

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL SUPERIOR
2016/2017**



TII

**PARTICIPAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS EM MISSÕES NO
CONTEXTO DA SEGURANÇA INTERNA**

**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.**

**Aristides Telémaco Pereira da Costa
Primeiro-tenente**



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

PARTICIPAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS EM MISSÕES
NO CONTEXTO DA SEGURANÇA INTERNA

Primeiro-tenente Aristides Telémaco Pereira da Costa

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-M 2016/2017

Pedrouços 2017



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

**PARTICIPAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS EM MISSÕES
NO CONTEXTO DA SEGURANÇA INTERNA**

Primeiro-tenente Aristides Telémaco Pereira da Costa

Trabalho de Investigação Individual do CPOS M 2016/2017

Orientador: Capitão-de-fragata Jorge Miguel Morais Chumbo

Coorientador: Capitão-de-fragata João Carlos Lourenço da Piedade

Pedrouços 2017



Declaração de compromisso Anti-plágio

Eu, Primeiro-tenente Aristides Telémaco Pereira da Costa, declaro por minha honra que o documento intitulado “Participação das Forças Armadas em missões no contexto da Segurança Interna”, corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do CPOS M 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

Aristides Telémaco Pereira da Costa
Primeiro-tenente



Agradecimentos

Começo por agradecer ao meu orientador e coorientador pelas suas disponibilidades, apoio e orientação, quer na génese deste trabalho, quer ao longo da sua elaboração, que efetivamente facilitaram na definição do melhor rumo a adotar de forma a atingir o estado final desejado.

Aos entrevistados, Ex.^{ma} Secretária-geral do Sistema de Segurança Interna Dr^a Helena Fazenda, Ex.^{mo} Chefe do Estado-maior do Comando Conjunto para as Operações Militares Vice-Almirante Pires da Cunha, e Ex.^{mo} Professor Doutor José Manuel Anes, que gentilmente dispensaram do seu tempo, e os seus contributos enriqueceram e auxiliaram na compreensão e ordenação de diversos elementos estruturantes e fundamentais a este estudo, sem os quais teria sido impossível alcançar os objetivos pretendidos.

E por último, mas não menos importante, à minha família, meu Pai, minha Mãe, meu Irmão, e minha Mulher, que sempre me apoiaram, mesmo nos momentos em que as dificuldades eram grandes, mantendo-me fiel aos ensinamentos e educação que me foram dados, tentando cumprir com a máxima incutida “Faz, e faz Bem”.



Índice

Introdução.....	1
1. Enquadramento e metodologia	5
1.1. Estado da Arte.....	5
1.2. Percurso metodológico	6
1.3. Corpo de conceitos	7
2. Enquadramento legal – Atuação das Forças Armadas Portuguesas	8
2.1. Constituição da República	8
2.2. Parecer da Procuradoria-geral da República de novembro de 2001	9
2.3. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional.....	10
2.4. A Lei de Defesa Nacional.....	11
2.5. A Lei de Segurança Interna	12
2.6. Síntese conclusiva.....	13
3. As FFAA de França e Espanha no âmbito de missões de Segurança Interna	14
3.1. As FFAA em França.....	14
3.1.1. Enquadramento Legal	14
3.1.2. Tipologia de missões e relações de Comando.....	15
3.2. As FFAA em Espanha	16
3.2.1. Enquadramento Legal	16
3.2.2. Tipologia de missões e relações de Comando.....	17
3.3. Síntese conclusiva.....	19
4. Prospetivas de enquadramento de atuação das FFAA Portuguesas em missões de Segurança Interna	20
4.1. Ameaças externa e Agressões.....	20
4.2. Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna	20
4.3. Gabinete Coordenador de Segurança.....	21
4.3.1. Unidade de Coordenação Antiterrorismo.....	21
4.4. Plano de articulação operacional	23



4.4.1. Possibilidades de colaboração das FFAA	23
4.5. Síntese conclusiva.....	24
Conclusões.....	25
Bibliografia.....	28

Índice de Anexos

Anexo A — Parecer Procuradoria-Geral da República	Anx A-1
---	---------

Índice de Apêndices

Apêndice A — Glossário de Conceitos	Apd A-1
Apêndice B — Guião da Entrevista de Investigação	Apd B-1
Apêndice C — Quadro Resumo das Respostas às Entrevistas.....	Apd C-1



Resumo

As alterações e mutações que a conjuntura internacional tem sofrido desde a queda do Muro de Berlim, nomeadamente no aparecimento e definição de novas formas de ameaças, e vetores associados, obriga necessariamente a repensar e redefinir a forma como são acompanhadas e contrariadas essas mesmas ameaças. Estas ações, deixaram de ser plausíveis de se efetuarem sectariamente (interna e/ou externamente), não sendo sujeitas a uma inclusão e avaliação holística, no que diz respeito à segurança global da Nação. A interpretação limitativa do quadro legal português, bem como de conceito de Defesa Nacional e do conceito de Segurança Interna, tem limitado as possibilidades de constituir e empregar sinergias entre as Forças Armadas (FFAA) e Forças de Segurança (FSS), na prossecução da Segurança Nacional.

Este estudo aborda a problemática da eventual atuação das FFAA no contexto da Segurança Interna, sem ser nos casos de Estado de Exceção, mas num formato de complementaridade e racionalidade da unidade de esforço dos meios que o Estado dispõe para contrariar as diversas ameaças. Como corolário identifica as possibilidades, enquadradas legalmente, dos possíveis cenários em que as FFAA podem ser empregues em modo complementar, bem como a eventual relação de comando específica entre as FSS e FFAA.

Palavras-chave

Segurança Nacional, Forças Armadas, Defesa Nacional, Segurança Interna



Abstract

The fluctuations and mutations that the international field suffered since the fall of the Berlin Wall, namely the appearance of new kind of threats and vectors associated, urges the need to rethink and redefine the way those threats are addressed and fought. The dedicated actions, are no longer acceptable to be carried out independently (internally, externally), without being subject to integration and a holistic evaluation, concerning the National Security. The limitative interpretation of the Portuguese legal framework, the National Defence and Homeland Security concept, has limited the possibilities to establish and employ synergies between the National Armed Forces and the Homeland Security Forces, in the assurance of the National Security.

This study thus, addresses the issues of the eventual engagement of the Armed Forces in the context of homeland security, without be in exceptional situations, but in an arrangement of complementarity and rationality of the unit of effort, pertaining the assets and means that the country has to counteract the numerous threats.

As a corollary, identifies the legal options, of the possible scenarios in which the Armed Forces can be employed in a complementary way, as well the possible specific command relation with the Homeland security forces.

Keywords

National Security, Armed Forces, National Defense, Homeland Security



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

CEDN - Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CEM - Conceito Estratégico Militar

CEMA - Chefe do Estado-Maior da Armada

CEMFA - Chefe do Estado-Maior da Força Aérea

CEMCCOM - Chefe do Estado-Maior do Comando Conjunto para as Operações Militares

CEMGFA - Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas

CIMIC - *Civil-military cooperation*

CRP - Constituição da República Portuguesa

DDN - Diretiva de Defesa Nacional

EMGFA - Estado-Maior-General das Forças Armadas

ESN - Estratégia de Segurança Nacional

FFAA - Forças Armadas

FSS - Forças e Serviços de Segurança

IUM - Instituto Universitário Militar

LDN - Lei da Defesa Nacional

LDNFA - Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas

MDN - Ministério da Defesa Nacional

NATO - *North Atlantic Treaty Organization*

NBQR - Nuclear, Biológico, Químico e Radiológico

OE - Objetivo Específico

OG - Objetivo Geral

OSCOT - Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

QC - Questão Central

QD - Questão Derivada

SGSSI - Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna

SSI - Sistema de Segurança Interna

SIED - Serviço de Informações Estratégicas e de Defesa

UE - União Europeia

TN - Território Nacional



...assume grande relevância a definição de uma estratégia integrada civil e militar, indispensável para fazer face às ameaças e riscos atuais.... o Estado deve maximizar as capacidades civis e militares existentes e impulsionar uma abordagem integrada na resposta às ameaças e riscos, operacionalizando um efetivo sistema nacional de gestão de crises.
Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013



Introdução

As diversas alterações e mutações que a conjuntura internacional tem sofrido desde a queda do Muro de Berlim, nomeadamente no aparecimento e definição de novas formas de ameaças¹, e respetivos vetores associados, acarreta obrigatoriamente uma necessidade de repensar e redefinir a forma como são acompanhadas e contrariadas essas mesmas ameaças. Estas ações, deixaram de ser aceitáveis de se realizarem sectariamente (interna e/ou externamente), não sendo assim sujeitas a uma integração e avaliação holística no que diz respeito à segurança global da Nação.

O desalinho nacional que existe sobre os conceitos de Segurança Nacional¹, Defesa Nacional¹, e de Segurança Interna¹, originou, desde os primórdios da implementação do atual sistema constitucional (1982, presentemente em vigor a VII revisão constitucional de 2005), a uma interpretação limitativa, quer do conceito de Defesa Nacional, quer do conceito de Segurança Interna. Consequentemente, limitou as possibilidades de constituir e empregar sinergias entre as Forças Armadas (FFAA) e as Forças de Segurança (FSS) no grande objetivo da Nação, a Segurança Nacional, cujo conceito não se encontra definido oficialmente pelo Estado Português.

A Segurança (Nacional) do Estado, encontra-se efetivamente exposta a ameaças difusas e permanentes. Ameaças estas, que estão bem definidas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013, e nenhuma delas se insere nas designadas clássicas², mas são sim transnacionais e não-estatais, capazes de suplantar fronteiras e que podem ameaçar qualquer setor de um Estado, ou mesmo das populações (Garcia, 2006, pp.343-44).

A legislação nacional, nomeadamente a Constituição da República Portuguesa (CRP), prevê que a Defesa Nacional tem por objetivo “...a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externa...”, e que as FFAA têm como incumbência a Defesa Militar da República (CRP art.º 275º n.º 1), podendo ser empregues em território nacional (TN) apenas em missões de proteção civil (CRP, art.º 275º n.º 6) e em estado de sítio ou de emergência (CRP, art.º 275º n.º 7). Os referidos estados, de sítio ou emergência, só podem ser declarados “...nos casos de

¹ Conceito a ser explanado no Glossário de conceitos no Apêndice A.

² Consideradas como as ameaças oriundas de outros Estados, quer por pretensões, disputas territoriais, ou simples hegemonia regional, e/ou ameaças internas potenciadoras de guerras civis.



agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública”.

O enquadramento legal anteriormente descrito preconiza, à partida, impedimentos legais diversos no empenhamento das FFAA em missões no contexto de Segurança Interna, excluindo por definição conceptual, as missões de apoio às populações e no âmbito de cooperação civil-militar (Proteção Civil). Já neste contexto de dúvida, e falta de clarificação conceptual, o Ministro da Defesa solicitou um parecer em outubro de 2001 à Procuradoria-Geral da República (PGR) subordinado à questão: “Se, no actual quadro legal vigente, as Forças Armadas podem ser incumbidas de colaborar em missões de prevenção de riscos colectivos e de apoio ou reforço de medidas de segurança a locais onde se situam instalações relevantes de sectores essenciais da vida nacional designadamente importantes instalações industriais dos sectores eléctrico, de gás, de telecomunicações, ou ainda portuárias e aeroportuárias, etc. em casos de agressão ou de ameaças externas.” (Parecer n.º.147/2001 PGR). Este parecer da PGR será alvo de estudo aprofundado durante no capítulo dois.

Como claramente sumarizado por Ribeiro (2009, p.50) “...não é possível descodificar verdadeiramente o que constitui hoje uma ameaça para a segurança interna, que não o seja, também, para a segurança externa, nem distinguir uma ameaça que deva ser combatida por forças policiais, que não possa requerer o contributo de forças militares e vice-versa. A segurança nacional deixou, assim, de ter componentes externas e internas, e passou a reclamar dos Estados uma outra resposta, com recurso às estruturas orgânicas militares e policiais em perfeita coordenação, de forma a criarem-se efeitos sinérgicos, impossíveis de atingir com compartimentações não concertadas e estanques do próprio Estado.”.

Cumulativamente ao já referido, considera-se que a prossecução deste trabalho é extremamente pertinente e insere-se no domínio de investigação das ciências militares, no âmbito dos seus Elementos Nucleares, nomeadamente na área de investigação das Operações Militares, Apoio à Decisão (IESM, 2015a, p.Anx B).

O presente trabalho de investigação teve assim, como objeto de estudo, as Forças Armadas Portuguesas em missões no âmbito da Segurança Interna.

Definiu-se como objetivo geral (**OG**) deste estudo, analisar as possibilidades de participação das FFAA Portuguesas em missões no contexto da Segurança Interna, inferindo possíveis linhas de ação para enquadrar e/ou legitimar legalmente essas atuações, considerando para isso os seguintes objetivos específicos (**OE**):



OE1: caracterizar o enquadramento legal vigente da atuação das FFAA Portuguesas no âmbito de missões de Segurança Interna;

OE2: caracterizar a atuação das FFAA de França e Espanha no âmbito de missões de Segurança Interna;

OE3: caracterizar as possibilidades de enquadramento de atuação das FFAA Portuguesas em missões de Segurança Interna.

Após realizadas as leituras preliminares e conduzidas algumas entrevistas exploratórias, e na prossecução dos objetivos propostos, foi formulada a seguinte questão central (**QC**):

- Quais os possíveis modos de atuação das FFAA Portuguesas em missões tipicamente de Segurança Interna?

Como complemento e de forma a melhor fundamentar a **QC**, foram definidas as seguintes Questões Derivadas (**QD**):

- **QD1:** Qual o enquadramento legal para a atuação das FFAA em missões de Segurança Interna, no atual quadro legal?
- **QD2:** Qual a atuação de outras FFAA congéneres, nomeadamente de França e Espanha, em missões de Segurança Interna?
- **QD3:** Quais as formas de legitimar a atuação das FFAA em missões de Segurança Interna?

A investigação e recolha de dados para a realização deste trabalho, foi suportada na análise documental dos diversos diplomas legais referentes e balizadores da Defesa Nacional, da Segurança Interna, e da atuação das FFAA, bem como na exploração e estudo de diversos trabalhos académicos e técnicos da área em questão. Adicionalmente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas a entidades com responsabilidade e atuação no âmbito do objeto de estudo, nomeadamente à Ex.^{ma} Secretária-geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) – Dr.^a Helena Fazenda, ao Ex.^{mo} Chefe do Estado-Maior do Comando Conjunto para as Operações Militares (CEMCCOM) – Vice-Almirante Pires da Cunha, e ao Ex.^{mo} Professor Doutor José Manuel Anes, ilustre catedrático e membro do OSCOT³.

³ Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo



Posteriormente, seguiu-se a fase da construção do modelo de análise, assente numa estratégia qualitativa recorrendo ao método indutivo. O desenho da pesquisa empregue foi o estudo de caso sobre a participação das FFAA em missões no contexto da segurança interna, executado através da caracterização do enquadramento legal, realização de entrevistas, e complementado de forma ilustrativa com os casos das FFAA de França e Espanha.

Este trabalho contempla assim, a presente introdução, quatro capítulos, e conclusões. No capítulo um, é revisto o estado da arte relativo ao tema e descreve-se a metodologia de investigação seguida. No capítulo dois, será efetuado o enquadramento legal vigente da atuação das FFAA Portuguesas no âmbito de missões de Segurança Interna.

Como termos de comparação, no capítulo três, e meramente exemplificativa, será efetuada uma caracterização da atuação das FFAA de França e Espanha no âmbito de missões de segurança interna nos respetivos territórios nacionais.

No capítulo quatro, serão identificadas e caracterizadas as possibilidades de enquadramento de atuação das FFAA Portuguesas em missões de Segurança Interna.

Como método de organização, serão efetuados resumos analíticos no final de cada capítulo de forma a poder contribuir diretamente para a sistematização das conclusões.

Termina-se com conclusões, agregando as respostas às QD por forma a responder à QC, e cumprir com os OE.



1. Enquadramento e metodologia

No seguimento da metodologia aprovada pelo Instituto Universitário Militar (IESM, 2015b), o presente capítulo identifica os principais aspetos relacionados com a investigação, passando por uma revisão do Estado da Arte, apresentação do percurso metodológico e corpo de conceitos utilizados no presente estudo.

1.1. Estado da Arte

O enquadramento superior da atuação das FFAA é efetuado pela CRP. Promulgada em 1976, já no atual período democrático, mas com um vinco acentuado do período revolucionário e pós-ditadura, sofreu sucessivas revisões, atualmente em vigor a sétima revisão de 2005. A atuação das FFAA em TN é limitada e só passível de ocorrer em casos específicos de ameaça à independência nacional, da integridade do território, e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas. Estas limitações legais, levou a que o ministro da Defesa em 2001, após os ataques de 11 de setembro, solicitasse um pedido de consulta à PGR, sobre a possibilidade de atuação das FFAA de forma complementar às FSS, no âmbito de emprego no TN, em missões específicas (Procuradoria-Geral da República, 2001), e face à conjuntura internacional e à alteração dos tipos de ameaças que os países estão sujeitos, (terrorismo, pirataria, crime organizado transnacional, cibercriminalidade internacional, pirataria), e que podem colocar em questão os interesses e objetivos nacionais permanentes (Governo de Portugal, 2013).

No que diz respeito a trabalhos desenvolvidos no âmbito do presente objeto de estudo e da revisão bibliográfica realizada, constatou-se a existência de opiniões contraditórias, com prevalência esmagadora de opiniões favoráveis à possibilidade de atuação das FFAA Portuguesas em missões/tarefas no âmbito Segurança Nacional, internamente. Salientando-se os trabalhos desenvolvidos e documentados por Adriano Moreira (2002), Loureiro dos Santos (2001) (2003), Sousa Lara (2004), e por Silva Ribeiro (2009).

No que se refere a investigações académicas realizadas no IUM/IESM, não foi identificada nenhuma que se referisse especificamente à presente temática, existindo, no entanto, diversos estudos que abordaram o emprego das FFAA e/ou as suas capacidades em áreas específicas, como *Intelligence*, NBQR, CIMIC, contraterrorismo, operações interagências, e que se constituíram um bom ponto de partida a este estudo.



1.2. Percorso metodológico

Este estudo irá suportar-se numa metodologia assente numa estratégia qualitativa recorrendo ao método indutivo, em que o desenho da pesquisa é o estudo de caso.

A estratégia qualitativa permite aprofundar o conhecimento e compreensão do objeto em estudo. Com este método recorre-se essencialmente à análise documental, a entrevistas com especialistas na temática estudada, à análise do objeto em estudo ou outros idênticos que possam contribuir para os objetivos propostos.

O método indutivo, caracterizado por partir da observação particular do objeto em estudo, permite definir a natureza, comportamento e eventuais diferenças e/ou semelhanças com outros objetos semelhantes já estudados ou identificados. Pretende-se como produto final, uma possível teoria geral que seja aplicável ao respetivo objeto em estudo ou a outros respetivamente.

O estudo de caso direciona a recolha e análise da informação para o respetivo objeto de estudo, pormenorizando e detalhando-o de forma a que seja compreendido na sua plena extensão (IESM, 2016).

Pretende-se, assim, estudar de forma aprofundada o enquadramento legal que regula as missões das FFAA Portuguesas no âmbito interno, ou seja no território nacional, bem como a necessidade da sua possibilidade, apresentando os casos ilustrativos das FFAA de França e Espanha, com o intuito de desenvolver uma teoria que possa adequar-se ao caso português no que diz respeito ao emprego das FFAA em missões tipicamente de Segurança Interna.

Durante a fase exploratória, foram identificados e analisados os principais documentos que enquadram a atuação das FFAA portuguesas, nomeadamente as possibilidades e limitações do seu emprego no TN.

Como contributo fundamental, foram identificados e entrevistados diversos especialistas em diferentes áreas, nomeadamente na estrutura superior militar (CEMCCOM), na estrutura superior de coordenação no âmbito da Segurança Interna (SG SSI) e no meio académico uma personalidade ligada às áreas da segurança e defesa (no caso professor académico na Universidade Lusíada e reputado membro do OSCOT).

As entrevistas semiestruturadas (apêndice B - C) foram tratadas com recurso a uma análise de conteúdo temática acordo os pressupostos de Guerra (2006), e utilizadas para corroborar o fio condutor sobre qual a forma que melhor servem os interesses nacionais.



Como base comparativa e meramente exemplificativa, foi efetuada uma caracterização de como as FFAA de França e Espanha se organizam e atuam no âmbito de missões de Segurança Interna nos respetivos territórios nacionais. Em termos de conteúdo, importa identificar os mecanismos legais e de comando que as respetivas forças possuem para poderem cumprir as diversas tarefas atribuídas. Considera-se que estes exemplos podem facilitar a perceção e entendimento de como se poderá materializar definitivamente uma solução que permita a possibilidade de atuação das FFAA portuguesas em TN, sem ser em Estado de Sítio ou de Emergência.

O trabalho foi delimitado pelo horizonte temporal de 1976 a 2016, de forma a poder observar as evoluções da CRP de 1976 e subseqüentes revisões (primeira revisão ocorreu em 1982), e de poder caracterizar as áreas de atuação das FFAA no referido período, e compreender as diferenças fundamentais que foram tipificadas e que demarcaram radicalmente as áreas de atuação das FFAA Portuguesas. O trabalho foi delimitado conceptualmente ao atual quadro legal e legislativo, no que diz respeito à atuação das FFAA em missões no contexto da Segurança Interna, excluindo-se a componente da participação das FFAA em missões da proteção civil e de apoio/colaborações diversas à população.

1.3. Corpo de conceitos

No âmbito desta investigação considera-se essencial a definição dos conceitos de Ameaça, Ameaça Transnacional, Segurança Nacional, Defesa Nacional, e de Segurança Interna, que serão referidos ao longo de todo o trabalho, e que estão vertidos no apêndice A.



2. Enquadramento legal – Atuação das Forças Armadas Portuguesas

Como evidenciado no primeiro capítulo, a revisão constitucional de 1982 foi a principal responsável pela delimitação legal da atuação das FFAA internamente, influenciando e balizando todo o quadro legal, que obrigatoriamente se subordina à Constituição.

2.1. Constituição da República

O empenhamento das FFAA Portuguesas em TN ficou enquadrado e tipificado na primeira Constituição no período pós-ditadura, mas ainda em período revolucionário, datada de 1976. Nesta versão, as FFAA Portuguesas tinham como missão a independência nacional, a unidade do Estado e a integridade do território (Assembleia da República, 1976, art.º 273º nº1), bem como o regular funcionamento das instituições democráticas e o cumprimento da Constituição (idem, art.º 273º nº3). Sobressaindo uma clara possibilidade e legitimidade para atuar no âmbito interno do país, caso necessário.

A referida Constituição de 1976 atribui no seu art.º 272º nº1 competências à Polícia, de “...defender a legalidade democrática e os direitos dos cidadãos”.

Com a revisão de 1982, foi renomeado o capítulo referente às Forças Armadas, passando então a designar-se “Defesa Nacional”. O art.º 273º referente às FFAA foi completamente substituído, atribuindo agora a este a tipificação da Defesa Nacional, nomeadamente no seu nº2 que prevê que “A Defesa Nacional tem por objectivos garantir, no respeito das instituições democráticas, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas. O enquadramento das FFAA foi relegado para o art.º 275º, onde no seu nº1 limita “Às Forças Armadas incumbe a Defesa Militar da República.”, e no seu art.º 6º a alusão do emprego das FFAA em caso de estado de sítio e/ou de estado de emergência, regulados por legislação própria.

Relativamente às competências da Polícia, foi aditado os termos de “...garantir a segurança interna...”.

Considera-se que nesta revisão constitucional em 1982, num período ainda muito vincado pelas intervenções sucessivas e forçosamente intrusivas no quotidiano político e da sociedade portuguesa (motivadas pelos diferentes movimentos políticos e mesmo tentativas coercivas de estabelecimento de sistemas políticos contraditórios ao espírito inicial da revolução de 25 de abril e da própria democracia), teve um efeito antagónico nas perceções



e aceitação sobre a continuidade dessa possibilidade permanentemente das FFAA intervirem no TN nos pressupostos previstos até então. Estas percepções e efeitos antagónicos, considera-se que influenciou da mesma forma o espírito do legislador à altura, bem como a comunidade política (responsável por aprovar a revisão), de então, que se encontrava em plena edificação e elevação, pouco despertos para as questões de segurança e defesa, concentrados naturalmente no prosseguimento da reconstrução nacional e transição completa para um sistema plural e democrático.

Os factos elencados levaram a que se instituísse que no âmbito da Segurança Interna apenas atuavam as forças de segurança, e no âmbito externo ou no decorrer de agressões externas (subentendidas militares) seriam as FFAA a atuar e liderar os esforços.

Na realidade, os conceitos de Defesa Nacional e de Segurança Interna, *per si*, já na altura estavam desatualizados e desajustados, considerando que o conceito de Segurança Nacional, mais abrangente, já existia e era implementado por diversos países, salientando-se os Estados Unidos da América, que já em 1947 tinham promulgado a primeira lei (enquadramento) de Segurança Nacional (United States Congress, 1947), abrangendo de uma forma holística os setores do Estado relevantes para o bem estar e segurança global.

2.2. Parecer da Procuradoria-geral da República de novembro de 2001

O pedido de parecer do Ministro da Defesa em 2001, imediatamente a seguir aos graves atentados de 11 de setembro em Nova Iorque, demonstrou uma clara preocupação e clarividência da necessidade de se mudar o paradigma do combate às diversas ameaças que assolavam a conjuntura internacional, que afetam quer a Segurança Interna, quer a externa, e que exigem uma resposta apropriada e transversal de todos os setores do Estado.

O Parecer da PGR, considera-se que, embora refira os diversos limites legais da atuação das FFAA em TN, enuncia claramente a possibilidade do emprego das FFAA perante agressões ou ameaças externas. Refere a necessidade e importância de clarificar “os conceitos de “agressão” e “ameaça” externas, que são conceitos indeterminados que não podem deixar de ser objecto de uma integração actualista, de modo a abranger novas formas de actuação externa susceptíveis de afectar os bens jurídicos que constituem objecto do conceito constitucional de defesa nacional”. Ou seja, “...perante uma agressão ou ameaça do exterior, que pelo seu significado e dimensão afete de forma séria e fundada os bens jurídicos objecto do conceito constitucional de defesa nacional, a defesa militar poderá envolver uma componente externa, caracterizada pelo exercício de um direito de legítima



defesa, no quadro dos compromissos internacionais e, uma componente interna, dirigida à estrita protecção dos mesmos bens jurídicos contra ameaças externas, dentro do espaço físico do território nacional (nº 2 do artigo 273º da CRP, conjugado com o nº 1 do artigo 2º da LDNFA)”.

Refere-se ainda, a possibilidade da “...defesa militar perante ameaças externas ao funcionamento de sectores de produção e abastecimento alimentar, industrial e energético, dos transportes e das comunicações, na medida em que constituem interesses vitais para o bem-estar e segurança das populações, compreende-se na previsão do nº 2 do artigo 273º da CRP e no nº 1 do artigo 2º da LDNFA”.

2.3. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional

O CEDN (2013), como o próprio refere, deve “...assumir-se como a estratégia nacional do Estado...”, bem como “...ligar os fins e as ações aos meios, o CEDN constitui uma referência essencial para a articulação das prioridades do Estado, para o necessário e consequente alinhamento das estratégias subordinadas (conceitos estratégicos derivados) públicas e privadas...”.

Assim, sendo o CEDN a referência nacional, este deve manifestamente balizar toda a ação do Estado, e o Estado, através do seu governo e Assembleia da República, garantir que se legisla, dirige e coordena as ações do Estado de acordo com o mesmo, prosseguindo e servindo os interesses e objetivos nacionais promulgados.

O CEDN define como “principais ameaças à Segurança Nacional, o terrorismo transnacional, a proliferação de armas de destruição massiva, a criminalidade transnacional organizada, a cibercriminalidade, e a pirataria”.

Releva-se a conformidade que o CEDN deu à necessidade de resposta às ameaças e riscos no seu parágrafo 1.4, salientando, entre outros, como pilares: “Articular de forma eficiente meios civis e militares, de forma a garantir uma capacidade de resposta integrada a agressões ou ameaças à Segurança Nacional”; “Maximizar as capacidades civis e militares existentes e impulsionar uma abordagem integrada na resposta às ameaças e riscos, operacionalizando um efetivo sistema nacional de gestão de crises; “Aprofundar a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança em missões no combate a agressões e às ameaças transnacionais, através de um Plano de Articulação Operacional que contemple não só as medidas de coordenação, mas também a vertente de interoperabilidade dos sistemas e equipamentos”.



Efetivamente, “as fronteiras da Segurança Nacional vão para além do território nacional”, constituindo-se um objetivo estratégico do Estado e uma das principais missões das FFAA a “...cooperação com as FSS no combate a ameaças transnacionais”, seja qual for a forma destas, criminalidade organizada ou terrorismo, motivo pelo qual o CEDN extrapola que “o Sistema de Segurança Interna não deve ser considerado isoladamente, mas antes integrado no sistema mais amplo e abrangente da Segurança Nacional, apelando à complementaridade e interdependência entre todas as suas componentes” (Conselho de Ministros, 2013).

2.4. A Lei de Defesa Nacional

A Lei de Defesa Nacional (LDN) alterada e republicada em 2014, enquadrada pela CRP e pelo CEDN, operacionaliza a forma como a Defesa Nacional se estrutura, atua, e quem são os respetivos responsáveis/intervenientes. A LDN é clara quanto aos seus objetivos no seu Art.º 1, n.º 1, tipificando que a “...Defesa Nacional tem como objetivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externa”. Estes objetivos entendem-se como o principal fundamento legal para a atuação das FFAA em TN, ainda que de forma complementar às FSS, na defesa da soberania que possa ser posta em causa quer por ações de terrorismo, quer por criminalidade seja qual for a sua forma, pois efetivamente ações deste tipo constituem-se uma ameaça da liberdade e segurança das populações, colocando uma séria ameaça à soberania e integridade territorial.

A não definição de que tipo de agressão ou ameaça externa, permite legalmente ao poder político empregar meios militares para combater e/ou prevenir nas duas condições elencadas, desde que este considere que a tipologia da agressão ou mesmo a sua magnitude seja justificativa, ou desde que a ameaça externa, como já identificado anteriormente, seja de um carácter transnacional, difusa, inventiva, e com grande capacidade de impacto, como infere a atual conjuntura internacional. Neste pressuposto, a LDN no seu art.º 24º prevê que as FFAA devem cooperar com as FSS no cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões e ameaças transnacionais. Atribui, também, ao Governo a competência para “...aprovar os mecanismos que assegurem a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e os serviços de segurança, tendo em vista o cumprimento conjugado das suas missões no âmbito do combate a agressões ou ameaças transnacionais”. A responsabilidade de



garantir a articulação operacional entre as FFAA e as FSS é atribuída ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) e ao SGSSI, no art.º 48º nº 2, da LDN.

2.5. A Lei de Segurança Interna

A Lei de Segurança Interna (LSI), alterada e republicada em 2015, no que diz respeito à Defesa Nacional no sentido estrito, não incorporou grandes alterações. A LSI mantém no seu art.º 35º prevista a colaboração das FFAA “...em matéria de Segurança Interna nos termos da Constituição e da Lei, competindo ao SGSSI e ao CEMGFA, assegurarem entre si a articulação operacional”. Assim como no Conselho de Segurança Interna mantém, assertivamente, a participação do CEMGFA como membro permanente.

No sentido lato, já não se verifica, pois, a LSI de 2015 alterou a composição e funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo, não contemplando qualquer participação permanente para elementos do Ministério da Defesa ou do próprio EMGFA. Prevê apenas que podem ser convidados a participar, caso o SGSSI entenda a sua necessidade. Esta cisão, uma vez mais, da idealização e conceção das ações antiterrorismo cingidas apenas a órgãos da Segurança Interna, é efetivamente contraditório ao tipificado no CEDN e na própria CRP, pois não se garante o emprego racional e holístico na proteção das pessoas e bens, e na salvaguarda da soberania e integridade do território. Contradiz mesmo a realidade internacional, onde em diversos países existem unidades/organismos centralizadores do combate antiterrorismo que integram todos as componentes das FSS e das FFAA⁴. As ameaças na atualidade não podem ser compartimentadas no domínio externo ou interno, há que considerar a ameaça real da “...transversalidade da atuação de grupos terroristas que se podem sustentar em redes criminosas organizadas, quer para fins logísticos, quer para financiamento direto...”. Estas devem ser encaradas como passíveis de verem diluídos os seus limites, podendo mesmo sobrepor-se nos atuais conceitos de Segurança Interna e Externa (Pereira, 2007)

A integridade do território não é só violada por incursões militares navais, terrestres ou aéreas, também o é sempre que, ocorre um ataque a instituições nacionais, ocorre um ataque informático, ou mesmo ataque generalizado a populações. A utilização exímia dos média, explorando ainda todas as capacidades do ciberespaço, seja para propaganda,

⁴ <https://www.dni.gov/index.php/nctc-how-we-work/partnerships>; <https://www.mi5.gov.uk/joint-terrorism-analysis-centre>;



recrutamento e formação ideológica, meio de comunicação, financiamento, ou mesmo para comando e controlo operacional (Pereira, 2007), não poderá configurar uma ameaça à soberania, aos valores fundamentais da ordem constitucional e subsequentemente ao bem-estar e segurança da população portuguesa?

2.6. Síntese conclusiva

No presente capítulo foi analisado o enquadramento jurídico português respeitante ao emprego das FFAA em TN. Fica patente que a CRP prevê a atuação das FFAA como elemento militar da Defesa Nacional, e em TN atuar em caso de agressão ou ameaças externas. Subsequentemente, a LDN e a LSI estabelecem, a primeira o dever e missão das FFAA colaborarem com as FSS no combate a agressões ou ameaças transnacionais, e a segunda a possível colaboração das FFAA em matéria de Segurança Interna.

O Parecer da PGR analisado, embora de 2001, complementa e retira qualquer vazio legal à argumentação da possível ilegalidade de atuação das FFAA em TN, de acordo com os princípios de agressão e/ou ameaça externa. O Parecer, assertivamente, enaltece a necessidade, face a volatilidade das conjunturas, de se definir legalmente (e politicamente) o conceito de agressão e de ameaça externa, bem como as suas possíveis formas. A dúvida e controvérsia seria certamente dirimida.



3. As FFAA de França e Espanha no âmbito de missões de Segurança Interna

Neste capítulo pretende-se efetuar uma análise e descrever o enquadramento legal, forma de atuação e de comando e controlo das forças militares que realizam missões e/ou tarefas no âmbito da Segurança Interna, de forma a elencar elementos que possam responder à QD2 e cumprir com o OE2.

Foram assim, consideradas para estudo, as FFAA de França e Espanha, nomeadamente a sua forma de atuação nos territórios nacionais respetivos.

3.1. As FFAA em França

A França é flagelada por ataques terroristas desde a década de setenta. Ataques perpetrados pela extrema esquerda, por grupos do Médio Oriente, até aos mais recentes ataques por terroristas islâmicos. As FFAA francesas contribuem desde 1995, quase permanentemente, na luta contra o terrorismo em TN. A França assumiu plenamente que os seus inimigos externos também atuavam e se encontravam dentro das suas fronteiras. O inimigo não tem fronteiras, atua transnacionalmente, movimenta-se, financia-se e atua em diversos meios e estratos sociais.

3.1.1. Enquadramento Legal

A Constituição Francesa prevê a possibilidade do empenhamento de militares para a manutenção da ordem no território apenas em caso de Estado de Sítio. Não estando o Estado de Sítio promulgado a atuação das FFAA em TN tem uma atuação extremamente limitada, no que diz respeito à interação com civis. A Constituição prevê por sua vez, a obrigação das FFAA assegurarem a integridade do território e a proteção das populações, e é neste quadro que todas as atuações internas se têm sustentado (Quefflec, 2016).

O aparecimento das ameaças transnacionais em TN obrigou o Estado a considerar que a Defesa e a Segurança Interna enformam uma continuidade securitária. Neste sentido, foi promulgado em 1978 um plano global de vigilância, prevenção e proteção contra o terrorismo, transversal a todas as estruturas do Estado, o plano VIGIPIRATE, onde se contempla, além de outros, o emprego de militares em TN, na proteção de locais e recursos estratégicos, apoiando, acompanhando ou complementando as forças e serviços civis, e de segurança. Na persecução deste plano estão previstas na lei de Defesa Nacional (Republique Française, 2017) as designadas missões internas (MISSINT) no território nacional, constituindo-se como a segunda missão operacional das FFAA Francesas. As FFAA



implementaram assim, ao seu nível e inter-ramos, a Operação SENTINEL para operacionalizar e controlar os efetivos empenhados no apoio das forças de segurança (Republique Française, 2016).

O Livro Branco para a Defesa e Segurança Nacional de 2008 materializou as mudanças necessárias, bem como acentuou a relevância das Informações para o combate às ameaças, através da criação de um Conselho Nacional de Informações, com todos os serviços e agências de Informações, civis e militares (Jacob, 2008). Em 2013, foi publicado um novo Livro Branco onde prevê a utilização de até 10000 militares, acrescidos dos meios terrestres, aéreos e navais necessários. Este extremar de posição quanto à necessidade de meios militares complementares às forças e serviços de segurança é amplamente entendido como necessário, face à quantidade de locais necessários de proteger de possíveis ataques e aos efetivos insuficientes das forças e serviços de segurança, para garantir de uma forma sustentada a segurança e proteção necessária.

3.1.2. Tipologia de missões e relações de Comando

Na França existem tipificados três tipos de defesa, a defesa militar, a defesa civil, e a defesa económica. A defesa civil é responsável pela manutenção da ordem e segurança das populações, estando previsto o Ministério da Defesa disponibilizar meios, mas só após solicitação das autoridades civis. A atuação dos militares é aceite no quadro da manutenção da ordem no âmbito do combate ao terrorismo, no entanto, embora estes tenham o direito à legítima defesa, não estão autorizados a usar a arma a não ser em último recurso e/ou sob a ordem das autoridades de segurança civis. Estes não têm ainda, legitimidade para conduzir revistas corporais, e identificação de civis. Os militares a atuar em TN estão sobre o controlo das autoridades civis no local, mantendo a sua estrutura hierárquica militar para todas as outras atividades e respetivo comando operacional militar. Assim, os militares integram patrulhas mistas com as forças de segurança, ou são colocados em grupos a proteger locais estratégicos ou potenciais alvos de ataques.

Para a coordenação das solicitações e emprego dos meios militares no âmbito interno, foi estabelecida uma organização de forma a garantir os objetivos. A Organização Territorial Inter-ramos de Defesa⁵ (OTIAD) é a responsável por gerir as solicitações e necessidades requeridas às FFAA dentro do quadro da participação na Defesa Civil. A OTIAD é dividida

⁵ Tradução livre do Autor de: *Organisation territoriale interarmées de défense*



em três níveis, departamental (Delegação militar departamental), zona (Zona de Defesa e de Segurança), nacional (coordenada ao nível do CEMGFA francês), em que todos estes níveis têm estruturas homónimas na contraparte civil que são os responsáveis pela solicitação do apoio militar e definir quais as áreas críticas de vigilância e locais a proteger. Sendo que em caso de uma crise grave existe uma célula de crise interministerial para a coordenação e direção dos recursos e das operações (Quefflec, 2016) .

3.2. As FFAA em Espanha

A ameaça terrorista em Espanha, essencialmente desde a década de sessenta por parte da ETA⁶, obrigou a um empenhamento e cooperação transversal entre as diversas forças e corpos de segurança do Estado (FCSE) com as FFAA espanholas, de forma a combater e eliminar as ameaças insurgentes. Estas ameaças, principalmente internas, multiplicaram-se fruto da relação especial e proximidade de Espanha com a região do Norte de África, Magreb, aparecendo em Espanha, a partir da década de oitenta, diversos ataques e episódios relacionados com o terrorismo de matriz islâmica (Gonzalez-Lazaro, 2016). Desde o início do presente século, os episódios relacionados com o terrorismo Jihadista, concretamente com a Al-Qaeda, intensificaram-se obrigando o país a adotar um novo conceito de Segurança Nacional e respetivas atuações.

3.2.1. Enquadramento Legal

O enquadramento do empenhamento das FFAA no âmbito interno em Espanha, encontra-se amplamente balizado e detalhado em seis diplomas fundamentais, na Constituição Espanhola (1978), na lei orgânica da Defesa Nacional (2005), na Diretiva de Defesa Nacional (2012), na Estratégia de Segurança Nacional (2013), na lei de Segurança Nacional (2015), e na lei do Sistema Nacional de Proteção Civil (2015).

No que diz respeito à Constituição Espanhola, está previsto que as FFAA têm como missão garantir a soberania e a independência de Espanha, defender a sua integridade territorial e o seu ordenamento constitucional. Tipifica que as Forças e Corpos de Segurança, têm como missão proteger o livre exercício dos direitos e liberdades, e garantir a segurança dos cidadãos⁷ (Constituição Espanha, 1978).

⁶ *Euskadi Ta Askatasuna – Pátria Basca e Liberdade (tradução de Basco)*. Organização nacionalista Basca armada, considerada uma organização separatista paramilitar, na luta da independência do País Basco.

⁷ Tradução livre do autor



A lei orgânica da Defesa Nacional por sua vez, descreve que as FFAA em conjunto com as diversas Instituições do Estado e Administrações Públicas, devem preservar a segurança e bem-estar dos cidadãos em casos de risco grave, catástrofe, calamidade e outras necessidades. É com base neste artigo que quando as missões das FFAA são especificadas no art.º 16, é previsto o “Apoio às FCSE na luta contra o terrorismo, e às instituições e organismos responsáveis dos serviços de resgate terrestre, aéreo e marítimo, nas tarefas de busca e salvamento”, bem como a “Resposta militar contra agressões realizadas utilizando aeronaves com fins terroristas” e “Cooperação com outras administrações públicas em situações de risco grave, catástrofe, calamidade e outras necessidades públicas”.

A Diretiva de Defesa Nacional (DDN) promulgada em 2012 e a Estratégia de Segurança Nacional (ESN) de 2013, surgem após um conjunto de situações e ataques sofridos pela Espanha, mas devidamente estudadas e maturadas, surgindo vários anos após as situações extremas dos ataques de 2004 na Estação de Atocha, evitando assim a influência casuística, privilegiando a atuação holística e o futuro da Nação. A DDN implementa os conceitos da resposta às ameaças, riscos e desafios, garantindo a paz e segurança através de um esforço conjunto do Estado, através da ESN, e da coordenação dos serviços de informação e ciberdefesa. A ESN veio assim colmatar as lacunas de abordagem holística à forma de estabelecer uma verdadeira cultura de Segurança Nacional. Definiu-se como sendo integral e ampla para o Estado, abrangendo desde a defesa territorial à estabilidade económica e financeira, ou a proteção de infraestruturas críticas. Foram tipificadas todos os riscos e ameaças à Segurança Nacional⁸. A ESN tipifica linhas de ação estratégicas associadas a cada risco/ameaça de forma a orientar os esforços. No caso do terrorismo, qualquer organismo do Estado pode intervir caso necessário, inclusive as FFAA (Presidencia del Gobierno España, 2013), tendo o apoio permanente dos Serviços de Informações.

3.2.2. Tipologia de missões e relações de Comando

A lei de Segurança Nacional (LSN) de 2015, juntamente com a ESN, promulgou a criação do Conselho de Segurança Nacional composto com diversos ministérios, FFAA, serviços de segurança e outros membros relevantes e pertinentes para a Segurança Nacional espanhola. Este Conselho de Segurança Nacional integrante do Sistema de Segurança

⁸ Conflitos armados, Terrorismo, Ciberameaças, Crime Organizado, Instabilidade económica e financeira, Vulnerabilidade energética, Proliferação armas destruição maciça, Fluxos migratórios irregulares, Espionagem, Emergências e catástrofes, Vulnerabilidade do espaço marítimo, Vulnerabilidade de infraestruturas críticas e serviços essenciais,



Nacional, é dirigido superiormente pelo Presidente do Governo Espanhol. A sua atuação visa integrar todos os setores e ações respeitantes à Segurança Nacional, abrangendo desde a estabilidade económica, proteção de infraestruturas críticas, e a defesa territorial (Gobierno de España, 2015).

A participação das FFAA espanholas está assim plenamente contemplada e admitida em diversos níveis legislativos, e caso seja necessária a sua colaboração complementar. As FFAA dispõem de uma unidade específica para situações de emergência e calamidade, a Unidade Militar de Emergências (UME), com subunidades dispersas pelo território, que atua após solicitação do Ministério do Interior, estando sobre a dependência operacional do CEMGFA espanhol. No caso da participação das FFAA em missões específicas de Segurança Nacional no território, quando é solicitada sua contribuição, estas podem ser empregues em diversas tarefas integradas num plano operacional designado por “COP COTA DE MALLA”. Este plano prevê ações para as FFAA na proteção de infraestruturas críticas e objetivos estratégicos, controlo do espaço aéreo e do mar, restrição do espaço aéreo, reconhecimento aéreo de zonas não urbanas, apoio em ciberdefesa, apoio com unidades NBQR (não incluídas na UME), o uso eficiente do maior número de capacidades possíveis, difundir de forma ativa as atuações das FFAA, contribuição permanente na área das Informações.

O “COP COTA DE MALLA” prevê a sua ativação no Plano de prevenção e proteção antiterrorista, no plano de proteção de infraestruturas críticas, outros apoios às FSCE para a proteção de infraestruturas, situações de interesse nacional no âmbito da Segurança Nacional, e eventos de alta visibilidade (Gonzalez-Lazaro, 2016). O comando dos meios/unidades empregues está sempre subordinado aos seus respetivos comandos orgânicos militares, desempenhando as tarefas/missões sobre dependência do ministério da defesa. O estatuto dos militares neste tipo de empenhamento está salvaguardado juridicamente, estando previsto na Lei espanhola n.º 39/2007 que atribui ao militar o carácter de agente da autoridade no exercício de funções quando efetua serviço como polícia militar, naval ou aérea, e em intervenções de cooperação com outras administrações públicas em caso de risco grave, catástrofe, calamidade, e outras necessidades públicas (Gonzalez-Lazaro, 2016).



3.3. Síntese conclusiva

No presente capítulo foi analisada a organização e formas de atuação das FFAA de França e Espanha, nos seus respetivos territórios nacionais.

Do estudo e análise, pode se concluir que efetivamente ambos os países têm implementadas legislações que permitem as suas FFAA atuar internamente, sem ser em estados de exceção, atuando de forma diária, isoladamente ou em conjunto com as suas forças de segurança, de forma complementar e/ou suplementar.

De facto, a grande diferença entre as duas formas de atuação, é que as FFAA em França não têm estatuto de autoridade, carecendo de ter um agente de autoridade a atuar conjuntamente para poderem ter todos os poderes de polícia. Por sua vez, as FFAA de Espanha têm mais poderes quando atuam em cooperação da administração pública, pois os militares assumem o carácter de agente de autoridade de acordo com as suas leis vigentes, conferindo-lhes automaticamente uma forma de atuação robustecida, e protegendo ao mesmo tempo o próprio militar.



4. Prospetivas de enquadramento de atuação das FFAA Portuguesas em missões de Segurança Interna

Com este capítulo pretende-se, partindo da base legal nacional já analisada utilizando os casos das FFAA de Espanha e de França como referência exemplificativa, bem como das entrevistas decisivas realizadas, elaborar um corpo de conceitos respondendo à QD3 - “Quais as formas de legitimar a atuação das FFAA em missões de Segurança Interna?”.

4.1. Ameaças externas e Agressões

Como elencado no capítulo dois, a atuação das FFAA em território nacional, excluindo os casos de estado de exceção e das missões específicas de apoio à proteção civil, é possível no caso de ameaças e agressões externas. A segurança no passado era analisada tipicamente no âmbito da confrontação entre os Estados, tendo, no entanto, o “...conceito de segurança se alargado passando a abranger, para além do militar, os campos políticos, económico, social, ambiental e de direitos humanos”, alargando substancialmente a abrangência do conceito, tornando-o numa forma holística de abordagem da segurança (Prata, 2010).

Como tipificado no CEDN, as ameaças atuais, logo as que se podem constituir como as mais prováveis agressões, são efetivamente todas transnacionais (externas), que ameaçam a justiça, segurança e bem-estar das populações, bem como podem perigar o normal funcionamento das instituições democráticas. A extensão do conceito de ameaça externa não se limita certamente ao conceito orientador de 1982. Este merece certamente uma interpretação atualista do que são as ameaças na presente conjuntura internacional e nacional. Esta atualização de conceitos, faz parte do processo geracional⁹ da evolução e atualização da humanidade. Como referido por Prata (2010) “...no âmbito de actuação das Forças Armadas devem ser compreendidas também as ameaças cujas ações são desenvolvidas no interior do Estado, mas cuja origem está no exterior. Trata-se da vertente interna da defesa nacional que se distingue de Segurança Interna pela natureza externa da ameaça”.

4.2. Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna

A criação do cargo de SGSSI implicou uma adaptação nos níveis superiores de coordenação do Sistema de Segurança Interna (SSI), bem como uma nova interligação e

⁹ <http://www.cranberryabc.com/wp-content/uploads/2014/11/Cranberry-CBT-Teoria-Generacional-Strauss-Howe.pdf>



interoperabilidade entre o SGSSI e o CEMGFA em situações específicas. A LDN e a LSI dão efetivamente deveres e poderes ao SGSSI de coordenar e implementar a necessária articulação operacional com o CEMGFA, para o emprego das FFAA em matérias de Segurança Interna.

Das entrevistas realizadas à SGSSI e ao CEMCCOM, constatou-se que as estruturas superiores, sobre indicação e orientação dos respetivos chefes máximos (nível político), estão a desenvolver um plano de articulação operacional, no qual estarão tipificadas as formas de atuação, modalidades de cooperação, e em que situações as FFAA podem ser chamadas a colaborar com as FSS em matéria de Segurança Interna. Será dada primazia à complementaridade de meios e recursos no combate às ameaças.

Se por determinação do poder político, for decidida a intervenção das Forças Armadas em reforço das forças de segurança, esta deverá ser articulada entre o SGSSI e o CEMGFA, nos termos do art.º 35.º da Lei de Segurança Interna (LSI). Considera-se que a força militar a intervir ficará sob controlo operacional do SGSSI, quando este exerça a sua competência de comando operacional sobre as forças de segurança, ou do comandante da unidade da força de segurança territorialmente competente (o Comandante nomeado como Gestor do Incidente).

No entanto, quando as forças militares estão sob controlo operacional do SGSSI ou do comando da força de segurança, estes não poderão determinar missões à unidade militar, mas apenas coordenar e controlar a atividade desta no cumprimento da missão previamente fixada (Prata, 2010). O estatuto dos militares neste âmbito, é semelhante ao de um civil, pode atuar em legítima defesa própria, ou de terceiros (art.º 25º código penal).

4.3. Gabinete Coordenador de Segurança

4.3.1. Unidade de Coordenação Antiterrorismo

Com a aprovação da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo em fevereiro de 2015, a cooperação entre as FFAA e as FSS é aprofundada no âmbito do quadro legal e constitucional. No entanto, nos cinco pilares elencados nas Estratégia (Detetar, Prevenir, Proteger, Perseguir, Responder) não vem referida nenhuma alusão direta às FFAA. Vem tipificado no pilar de Responder, um parágrafo independente (§6) prevendo que “...Tendo em vista os objetivos da presente Estratégia, a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança é aprofundada, no quadro constitucional e legal: a) Em situações de intervenção perante agressões terroristas: i) De acordo com o Plano de



Articulação Operacional, que contempla medidas de coordenação e a interoperabilidade de sistemas e de equipamentos, serviços de proteção civil, emergência médica e Forças Armadas, ii) De acordo com o Programa Nacional de Proteção de Infraestruturas Críticas, atribuindo ainda especial atenção à vigilância e ao controlo das acessibilidades marítima, aérea e terrestre ao território nacional; b) Em permanência, relativamente aos mecanismos de cooperação no âmbito da Segurança Interna, no quadro das competências do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e do CEMGFA” (Conselho de Ministros, 2015).

A composição e organização da Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT) foi alterada em agosto de 2016, com os objetivos de: “...(i) coordenação e partilha de informações, (ii) coordenação dos planos de execução das ações previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, e (iii) no plano da cooperação internacional, articulação e coordenação entre os pontos de contacto para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo”. A sua composição reformulada, contempla representantes dos seguintes membros: “...a) Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna; b) Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa; c) Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana; d) Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública; e) Diretor Nacional da Polícia Judiciária; f) Diretor Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; g) Diretor do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa; h) Diretor do Serviço de Informações de Segurança; i) Comandante-Geral da Polícia Marítima”. Podendo participar nas reuniões, conforme as matérias a tratar, representante do CEMGFA, da Autoridade Marítima Nacional, Autoridade Aeronáutica Nacional, entre outros. Em permanência e interruptamente funciona uma equipa técnica composta por elementos representantes do Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, do Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública, do Diretor Nacional da Polícia Judiciária, do Diretor Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, do Diretor do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, do Diretor do Serviço de Informações de Segurança, e do Comandante-Geral da Polícia Marítima (Conselho de Ministros, 2015). Uma vez mais, a pertinência da representação permanente das FFAA numa unidade com os propósitos elencados, foi relegada para participação por convite, caso seja entendido pelo SGSSI.

Considera-se que, se se justifica a presença permanente de um membro do SIED, com competências exclusivas de atuação no campo externo do país, justifica-se também a presença permanente de um representante do EMGFA, com inúmeras participações e



presenças em teatros de operações diversificados, com acesso a informação privilegiada e *in loco*. A lógica de que o terrorismo tem um carácter transnacional e que se combate em várias frentes fora do país, motivo pelo qual se considera que o SIED tem toda a justificação e necessidade de estar presente na UCAT, da mesma forma se considera essencial o EMGFA estar permanentemente representado neste organismo, mormente um representante oriundo do Centro de Informações e Segurança Militar, da estrutura do EMGFA.

Acordo a Exma. SGSSI (Fazenda, 2017), “...se existir uma situação em que o coordenador da equipa técnica ou algum dos parceiros entender que é importante a presença de um representante das FFAA, este será solicitado...”.

4.4. Plano de Articulação Operacional

Como referido no parágrafo 4.2, com as subsequentes alterações à LDN, à LSI e à Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, existe a necessidade de os responsáveis máximos darem cumprimento ao preceituado legal. Nesse sentido, surge a necessidade de elaborar e implementar um plano, adiante designado de PLANARTOP¹⁰, que tipifique as formas de atuação, meios e recursos que as FFAA podem disponibilizar e em que formato, cenários de possível emprego, e relação de comando das forças militares empregues no território. Entende-se que, embora na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo a referência às FFAA esteja apenas num parágrafo específico do último pilar “Responder”, as FFAA têm capacidades e pertinência de ser envolvidas nos outros pilares iniciais da estratégia, Detetar, Prevenir, Proteger, Perseguir.

4.4.1. Possibilidades de colaboração das FFAA

Compreendendo os conceitos descritos nos capítulos antecedentes, presume-se estar em condições de elencar as diversas capacidades que as FFAA podem disponibilizar em cenários específicos, tais como:

- Proteção de infraestruturas críticas – emprego de forças de infantaria regulares; forças provenientes da Polícia Naval, Polícia Aérea e/ou Polícia do Exército; Forças Especiais das diversas componentes caso a situação assim o exija; meios da Marinha e da Força Aérea de aplicação específica à infraestrutura em causa.

¹⁰ Original do autor, acrónimo de Plano de Articulação Operacional.



- Vigilância e recolha de informação – emprego de meios e unidades específicas de *intelligence* em complemento ou apoio nas operações designadas.
- Capacidade de prevenção e resposta a incidentes NBQR – emprego de meios específicos de capacidade NBQR existentes no Exército e na Força Aérea.
- Patrulhamento e vigilância de áreas específicas do TN – emprego conjunto de meios específicos dos três ramos das FFAA, adequados para cada situação típica.
- Combate às ciberameaças e ciberespionagem – emprego conjunto do centro de Ciberdefesa com o centro de Cibersegurança.

Prevê-se uma necessidade de informação pública, se não mesmo de uma campanha mediática nacional, de forma a sensibilizar, informar e demonstrar a pertinência e razoabilidade de empregar meios e recursos das FFAA em TN para garantir a Segurança Nacional.

4.5. Síntese conclusiva

No presente capítulo identificaram-se os mecanismos legais em vigor através da LDN e LSI, complementados com a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, tipificando-se de que forma as ameaças e agressões externas podem efetivamente configurar a intervenção das FFAA de uma forma complementar às FSS, no TN. Tipificou-se ainda, um conjunto de cenários passíveis das FFAA serem empregues, de acordo com as suas capacidades. Relativamente à tipologia de comando e controlo, identificou-se que em caso de atuação das FFAA em TN, estas devem ficar sobre o controlo operacional da SGSSI ou do Comandante nomeado para a situação. Concluiu-se ainda, que o estatuto dos militares neste âmbito, é semelhante ao de um civil, podendo atuar em legítima defesa própria, ou de terceiros (art.º 25º código penal).



Conclusões

O presente estudo foi orientado com base no objetivo geral definido de analisar as possibilidades de participação das FFAA Portuguesas em missões no contexto da Segurança Interna, inferindo possíveis linhas de ação para enquadrar e/ou legitimar legalmente essas atuações. Para corresponder a esse objetivo definiu-se a QC: “Quais os possíveis modos de atuação das FFAA Portuguesas em missões tipicamente de Segurança Interna?”. Tendo existido a necessidade de descentralizar em três questões derivadas, referidas adiante.

Assim, foi seguida uma metodologia baseada numa estratégia qualitativa e método indutivo. Utilizou-se o estudo de caso como desenho de pesquisa, recorrendo-se às técnicas de recolha de dados através de análise documental, e entrevistas semiestruturadas a entidades de direção superior nas estruturas militares e de segurança, bem como académicos de reconhecida habilitação na área.

No capítulo dois, de forma a responder à “QD 1- Qual o enquadramento legal para a atuação das FFAA em missões de Segurança Interna, no atual quadro legal?”, foi analisado o enquadramento jurídico português respeitante ao emprego das FFAA em território nacional. Identificou-se que a CRP prevê a atuação das FFAA território nacional em caso de agressão ou ameaças externas. A LDN clarifica que a Defesa Nacional tem como “...objetivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas”. Considera-se que estes são os principais fundamentos legais para a atuação das FFAA em território nacional, ainda que de forma complementar às FSS, na defesa da soberania, caso possa ser posta em causa, quer por ações de terrorismo, quer por criminalidade, seja qual for a sua forma. As ações deste tipo constituem-se uma ameaça à liberdade e segurança das populações, podendo colocar em questão a soberania e integridade territorial.

Do Parecer da PGR analisado, considera-se que este reforça e retira qualquer vazio legal à argumentação da possível ilegalidade de atuação das FFAA em território nacional, nos casos de agressão e/ou ameaça externa. O Parecer refere a necessidade, face a volatilidade das conjunturas, de se definir legalmente (e politicamente) o conceito de agressão e de ameaça externa, bem como as suas possíveis formas, dirimindo a dúvida e controvérsia adjacente.



No capítulo três, de forma a responder a “QD 2 - Qual a atuação de outras FFAA congéneres, nomeadamente de França e Espanha, em missões de Segurança Interna?”, foi analisada a organização e formas de atuação das FFAA de França e Espanha, nos seus respetivos territórios nacionais.

Do estudo e análise, pode se concluir que a matriz constitucional e legal francesa e espanhola é muito semelhante à portuguesa. Efetivamente, ambos os países têm implementadas legislações que permitem as suas FFAA atuar internamente sem ser em estados de exceção, atuando de forma diária, isoladamente ou em conjunto com as suas forças de segurança, de forma complementar e/ou suplementar.

De facto, a grande diferença entre as duas formas de atuação, é que as FFAA em França não têm estatuto de autoridade, carecendo de ter um agente de autoridade a atuar conjuntamente para poderem ter todos os poderes de polícia. Por sua vez, as FFAA de Espanha têm mais poderes quando atuam em cooperação da administração pública, pois os militares assumem o carácter de agente de autoridade de acordo com as suas leis vigentes, conferindo-lhes automaticamente uma forma de atuação robustecida, e protegendo ao mesmo tempo o próprio militar.

No capítulo quatro, de forma a responder à “QD 3 - Quais as formas de legitimar a atuação das FFAA em missões de Segurança Interna?”, identificaram-se os mecanismos legais em vigor através da LDN e LSI, complementados com a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, tipificando-se de que forma as ameaças e agressões externas podem efetivamente configurar a intervenção das FFAA de uma forma complementar às FSS, no território nacional. Tipificou-se ainda, um conjunto de cenários passíveis das FFAA serem empregues, de acordo com as suas capacidades. Relativamente à tipologia de comando e controlo, conclui-se que em caso de atuação das FFAA em território nacional, estas devem ficar sobre o controlo operacional da SGSSI ou do Comandante nomeado para a situação, remetendo-se a sua capacidade apenas para coordenar e controlar as atividades, no cumprimento da missão previamente fixada, sem competência para definir missões. Concluiu-se ainda que o estatuto dos militares neste âmbito, é semelhante ao de um civil, podendo estes atuar em legítima defesa própria, ou de terceiros (art.º 25º código penal). A possível atuação das FFAA em território nacional estará sempre sujeita à forma como o poder político aborde e encare as ameaças, bem como a justificação e proporcionalidade dos



meios que pretenda ter disponíveis para as combater, se cingidos à componente interna, ou se é identificada a necessidade de uma contenção mais robusta.

Como desígnio máximo para a condução da proteção geral de um Estado, especialmente em Estados com capacidades financeiras limitadas, as componentes da Segurança Interna e da Defesa Nacional devem ser efetivamente complementadas, originando assim uma verdadeira implementação de uma Segurança Nacional. Esta complementação de tarefas abriria espaço para a criação de sinergias racionais e tangíveis entre as FFAA e FSS no âmbito da Segurança Interna.

Considera-se que as FFAA têm capacidades e pertinência de ser envolvidas em todos os pilares da Estratégia Nacional de combate ao terrorismo, Detetar, Prevenir, Proteger, Perseguir, Responder. Justificando-se a presença permanente de um elemento de ligação do EMGFA na UCAT.

Conclui-se por fim, que se considera que no atual quadro legal e realidade portuguesa, o modelo francês é o modelo mais adequado, ainda que adaptado à nossa escala e realidade, e que poderia ser replicado no imediato, quer pela semelhança legal, quer pela forma de atuação e organização das forças militares empregues no âmbito da Segurança Interna.

O plano de articulação operacional previsto para a coordenação entre as FFAA e as FSS, é crucial e urge em ser aprovado, de forma a se iniciar os necessários ajustes, planeamento e execução de treinos, sistematizar processos e garantir a interoperabilidade e eficiência dos meios.



Bibliografia

- Anes, J.M., 2017. *Atuação das Forças Armadas em Missões no contexto da Segurança Interna* [Entrevista]. Lisboa (um março).
- Assembleia da República, 1976. *Constituição da República Portuguesa*. [Em linha] Lisboa: Assembleia da República Disponível em: <http://www.parlamento.pt/RevisoesConstitucionais/Paginas/default.aspx> [Consult. quatro dezembro 2016].
- Assembleia da República, 2005. *Constituição da República Portuguesa - Sétima revisão constitucional*. [Em linha] Lisboa: Assembleia da República Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> [Consult. quatro dezembro 2016].
- Assembleia da República, 2014. *Lei da Defesa Nacional*. [Em linha] Diário da República, 1ª Série - N.º166, 29 de agosto (Procede à primeira alteração à Lei da Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica nº 1-B/2009, de 7 de julho (Lei Orgânica nº5/2014, de 29 de agosto)) Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/56384661> [Consult. vinte e quatro novembro 2016].
- Assembleia da República, 2015. *Lei de Segurança Interna*. [Em linha] Disponível em: <http://data.dre.pt/eli/lei/53/2008/p/cons/20150624/pt/html> [Consult. 12 novembro 2016].
- Borges, J.V., 2013. *O Terrorismo Transnacional e o planeamento estratégico de segurança nacional dos Estados Unidos da América*. Porto: Fronteira do Caos.
- Cardoso, L.-A., 1981. Segurança Nacional-Defesa Nacional. Em *Nação e Defesa*. Lisboa: IDN. pp.11-24.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior, 2014a. *Conceito Estratégico Militar*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior, 2014b. *Missões das Forças Armadas*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior, 2014c. *Sistema de Forças*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Conselho de Ministros, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Resolução nº19/2013, de 5 de abril)*. [Em linha] Diário da República, 1ª série - N.º67, 5 de abril



de 2013 Disponível em: <https://dre.pt/application/file/259983> [Consult. 22 novembro 2016].

Conselho de Ministros, 2015. *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo*. Lisboa: Diário da República. Disponível em: www.dre.pt/application/conteudo/66567251 [Consult. 13 novembro 2016].

Constituição Espanha, 1978. *Constituição Espanha*. [Em linha] Madrid Disponível em: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf [Consult. três março 2017].

Couto, A.C., 1988. *Elementos de Estratégia, vol. I*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

Cunha, C.d.E.-m.d.C.C.p.a.O.M.V.-a.P.d., 2016. *A participação das Forças Armadas em missões no contexto da Segurança interna* [Entrevista]. (doze dezembro).

EMA, 2015. *Conceito Estratégico Naval*. Lisboa.

Escorrega, L., 2009. A segurança e os novos riscos e ameaças: perspectivas várias. *Revista Militar n.º 8/9*, agosto/setembro.

Fazenda, S.-g.d.S.d.S.I.D.H., 2017. *Atuação das Forças Armadas em Missões no contexto da Segurança Interna* [Entrevista]. Lisboa (três fevereiro).

Garcia, F.P., 2006. *As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu Estudo*. Lisboa: Revista Negócios Estrangeiros.

Gobierno de España, 2005. *Ley Orgánica de la Defensa Nacional*. [Em linha] Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf> [Consult. cinco dezembro 2016].

Gobierno de España, 2012. *Directiva de la Defensa Nacional*. [Em linha] Disponível em: <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/directivadedefensanacional2012.pdf> [Consult. cinco dezembro 2016].

Gobierno de España, 2015. *Lei de Seguridad Nacional n.º 36/2015*. [Em linha] Madrid: Boletín Oficial Del Estado Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/09/29/pdfs/BOE-A-2015-10389.pdf> [Consult. dois março 2017].

Gonzalez-Lazaro, B., 2016. *Contribuição das Forças Armadas Espanholas em apoio às FCSE*. IUM.

Governo de Portugal, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa.



- Guerra, I.C., 2006. *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo - Sentidos e formas de uso*. 1ª ed. Cascais: Príncipeia.
- Howe, S.&., 2014. *cranberry abc*. [Em linha] Disponível em: <http://www.cranberryabc.com/wp-content/uploads/2014/11/Cranberry-CBT-Teoria-Geracional-Strauss-Howe.pdf> [Consult. 15 maio 2017].
- IESM, 2015a. *Norma de Execução Permanente Académica nº10*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- IESM, 2015b. *Norma de Execução Permanente Académica nº 18*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- IESM, 2016. *Cadernos do IESM nº8 - Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares: Centro de Investigação e Desenvolvimento - IESM.
- IHS, s.d. *Jane's Defence & Security*. [Em linha] Disponível em: <https://janes.ihs.com> [Consult. seis dezembro 2016].
- Jacob, O., 2008. *Le Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale*. Paris.
- Lara, A.d.S., 2004. *Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Maltez, J.A., 2002. *Curso de Relações Internacionais*. Lisboa: Príncipeia.
- MDN - Gabinete do Ministro, 2014. Directiva Ministerial de Planeamento de Defesa Nacional (Despacho nº11400/2014). Em *Diário da Republica, 2ª Série - Nº175*. pp.23656-57.
- Ministério da Defesa Nacional, 2015. *Defesa 2020*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Moreira, A., 2002. *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina.
- Moreira, A., 2004. *Terrorismo*. 2ª ed. Coimbra: Almedina.
- Moreira, A., 2007. *A Comunidade Internacional em Mudança*. Coimbra: Almedina.
- NATO Standardization Agency, 2015. *AAP-06 NATO Glossary of Terms and Definitions*. Bruxelas.
- Pereira, J., 2007. Terrorismo Global. Em *Segurança e Defesa*. Lisboa: Diário de Bordo. pp.22-27.
- Pires, N.B., 2015. As Forças Armadas e o Terrorismo Transnacional. Em *Segurança e Defesa nº 31*. Lisboa: Diário de Bordo. pp.8-14.



- Prata, G., 2010. *Operacional*. [Em linha] Disponível em: <http://www.operacional.pt/asforcasarmadaseasegurancainterna/> [Consult. 26 janeiro 2017].
- Presidencia del Gobierno España, 2013. *Estrategia de Seguridad Nacional*. [Em linha] Madrid Disponível em: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf [Consult. dois março 2017].
- Procuradoria-Geral da República, 2001. *Parecer P001472001*. [Em linha] LISBOA: PGR-MJ Disponível em: http://www.gde.mj.pt/pgrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/b9cf4527aefab79980256ae900476b60?OpenDocument#_Section1 [Consult. catorze novembro 2016].
- Quefflec, C., 2016. *Intervention sur le Contre Terrorisme et les Forces Armees en France*. IUM.
- Republique Française, 2012. *Code de la sécurité intérieure*. [Em linha] Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000025503132&idArticle=LEGIARTI000025505930&dateTexte=&categorieLien=cid> [Consult. vinte um novembro 2016].
- Republique Française, 2016. *PLAN VIGIPIRATE*. [Em linha] Paris Disponível em: <http://www.sgdsn.gouv.fr/uploads/2017/01/plan-vigipirate-gp-bd.pdf> [Consult. vinte janeiro 2017].
- Republique Française, 2017. *Code de la défense*. [Em linha] Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000020932644&idSectionTA=LEGISCTA000006166888&cidTexte=LEGITEXT000006071307&dateTexte=20170428> [Consult. vinte abril 2017].
- Ribeiro, A.S., 2009. *Teoria Geral da Estratégia: O essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Almedina.
- Santos, L.d., 2001. *Segurança e Defesa na Viragem do Milénio - Reflexões sobre Estratégia II*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Santos, L.d., 2003. *Convulsões - Ano III da "Guerra" ao Terrorismo: Reflexões Sobre Estratégia IV*. Lisboa: Publicações Europa-América.



Santos, L.d., 2012. *Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

United States Congress, 1947. *National Security Act 1947*. [Em linha] Washington: United States Congress Disponível em:
<https://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf> [Consult. oito dezembro 2016].



Anexo A — Parecer Procuradoria-Geral da República

De acordo com o parecer abaixo da PGR de 2001 (por limitações de tamanho apresenta-se apenas as primeiras 2 páginas e um excerto das conclusões).

29/11/2016

Parecer da Procuradoria Geral da República - Ministério da Justiça

Pareceres PGR

Nº Convencional:
Parecer:
Nº do Documento:
Descritores:

PGRP00002003
P001472001
PPA09112001014701
FORÇAS ARMADAS
DEFESA NACIONAL
DEFESA MILITAR
AGRESSÃO EXTERNA
AMEAÇA EXTERNA
TERRORISMO
RESOLUÇÃO PACÍFICA DE CONFLITOS
LEGÍTIMA DEFESA
PREVENÇÃO
INTERPRETAÇÃO DA LEI
INTERPRETAÇÃO ACTUALISTA
MISSÕES DE INTERESSE PÚBLICO
PROTECÇÃO CIVIL
SEGURANÇA INTERNA
FORÇAS DE SEGURANÇA

Parecer do Conselho Consultivo da PGR

▼ Informação Administrativa

Livro: 00
Numero Ofício: 6261/CG
Data Ofício: 15-10-2001
Pedido: 16-10-2001
Data de Distribuição: 17-10-2001
Relator: FERNANDA MAÇÃS
Sessões: 01
Data da Votação: 09-11-2001
Tipo de Votação: UNANIMIDADE
Sigla do Departamento 1: MDN
Entidades do Departamento 1: MIN DA DEFESA NACIONAL
Posição 1: HOMOLOGADO
Data da Posição 1: 16-12-2001
Privacidade: [01]
Data do Jornal Oficial: 16-02-2002
Nº do Jornal Oficial: 40
Nº da Página do Jornal Oficial: 3101
Indicação 2: ASSESSOR:TERESA BREIA

▼ Informação Jurídica

Área Temática: DIR CONST / DIR MIL / DIR INT PUBL
Legislação: CONST76 ART7 N1 ART8 ART9 A ART120 ART133 O P ART164 D ART182 ART199 D ART272 N1 ART273 ART274 ART275 N1 N3 N5 N6 N7; LC 1/82 DE 1982/09/30; LC 1/89 DE 1989/07/08; LC 1/97 DE 1997/09/20; L 29/82 DE 1982/12/11 ART1 ART2 N1 N3 N4 ART3 N1 ART7 N2 ART9 N3 ; L 41/83 DE 1983/12/21; L 111/91 DE 1991/08/29; L 18/95 DE 1995/07/13; LO 3/99 de 1999/09/18 ; LO 4/2001 DE 2001/08/30; L 113/91 DE 1991 ART1 ART3 ART18 N1 C N4; L 25/96 DE 1996/07/31; DRGU 18/93 DE 1993/06/28 ART1 ART3; L 20/87 DE 1987/06/12; L8/91 DE 1991/04/01; L 44/86 DE 1986/09/30
Direito Comunitário:
Direito Internacional: AV66/91 DE 1991/05/22 CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS ART2 N4 CAPÍTULO VII ART51 RES AG ONU 3314 (XXIV) DE 1974/12/14 ART1 ART3 RES CONSELHO DE SEGURANÇA ONU 678 DE 1990/11/29 RES CONSELHO DE SEGURANÇA ONU 816 DE 1993/03/31 RES CONSELHO DE SEGURANÇA ONU 1368 DE 2001/09/12 RES CONSELHO DE SEGURANÇA ONU 1373 DE 2001/09/28 OTAN ART5
Direito Estrangeiro:
Jurisprudência:
Documentos Internacionais:
Ref. Complementar:



▼ **Conclusões**

Conclusões:

1. A Constituição da República Portuguesa comete às Forças Armadas a missão primária e nuclear de defesa militar da República (nº 1 do artigo 275º da CRP), com vista a garantir a «independência nacional», a «integridade do território» e a «liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas»;

2. Os conceitos de “agressão” e “ameaça” externas são conceitos indeterminados que não podem deixar de ser objecto de uma integração actualista, de modo a abranger novas formas de actuação externa susceptíveis de afectar os bens jurídicos que constituem objecto do conceito constitucional de defesa nacional;

3. Perante uma agressão ou ameaça do exterior, que pelo seu significado e dimensão afecte de forma séria e fundada os bens jurídicos objecto do conceito constitucional de defesa nacional, a defesa militar poderá envolver uma componente externa, caracterizada pelo exercício de um direito de legítima defesa, no quadro dos compromissos internacionais e, uma componente interna, dirigida à estrita protecção dos mesmos bens jurídicos contra ameaças externas, dentro do espaço físico do território nacional (nº 2 do artigo 273º da CRP, conjugado com o nº 1 do artigo 2º da LDNFA)];

4. A defesa militar perante ameaças externas ao funcionamento de sectores de produção e abastecimento alimentar, industrial e energético, dos transportes e das comunicações, na medida em que constituem interesses vitais para o bem-estar e segurança das populações, compreende-se na previsão do nº 2 do artigo 273º da CRP e no nº 1 do artigo 2º da LDNFA.

▼ **Texto Integral**

Texto Integral:

**Senhor Ministro da Defesa Nacional,
Excelência:**

I

Dignou-se Vossa Excelência solicitar a este corpo consultivo que se pronunciasse, com carácter de urgência, sobre a seguinte questão:

“Se, no actual quadro legal vigente, as Forças Armadas podem



V

Depois de analisadas as missões das Forças Armadas atrás referidas, e tendo por referência a pergunta objecto deste parecer, propende-se para concluir não existirem obstáculos de origem constitucional nem legal para uma intervenção das Forças Armadas, na sua missão primária.

Com efeito, tendo presente o contexto em que a pergunta vem formulada, e considerando que Portugal faz parte da OTAN, enquanto perdurar o presente conflito, pode configurar-se uma situação susceptível de justificar o uso de meios militares para, no plano interno, reforçar as funções de prevenção e dissuasão nos locais considerados mais vulneráveis.

Se é ameaçado (ameaça externa) o funcionamento dos sectores de produção e abastecimento alimentar, industrial e energético, dos transportes e das comunicações, porque se trata de



interesses vitais para o bem estar e segurança das populações, a defesa militar desses sectores ainda há-de compreender-se no nº 2 do artigo 273º da CRP, conjugado com o nº 1 do artigo 2º da LDNFA, pelas razões que expusemos na Parte IV, pontos nºs 1 a 2.3.

Contudo, uma decisão nesta matéria passa por uma avaliação dos pressupostos de facto justificativos da intervenção das Forças Armadas, que os órgãos competentes[79] hão-de verificar em concreto.

Na nossa ordem jurídica, são órgãos de soberania competentes em matéria militar: O Presidente da República, que é o Comandante Supremo das Forças Armadas (cfr. artigo 120º da CRP), nomeia as chefias militares (cfr. alínea p) do artigo 133º, e 274º, da CRP) e preside ao Conselho Superior de Defesa Nacional (cfr. alínea o) do artigo 133º da CRP); A Assembleia da República, à qual compete definir as bases gerais da organização, do funcionamento, do reequipamento e da disciplina das Forças Armadas [cfr. artigo 164º, alínea d)], e o Governo, que é o órgão da condução da política geral do país, e o órgão superior da administração pública, incluindo da administração militar [cfr. artigo 182º da CRP, e 199º, alínea d)]. Também segundo o nº 2 do artigo 7º da LDNFA, “ a condução da política de defesa nacional compete ao Governo”.

Em matéria de Forças Armadas, e segundo a LDNFA, cumpre destacar que “O ministro da defesa Nacional é politicamente responsável pela elaboração e execução da componente militar da política de defesa nacional, pela administração das Forças Armadas e pela preparação dos meios militares e resultados do seu emprego” (cfr. nº 3 do artigo 1º).

Por seu turno, as missões específicas das Forças Armadas são definidas pelo Conselho Superior de Defesa Nacional, mediante proposta do Ministro da Defesa Nacional, sob projecto do Conselho de Chefes de Estado-Maior” (cfr. nº4 do artigo 2º da LDNFA).

VI

Tendo em conta tudo o exposto, podemos concluir o seguinte:

1. A Constituição da República Portuguesa comete às Forças Armadas a missão primária e nuclear de defesa militar da República (nº 1 do artigo 275º da CRP), com vista a garantir a «independência nacional», a «integridade do território» e a «liberdade e a segurança das populações contra qualquer



agressão ou ameaça externas»;

2. Os conceitos de “agressão” e “ameaça” externas são conceitos indeterminados que não podem deixar de ser objecto de uma integração actualista, de modo a abranger novas formas de actuação externa susceptíveis de afectar os bens jurídicos que constituem objecto do conceito constitucional de defesa nacional;

3. Perante uma agressão ou ameaça do exterior, que pelo seu significado e dimensão afecte de forma séria e fundada os bens jurídicos objecto do conceito constitucional de defesa nacional, a defesa militar poderá envolver uma componente externa, caracterizada pelo exercício de um direito de legítima defesa, no quadro dos compromissos internacionais e, uma componente interna, dirigida à estrita protecção dos mesmos bens jurídicos contra ameaças externas, dentro do espaço físico do território nacional (nº 2 do artigo 273º da CRP, conjugado com o nº 1 do artigo 2º da LDNFA)];

4. A defesa militar perante ameaças externas ao funcionamento de sectores de produção e abastecimento alimentar, industrial e energético, dos transportes e das comunicações, na medida em que constituem interesses vitais para o bem-estar e segurança das populações, compreende-se na previsão do nº 2 do artigo 273º da CRP e no nº 1 do artigo 2º da LDNFA.



Apêndice A — Glossário de Conceitos

A **ameaça**, como referido por Couto, “pode ser caracterizada como qualquer acontecimento ou ação que contraria ou pode contrariar a consecução de um objetivo, que por norma é causador de danos morais e/ou materiais” (1988, p.329).

O conceito de **ameaça transnacional** não é consensual e amplamente aceite, no entanto para este estudo considerou-se a definição enunciada por Garcia e baseada na definição do Congresso dos Estados-Unidos da América como:

- “a) qualquer actividade transnacional (incluindo o terrorismo internacional, o tráfico de droga, a proliferação de Armas de Destruição Maciça e os seus vectores de projecção, e o crime organizado) que ameace a segurança nacional (...);
- b) qualquer indivíduo ou grupo que intervenha em actividades referidas no parágrafo anterior” (2006).

Segurança Nacional – “É a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade da ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas” (Cardoso, 1981).

Defesa Nacional – “É o conjunto de medidas, tanto de carácter militar, como económico, político social e cultural que, adequadamente integradas e coordenadas e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as vulnerabilidades, com vista a torna-la apta a enfrentar todos os tipos de ameaças que, direta ou indiretamente, possam pôr em causa a Segurança Nacional” (Cardoso, 1981).

Segurança Interna – “É a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática” (Assembleia da República, 2015).



Apêndice B — Guião da Entrevista de Investigação

- 1- Considerando a atual Constituição e tendo em consideração o parecer de 2001 do TC, considera que a alusão da possibilidade de atuação das FFAA em contexto de agressão externa ou ameaça grave, é suficiente para legitimar o emprego das FFAA em caso de um ataque terrorista ou em ações antiterrorismo no TN?**
- 2- É necessário clarificar o que se considera uma agressão externa (tendo em conta a atual conjuntura securitária internacional), ou mesmo por ameaça grave, através de outro instrumento legal?**
- 3- No atual quadro-legal, considera que existe espaço para as FFAA poderem integrar o esforço da Segurança Interna na persecução da sustentação da Segurança Nacional?**
- 4- O conceito de Defesa Nacional, já foi referido por diversos especialistas (Adriano Moreira, Sousa Lara, GEN Loureiro dos Santos) que é limitativo e desajustado há atual conjuntura, devendo ser adotado o conceito de Segurança Nacional. O que considera desta temática?**
- 5- No âmbito de cada um dos cinco pilares que constituem a nossa ENCT (Detetar, Prevenir, Proteger, Perseguir e Responder), em que medida considera que as FFAA podem efetivamente cooperar?**
- 6- O plano de cooperação (EMGFA-SG SSI) irá potenciar todas as áreas de possível colaboração, ou ficará limitado politicamente a certas tarefas?**
- 7- A ativação permanente da UCAT, estabeleceu os organismos com assento permanente neste órgão, faz sentido e fazendo um paralelo com outros países, que as FFAA uma vez mais não sejam consideradas como um órgão de 1ª linha no que diz respeito à Segurança Nacional, e sejam relegadas para uma mera possibilidade de observadores, a título excepcional? Considerando todas as operações anti e contra terrorismo em que têm sido envolvidas nos últimos 15 anos a nível internacional?**
- 8- Os recentes apelos e tentativas de legitimar a atuação das FFAA em TN, à semelhança de grande parte dos países (França, Espanha, Bélgica...), tem sido visto por muitos comentadores e críticos como uma tentativa de ingerência por parte dos militares na segurança interna, ou mesmo uma tentativa de justificação da sua existência. Considera que não faz sentido essa complementação de recursos (visando a Segurança Nacional), garantindo claro uma separação de poderes, bem como uma definição de quem assume o controlo nos diversos possíveis cenários (excluindo estado sítio e/ou emergência)?**
- 9- A melhor forma de estar preparado, é efetivamente a formação e o treino, não considera urgente o estabelecimento de treinos/exercícios entre FFAA e FSS no âmbito de situações de Segurança Nacional (interna), tendo como referência ataques ocorridos no passado e respetivos *Modus Operandi*?**



Apêndice C — Quadro Resumo das Respostas às Entrevistas

Perguntas	Vice-Almirante Pires da Cunha	Dr^a Helena Fazenda	Prof. Dr^o José Manuel Anes
Pergunta 1-Considerando a atual Constituição e tendo em consideração o parecer de 2001 do TC, considera que a alusão da possibilidade de atuação das FFAA em contexto de agressão externa ou ameaça grave, é suficiente para legitimar o emprego das FFAA em caso de um ataque terrorista ou em ações antiterrorismo no TN?	Considero que sim, porque além de estar previsto na Constituição, está também na LDN, LOBOFA, e até a própria LSI refere a participação das FFAA em contexto de segurança interna, e é nesse sentido que trabalhamos e nos preparamos, caso necessário e seja entendido superiormente.	Defendo e pratico um clima muito saudável de cooperação, aliás como nos termos do art.º 35º da LSI, com as Forças Armadas e concretamente com o Sr. Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas e com os três ramos das Forças Armadas, e é uma preocupação muito grande aqui no Gabinete (SSI) desenvolvermos e termos este clima salutar, e mesmo na reflexão destes conceitos inerentes à articulação.	Não conheço o parecer, conheço perfeitamente o que está descrito na lei de defesa nacional e na lei de segurança interna, bem como o que está na constituição. Esse parecer que refere, é extremamente importante, é preciso haver coragem para dar um passo em frente. Espero que esse passo não seja dado quando houver algum problema de terrorismo em Portugal.
Pergunta 2- É necessário clarificar o que se considera uma agressão externa (tendo em conta a atual conjuntura securitária internacional), ou mesmo por ameaça grave, através de outro instrumento legal?	A existência de diversas ameaças transnacionais, que fogem um pouco desses conceitos tradicionais, implica um novo entendimento das formas de atuar para as contrariar. A própria guerra híbrida existente em alguns teatros configura uma forma de atuação completamente diferente, em que as forças em confronto não se identificam como sendo pertencentes a forças armadas militares de determinado país, existindo, no entanto, essa quase confirmação que de facto pertencem a determinado país. Claro que é de todo conveniente clarificar o que se considera atualmente o que é uma ameaça ou agressão, para evitar dispersões ou indeterminação. As guerras, e diversas ações hostis são executadas nos dias de hoje por grupos, agentes ou organizações não afiliadas a um país específico, sem nunca se declarar o estado de guerra.	Os níveis de ameaça e a forma de os avaliar estão perfeitamente estabelecidos (no plano coordenador, está claramente definido) os pressupostos para determinar as ameaças e os seus níveis, pelos serviços de inteligência e restantes forças e serviços de segurança.	As agressões que têm ocorrido nos últimos tempos, nascem no próprio território, mas, no entanto, vão a diversos países receber formação, missões, e, portanto, é fácil de invocar a dimensão externa, a origem externa da ameaça que a maior parte delas tem, embora alguns sejam nacionais do país onde cometem os ataques, na Bélgica, na França. A ameaça vem sempre, em última análise de fora. Os atores do terrorismo não são países, podem ser pseudoestados, como o Daesh, mas no fundo são grupos, que projetam ações e forças. Julgo que era importante clarificar, pois não estamos perante ações de guerra clássica, é guerra não convencional, por isso era de todo o interesse clarificar esses conceitos.



<p>Pergunta 3- No atual quadro-legal, considera que existe espaço para as FFAA poderem integrar o esforço da Segurança Interna na persecução da sustentação da Segurança Nacional?</p>	<p>Sim, sem dúvida que sim, quer pela justificação moral, quer por motivos de racionalidade e de economia de meios. O entendimento do conceito de segurança nacional, implica uma abrangência total das capacidades do Estado em benefício dos objetivos nacionais do país. O meu entendimento, é que deve ser feito sempre em modo de apoio e complementação.</p>	<p>As pessoas que se ocupam da conceptualização e reflexão têm a sua função de levantar questões, e muito bem porque depois a nós práticos nos ajuda a enquadrar da melhor maneira. Agora num quadro deste tipo, eu penso que o importante é arranjar soluções, é corrigir, potenciar sinergias.</p>	<p>Como referi anteriormente, se se aceitar que as ameaças e agressões são mobilizadas do exterior e com intenção de danos internos, tudo fica clarificado. Claro que era importante o poder político não ter pruridos e definir estas questões de uma vez. Eu e algumas individualidades já andamos a discutir e alertar para esta necessidade há algum tempo. Tem que se avançar.</p>
<p>Pergunta 4- O conceito de Defesa Nacional, já foi referido por diversos especialistas (Adriano Moreira, Sousa Lara, GEN Loureiro dos Santos) que é limitativo e desajustado há atual conjuntura, devendo ser adotado o conceito de Segurança Nacional. O que considera desta temática?</p>	<p>O conceito de segurança nacional é efetivamente mais abrangente, incorporando as diversas componentes externa e interna. Poderia resolver alguma ambiguidade e controvérsia.</p>	<p>Eu sei, às vezes tento perceber. Mas na prática e as exigências da resolução das questões, acabam por estar afastadas dessas reflexões e das premissas dessas mesmas reflexões. Há muitos tabus, completamente. Talvez se tolerasse mais as sinergias e convergências se existisse um conceito mais abrangente. As Forças Armadas através do Chefe do EMGFA, o CEMFA como Autoridade Aeronáutica Militar e o CEMA com Autoridade Marítima Nacional, estão todos presentes como membros fixos, no Conselho Superior de Segurança Interna. No Conselho Superior de Defesa Nacional, tanto quanto sei, não estão elementos da Segurança Interna. Mas estas questões a mim, francamente embora muito importantes para a reflexão, discussão, para a conceptualização, não são o mais importante. Diz-se frequentemente que o conceito de Segurança interna não está definido, mas ele está perfeitamente definido no art.º 1º, não é preciso complicar mais. Agora como é que de facto, vamos potenciar as sinergias na prática para resultados concretos? Volto à questão da intelligence e partilha de informação, se temos pessoas na Somália, Iraque, se temos militares das Forças Armadas nesses teatros,</p>	<p>Com certeza, já têm sido feitas várias propostas nesse sentido. Houve um colóquio da Segurança e Defesa e do OSCOT, em que o Dr Figueiredo Lopes foi o coordenador, onde houve uma grande convergência para esse conceito, que era mais englobante, mais moderno, porque de facto cada vez é mais difícil dizer quando começam as ameaças nacional, se interna ou externamente, é de todo o lado, e nesse sentido é um conceito englobante e mais de acordo com a situação atual. E penso que embora exista uma grande convergência, infelizmente continuasse a separar as coisas, segurança interna para um lado, defesa nacional para outro, e assim não vamos lá porque as ameaças articulam-se muito bem.</p>



Participação das Forças Armadas em missões no contexto da Segurança Interna

		<p>esses tipos de informação simples, aquelas situações concretas do dia a dia que se obtém in loco, podem fazer toda a diferença, agora como é que eu vou agilizar, porque isto não é uma ingerência das Forças Armadas na Segurança Interna, desde que aja naturalmente os patamares e de acordo com os limites da lei e da constituição. Mas como é que eu vou de facto potenciar, em cada um dos momentos da estratégia, (o detetar e prevenir são para mim os mais desafiantes, embora se tenha que trabalhar os outros todos pois podem acontecer todos em simultâneo não podemos estar na fase proteger e passar para o perseguir), esta efetiva articulação com as Forças Armadas, e isto não é de facto ultrapassar os limites da lei porque eu acho que é um intervenção de complementaridade relativamente à segurança interna e que tem relação com a segurança externa.</p>	
<p>Pergunta 5- No âmbito de cada um dos cinco pilares que constituem a nossa ENCT (Detetar, Prevenir, Proteger, Perseguir e Responder), em que medida considera que as FFAA podem efetivamente cooperar?</p>	<p>Esse trabalho está a ser desenvolvido, no âmbito de um esforço das FFAA e de acordo com a LDN e LSI, que prevê que o CEMGFA e a SGSSI criem os mecanismos de cooperação e articulação operacional entre as FFAA e as FSS. Nesse sentido está a ser preparado um estudo que identifique as capacidades e meios, bem como as possíveis formas de colaborar no âmbito de missões internas.</p>	<p>Imagine, na questão de detetar e prevenir, nós sabemos que as Forças Armadas têm missões externas, têm uma articulação muito grande com outras forças congéneres, existe uma troca de informação imensa, é de facto um desperdício se esta <i>intelligence</i> não for aproveitada.</p>	<p>Têm e podem dar. Veja-se o caso da França, as Forças Armadas complementam o trabalho da polícia, não para deter ou interrogar, mas a sua presença ajuda o trabalho da polícia e o sentimento de segurança por parte das populações. Eu acho que é muito importante em casos de uma ameaça consistente e real, é para aí que temos de caminhar. Existem alguns complexos, políticos que têm restrições mentais, mas as Forças Armadas estão para servir as populações. Existe algum tabu político sobre esta questão. Não podemos ter complexos, a Bélgica tinha, mas teve que passar para a fase seguinte, tenho utilizado amplamente as Forças</p>



			Armadas na rua. Não podemos estar à espera que a primeira bomba rebente.
Pergunta 6- O plano de cooperação (EMGFA-SG SSI) irá potenciar todas as áreas de possível colaboração, ou ficará limitado politicamente a certas tarefas?	O Plano de cooperação será de acordo com as capacidades que as FFAA têm disponíveis e que se coadunam com as possíveis missões que lhes sejam cometidas no âmbito interno.	Quando se discutir o plano de articulação, naturalmente, a ideia é que as propostas feitas pelas Forças Armadas, fiquem no plano muito claras e sem tabus, porque as coisas são o que são e as exigências atuais e da conjuntura internacional e nacional impõe bom senso, razoabilidade, rentabilidade e racionalidade dos recursos.	Existe um problema sobre a questão deste plano, que tem a ver com a cadeia de comando, o General CEMGFA não pode aceitar ordens da SG SSI. Tem que haver um esforço muito grande de compreensão e articulação nessa dimensão operacional e de planeamento estratégico. Acho que apesar da boa vontade do General CEMGFA, é muito difícil. Também tem de haver um contexto em que as soluções surjam por consenso, não por imposição da SGSSI. Os militares sabem o que podem fazer e o que devem fazer. Os ingleses fizeram uma coisa interessante, que foi subir o nível da coordenação da segurança interna ao nível do Primeiro-ministro, estando um gabinete com essas competências, e já com outro peso para poder articular. O nosso sistema ainda é muito vago, lembro-me de alguns problemas que já surgiram em situações passadas, na cimeira da NATO por exemplo, que a coordenação foi complicada. Que as situações teriam sido mais fluídas se esta coordenação estivesse mais próxima do Primeiro-Ministro. Um Gabinete de segurança. Tem que haver uma articulação sensata, ver exemplos de outros países, Inglaterra, França, Espanha.
Pergunta 7- A ativação permanente da UCAT, estabeleceu os organismos com assento permanente neste órgão, faz sentido e fazendo um paralelo	A nossa colaboração deve ser natural, e não ser forçada, correndo o risco de ser mal-entendida esta disposição e vontade de colaborar. De facto, as ameaças materializadas que o país enfrentou são	Já está efetivamente em funcionamento, embora não tenha sido fácil a sua aprovação e entrada em operação. De fato as Forças Armadas não são membros por inerência, mas nada está comprometido, podem	Repare, em todos os países em que existe segurança interna e defesa nacional, é necessária esta colaboração. Os países como nós, a Espanha e a França, que têm Gendarmeries, que está



<p>com outros países, que as FFAA uma vez mais não sejam consideradas como um órgão de 1ª linha no que diz respeito à Segurança Nacional, e sejam relegadas para uma mera possibilidade de observadores, a título excepcional? Considerando todas as operações anti e contra terrorismo em que têm sido envolvidas nos últimos 15 anos a nível internacional?</p>	<p>baixas, e felizmente que assim é. No entanto, não havendo este sentimento de necessidade, não se procura melhorar as sinergias e alargar o espetro no combate a estas ameaças. Mas o melhor combate é a preparação em tempo para o pior, não se pode estar à espera do pior para depois se atuar em emergência.</p>	<p>participar como outras entidades convidadas, e sempre que o Secretário-geral entender que há situações que as Forças Armadas devem participar, está efetivamente prevista. Eu penso que não faz sentido o CEMGFA (há semelhança do CSSI) ter assento permanente neste órgão. Não podemos esquecer que o terrorismo é crime, e não contradizendo o que já referi, envolve todas as entidades diretamente e indiretamente todas as entidades envolvidas na questão, num sentido lato. Mas a UCAT tem três missões específicas, potenciar a troca de informação entre os parceiros diretamente envolvidos, e as Forças Armadas não são um parceiro direto nesta perspetiva da potenciação de troca de informação diária, em segundo são a coordenação dos planos e ações a executar de acordo com a estratégia, que vão desde a segurança social à educação, radicalização, há uma panóplia imensa de planos dos quais sobressai o plano de articulação das FSS com as FFAA, e isso é de facto uma tarefa que a UCAT vai ter agora de desenvolver, que já estavam iniciados. A terceira missão é de servir de ponto de contacto internacional para a troca e partilha de informação no âmbito do terrorismo. No entanto está prevenido o caminho para que a articulação com as FFAA se faça, as próprias FFAA tiveram um papel muito interessante, com contributos muito positivos no sentido de que a Estratégia no art.º 6 ficasse claramente previsto esta plataforma de articulação entre as FSS e as FFAA.</p> <p>Efetivamente, a participação das FFAA na UCAT ficou prevista a convite do Secretário-geral, não sendo só ao mais alto nível, se</p>	<p>a meio caminho dos dois, poder-se-á dizer que a Gendarmerie poderá assumir este papel. Eles fazem algum papel e útil, mas não há nada que substitua as Forças Armadas em determinadas situações. O exemplo do ciberterrorismo e bioterrorismo, quem é que tem as capacidades para neutralizar essas ameaças químicas e biológicas, são as Forças Armadas. Julgo que se deve deixar de fantasias teóricas e pruridos políticos já ultrapassados.</p>
--	--	--	--



Participação das Forças Armadas em missões no contexto da Segurança Interna

		existir uma situação em que o coordenador da equipa técnica ou algum dos parceiros entender que é importante a presença de um representante das FFAA, este será solicitado, está tudo previsto, dentro das idiossincrasias próprias do país.	
Pergunta 8- Os recentes apelos e tentativas de legitimar a atuação das FFAA em TN, à semelhança de grande parte dos países (França, Espanha, Bélgica...), tem sido visto por muitos comentadores e críticos como uma tentativa de ingerência por parte dos militares na segurança interna, ou mesmo uma tentativa de justificação da sua existência. Considera que não faz sentido essa complementação de recursos (visando a Segurança Nacional), garantindo claro uma separação de poderes, bem como uma definição de quem assume o controlo nos diversos possíveis cenários (excluindo estado sítio e/ou emergência)?	Como já referi, faz todo o sentido a gestão racional de todos os meios disponíveis no combate a qualquer ameaça. Mas esta colaboração não deve ser forçada, mas sim justificada, esclarecida, deve existir uma aposta na educação da cultura militar e a forma como os militares são um instrumento fundamental do Estado. Deve-se investir muito nesta sensibilização da cultura militar.	Não considero que exista uma tentativa de ingerência por parte das Forças Armadas, e mais temos instrumentos muito concretos que ainda que houvesse essa tendência, esse movimento, não pode, mas eu também não vejo, não me preocupa mesmo a ingerência porque ela não existe. Preocupa-me potenciar a articulação, como é que as FSS que têm funções de polícia, que tem um conjunto de missões, entre as quais está a polícia de investigação. No caso particular do terrorismo e estes incidentes de gravidade que põem em causa a segurança das pessoas e bens, não é uma questão estrita de investigação criminal, esta era uma questão que em 2014 era excessivamente constante dizer que terrorismo era com a Polícia Judiciária porque é uma questão de investigação criminal, e esta questão era dita e via-se as forças a comprar armamento, frequentar formações contraterrorismo e radicalização, e assim não pode, quando isto não é só uma questão de investigação criminal, o detetar, prevenir, o proteger, as respostas, vai muito para além da investigação criminal. É óbvio, eu diria até o contrário, diria desta forma mal vai o Estado que reconduz só a investigação criminal para as questões do terrorismo, e mais, enquanto em muitos crimes eu quero que o criminoso deixe rasto para eu ter prova e o condenar em julgamento, eu no terrorismo quero evitar os	Não acho que seja ingerência nenhuma. As Forças Armadas estão ao serviço do país, tal como estão as forças de segurança. Eu acho que as Forças Armadas se chegarem à frente e propor soluções, é de louvar. Não considero ingerência, há de facto mais uma manifestação que estão ao serviço do país. Os militares são um acrescento à segurança interna, neste caso.



Participação das Forças Armadas em missões no contexto da Segurança Interna

		<p>indícios, porque se eu conseguir evitar os indícios, e os indícios evitam-se de facto evitando a consumação do ato terrorista, é com a convergência de todas as entidades diretamente e indiretamente envolvidas que se consegue ter um conjunto e potenciar as mais valias. A Forças Armadas podem e devem ter um papel fundamental, e de facto se não se entendesse que as Forças Armadas não tinham aqui um papel a desenvolver nesta ótica da complementaridade e do apoio, nem a Constituição, nem a LSI (art.º 35), nem a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, teriam previsto sequer a existência das Forças Armadas neste conjunto.</p>	
<p>Pergunta 9- A melhor forma de estar preparado, é efetivamente a formação e o treino, não considera urgente o estabelecimento de treinos/exercícios entre FFAA e FSS no âmbito de situações de Segurança Nacional (interna), tendo como referência ataques ocorridos no passado e respetivos Modus Operandi?</p>	<p>Efetivamente sim, e as FFAA por perceberem a importância do treino, dos testes e verificações, da preparação para o pior, têm tentando implementar esta sensibilização, quer através de diversos seminários, quer mesmo de exercícios com as FSS. Para já com algumas limitações da participação das FSS, mas com a promulgação do plano de coordenação antevejo que esta participação das FSS em exercícios conjuntos com as FFAA comece a ser incrementada e expedita.</p>	<p>Sem dúvida, que depois de toda a base conceptual estar articulada e esclarecida, deve-se avançar para a identificação de potenciais áreas de treino, de forma a clarificar a interoperabilidade e aumentar as sinergias.</p>	<p>Claro que é indispensável. A partir do momento que é feita a articulação tem que se testar, realizar exercícios e treinar. É fundamental, e tem que existir. Todos ganham com isso. Julgo que é importante, ainda, apostar em ações de propaganda e sensibilização sem ser muito agressiva, mostrar ao público as formas que as Forças Armadas podem complementar as polícias, e como é benéfico, apostar nos debates teóricos públicos também.</p>