção policial de direitos, liberdades e garantias*. 1ª edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- Santos, L., Garcia., F., Monteiro, F., Lima, J., Silva, N., Silva, J., Piedade, J., Santos, R. e Afonso, C., 2016. *Orientações Metodológicas Para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Santos, M., 2015. *UE: Sem reforço da supervisão, serviços secretos podem ameaçar direitos fundamentais*. [Em linha] Lisboa: Observador. Disponível em: <http://observador.pt/2015/11/18/ue-sem-reforco-da-supervisao-servicos-secretos-podem-ameacar-direitos-fundamentais/>, [Acedido em 12 de Abr. 2017].
- Sardinha, J. M., 1989. *O Terrorismo e a Restrição dos Direitos Fundamentais em Processo Penal*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Schmid, A. P., 2011. *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. New York: Routledge.
- Scott, D., 2013. *Law after Modernity*. England: Hart Publishing Ltd.
- Seabra, P. e Noivo, D., 2010. Combate ao Terrorismo na União Europeia: Construção de uma abordagem comum. *Revista de Segurança*, 14, 36-47.
- Silva, H. D. d., 2013. *O Código de Procedimento Administrativo e a atividade de polícia*. Portimão: Jurismat.



- Silva, N. P. d., 2010. Cidadania e Segurança: Uma análise retrospectiva. In: Revista Segurança e Defesa, 2010. *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*. Centro de Congressos de Lisboa, 24 e 25 de junho de 2010. Lisboa: Revista de Segurança e Defesa.
- Silva, S. T., 2011. *Direitos Fundamentais na Arena Global*. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Sistema de Segurança Interna, 2017. *Relatório Anual de Segurança Interna 2016*, Lisboa: Sistema de Segurança Interna.
- Sottiaux, S., 2008. *Terrorism and the Limitation of Rights - The ECHR and the US Constitution*. USA: Hart Publishing.
- Sousa, F. d., 2005. *Dicionário de Relações Internacionais*. Edições Afrontamento/ CEPESSE.
- Sousa, M. R. 2017. Jornal da Noite. [Televisão]. SIC, 07 abril 2017.
- Stack, J. e Volcansck, M. L., 2011. *Courts and Terrorism*. New York: Cambridge University Press.
- Statista, 2016. *Many People Expect Terrorist Attacks in 2017*. [imagem eletrónica] Disponível em: <https://www.statista.com/chart/8638/many-people-expect-terrorist-attacks-in-2017/>, [Acedido em 30 Mar. 2017].
- Teixeira, N. S., 2002. *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Veiga, P. M. S., 2001. Segurança e Direitos Fundamentais dos Cidadãos - Os Direitos dos Cidadãos como fim e limite da atividade de segurança. *Revista da Guarda Nacional Republicana - Pela Lei e Pela Grei*, 1 Jan - Mar, 12-19.
- Wade, M. e Maljevic, A., 2010. *A War on Terror? The European Stance on a New Threat, Changing Laws and Human Rights Implications*. London: Springer.
- Waldron, J., 2010. *Torture, Terror, and Trade-Offs*. New York: Oxford University Press.
- Weisburd, D., Zamir, T. J. & Hasisi, B., 2016. *Policing in Israel: Studying Crime Control, Community, Policing, and Counterterrorism*. United States Of América: CRC Press.
- Wood, J. e Dupont, B., 2006. *Democracy, Society and the Governance of Security*. England: Cambridge University Press.
- Zamir, T. J. & Hasisi, D., 2014. *Policing Terrorism, Crime Control, and Police-Community Relations*. London: Springer International Publishing.



## **Anexo A — Medidas Legislativas Adotadas Após ENCT (Fazenda, 2017)**

### **Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22/7**

**Procedeu à sexta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), fixando novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa**

Esta lei consagra mais um requisito para a naturalização, que consiste em o requerente não constituir perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional.

### **Lei n.º 55/2015, de 23/6**

**Procedeu à quinta alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo**

Procedeu-se à alteração da Lei n.º 5/2002, de modo a poder abranger todos os tipos de ilícitos criminais atinentes ao fenómeno do terrorismo, previstos atualmente pela Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 59/2007, de 4 de setembro, 25/2008, de 5 de junho, e 17/2011 de 3 de maio.

### **Lei n.º 56/2015, de 23 de junho**

**Segunda alteração à Lei 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, modificando os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão**

Esta lei visa uma melhor concretização e adequação das medidas preventivas previstas na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, no que respeita à permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional.

Nesse pressuposto, alteraram-se os artigos 52.º, 70.º e 151.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, relativos, respetivamente, à concessão de vistos, ao cancelamento de vistos e à pena acessória de expulsão, alargando-se os fundamentos para a recusa de emissão de vistos, aditando-se um novo fundamento para o seu cancelamento e estendem-se os fundamentos para a aplicação da pena acessória de expulsão.

Estas alterações tiveram como objetivo a clarificação e precisão da lei, para o que se pretendeu estender àquelas duas primeiras medidas causas limitativas fundadas em situações de perigo ou ameaça para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional.

### **Lei n.º 57/2015, de 23/6**

**Procedeu à terceira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo;**

Procedeu-se à alteração da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, alterada pelas Lei n.ºs 34/2013, de 16 de maio, e (PL 273/XII), de modo a poder abranger todos os tipos de ilícitos criminais atinentes ao fenómeno do



terrorismo, atualmente previstos pela Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 59/2007 de 4 de setembro, 25/2008 de 5 de junho, e 17/2011 de 3 de maio.

#### **Lei 58/2015, de 23/6**

##### **Procedeu à vigésima terceira alteração ao Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, atualizando a definição de terrorismo;**

A definição de terrorismo constante da alínea i) do artigo 1.º do Código do Processo Penal, constitui uma explicação clara e sucinta sobre o que é o terrorismo, fazendo a síntese das categorias e noções concernentes usadas nas disposições do Código.

Sucedeu, porém, que esta definição não exprimia todas as categorias ali existentes, impondo-se a sua alteração, por forma a considerar o crime de financiamento do terrorismo, entretanto aditado à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo), pela Lei n.º 25/2008, de 5 de junho.

Só assim se alcançou a desejável compreensão unitária do conceito, sem divergência ou desvios interpretativos daquela definição, por parte dos agentes que têm de aplicar as disposições processuais no âmbito das suas competências.

Cumprindo este desiderato, esta lei visa adequar a referida disposição do Código de Processo Penal ao atual quadro legal do terrorismo.

#### **Lei n.º 59/2015, de 24/6**

##### **Procedeu à primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, modificando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorista (UCAT)**

A organização da luta antiterrorista carece de uma estrutura adequada, capaz de responder, ativa e eficazmente, aos desafios crescentes que se colocam, exponencialmente potenciados pela facilidade de recurso a novas fontes tecnológicas.

A Unidade de Coordenação Antiterrorismo prevista na Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna), deve contar com uma representação ao nível de entidades fulcrais no desenvolvimento de ações necessárias à prossecução da sua missão, colhendo assim mais-valias e importantes contributos de um grupo altamente qualificado. Por outro lado, mostrava-se essencial ampliar as competências dessa entidade, para que a mesma pudesse efetivamente corresponder às exigências do momento presente, não se limitando a garantir a coordenação e a partilha de informação, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram, sendo necessário dotá-la de competências adequadas à complexidade do fenómeno de cujo combate se encontra encarregue.

Acresce que não tendo a lei determinado o enquadramento orgânico da Unidade de Coordenação Antiterrorismo, ou seja, a quem responde, quem lhe preside e qual o seu modo de funcionamento, mostrava-se indispensável fazê-lo, por forma a garantir o exercício pleno das suas funções.

A necessidade de assegurar a interligação entre funções de segurança e a direção da investigação criminal, tornava pertinente prever a possibilidade de, por sua iniciativa ou a convite do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, o Ministério Público poder participar nas reuniões da Unidade de Coordenação Antiterrorismo.



Dada a necessidade de prever a realização de reuniões da Unidade de Coordenação Antiterrorismo mais alargadas e de composição variável, face à responsabilidade que a implementação da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo implica, consagra-se a possibilidade de, a convite do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, incluir, sempre que se julgue necessário e adequado, a presença de representantes das restantes entidades que integram o Conselho Superior de Segurança Interna.

Introduziu-se, assim, o quadro legal indispensável à dotação de uma estrutura adequada e de competências alargadas à Unidade de Coordenação Antiterrorismo.

#### **Lei 60/2015, de 24/6**

##### **Procedeu à quarta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo), criminalizando a apologia pública e as deslocações para a prática do crime de terrorismo;**

A Decisão-Quadro n.º 2008/919/JAI, do Conselho, de 28 de novembro de 2008, que alterou a Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo, veio impor aos Estados Membros a criminalização de três comportamentos, dos quais se destaca, desde logo, o «incitamento público à prática de infrações terroristas».

Esta mesma Decisão-Quadro foi transposta para a ordem jurídica interna através da Lei n.º 17/2011, de 3 de maio, que introduziu, no n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, um específico tipo penal de incitamento à prática de crime, com a previsão típica que se transcreve «Quem, por qualquer meio, difundir mensagem ao público incitando à prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos.».

Genericamente, o tipo criminal em causa corresponde, com as especificidades relativas aos crimes de terrorismo e adequada moldura penal, ao crime previsto e punível pelo artigo 297.º do Código Penal.

Não resultava, contudo, da citada Decisão-Quadro qualquer obrigação para os Estados Membros de criminalizar a apologia pública do crime de terrorismo, cujas condutas poderiam, na ausência de criminalização específica, integrar a prática do crime previsto e punido pelo artigo 298.º do Código Penal, não fora a correspondente pena abstrata se revelar demasiado baixa, atenta a gravidade dos factos conformadores de crimes de terrorismo e as finalidades da respetiva punição.

O novo preceito integra, na sua estrutura típica e de ação, os elementos do crime de apologia pública constantes do artigo 298.º do Código Penal, com a especificidade resultante dos concretos factos objeto do comportamento ilícito.

Dada a especial gravidade e frequência da nova conduta típica de apologia à prática de crime no âmbito do crime de terrorismo através da Internet, assinalando-se ser o meio mais perigoso de apologia deste ilícito, pela facilidade de acesso e sensação de impunidade decorrente do anonimato, entendeu-se autonomizar a sua previsão.

Esta lei prevê uma agravação da pena quando o crime for praticado por meios de comunicação eletrónica acessíveis por Internet, fixando-se em 4 anos a pena abstrata de prisão, prevendo-se, em alternativa, a pena de multa até 480 dias, tendo em conta o princípio geral de preferência por penas não privativas da liberdade e a circunstância de poderem estar em causa comportamentos de menor gravidade em que a pena de multa pode ser mais adequada às finalidades da punição. Quanto ao crime base, acha-se por adequada a pena de 3 anos de prisão ou de multa até 360 dias.



Para além do combate ao incitamento e à apologia da prática do terrorismo, abordam-se, de forma integrada, outros fatores que lhe são subjacentes, tais como prevenir e dificultar as viagens dos chamados combatentes terroristas estrangeiros, nomeadamente os indivíduos que se deslocam para um Estado diferente do seu Estado de residência ou nacionalidade, com o propósito de cometer, planejar ou preparar atos terroristas.

Reconhece-se que os terroristas e organizações terroristas construíram entre os Estados de origem, de trânsito e de destino, redes internacionais que permitem a circulação de combatentes de todas as nacionalidades, bem como os recursos financeiros de que estes necessitam para a prossecução dos seus objetivos.

Neste âmbito, refira-se a Resolução do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas n.º 2178 (2014), de 24 de setembro, que impõe aos Estados Membros que, de acordo com as obrigações que lhes incumbem em virtude do direito internacional, cooperem em todas as iniciativas para fazer face à ameaça que representam os combatentes terroristas estrangeiros.

Concretamente, nos termos dessa Resolução, os Estados Membros devem assegurar que qualquer pessoa que participe no financiamento, planeamento, preparação ou cometimento de atos terroristas ou no apoio a atos terroristas seja levada a julgamento, devendo todos os Estados assegurar que tais atos de terrorismo sejam tipificados como crimes graves pela lei interna e que a pena imposta corresponda devidamente à gravidade desses atos.

Teve-se, assim, em vista uma maior concretização e adequação das medidas preventivas previstas nesse instrumento internacional, procedendo-se à adequada atualização legislativa, adaptada às novas realidades, antecipando-se a tutela penal às fases anteriores à efetiva participação em organizações terroristas, nomeadamente no momento da viagem para esse efeito, respetiva organização e financiamento, podendo tais comportamentos ocorrerem ainda em território nacional, o que facilita a eficácia da intervenção criminal.

No mesmo sentido, a incriminação da própria viagem de acordo com as regras gerais do crime de terrorismo, o que facilita a sustentação dos factos em julgamento e, desta forma, uma mais eficaz tutela criminal do fenómeno do terrorismo.

Em termos de eficácia, pretendeu-se com esta lei que a intervenção criminal seja suficiente para impedir a viagem, já que, em termos de medidas de coação, ficam criadas as condições para, verificados os demais pressupostos, ser aplicada a medida de proibição de ausência para o estrangeiro (alínea b) do n.º 1 do artigo 200.º do Código do Processo Penal) ou de prisão preventiva, em caso de violação da medida (n.º 1 e alínea a) do n.º 2 do artigo 203.º do mesmo Código).

Para bom entendimento sobre o elemento subjetivo relativamente a quem faz ou tenta fazer a viagem, bem como relativamente aos que a organizam, financiam ou facilitam, consagra-se que apenas os primeiros têm de ter a intenção de praticar os atos previstos no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 59/2007, de 4 de setembro, 25/2008, de 5 de junho, e 17/2011, de 3 de maio, com a intenção neles referida, enquanto a punição daquele que organiza, financia ou facilita a viagem de outrem, depende apenas de agir conhecendo a intenção daquele, sem que ele próprio tenha essa intenção, pelo que, em consequência, se autonomizam os dois comportamentos.

Em termos de moldura penal, tendo em conta que o incitamento público ao terrorismo é punido com pena de 1 a 5 anos, nos termos do n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 59/2007, de 4 de setembro, 25/2008, de 5 de junho, e 17/2011, de 3 de maio, e o recrutamento com a pena de 2 a 5 anos, é fixada em 5 anos a pena de prisão no que se refere ao agente que viajou ou se preparava para viajar, nos



termos da norma agora introduzida. Já quanto a quem organiza, financia ou facilita a viagem de outrem, é fixada a pena de prisão de 4 anos.

**Lei n.º 61/2015, de 24/6**

**Procedeu à segunda alteração à Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, que estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, permitindo que nelas sejam incluídos todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo.**

Procedeu-se à alteração da Lei 101/2001, de 25 de agosto, de modo a poder abranger todos os tipos de ilícitos criminais atinentes ao fenómeno do terrorismo, atualmente previstos na Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto.

**Lei n.º 62/2015, de 24 de junho**

**Procedeu à sexta alteração à Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, que estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo**

A Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, que estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo, já prevê um conjunto de deveres de informação muito alargados a entidades não financeiras.

Com a mesma finalidade que presidiu à aprovação de normas com vista à luta eficaz contra o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, procedeu-se agora à atualização do leque de entidades não financeiras sujeitas às disposições daquela lei, de molde a abranger as novas entidades reguladas na área do jogo.

Esta alteração legislativa inscreve-se no mesmo desígnio das alterações efetuadas às leis que contendem diretamente com a previsão do crime de terrorismo, tendo subjacente a intenção de criar um nível de proteção dos cidadãos mais alargado.

**Proposta de lei que cria o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI)**

Na dependência e sob coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional é o centro operacional responsável pela coordenação da cooperação policial internacional, que assegura o encaminhamento dos pedidos de informação nacionais, a receção, o encaminhamento e a difusão nacional de informação proveniente das autoridades policiais estrangeiras, a transmissão de informação e a satisfação dos pedidos por estas formulado.

A criação do PUC-CPI será um elemento decisivo para a melhoria da prevenção e combate às formas graves de criminalidade, entre as quais, o terrorismo



**Anexo B — Orientações Estratégicas Para ENCT (SSI, 2017, pp. 227-228)**

- Operacionalizar e otimizar de forma permanente e reforçada a Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT) enquanto órgão de coordenação e partilha de informações, no quadro da ameaça terrorista, entre as autoridades competentes;
- Elaborar as estratégias e planos de ação decorrentes da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo;
- Reforçar a formação específica das forças e serviços de segurança em matéria de deteção, identificação e prevenção de fenómenos de extremismo e radicalização, abordagem com comunidades minoritárias e atualização sobre *modus operandi* dos terroristas;
- Reforçar as medidas de prevenção ao nível local, com pleno envolvimento de todos os atores relevantes;
- Manter a vigilância de pontos sensíveis e de elevada concentração de pessoas;
- Garantir a segurança de infraestruturas críticas e, em especial, melhorar a segurança das infraestruturas aeroportuárias;
- Reforçar a monitorização e vigilância de fenómenos de extremismo, radicalização e recrutamento para atividades terroristas, designadamente nos ambientes cibernético, prisional e escolar;
- Reforçar a atenção quanto ao eventual retorno dos chamados “combatentes terroristas estrangeiros” à Europa e ao território nacional, bem como identificar e obter possíveis meios da prova de eventuais crimes por eles cometidos;
- Reforçar a capacidade de deteção, prevenção e de investigação do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, de tráfico de armas e de explosivos e do furto e falsificação de documentos, tendo em vista o bloqueio de possíveis fontes de financiamento e de apoio a atividades terroristas;
- Intensificar reuniões conjuntas entre as forças e serviços de segurança, as autoridades judiciais e os serviços prisionais para análise de situação, partilha de informações e coordenação de ações e de procedimentos;
- Intensificar o treino de operações antiterroristas e de exercícios de resposta/reação a um evento terrorista;
- Aumentar a cooperação e o intercâmbio de informações com agências e organismos europeus e internacionais e com forças e serviços de países parceiros e aliados



## Anexo C — Logotipos dos Três Níveis de Ameaça do Plano VIGIPIRATE



Figura 12 - Logotipo dos Níveis de Ameaça

Fonte: (Gouvernement, 2016)



## Apêndice A — Modelo de Análise

Tabela 8 - Modelo de Análise

Objetivos	Questões	Enquadramento conceitual	Análise de resultados
<b>Geral:</b> Analisar de que forma o equilíbrio entre o direito à liberdade e à segurança é afetado pela atividade policial em resposta à ameaça terrorista	<b>Central:</b> De que forma o equilíbrio entre o Direito à liberdade e à segurança é afetado pela atividade policial em resposta à ameaça terrorista?		<p><b>Capítulo 5.2 Apresentação e análise dos resultados</b></p> <p>Apresentação e análise temática de quatro entrevistas semiestruturadas, realizadas a titulares de cargos revelantes, ao nível estratégico, operacional e tático.</p> <p>Interpretação dos resultados face às conclusões retiradas do enquadramento teórico apresentado.</p>
<b>OE1:</b> Analisar o enquadramento e relação entre Direito à liberdade e Direito à segurança .	<b>QD1:</b> Qual o enquadramento e relação entre Direito à liberdade e Direito à segurança?	<b>Capítulo 2. Dos Direitos Fundamentais</b>	
<b>OE2:</b> Identificar os princípios e limites da atuação das polícias.	<b>QD2:</b> Quais os limites e princípios da atuação das polícias?	<b>Capítulo 3. Das FSeg e os Direitos Fundamentais</b> - Do Dever de proteção	
		<b>Capítulo 3. Das FSeg e os Direitos Fundamentais</b> - Princípios e limites da atuação policial	
<b>OE3:</b> Identificar qual a estratégia nacional para o combate ao terrorismo.	<b>QD3:</b> Qual a estratégia nacional definida para o combate ao terrorismo?	<b>Capítulo 4. Do Terrorismo e os Direitos fundamentais</b> - Do terrorismo; - Das Estratégias de combate ao terrorismo;	
<b>OE4:</b> Identificar as medidas de segurança adotadas perante a ameaça terrorista e suas implicações no Direito à liberdade e à segurança.	<b>QD4:</b> Quais as medidas de segurança adotadas perante a ameaça terrorista e suas implicações no Direito à liberdade e à segurança ?	<b>Capítulo 5. As Restrições de Direitos na Sequência de Atentados Terroristas</b> - O caso dos atentados de Paris 2015	

Fonte: (Autor, 2017)



## Apêndice B — Conceito de Terrorismo

Obter uma definição consensual de terrorismo é algo de elevada complexidade existindo centenas de definições que poderão ser adotadas. Poderemos verificar que, apenas na obra de Schmid, existem 250 definições de terrorismo completamente distintas e desenvolvidas por diversas entidades governamentais e não governamentais (2011, pp. 99-148). Segundo este autor a dificuldade na obtenção de uma só definição deve-se ao facto de, em regra, o terrorismo ser definido consoante as necessidades de quem o define, ou seja reflete sempre interesses políticos e julgamentos morais que o tornam num conceito alvo de discórdia (Schmid, 2011, p. 40). Se para uns os grupos são vistos como terroristas, para outros, são vistos como resistentes ou combatentes da liberdade, não tendo sido possível obter ao nível da Organização das Nações Unidas (ONU) uma definição consensual a todos os Estados.

Na procura de uma definição de terrorismo tenta-se descrever de forma clara um fenómeno de elevada complexidade, o que leva a diferentes Governos, instituições, académicos e outros a estabelecer os seus próprios critérios para definir uma violência ligada a questões políticas, sociais, religiosas e outras. Estes diferentes critérios e perspetivas levam a que, por exemplo, no mesmo Governo existam diferentes definições nas suas várias agências e departamentos (Simon cit. por Schmid, 2011, p. 44). Em geral todas as definições associam o terrorismo a um quadro de marginalidade violenta, em consonância com as matrizes éticas do Estado tradicional e com a legitimidade do seu aparelho político, administrativo, de segurança e defesa (Garcia, 2010, p. 76).

Para Kiras (2007, p. 187) terrorismo é “utilização sistemática de violência contra alvos civis ou simbólicos, levada a cabo por um pequeno grupo com motivações políticas, com o objetivo de inspirar medo, atrair a atenção para um agravo político e/ou provocar uma resposta draconiana ou insustentável”, podendo nós assim considerarmos uma ação como um ato de terrorismo quando os seus efeitos psicológicos ultrapassam em muito os seus resultados puramente físicos (Raymond cit. por Sousa, 2005, p. 190).

A já referida dificuldade na obtenção de uma definição para terrorismo encontra-se bem patente na Lei n.º 52/2003<sup>26</sup>, de 22 de agosto, onde, tratando-se de uma lei de combate ao terrorismo seria expectável encontrar a referida definição devidamente expressa. Contudo, tal não acontece apenas constando, no seu artigo 2.º, a definição de organizações terroristas: “*grupo, organização ou associação terrorista todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um acto, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ...*” (AR, 2003, p. 5398).

---

<sup>26</sup> Lei de Combate ao Terrorismo, publicada no Diário da República n.º 251, I Série - A, de 29 de outubro de 2003



## Apêndice C — Guião da Entrevista

### Apresentação e objetivos da entrevista

Esta entrevista é efetuada no âmbito de um trabalho de investigação individual do Curso de Estado-Maior Conjunto 2016-2017 do Instituto Universitário Militar, respeitante ao tema “*Direitos Fundamentais e Direito dos Cidadãos à Segurança*”, e cujo objetivo geral da investigação é analisar de que forma o equilíbrio entre o direito à liberdade e à segurança é afetado pela atividade policial em resposta à ameaça terrorista, procurando assim acrescentar conhecimento numa temática de especial atualidade e pertinência no espaço europeu. Neste contexto, consideramos de elevada relevância para o nosso estudo o contributo de V. Ex<sup>a</sup>, materializado na resposta às seguintes questões:

#### Entrevista

1. No atual contexto internacional, marcado por um ambiente de segurança caracterizado por uma multiplicidade de riscos e ameaças imprevisíveis, considera que o quadro jurídico nacional em vigor, no âmbito dos direitos fundamentais, permite uma atuação eficaz das Forças de Segurança na prevenção da ameaça terrorista? Porquê?
2. Tendo em conta a ocorrência dos recentes atentados terroristas no espaço europeu considera que os cidadãos estão dispostos a abdicarem de parte da sua liberdade com a finalidade de obterem uma maior segurança? Justifique.
3. Com a aprovação, em 2015, da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, a qual define como objetivos estratégicos detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder, a atividade desenvolvida pelas Forças de Segurança sofreu alterações? Se sim, existiram implicações no Direito à liberdade dos cidadãos?

**(Entrevistado 1):** Com a aprovação, do Plano de Prevenção e Proteção Antiterrorista, a atividade policial desenvolvida pelas Forças de Segurança sofreu alterações? Se sim, existiram implicações no Direito à liberdade dos cidadãos?



4. Considerando, em especial, duas das linhas de ação previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo: “*Robustecer os sistemas de controlo de entrada, permanência e saída de pessoas em território nacional e europeu*” e “*Robustecer uma abordagem integrada na resposta, operacionalizando um efetivo sistema nacional de gestão de crises*”, de que forma foram ou estão a ser implementadas estas linhas de ação?
  
5. Na sequência dos atentados terroristas ocorridos na Europa, em especial os ocorridos em Paris em 2015, quais as medidas de segurança adicionais que foram adotadas para fazer face a uma potencial ameaça terrorista no território nacional?
  
6. Pedia-lhe um comentário à seguinte afirmação:  
“A limitação/restricção de direitos fundamentais é aceite pelos cidadãos após a ocorrência de um atentado terrorista, mas não é aceite perante uma mera ameaça generalizada do terrorismo”.

Muito obrigado pela sua colaboração.

**João Fernando Clara da Fonseca**  
**Maj GNR/Infantaria**

**Apêndice D — Perguntas e Segmentos de Resposta****Tabela 9 - Segmentos de Resposta**

<b>Pergunta 1:</b> No atual contexto internacional, marcado por um ambiente de segurança caracterizado por uma multiplicidade de riscos e ameaças imprevisíveis, considera que o quadro jurídico nacional em vigor, no âmbito dos direitos fundamentais, permite uma atuação eficaz das Forças de Segurança na prevenção da ameaça terrorista? Porquê?	
Segmento 1.1	Instrumentos legais eficazes
Segmento 1.2	Instrumentos legais ineficazes
Segmento 1.3	Novas normas legais
Segmento 1.4	Novos instrumentos investigação
<b>Pergunta 2:</b> Tendo em conta a ocorrência dos recentes atentados terroristas no espaço europeu considera que os cidadãos estão dispostos a abdicarem de parte da sua liberdade com a finalidade de obterem uma maior segurança? Justifique.	
Segmento 2.1	Intenção favorável
Segmento 2.2	Apenas após atentados
Segmento 2.3	Difícil delimitação
<b>Pergunta 3:</b> Com a aprovação, em 2015, da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, a qual define como objetivos estratégicos detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder, a atividade policial desenvolvida pela Guarda Nacional Republicana sofreu alterações? Se sim, existiram implicações no Direito à liberdade dos cidadãos?	
Segmento 3.1	Reforço das medidas
Segmento 3.2	Sem impacto nos direitos fundamentais
Segmento 3.3	Acesso a plataformas de informação
Segmento 3.4	Potenciar produção, partilha, coordenação das informações
Segmento 3.5	Aumento da cooperação
Segmento 3.6	Novas formas atuação e medidas legislativas
<b>Pergunta 4:</b> Considerando, em especial, duas das linhas de ação previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo: “Robustecer os sistemas de controlo de entrada, permanência e saída de pessoas em território nacional e europeu” e “Robustecer uma abordagem integrada na resposta, operacionalizando um efetivo sistema nacional de gestão de crises”, de que forma a Guarda Nacional Republicana tem contribuído para a implementação destas linhas de ação?	
Segmento 4.1	Generalização do acesso a plataformas de informação
Segmento 4.2	Potenciar o Sistema de Informações
Segmento 4.3	Ações sensibilização, fiscalização e treino
Segmento 4.4	Em coordenação com parceiros europeus
<b>Pergunta 5:</b> Na sequência dos atentados terroristas ocorridos na Europa, em especial os ocorridos em Paris em 2015, quais as medidas de segurança adicionais que foram adotadas para fazer face a uma potencial ameaça terrorista no território nacional?	
Segmento 5.1	Aumento nível alerta
Segmento 5.2	Proteção infraestruturas
Segmento 5.3	Ativação unidades
Segmento 5.4	Partilha de informação
Segmento 5.5	Manutenção grau ameaça
<b>Pergunta 6:</b> Pedia-lhe um comentário à seguinte afirmação: “A limitação/restricção de direitos fundamentais é aceite pelos cidadãos após a ocorrência de um atentado terrorista, mas não é aceite perante uma mera ameaça generalizada do terrorismo”.	
Segmento 6.1	Tolerância da população
Segmento 6.2	Não aceitação
Segmento 6.3	Tolerância perante atentados
Segmento 6.4	Rigor e racionalidade

**Apêndice E — Excertos das Respostas Por Entrevistado**

No presente apêndice serão transcritos excertos das entrevistas realizadas.

**Questão 1:** *No atual contexto internacional, marcado por um ambiente de segurança caracterizado por uma multiplicidade de riscos e ameaças imprevisíveis, considera que o quadro jurídico nacional em vigor, no âmbito dos direitos fundamentais, permite uma atuação eficaz das Forças de Segurança na prevenção da ameaça terrorista? Porquê?*

Entrevistado	Excerto da Resposta	Segmento
1	<p><i>“A experiência espanhola na luta contra o terrorismo da ETA, obrigou o poder público a dotar-se de instrumentos legais eficazes para combater o terrorismo, tendo Espanha uma legislação penal e processual penal em matéria antiterrorista muito avançada relativamente a outros países.”</i></p> <p><i>“Depois dos atentados de 11 de setembro, a comunidade internacional adotou algumas medidas que já estavam incluídas na legislação espanhola contra o terrorismo, tendo-se adicionado outras em virtude da Resolução 2178 de 24 de setembro de 2014.”</i></p> <p><i>“Em Espanha a incorporação destas resoluções realizou-se através da Lei Orgânica 2/2015 da Reforma do Código Penal que incluiu novos tipos de delitos relacionados com o terrorismo, tendo sido um grande avanço em relação à prevenção do terrorismo, sobretudo de caráter jihadista, por parte das Forças e Corpos de Segurança do Estado.”</i></p> <p><i>“Para adequar a investigação deste tipo de delitos foram criados novos instrumentos de investigação através da Lei Orgânica 13/2015 da Reforma da Lei Criminal, introduzindo medidas para as interceções das comunicações, telefónicas e telemáticas, a captação e gravação de comunicações orais mediante a utilização de dispositivos eletrónicos, a utilização de dispositivos técnicos de seguimento, localização e captação de imagens, o registo de dispositivos de armazenamento massivo de informação e registo remoto sobre equipamentos informáticos.”</i></p>	1.1 1.3 1.4
2	<p><i>“Se é verdade que Portugal possui uma das Constituições mais robustas em matéria de direitos fundamentais, não se afigura, todavia, que tal constitua um óbice a uma atuação eficaz das Forças e serviços de Segurança na prevenção da ameaça terrorista.”</i></p> <p><i>“Tome-se como exemplo a alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo – Lei 60/2015, de 24 de junho), criminalizando a apologia pública e as deslocações para a prática do crime de terrorismo. Impondo-se reforçar a luta contra o terrorismo na atual conjuntura de ameaça, a criação de um específico crime de apologia de crime de terrorismo constituiu um meio acrescido no sentido de ser garantido tal escopo, não se vislumbrando que tivesse sido violado o princípio da intervenção mínima do direito penal, nem que tivessem sido postos em causa direitos fundamentais, em particular o de liberdade de expressão, consagrado no artigo 37.º da Constituição da República Portuguesa.”</i></p>	1.1 1.3
3	<p><i>“A CRP, a lei penal e recente revisão da Lei 52/2003, constituem-se poderosos instrumentos jurídicos de prevenção e resposta ao problema do terrorismo. Contudo o estado de sítio ou o estado de emergência podem ser declarados no todo ou em parte do território nacional (artigo 19.º, n.º 2 da CRP) e implicam a suspensão de direitos, liberdades e garantias na medida e pelo tempo indispensáveis ao restabelecimento da normalidade, apenas em casos muito graves.”</i></p>	1.1



4	<p><i>“Não. Se se falar, por exemplo, na reação a uma concreta ameaça terrorista, o quadro jurídico é suficiente. Contudo, no que concerne à prevenção diária a levar a cabo, que implica a adoção de um conjunto de medidas e procedimentos de “rotina”, nomeadamente a identificação de pessoas, revistas de pessoas e buscas, não está adaptado às reais necessidades”</i></p> <p><i>“Ou seja, seria benéfico um quadro jurídico mais “aberto” e “permissivo” que permitisse às FSS a realização de tais diligências, uma vez que essa será uma das principais ferramentas para prevenção e dissuasão ao terrorismo.”</i></p>	1.2
---	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----



**Questão 2:** Tendo em conta a ocorrência dos recentes atentados terroristas no espaço europeu considera que os cidadãos estão dispostos a abdicarem de parte da sua liberdade com a finalidade de obterem uma maior segurança? Justifique.

Entrevistado	Excerto da Resposta	Segmento
1	<p>“A aprovação das anteriores Leis Orgânicas tiveram uma importante concordância no Parlamento Espanhol pelos partidos políticos, representantes da vontade popular. Assim a votação parlamentar da Lei Orgânica 2/2015 da reforma do código penal em matéria de delitos de terrorismo foi aprovada com 88% dos votos, o que contribuiu para não haver contestação social na aprovação destas medidas legislativas, pelo que se pode deduzir que os cidadãos, assim como os seus representantes políticos, consideram estas medidas necessárias.”</p>	2.1
2	<p>“Em situações pungentes é natural (e humano) que os cidadãos estejam dispostos a abdicar de parte da sua liberdade com a finalidade de salvaguardar outros direitos prioritários, designadamente o direito à vida, condição de todos os outros direitos fundamentais.</p> <p>O direito à vida impõe-se contra todos, perante o Estado e perante os outros indivíduos. Parafraseando o mesmo Autor (v. supra) “No que respeita ao Estado, ele implica a obrigação de proteger a vida das pessoas contra os ataques ou ameaças de terceiros”.</p> <p>No entanto nessa proteção, a luta contra o terrorismo deve ser conduzida pelos Estados em total conformidade com o direito internacional, nomeadamente com a Carta das Nações Unidas e as relevantes convenções e protocolos. Os Estados estão obrigados a garantir que toda a medida tomada para combater o terrorismo esteja de acordo com suas obrigações segundo o direito internacional, especialmente a lei sobre os direitos humanos.”</p>	2.1
3	<p>“Na situação reportada, a questão fundamental é a se saber qual o limite da subjetividade na definição de até onde o cidadão está disposto a ir para abdicar de parte da sua liberdade em benefício da sua segurança, sendo consabido que não estamos a falar de marcos físicos que estabelecem uma compartimentação partilhável e compreensível de espaços de ação e fruição”</p> <p>“Os mais recentes eventos de atentados terroristas acabaram por ter o efeito de (quase) legitimar a intervenção das forças de segurança em contextos que anteriormente, no mínimo, seriam alvo de acesa discussão crítica pela opinião pública, como seja, por exemplo, o aumento de controlos aleatórios nos portos e aeroportos.”</p> <p>“Julga-se que perante o crescendo do terrorismo a sociedade ficará cada vez mais ciente que é necessário retroceder nos valores essenciais para se poder viver em segurança e com segurança. Neste contexto, o combate ao terrorismo é de facto uma tarefa complexa e requer a colaboração de todos os cidadãos.”</p>	2.1 2.2 2.3
4	<p>“No espaço europeu, em particular nos países onde ocorreram atos terroristas, aparenta existir essa disponibilidade. Já em países como Portugal, pelo facto de não os ter afetado diretamente, apesar da ampla divulgação dos vários atentados recentemente ocorridos e das respetivas consequências, para a maioria dos cidadãos acaba por se tornar desnecessário essa perda de liberdade.”</p>	2.2



**Questão 3:** *Com a aprovação, em 2015, da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, a qual define como objetivos estratégicos detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder, a atividade policial desenvolvida pela Guarda Nacional Republicana sofreu alterações? Se sim, existiram implicações no Direito à liberdade dos cidadãos?*

*(Entrevistado 1) Com a aprovação, do Plano de Prevenção e Proteção Antiterrorista, a atividade policial desenvolvida pelas Forças de Segurança sofreu alterações? Se sim, existiram implicações no Direito à liberdade dos cidadãos?*

Entrevistado	Excerto da Resposta	Segmento
1	<p>“Desde junho de 2015 Espanha encontra-se no nível 4, na escala de 5 do Plano de Prevenção e Proteção Antiterrorista, que se considera um nível de risco alto, pelo que foram reforçados os dispositivos de segurança e as capacidades de controlo e seguimento das Forças e Corpos de Segurança do Estado, e de outros de departamentos e organismos implicados, onde não se incluem as Forças Armadas. Sem embargo, estas medidas não tiveram repercussões nas liberdades dos cidadãos, pois a maioria delas passam inadvertidas aos mesmos, estando orientadas para a redução do risco através do aumento do trabalho preventivo da Forças e Corpos de Segurança do Estado, bem como pela avaliação periódica do risco terrorista efetuada pelos organismos competentes.”</p>	3.1 3.2
2	<p>“Sim, designadamente a criação de uma abordagem mais concertada, coordenada, coerente e efetiva em resposta a este fenómeno. Foram criados novos mecanismos/formas de atuação (v. UCAT, SPOC) e adotadas relevantes medidas legislativas com impacto direto nos objetivos que integram a Estratégia Nacional, a saber:</p> <p><b>Lei Orgânica nº 8/2015, de 22/7</b> Procedeu à sexta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), fixando novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa</p> <p><b>Lei n.º 55/2015, de 23/6</b> Procedeu à quinta alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo</p> <p><b>Lei nº 56/2015, de 23 de junho</b> Segunda alteração à Lei 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, modificando os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão</p> <p><b>Lei n.º 57/2015, de 23/6</b> Procedeu à terceira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo;</p> <p><b>Lei 58/2015, de 23/6</b> Procedeu à vigésima terceira alteração ao Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, atualizando a definição de terrorismo;</p> <p><b>Lei n.º 59/2015, de 24/6</b> Procedeu à primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, modificando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorista (UCAT)</p>	3.5 3.6



	<p><b>Lei 60/2015, de 24/6</b> <i>Procedeu à quarta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo), criminalizando a apologia pública e as deslocações para a prática do crime de terrorismo;</i></p> <p><b>Lei n.º 61/2015, de 24/6</b> <i>Procedeu à segunda alteração à Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, que estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, permitindo que nelas sejam incluídos todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo.</i></p> <p><b>Lei n.º 62/2015, de 24 de junho</b> <i>Procedeu à sexta alteração à Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, que estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo</i></p> <p><i>Proposta de lei que cria o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI)”</i></p>	
3	<p>“- Potenciar as suas Capacidades de Comando e Controlo Operacional na perspetiva da Prevenção e Combate ao Crime, potenciando o Sistema de Informações da GNR (Objetivo Operacional da Estratégia da GNR 2020), por exemplo através da concretização, até finais de 2017 do seu Centro de Informações com equipamento e tecnologia capaz de detetar e monitorizar todo o género de atividades delituosas e subversivas.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Robustecer as estruturas responsáveis pela produção e coordenação e partilha de informações relevantes na identificação da ameaça terrorista;</li><li>- Intensificar a cooperação, no plano operacional, entre todas as entidades competentes, explorando em toda a sua plenitude o potencial das tecnologias de informação e de comunicação;</li><li>- Reforçar os meios de produção, tratamento e análise de informações;</li><li>- Reforçar a eficiência na partilha da informação entre as forças e serviços de segurança ou outras entidades, no âmbito das respetivas competências, ao nível nacional, europeu e internacional;</li><li>- Reforçar os mecanismos adequados à cooperação institucional entre o Sistema de Informações da República Portuguesa e o Sistema de Segurança Interna, de modo a garantir a partilha de informação.</li><li>- Reforçar a formação e treino dos seus militares.</li></ul> <p>No que concerne às Operações Especiais têm sido tomadas algumas ações para melhorar a capacidade de resposta da GNR a este tipo de situações:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Participação na Rede Atlas para troca de informações e procedimentos com países que têm sofrido este flagelo e, por conseguinte, mais experiência, que poderá ser muito útil na preparação de respostas;</li><li>b. Análise de notícias e informações que surgem diariamente nos OCS ou via institucional para a construção de um modelo de resposta adequada a possíveis ataques;</li><li>c. Formação a elementos civis (TAP, SONAE SIERRA, Portugalía...) que normalmente sofrem o primeiro impacto e que como “soft targets” têm um papel importante na minimização dos danos e report de informação caso os ataques ocorram;</li><li>d. Alterações doutrinárias de modo a melhorar a capacidade de resposta e este tipo de atentados (active shooters e active killers).”</li></ul>	3.1 3.2 3.4 3.5 3.6
4	<p>“de mencionar os procedimentos que foram recentemente incrementados no que respeita à obrigatoriedade de verificação, nas respetivas plataformas, de todas as pessoas e objetos fiscalizados, podendo dessa forma aferir toda e qualquer situação pendente, não só em território nacional, mas também no espaço Schengen. De realçar ainda a recente melhoria ao acesso e partilha de informação policial, nomeadamente através do desenvolvimento de plataformas informáticas.”</p>	3.2 3.3



**Questão 4:** Considerando, em especial, duas das linhas de ação previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo: “Robustecer os sistemas de controlo de entrada, permanência e saída de pessoas em território nacional e europeu” e “Robustecer uma abordagem integrada na resposta, operacionalizando um efetivo sistema nacional de gestão de crises”, de que forma a Guarda Nacional Republicana tem contribuído para a implementação destas linhas de ação?

Entrevistado	Excerto da Resposta	Segmento
1	(Questão não aplicável)	
2	<p>“Estas linhas de ação (nacionais) são indissociáveis das Europeias, e estão a ser abordadas em comum e coordenadamente com os nossos parceiros, designadamente através dos seguintes sistemas/mecanismos/instrumentos: SIS (Sistema de Informação Schengen), VIS (Sistema de Informação de Vistos), PRUM, EURODAC, EUROJUST, Diretiva PNR, Estratégia de Segurança Interna Renovada, Agenda Europeia para a Migração, Agenda Europeia para a Segurança, Ciclo Político da UE para o crime grave e organizado, SPOC.</p> <p>A linha de ação “Robustecer uma abordagem integrada na resposta, operacionalizando um efetivo sistema nacional de gestão de crises” está incluída no momento de Resposta. Trata-se de uma medida que implica tornar mais efetivos e ágeis os mecanismos já legalmente consagrados. Não implica alteração de paradigma.”</p>	4.4
3	<p>“potenciando o Sistema de Informações da GNR (Objetivo Operacional da Estratégia da GNR 2020) em apoio ao processo de decisão e consequentemente para uma maior agilização do controlo de entrada e saída de pessoas em cooperação com outras FSS com competências nestes domínios.”</p> <p>“integrado ações no âmbito da sensibilização e fiscalização nas suas áreas de ação. O treino de valências de resposta a eventuais incidentes, por parte da UI também tem sido uma tónica importante para alcançar estas linhas de ação estratégicas.”</p>	4.2 4.3
4	<p>“Tem vindo a ser melhorado o acesso as plataformas informáticas, tornando-as acessíveis a todos os Militares. Por outro lado, tem vindo a ser ministrada instrução a todo o efetivo, para que todos estejam aptos a consultar as plataformas informáticas disponíveis para o efeito.”</p>	4.1



**Questão 5:** *Na sequência dos atentados terroristas ocorridos na Europa, em especial os ocorridos em Paris em 2015, quais as medidas de segurança adicionais que foram adotadas para fazer face a uma potencial ameaça terrorista no território nacional?*

Entrevistado	Excerto da Resposta	Segmento
1	<i>“após os atentados de Paris, no ano de 2015, elevou-se o nível de alerta do Plano de Prevenção Antiterrorista a risco alto, com a ativação de todos os mecanismos de segurança que ele prevê, como a ativação das unidades de intervenção operativa, o reforço dos dispositivos específicos de segurança e proteção, o aumento da proteção de certas infraestruturas.”</i>	5.1 5.2 5.3
2	<i>“As medidas de segurança que são adotadas para determinada situação ou período obedecem a uma avaliação. Em Portugal os graus de ameaça destinam-se a definir, no âmbito das medidas de segurança interna, as diversas ameaças que impendem. A avaliação dos graus de ameaça contra a segurança interna, pessoas, instalações e eventos, é efetuada pelo Serviço de Informações de Segurança (SIS), com a colaboração do SIED e das Forças e Serviços de Segurança. O Grau de ameaça que impende sobre Portugal é moderado. Esta avaliação tem-se mantido inalterada, mesmo após os atentados que ocorreram em Paris. Contudo deveremos considerar dois fatores: primeiro é de que as FSS, no âmbito das suas competências e autonomia operacional, poderão adotar medidas de segurança superiores sempre que se justifique; segundo é de que o grau de ameaça que impende sobre Portugal (4 -moderado) não impede que sobre determinado evento ou local seja atribuído um grau de ameaça superior (por exemplo 3 – significativo).</i>	5.5
3	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>“Avanço do projeto no âmbito do Fundo de Segurança Interno, em termos de pessoal e de meios, do Centro de Informações da Guarda (CIG), visando garantir a permanente monitorização, acompanhamento, análise e disseminação de informações policiais e criminais em apoio das atividades e operações correntes.</i></li><li>• <i>Partilha de informação entre FSS, difusão aos CTer de informações que possam contribuir para a orientação do patrulhamento preventivo, revisão dos planos de segurança das UU e das infraestruturas críticas na ZA da GNR.</i></li><li>• <i>Melhorar e supervisionar a segurança nas instalações das unidades e subunidades de toda a GNR, através da condução progressiva de auditorias de segurança;</i></li><li>• <i>Reforçar toda a segurança de Infraestruturas Críticas (IC) na área da GNR, contribuindo para atualizar os seus planos de segurança;</i></li><li>• <i>Identificar vulnerabilidades de segurança em IC e locais prováveis de atentados;</i></li><li>• <i>Inventariação e caracterização de Indicadores do Perfil do Terrorista orientado para todo o tipo de serviço policial (no âmbito da Fiscalização, Patrulhamento, Segurança, Ordem Pública, etc).</i></li><li>• <i>Foi estudado a elaboração de um Manual de linhas orientadores de atuação para todos os militares e unidades da GNR, elencando todos os indícios verificados em atentados anteriores, lições aprendidas e incluindo medidas de contraterrorismo e CI.</i></li><li>• <i>Viabilizar e manter atualizada uma lista de comunidades e minorias étnicas e religiosas, bem como os seus hábitos para fácil monitorização. Envolver estas comunidades em sessões de esclarecimento, informação e exercícios.</i></li></ul>	5.2 5.4



	<ul style="list-style-type: none"><li>• Segundo orientações do MAI participar em ações de formação partilhadas entre FSS em matéria de deteção, prevenção e combate ao terrorismo, identificando denominadores comuns de necessidades de formação às FSS, tornando-as suficientemente consolidadas a ponto de poderem ser objeto de planeamento e de sistematização na sua ministração ao longo do tempo.</li><li>• Participação da GNR na rede Radicalization Awareness Network (RAN) através da Direção de Informações.</li><li>• Participação RAILPOL – Grupo de trabalho contra o terrorismo”</li></ul>	
4	“No que ao 1º nível de emprego operacional diz respeito, foi incrementada a partilha de informação, nomeadamente através da melhoria de plataformas informáticas.”	5.4



**Questão 6:** *Pedia-lhe um comentário à seguinte afirmação:*

*“A limitação/restricção de direitos fundamentais é aceite pelos cidadãos após a ocorrência de um atentado terrorista, mas não é aceite perante uma mera ameaça generalizada do terrorismo”.*

Entrevistado	Excerto da Resposta	Segmento
1	<p><i>“A perceção de segurança dos cidadãos de ameaça terrorista está muito condicionada pela ocorrência de atentados, o que provoca um sentimento que a sua segurança está comprometida. Assim, em Espanha, como o último atentado terrorista ocorreu à 13 anos, esta ameaça não é considerada pela sociedade espanhola com a importância que na realidade tem”</i></p> <p><i>“as novas medidas legislativas tendentes a melhorar a luta contra o terrorismo não tiveram contestação social, embora afetem os direitos fundamentais, pelo que uma ameaça generalizada deste fenómeno do terrorismo, que obriga a modificar normativos que afetam esses direitos e liberdades, se considera tolerável sempre e quando estas se desenvolvem dentro de uma política comum internacional baseada em resoluções da ONU”</i></p>	6.1
2	<p><i>“Os atos terroristas constituem violações ao direito à vida, segurança, bem-estar e liberdade. Por isso os Estados estão obrigados a adotar e implementar medidas efetivas contra o terrorismo, na defesa dos direitos humanos dos cidadãos.</i></p> <p><i>Se é certo que a ameaça não tem o impacto da ação propriamente dita, a necessidade da sua avaliação (da ameaça) é incontornável em ordem a evitar a sua concretização.</i></p> <p><i>Nessa medida, afigura-se que a eventual limitação de direitos perante a simples ameaça deve ser encarada com rigor e racionalidade.</i></p> <p><i>A prevenção é vital neste contexto, e deve ser levada a cabo sobretudo através da redução das condições que possam gerar ciclos de violência e na procura de soluções tendentes a sanar/cuidar os ressentimentos que podem levar ao recrutamento terrorista (v.g. Os objetivos estabelecidos na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, integrados na “linha de Ação Prevenir”, vertidos na alínea b) do P. 4).</i></p> <p><i>Por último, chamamos à colação, neste contexto, a nossa resposta à questão nº 1, isto é, as medidas adotadas em PT (acima referidas) não restringiram quaisquer direitos fundamentais dos cidadãos. “</i></p>	6.4
3	<p><i>“a legitimação da adoção de medidas de segurança restritivas que possam conflitar com os direitos fundamentais das pessoas tem lugar em situações concretas, não só por obrigação legal, como também por adequação dos resultados da análise de risco e das evidências sugerirem esta postura, quando tal se justifique. Este cenário em particular tem ocorrido nos países que experienciaram a ocorrência de um atentado terrorista e têm acolhido a compreensão do(a) cidadãos(ãs), numa perspetiva estritamente securitária”</i></p> <p><i>“Nos países que não experienciaram este tipo de eventos, e portanto não existe tanta facilidade em estabelecer uma ligação de um potencial evento que possa ocorrer com um outro já ocorrido, cujas repercussões e consequentes resultados são do conhecimento geral, a tolerância ao prolongamento no tempo deste tipo de medidas tende a ser mais reduzida”</i></p>	6.3
4	<p><i>“A restrição de direitos fundamentais, em particular em países como Portugal cuja democracia é relativamente recente, é para a generalidade dos cidadãos impensável. A maioria das pessoas não se opõe a que lhes sejam restringidos direitos fundamentais por questões relativas à segurança, contudo, subsistindo dúvidas quanto aos reais objetivos dessas restrições, preferem, quase sempre, não ver restringidos esses direitos que na sua ótica ainda servirão para os penalizar”</i></p>	6.2