

I Congresso Internacional JusCrim

PREVENÇÃO, POLICIAMENTO E SEGURANÇA

IMPLICAÇÕES NOS DIREITOS HUMANOS

Escola de Direito da Universidade do Minho

I Congresso Internacional JusCrim

PREVENÇÃO, POLICIAMENTO E SEGURANÇA

IMPLICAÇÕES NOS DIREITOS HUMANOS

Escola de Direito da Universidade do Minho
2022

FICHA TÉCNICA

TÍTULO DA PUBLICAÇÃO
Prevenção, Policiamento e Segurança - Implicações nos Direitos Humanos
I Congresso Internacional JusCrim

COMISSÃO ORGANIZADORA
Mário Ferreira Monte, Flávia Noversa Loureiro, Pedro Jacob Morais

AUTORES
Adélio Neiva da Cruz / Ana Paula Brandão / Ana Raquel Conceição / Fernando da Costa Gonçalves Fernando Martins / Flávia Noversa Loureiro / Henrique Noronha / Joana Aguiar Rodrigues / José Fontes Luís Gonçalves Lira / Manuel Monteiro Guedes Valente / Manuela Ivone Cunha / Maria Assunção do Vale Pereira / Nuno Lemos Pires / Pedro Jacob Morais / Rui Pereira / Ximene Rêgo

DATA DE PUBLICAÇÃO
Outubro de 2022

EDIÇÃO
Escola de Direito da Universidade do Minho
Centro de Investigação em Justiça e Governação - JusCrim (Justiça Criminal e Criminologia)

FOTO ORIGINAL NA CAPA
Photo by EV on Unsplash

PAGINAÇÃO E DESIGN
Pedro Rito

ISBN
978-989-53342-7-8

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UID/05749/2020.

Índice

Nota Prévia
VII

Prevenção do crime - Na busca de maior eficiência penal com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos
Henrique Noronha
001

Segurança e Prevenção - O papel da Guarda Nacional Republicana
Fernando Martins
009

O crime e a cidade - A(s) arquitectura(s) da prevenção
Pedro Jacob Morais
027

A missão do SIS na prevenção das ameaças ao estado de direito democrático
Adélio Neiva da Cruz
039

Políticas de segurança e ação de política: desafios e respostas
Rui Pereira
049

Medidas cautelares e de Polícia - Da prevenção à (in)segurança
Joana Aguiar Rodrigues
057

A "desprocessualização" do processo penal - contemporaneidades, perigos e paradigmas
Flávia Noversa Loureiro
069

As medidas de coação entre a prevenção e a segurança - Em especial, o caso da suspensão de exercício de função
Luís Gonçalves Lira
083

O hexágono da prevenção criminal - A recolocação das medidas de polícia numa possível reconstrução das fronteiras da prevenção e repressão criminal
Manuel Monteiro Guedes Valente
091

O código deontológico do serviço policial como garantia de defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos
Fernando da Costa Gonçalves
113

Prevenção, policiamento e segurança - Desafios para o estado de direito democrático
José Fontes
133

União Europeia e segurança interna coletiva - Progressos e tensões dilemáticas de um ator em construção
Ana Paula Brandão
141

Terrorismo, radicalismo e a Declaração dos Direitos Humanos
Nuno Lemos Pires
159

A 'guerra contra o terrorismo' no contexto do combate ao terrorismo
Maria Assunção do Vale Pereira
171

Crime e medo no país dos brandos costumes - As coordenadas sociais da insegurança
Manuela Ivone Cunha e Ximene Rêgo
193

A lei de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo - Um policiamento comunitário?
Ana Raquel Conceição
213

NOTA PRÉVIA

O panorama jurídico-penal tardo-moderno encontra-se profundamente marcado pelo *leitmotiv* do risco, da ameaça sempre presente, ubíqua porquanto radicada no desconhecimento de qualquer fronteira. Uma ameaça sentida pelos novos-velhos desafios da (in)segurança urbana e periurbana, do terrorismo e da criminalidade organizada. Perante este ingente pano de fundo, irredutivelmente desafiador e volátil, os *topoi* da prevenção apresentam-se como um dos maiores desafios a convocar as mundividências dos cultores do direito penal. Mundividências diversas de cultores distintos.

O I Congresso Internacional JusCrim, realizado na Escola de Direito da Universidade do Minho entre os dias 12 e 14 de Novembro de 2019, decorreu sob o mote da "Prevenção, Policiamento e Segurança – Implicações nos Direitos Humanos". Organização conjunta do Grupo de Justiça Criminal (JusGov), inserido no Centro de Investigação em Justiça e Governação (JusCrim), e do Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos (DH-CII), o I Congresso Internacional JusCrim apresentou-se a toda a comunidade – não apenas académica e não apenas jurídica – com um objectivo ambicioso. Um objectivo que passou pela análise das tensões e distensões, cada vez mais sentidas e significativas, entre os referentes da segurança e da liberdade. Neste concreto sentido, a prevenção criminal não deve ser enquadrada como um problema exclusivamente jurídico-penal ou, dito de modo diverso, como um desafio meramente normativo, meramente auto-referente. Ao invés, a prevenção criminal deve ter início a montante do direito penal, *rectius*, a montante da marcha processual penal.

O eixo "prevenção, policiamento e segurança" que norteou o Congresso quadra uma aproximação, necessariamente holística, ao grande problema da prevenção, perspectivado enquanto desafio ao binómio segurança-liberdade. Um problema que, por imbricar directamente nos direitos humanos, não pode ser erigido como um mero problema *de* juristas e *para* juristas. Foi pela necessidade da mencionada abordagem holística ou complexiva do tópico da prevenção que o I Congresso Internacional JusCrim procurou interpelar os mais diversos partícipes das questões penais, a saber: membros dos diversos órgãos de polícia criminal, dos serviços de informações, membros das forças armadas, juristas e sociólogos.

A presente publicação vem firmar os contributos de tão ilustres participantes, permitindo que as suas comunicações não se percam nos horizontes da memória e para que, sobretudo, possam aproveitar a um auditório sem lugar marcado e lotação limite. Para que possam aproveitar a um auditório largo e em permanente renovação.

No escopo de dotar de coerência a obra que agora se dá à estampa, procurou-se manter a ordem das diversas comunicações, de modo a que o leitor possa sentir, ainda que mediatamente, a dinâmica que enformou o Congresso, bem como a contiguidade e a complementaridade dos temas abordados.

Em fecho, dedicar uma palavra final, que é sempre uma palavra primeira, aos ilustres oradores e autores que nos honraram com a sua presença, na certeza de que, sem a generosidade que manifestaram, o I Congresso Internacional JusCrim não teria sido possível.

A comissão Organizadora,

Mário Ferreira Monte,
Flávia Noversa Loureiro,
***Pedro Jacob Morais*.**

PREVENÇÃO DO CRIME

NA BUSCA DE MAIOR EFICIÊNCIA PENAL COM RESPEITO PELOS DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS DOS CIDADÃOS

Henrique Noronha[1]

A Escola de Direito da Universidade do Minho (EDUM) recebeu o I Congresso JusCrim sobre "Prevenção Policiamento e Segurança. Implicações nos Direitos Humanos", integrado na Semana de Criminologia e Justiça Penal no período de 12 a 14 de Novembro de 2019.

A comissão organizadora, na pessoa do Doutor Mário Monte, convidou a Policia Judiciária – Directoria do Norte – para participar no Congresso levando em consideração a sua missão e atribuições de corpo superior de polícia criminal, designadamente de coadjuvação das autoridades judiciárias na investigação criminal nos termos da Lei de Organização de Investigação Criminal[2].

A ampla e abrangente temática do Congresso dirigida para a função policial, nos segmentos da prevenção, policiamento, segurança, e a sua conexão com os direitos humanos, indicia a complexidade da protecção dos poderes e esferas de liberdade das pessoas e a sua relação com o Estado bem como o seu poder de ingerência resultante de deveres de protecção e de configuração da ordem jurídica.[3]

---

[1] Coordenador de Investigação Criminal da Polícia Judiciária – Directoria do Norte.

[2] Lei de Organização de Investigação Criminal (LOIC), Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto.

[3] Sobre estas matérias ver artº 32º e 272º da CRP.

Levando em conta as atribuições e competências na investigação criminal da Polícia Judiciária naturalmente que a opção temática veio a centrar-se na questão da prevenção do crime, observável pelo prisma da busca de maior eficiência penal com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Impõe-se sublinhar que no contexto da presente abordagem a questão dos direitos humanos será considerada numa perspectiva de direitos da pessoa humana reconhecidos pelas normas de direito internacional e nacional em vigor incorporados nas garantias jurídicas concretas e delimitadas, presentes na constituição portuguesa, imediatamente accionáveis pelos interessados (carácter self-executing[4]).

A prevenção do crime, ou prevenção criminal, corresponde a uma das funções da polícia que integra medidas de protecção das pessoas e bens, vigilância de indivíduos e locais suspeitos, mas que, na sua prossecução, em caso algum podem corresponder a medidas de limitação dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Esta visão da função policial está necessariamente moldada com o tipo de modelo de sociedade que se nos apresenta, na qual os direitos humanos além de positivados no texto constitucional apresentam aplicação directa no direito penal e processual penal.

Esta visão humanista e legal afasta indubitavelmente a tendência securitária com que ilustramos a nossa apresentação inicial ao recordar o filme Minority Report. Na ficção apresentada as medidas de prevenção criminal são aquelas que vinculam a acção policial ou estatal coercitiva fundada na suspeita, sem necessidade de acusação, processo ou condenação. Aqui a prevenção criminal também inclui as leis e os poderes policiais a eles vinculados que expandem o alcance do direito penal e processual penal para o momento da mera cogitação de realização de um tipo de ilícito objectivo, independentemente de um começo de realização efectiva, contrariando frontalmente o princípio indiscutido *cogitationes poenam nemo patitur* consagrado no ordenamento jurídico nacional. A justificação deste princípio deriva da própria função do direito penal de protecção subsidiária de bens jurídicos, não de puros valores morais. A punição de meras resoluções violaria frontalmente o princípio democrático da liberdade de pensamento e de consciência[5].

Concluída esta breve referência a questões agora ficcionadas mas que poderão vir a ser colocadas no futuro, devolvemos a nossa atenção para a questão da prevenção criminal nos termos e parâmetros em que ela se coloca na actualidade.

---

[4] Alexandrino José, *Direitos Fundamentais,* Edição Principia Cascais 2011, p. 37.

[5] Dias Figueredo, *Direito Penal, Parte Geral, Tomo I*, Coimbra Editora 2007, p. 681-2.

A concepção dominante da prevenção criminal assenta em três vectores estratégicos: primário secundário e terciário.

No primeiro vector – primário – existem componentes de natureza urbanística, *design* do meio ambiente, programas de proximidade de polícia, educação e prevenção geral.

No segundo vector – secundário – existem componentes relacionadas com a áreas de alta incidência criminal, identificação dos delinquentes e envolvimento com grupos organizados, referenciação dos principais tipos de crime ou criminalidade representada na área observada.

No terceiro sector – terciário – investigação criminal, meios de obtenção de prova, detenção, acusação e condenação.

A intervenção da Polícia Judiciária começa a desenvolver-se no segundo vector estratégico secundário e tem especial enfoque no vector estratégico terciário. Neste particular a sua actuação assume uma função proactiva em detrimento da reactiva.

Consciente da sua natureza, missão e atribuições a Polícia Judiciária deu especial primazia à questão da prevenção e detecção criminal, consagrada no art.º 4 da Lei Orgânica[6], tendo em consideração não apenas a prevenção da prática do crime assim como reduzir o número de vítimas da sua prática.

Para o efeito descreve um conjunto de acções de natureza preventiva e obrigações de natureza administrativa que complementam a sua intervenção na esfera da proactividade, sendo natural concluir que, na sua perspectiva de actuação, a prevenção tem prioridade sobre a repressão criminal.

Compete à Polícia Judiciária a investigação dos crimes de elevada complexidade (competência reservada ou absoluta) ou complexos (competência partilhada ou relativa) em particular da criminalidade especialmente violenta ou criminalidade altamente organizada, v.g. crimes de associação criminosa, tráfico de órgãos humanos, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, corrupção, tráfico de influência, participação económica em negócio ou branqueamento[7].

Face à natureza e tipo de criminalidade em causa esta prevenção criminal, na maioria das situações verificadas, tem por objecto a identificação e vigilância de indivíduos ou de grupos envolvidos em actividades criminosas desenvolvidas, no plano nacional ou internacional, em um ou mais países, quer pertencentes ao espaço Schengen, quer pertencentes a outros espaços geopolíticos, operacionalizáveis por via da cooperação a nível nacional e internacional.

---

[6] Decreto-Lei n.º 137/2019.

[7] Cfr. art.º 1º al. l) e m) do CPP.

Naturalmente que esta fase inicial da investigação e os posteriores desenvolvimentos verificados irão, na maioria dos casos, colocar novos desafios e exigências, de natureza probatória ou de acompanhamento permanente, que potenciarão certamente a possibilidade de recurso a novos e mais intrusivos meios de prova ou de obtenção de prova.

Impõe-se, desde já, salientar que a intervenção da Polícia Judiciária, e demais autoridades policiais, verifica-se sempre no decurso da actividade do inquérito atribuído ao Ministério Público, detentor do exercício da acção penal, salvo nas excepções prevista na lei. Verifica-se deste modo que a prevenção e intervenção das autoridades policiais perante este tipo de criminalidade decorre sempre sob a direcção e dependência funcional da autoridade judiciária no delicado equilíbrio entre direitos fundamentais e as necessidades impostas pela eficiência da justiça penal.

Na prossecução das competências legalmente estatuídas, e de forma a alcançar de forma eficaz a prevenção criminal, a articulação entre as polícias e o Ministério Público vai-se desenvolvendo e operacionalizando tendo em consideração as concretas especificidades da investigação impostas pelo universo das formas mais graves de criminalidade.

O paradigma da criminalidade organizada moderna é de uma criminalidade globalizada. Os fenómenos de organização, comunicação e transnacionalização das relações económicas e sociais permitiram condutas criminosas que se aproveitaram das redes internacionais de comércio e comunicação. A queda de fronteiras entre os países, a livre circulação de pessoas, capitais, a dificuldade de harmonização da legislação penal e processual dificultaram a prevenção e perseguição penal pelos Estados.

A nova realidade criminal e os desafios impostos impeliram à procura de novos instrumentos de prova e de obtenção de prova conectados com a prevenção criminal que foram conduzindo à previsão e autorização de formas mais ou menos agressivas ou invasivas dos direitos humanos.

Esta opção está directamente relacionada com o facto de a sociedade perceber que o crime e a prevenção criminal sofreram uma profunda alteração nas últimas décadas e adquiriram uma importância acrescida nas sociedades abertas e democráticas. Essa nova consciência resulta do facto de as novas expressões de crime organizado mostrarem elevada incolumidade face à actividade preventiva e repressiva dos tradicionais sistemas de justiça penal.

Perante a dificuldade crescente em combater os novos fenómenos criminosos a tutela jurídica tem vindo a admitir um conjunto de procedimentos e meios (preventivos e repressivos) que permitem o delicado equilíbrio entre direitos fundamentais e as necessidades imposta pela eficiência penal, nuclear no funcionamento do estado de direito.

Nesta nova categoria de instrumentos legais adoptados para combater as novas formas graves de criminalidade, v.g. terrorismo, tráfico de estupefacientes, tráfico de pessoas, associação criminosa, corrupção e branqueamento, a Polícia Judiciária passou a poder recorrer a:

- vigilância/seguimento (pessoas, veículos, embarcações e aeronaves)
- buscas em domicílios, escritórios, estabelecimentos, viaturas, embarcações, etc. (CPP)
- intercepções telefónicas, informáticas e outros meios de comunicação (CPP e Lei 109/2009)
- registo de som e imagem (Lei 5/2002, de 11 de janeiro)
- videovigilância (Lei 34/2013, de 16 de maio)
- agentes infiltrados (Lei 101/2001, de 25 de agosto)
- cooperação internacional (Lei 144/99, de 31 de agosto)
- equipas mistas (art.º 145-A)
- entrega controlada ou vigiada (art.º 160º-A) da Lei

As vantagens deste tipo de instrumentos no combate à criminalidade mais grave são óbvias. Efectivamente, quase sempre, só o recurso a estas técnicas é susceptível de prevenir o crime e lograr o acesso a matéria que permita a responsabilização dos respectivos agentes, muito difícil quando não impossível sem o recurso a estes meios.

Neste contexto, o sacrifício de bens jurídicos e direitos fundamentais são frequentemente atingidos casos de: v.g. privacidade/intimidade, inviolabilidade do domicílio seja pessoal ou profissional, inviolabilidade das telecomunicações, do som e da imagem ou do elemento deceptivo criado pelo agente infiltrado.

Admite-se assim que este tipo de instrumentos seja utilizado de acordo com a cultura constitucional traduzida no processo penal do Estado de Direito nunca colocando em causa o que neste diploma persiste como indisponível e que possa colocar em causa a dignidade da pessoa humana.

Não surpreende assim que estes instrumentos só são admissíveis e válidos devido à sua expressa e específica consagração legal, no CPP ou em legislação avulsa.

A falta de previsão legal ou o não cumprimento dos respetivos formalismos dos pertinentes dispositivos legais impedirá o seu uso ou validação e permite a consequente punibilidade dos responsáveis pelos factos ilícitos praticados[8].

Estando na disponibilidade do Ministério Público a direcção do inquérito impende sobre si a função de prossecução da acção penal, promovendo o seu exercício, investigando e representando a fase acusatória do processo penal. Porém, no exercício do seu conteúdo funcional existem determinados actos que estão condicionados pela intervenção do juiz de instrução[9].

Verifica-se assim que nos actos limitativos dos direitos fundamentais compete ao juiz de instrução autorizá-los, enquanto juiz das liberdades. Porém, dada a sua posição processual, está impedido de tomar a iniciativa de os ordenar.

O juiz de instrução assume nestes casos a tutela preventiva dos direitos fundamenais dos visados pelos meios de obtenção de prova, claramente numa situação de separação entre autoridade acusatória e julgadora, cumprindo essa função através de uma fundamentação que tenha em consideração um juízo crítico das razões de facto e de direito apresentadas pelo Ministério Público.

O juiz de instrução por via da competência exclusiva para autorizar determinados actos, designadamente buscas domiciliárias, intercepções telefónicas, registos de som e imagem, utilização de agentes infiltrados e outros actos que a lei fizer depender de ordem ou autorização sua, funciona como órgão de controlo dos responsáveis pela investigação, assegurando na medida do possível e do exigível que a intromissão nos direitos fundamentais seja mensurável e controlável.

Este controlo encontra-se previsto no nosso ordenamento jurídico, vg. apreensão de correspondência, buscas domiciliárias ou quando são visados determinados profissionais – médicos, advogados –, intercepções telefónicas, prevendo-se que as diligências realizadas são sujeitas e efectuadas com formalismos legais imperativos cujo não cumprimento pode acarretar a nulidade da prova obtida e a responsabilização dos seus autores.

Como já referido, a intervenção da Polícia Judiciária, assim como das outras autoridades policiais, no inquérito decorre sob direcção e dependência funcional da autoridade judiciária titular da investigação – M.P.. Este actua no inquérito como órgão de justiça que tem como fundamentos as garantias de imparcialidade da acção penal e a igualdade dos cidadãos perante a lei, obstando à sua intervenção de parte em sentido material no processo penal.

---

[8] Cfr. artº 125º e 126º do CPP. O artº 126º condensa no fundamental os designados métodos proibidos absolutos e relativos. Os primeiros fixados no nº 1 e 2 por atentarem contra a dignidade da pessoa humana que legitima a imposição de deveres de proteção especiais a pessoas em situações especiais propícias a graves atentados a essa dignidade, v.g. detidos.

[9] Cfr. artºs. 267º e 268º do CPP.

Mesmo na fase processual a que preside o M. P. sempre que estejam em causa actos que interfiram com direitos fundamentais e outras matérias que a lei reserva ao juiz de instrução compete a este órgão, após impulso processual do M.P., o juízo sobre a sua oportunidade, necessidade, adequação e indispensabilidade para a necessária autorização judicial.

À luz das garantias prevista no ordenamento jurídico nacional, consideramos que a prevenção criminal, colocando em causa a compressão de direitos fundamentais, tem como objectivo exclusivo a prevenção e detecção da prática de crimes e é um caminho que veio para ficar, que se poderá intensificar face às hodiernas e complexas manifestações de criminalidade complexa e grave de âmbito nacional e transnacional.

A prevenção criminal nestes termos não é certamente um caminho para alargar os poderes da polícia à custa da confiança no poder das leis, o nosso ordenamento jurídico demonstra-o sem equívocos.

Estas medidas estão objectivamente direccionadas para impedirem que aqueles que estão em perigo se tornem vítimas de crimes e servir os interesses de toda a comunidade que possa não ser diretamente visada nesta ou naquela circunstância.

Tem sido com base neste enquadramento jurídico-legal que a Polícia Judiciária tem vindo a desenvolver a sua função de prevenção e detecção criminal ao longo dos anos com os resultados públicos que são conhecidos.

Somos assim a considerar que a estratégia da prevenção e detecção criminal e os resultados obtidos só foram alcançados por via dos do recurso aos meios de prova e de obtenção de prova referidos e permitidos pela legislação em vigor.

SEGURANÇA E PREVENÇÃO

O PAPEL DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

Fernando Martins[1]

É melhor prevenir os crimes do que punir os seus infratores"
Beccaria, 1764

Sumário: 1. O papel da GNR no contexto da segurança interna; 2. O papel da GNR no âmbito da prevenção criminal; 3. A prevenção através dos programas especiais de policiamento comunitário; 4. Conclusões.

1. O papel da GNR no contexto da segurança interna

O início de um novo milénio, trouxe consigo novas e inimagináveis ameaças, bem como inúmeros desafios aos Estados e respetivas sociedades, tendo em conta as fragilidades e incapacidades dos mesmos perante o contexto global que atualmente vivemos, tão patentes na concretização e nos efeitos associados ao trágico atentado terrorista de Nova Iorque em 11 de setembro de 2001.

Entre as demais ameaças atuais, destaca-se o aumento exponencial da população, a escassez de recursos, o potencial impacto das alterações climáticas, a mundialização da economia, o aparecimento de inúmeros atores não estatais, a escassez de recursos naturais, os conflitos armados, o terrorismo, e a inconstância económica, que têm a capacidade de afetar de forma diferente as inúmeras sociedades em todo o mundo.

[1] Major; Chefe da Secção de Informações e Investigação Criminal da GNR-Braga.

Estas ameaças e desafios às sociedades e aos Estados, tem concretizado "novos" olhares sobre a temática e o conceito de Segurança, indo mais além da visão realista das relações internacionais, passando segundo Buzan e Hansen (2009), a assumir uma outra dimensão, mais alargada, comportando assim 3 áreas, nomeadamente a área social, onde se procura a partilha de pertenças ou a ausência do medo; a área funcional, onde a segurança significa a obtenção de um padrão de vida sustentável ou a ausência de necessidade e área ecológica, consubstanciada na garantia de um *habitat* confortável e no acesso aos recursos naturais.

A Segurança, concretizada na capacidade e na necessidade da sua manutenção, passa a ser encarada como um fator determinante para a sustentabilidade do Estado, atendendo à multiplicidade de fatores internos e externos que poderão afetar e condicionar o equilíbrio do mesmo. Deste modo, os Estados buscam a plena operacionalização dos recursos disponíveis, ainda que limitados, para alcançar e concretizar uma visão integradora de todos as instituições e atores que possam contribuir para a manutenção da Segurança do Estado.

A efetiva operacionalização da segurança de um Estado, assenta na identificação e individualização dos seus vários pilares, nomeadamente conjugando a defesa nacional com a segurança militar, associando a segurança do Estado às atividades prosseguidas pelos seus serviços de informações, a atividade de segurança interna, exercida através das suas forças e serviços de segurança e a segurança humana executada através dos atores de proteção civil.

Obviamente esta vasta tarefa de interligação, cooperação, partilha, onde se procuram elevados padrões de eficiência e eficácia, focada num objetivo comum, necessita de vários princípios enquadradores, assentes em atos legislativos criados para o efeito.

No caso vertente do Estado Português, verifica-se que a Constituição da República Portuguesa (CRP), tem dedicado o seu Título X, à temática da Defesa Nacional, que contempla 4 artigos, nomeadamente "Defesa nacional", "Conselho Superior de Defesa Nacional", "Forças Armadas" e "Defesa da Pátria, serviço militar e serviço cívico". A regulamentação destas normas constitucionais, promoveu a criação da Lei de Defesa Nacional e a Lei Orgânica de Bases da organização das Forças Armadas.

Contrariamente ao que se verifica relativamente à Defesa Nacional, a CRP, não contempla qualquer título, capítulo ou epígrafe exclusivo no que diz respeito à Segurança Interna, apesar de a mesma ser uma das tarefas fundamentais que o Estado tem o dever de prosseguir, possuindo apenas no Título IX relativamente à "Administração Pública", no seu artigo 272º uma referência à "Polícia".

Apesar das inúmeras lacunas, desarmonias normativas e multiplicidade de atores que operam no complexo Sistema de Segurança Interna, verifica-se

que o mesmo, contempla uma dimensão horizontal, com intervenção articulada e coordenada de forças e serviços de segurança, da proteção civil, da emergência médica e das autoridades judiciárias, bem como de entidades de natureza privada e uma dimensão vertical, que inclui os níveis internacional, nacional e local (CEDN, 2013:33).

Constituindo o Sistema de Segurança Interna um dos pilares da segurança nacional, verifica-se que o mesmo atua no âmbito de duas vertentes, nomeadamente, numa vertente securitária que visa a garantia da segurança e tranquilidade pública e na prevenção e combate à criminalidade e numa vertente social, que visa a proteção de pessoas e bens, no normal funcionamento das instituições democráticas e no normal exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. No entanto, uma terceira linha de ação tem vindo a assumir especial destaque, nomeadamente o papel das forças de segurança, como agentes de intervenção social, concretizada pela implementação de vários "programas especiais" destinados a necessidades especificas dos cidadãos, embora não enquadráveis nas atribuições tradicionais das forças de segurança, nos planos de *safety* e de *security*.

Uma das principais Instituições que faz parte integrante da Segurança Interna, é a GNR, fruto não só da larga abrangência das suas missões e atribuições legalmente previstas, mas igualmente derivado da sua presença em 94% do território nacional (86.597.4 Km2), na qual residem cerca de 53,8% da população portuguesa (5.756.027 habitantes)

. No âmbito rodoviário a Guarda detém à sua responsabilidade a quase totalidade da rede viária nacional (cerca de 97% do Território Nacional, dos quais 99,1% das autoestradas, 96,4% das estradas nacionais e 92,3% das estradas municipais). A Guarda detém ainda uma vasta responsabilidade no plano da vigilância, interceção e patrulhamento terrestre e marítimo, que se estende a toda a orla costeira e mar territorial do Continente e Regiões Autónomas.

A GNR, nos termos da sua Lei Orgânica (Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, e Declaração de Retificação n.º 1-A/2008, de 4 de janeiro), é definida como sendo "uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas", com jurisdição em todo o território nacional e no mar territorial, dependendo "do membro do Governo responsável pela área da administração interna". Constata-se ainda a possibilidade de as suas Forças serem colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, através do seu Comandante-Geral, nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional e das Forças Armadas e do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência.



Fig. 1 –Inserção da GNR no Sistema de Forças Nacional

Fonte: GNR

No âmbito, dos sistemas nacionais de segurança e proteção, a GNR tem como missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da Lei.

Nos termos do artigo 3.º da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana, constituem atribuições da Guarda:

- Garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito;
- Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens;
- Prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança;
- Prevenir a prática dos demais atos contrários à lei e aos regulamentos;
- Desenvolver as ações de investigação criminal e contraordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciárias ou solicitadas pelas autoridades administrativas;
- Velar pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos à viação terrestre e aos transportes rodoviários, e promover e garantir a segurança rodoviária, designadamente, através da fiscalização, do ordenamento e da disciplina do trânsito;
- Garantir a execução dos atos administrativos emanados da autoridade competente que visem impedir o incumprimento da lei ou a sua violação continuada;

- Participar no controlo da entrada e saída de pessoas e bens no território nacional;
- Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza;
- Manter a vigilância e a proteção de pontos sensíveis, nomeadamente infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas;
- Garantir a segurança nos espetáculos, incluindo os desportivos, e noutras atividades de recreação e lazer, nos termos da lei;

No âmbito das atribuições da Guarda, decorrem ainda as seguintes missões parcelares:

a Missões Policiais – Compreende as missões de Polícia Criminal e de Polícia Administrativa Geral e Especializada, onde, por sua vez, as ações são desenvolvidas, com vista a assegurar a observância e a defesa da ordem jurídica globalmente considerada e a garantir a segurança e ordem públicas, a fiscalização e ordenamento da circulação rodoviária, o combate às infrações fiscais-aduaneiras e a vigilância das fronteiras;

b Polícia Criminal – Como Órgão de Polícia Criminal, a Guarda desenvolve um conjunto de ações que visam prevenir a criminalidade em geral e efetuar as diligências necessárias tendentes a investigar a existência de um crime, proceder à recolha de prova, determinar os seus agentes, e a sua responsabilidade e efetuar as consequentes detenções;

c Polícia Administrativa – Neste âmbito, a Guarda desenvolve todo um conjunto de atividades com vista a garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática;

d Missões de Proteção e Socorro – As missões de proteção e socorro são desempenhadas por todas as Unidades da Guarda e inserem-se na obrigatoriedade de prestação de auxílio às pessoas em perigo, quer se encontrem isoladas, quer no caso de catástrofes naturais ou outras situações de acidente grave ou calamidade;

e Missões Honoríficas e de Representação de Estado (Honras Militares) – As Missões Honoríficas e de Representação de Estado consistem na prestação de Guardas e Escoltas de Honra a Altas Entidades nacionais, Altas Entidades estrangeiras em visita ao nosso País e a embaixadores entre nós

acreditados, abrangendo, ainda, a representação nacional no estrangeiro, em cerimónias militares;

f Missões Militares – Atendendo à sua natureza militar, a GNR pode desempenhar todo o espectro de missões no âmbito das denominadas «Crisis Response Operations» (anteriormente designadas por OOTW – "Other Operations Than War" – Operações para além da Guerra), desde a fase de imposição às fases de manutenção e consolidação da paz, em complemento das Forças Armadas, com principal relevância para as fases pós-conflito, e ainda, as tarefas de polícia em substituição das polícias civis, nas fases posteriores e antes de alcançada a segurança e a estabilidade suficientes para que aquelas possam atuar. As missões militares que podem ser confiadas à Guarda são, principalmente, as seguintes: ações táticas limitadas de defesa e ataque; missões de vigilância e de ligação entre forças fixas ou móveis; ações no âmbito da segurança da área de retaguarda; ações de contraguerrilha como força de quadrícula; ocupação e defesa de pontos sensíveis; combate de ruas; lançamento de patrulhas de reconhecimento, de ligação e de contra infiltração; ações no âmbito do controlo de danos; controlo das populações, de refugiados e de transviados; e fiscalização da circulação, abertura e segurança de itinerários e proteção e regulação do movimento de colunas auto;

g Missões Internacionais – Decorrente das relações internacionais, multilaterais ou bilaterais estabelecidas pela Instituição, diretamente ou através da tutela, podemos, genericamente, dividir o espectro do envolvimento da Guarda, no plano internacional, em missões de gestão civil de crises, de paz e humanitárias e em missões de cooperação técnica e operacional. No que concerne às primeiras, mercê da sua dupla característica, militar e policial, a GNR está apta a desempenhar um alargado conjunto de missões e tarefas no âmbito das denominadas Operações de Apoio à Paz, que podem ir desde as missões militares, em complemento ou em cooperação com as Forças Armadas às missões puramente de polícia.

Apesar da multiplicidade de missões que a GNR realiza diariamente, verifica-se que o vasto empenhamento operacional diariamente empregue pela GNR, se concentra essencialmente no cumprimento das missões de natureza Policial, Criminal e Administrativa, onde as atividades relacionadas com a prevenção criminal assumem uma especial relevância diária.

Funcionalmente o Comando Operacional da GNR (CO) assegura o comando de toda a atividade operacional da Guarda, compreendendo as áreas de operações, informações, investigação criminal, proteção da natureza e do ambiente e missões internacionais. O comandante do CO tem sob o seu comando

direto, para efeitos operacionais, as unidades territoriais, especializadas, de representação e de intervenção e reserva.

Em termos operacionais e de forma genérica, a GNR encontra-se organizada em termos nacionais em 20 Comandos Territoriais, sendo 18 continentais correspondendo às áreas administrativas dos distritos e 2 insulares, correspondendo aos arquipélagos da Madeira e dos Açores, que são responsáveis pelo cumprimento da missão da Guarda na área de responsabilidade que lhe for atribuída, na dependência direta do Comandante-Geral, agregando de forma não uniforme 87 Destacamentos Territoriais e 531 Postos Territoriais, que diariamente contribuem para a segurança de pessoas e bens.

Ao nível dos Comandos Territoriais, compete à Secção de Operações, Treino e Relação Públicas (SOTRP), através da Sala de Situação com funcionamento permanente e à Secção de Informações e Investigação Criminal (SIIC) através do seu Núcleo de Análise de Informações e Investigação Criminal (NAIIC), o permanente acompanhamento do desenvolvimento da atividade criminal, promovendo uma análise quantitativa e qualitativa das informações e noticias diariamente introduzidas nos SIGAOP.

2. O papel da GNR no âmbito da prevenção criminal

Classicamente distinguem-se como fins do Estado, a segurança, a justiça e o bem-estar, sendo que o mesmo utiliza recursos próprios e legalmente previstos para alcançar esses fins. Neste contexto, verifica-se que as forças policiais, constituem-se como das mais importantes Instituições do Estado, pois segundo Llop (1997), "as forças policiais têm como missão a preservação, a manutenção e restauração da segurança e da ordem pública. Esta atuação em nome do Estado por parte das forças de segurança, dentro das suas atribuições e limites previstos na demais legislação, constitui o garante do normal desenvolvimento legal, social e económico do país.

No entanto, num Estado de direito democrático, torna-se impossível atingir a noção de segurança sem antes refletir sobre o conceito de prevenção criminal (Elias, 2008, pp.443- 444). A prevenção da criminalidade abrange todas as medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e dos sentimentos de insegurança dos cidadãos, tanto quantitativa como qualitativamente, quer através de medidas diretas de dissuasão de atividades criminosas, quer através de políticas e intervenções destinadas a reduzir as potencialidades do crime e as suas causas (UECOM (2004) 165 final).

Segundo Ratcliffe (2009), para que a atividade de prevenção possa ocorrer, isso exige que a polícia seja proativa no desenvolvimento das suas atividades. Por seu turno a proatividade necessita que a criminalidade em questão tenha uma componente de previsibilidade, porquanto se um crime for extremamen-

te raro, é improvável que seja capaz de identificar eventos futuros. Deste modo é necessário conhecer padrões históricos para estabelecer uma tendência e as condições que tornam a probabilidade de ocorrência do crime. Sendo assim, a previsibilidade requer a plena identificação e conhecimento dos padrões de criminalidade.

A GNR, dentro do leque das suas missões e atribuições legalmente previstas, atua em três vertentes ainda que distintas, mas inseparáveis, nomeadamente através da atividade preventiva, onde procura informar, sensibilizar e promover a adoção de comportamentos mais seguros junto do cidadão, a atividade repressiva, que visa após a consumação de um crime, a identificação do seu autor, através da obtenção de prova, para que possa ser formalmente acusado e julgado pelas instâncias competentes e o controlo da criminalidade.

Verificando-se que atualmente se impõe um policiamento maioritariamente preventivo, direcionado para a resolução de problemas, ao invés das tradicionais estratégias reativas (Oliveira, 2006, pp. 116-117), conjugado com a necessidade de compreender, conhecer, coordenar meios e esforços de forma a dar uma resposta capaz perante o fenómeno criminal, levou à adoção por parte da GNR de uma forma gradual, de 2 filosofias de abordagem distintas mas complementares, mas cujo objetivo final é a prevenção criminal e que têm vindo a permitir à GNR, um capaz combate à criminalidade, a par da obtenção de sucessivas lições aprendidas que são posteriormente utilizadas na atividade preventiva diária da GNR a nível nacional.

Ambas as filosofias foram enquadradas e adaptadas à realidade da criminalidade portuguesa, à própria estrutura organizacional e aos diferentes escalões de comando da GNR a nível nacional, sendo que a CompStat é utilizada essencialmente a nível dos Comandos Territoriais e a Intelligence-Led Policing essencialmente a nível do Comando Operacional da GNR, atendendo aos objetivos diferenciados prosseguidos pelas diferentes filosofias.

No que concerne aos pontos comuns de ambas as filosofias, verifica-se a utilização do método analítico como base da resposta operacional, onde o papel das informações, sua análise e circulação desta assume um papel essencial, o investimento no estreitamento das relações com as comunidades como fonte de informações e a utilização das lições aprendidas servirem de base para a intervenção operacional e para ações posteriores de prevenção (Carter, Carter, 2009).

Deste modo, em todos os Comandos Territoriais da GNR, os elementos recolhidos ou apresentados a militares da GNR, com relevância criminal, são inseridos com prazos previamente definidos, com detalhe em plataforma própria, devidamente georreferenciados, para posterior análise e tratamento através de Núcleo especializado, quer seja em situação imediata, quer em ciclos de 8 a 16 horas. A permanente análise dos dados introduzidos e a sua posterior difusão

após tratamento, sempre que é considerado relevante e oportuno, aos diversos escalões de comando, com vista à adaptação do seu patrulhamento preventivo e reativo, tendo em vista a mitigação de determinado fenómeno criminal.

Deste modo, no âmbito da atividade operacional, os dados obtidos diariamente a nível nacional, quer por motivo da atividade operacional direta, quer no âmbito da recolha de informações por parte dos militares da GNR, no desempenho das suas funções, são posteriormente introduzidos em SIGAOP, com vista ao seu tratamento estatístico e de análise diferenciado por Núcleos especializados para o efeito.

Após a sujeição a tratamento e análise dos dados obtidos por parte dos órgãos próprios, os resultados obtidos são posteriormente difundidos através dos diversos escalões de Comando com vista a serem dados a conhecer a todos aqueles a que a informação obtida tenha relevância. A continuidade do acompanhamento dos crimes no tempo, bem como a analise e tratamento dos elementos caracterizadores do crime, nomeadamente "*modus operandi*" e a sua possível ligação à prática de outros crimes, constitui-se como uma inegável mais valia quer no âmbito das atividades preventivas, quer repressivas exercidas no âmbito das competências da GNR. É através deste fluxo constante de informação, a par da sua pronta difusão, que permite o ajustamento quer do patrulhamento preventivo exercido, quer no âmbito do patrulhamento geral, quer dos Programas Especiais de Policiamento comunitário, quer ainda através do desenvolvimento da investigação criminal.

No que concerne à CompStat, esta surge na Polícia de Nova Iorque através das ideias de Jack Maple, após a escalada de criminalidade e perante a diminuta capacidade de resposta da polícia e a natureza quase que inteiramente reativa das suas respostas operacionais, sendo posteriormente plenamente implementada em 1995 por William Bratton.

Através da utilização do CompStat, é pretendido que as forças de segurança possam ser dotadas com informações relevantes, atuais e facilmente consultáveis, sobre tendências ou padrões emergentes de crimes que permitam a criação de táticas eficazes e uma resposta policial estratégica proativa, em contraste com a natural tendência reativa (Henry, 2003).

O CompStat funciona através de 2 eixos, sendo que o primeiro providencia a análise criminal e os seus efeitos na comunidade, enquanto o segundo eixo de atuação examina internamente a instituição, identificando as melhores soluções para providenciar respostas atuais e capazes para o combate à criminalidade. Para tal, é considerado primordial o papel das informações (recolha, tratamento, analise e partilha), a rápida resposta por parte da força de segurança, a utilização de táticas eficazes, o acompanhamento permanente das atividades e a responsabilização dos diferentes responsáveis dos diversos escalões de co-

mando, constituindo estes os principais fatores de sucesso desta filosofia (Smith, Bratton, 2001).

Como principais caraterísticas do CompStat salientam-se as seguintes:

- Circunscrição a uma área territorial limitada ou reduzida;
- Assenta na análise a incidentes e factos conhecidos e/ou reportados de crimes ou fruto de investigação;
- Especial *focus* no crime *mapping*, análise criminal e *modus operandi*;
- Incide essencialmente em crimes contra património e roubos;
- Analise é realizada e atualizada em ciclos de 24H.

Outra das filosofias utilizadas pela GNR, constitui-se como sendo a *Intelligence-Led Policing* (ILP), podendo-se definir como sendo uma filosofia de gestão e estratégia organizacional de policiamento contemporâneo, amplamente adotado em inúmeros países (Ratcliffe, 2008), destacando-se a adopção da ILP em 2002 pelo Reino Unido (*British National Intelligence Model* (NIM)).

Embora as definições técnicas variem, o ILP pode ser definido "como uma abordagem abrangente e colaborativa que combina a resolução de problemas, partilha de informações e responsabilização policial, com operações aprimoradas de inteligência" (*Bureau of Justice Assistance*, 2007).

A ILP, tem o seu foco, na recolha, compilação e análise de dados, que permitam capacitar o decisor no âmbito do processo de tomada de decisões (Ratcliffe, 2008: 87). Sendo que o modelo i3, desenhado por Ratcliffe (2003) é a conceptualização da ILP. O modelo i3, aborda explicitamente o relacionamento entre os membros de análise e o decisor no sistema do ILP. Neste modelo, o analista não necessita apenas de ativamente interpretar o ambiente criminal, mas igualmente ter a capacidade de influenciar o decisor. Isso requer não apenas a identificação de uma pessoa ou de um determinado grupo, mas igualmente a consideração da melhor maneira de influenciar o seu pensamento, devendo estar cientes da necessidade de fazer recomendações apropriadas capazes de ter um impacto efetivo no ambiente criminal (Ratcliffe 2003).

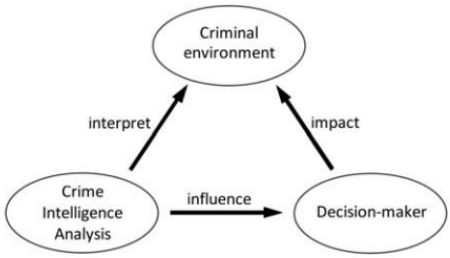


Fig. 4 - Modelo i3 da ILP
Fonte: Ratcliffe (2003)

Deste modo, a componente central da prática do ILP, é o uso da análise de crimes para examinar tendências, identificação de *hotspots*, correlacionar atividades, identificar autores, categorizar o nível de preocupação e informar a tomada de decisão (Cope, 2004).

No que diz respeito às suas principais características, verifica-se que:

- Circunscrição a uma área territorial alargada (vários distritos) ou mesmo nacional;
- Assenta na recolha e análise de notícias e informações provenientes de denúncias, relatórios, atividades suspeitas e associação de suspeitos,
- Visa a identificação de ameaças criminais e outras, bem como a determinação da sua tipologia, extensão e o grau das mesmas;
- Utilização de fluxos organizacionais ascendentes e descendentes de recolha, tratamento e partilha de informação
- Tem o seu foco, nas causas que contribuem para a criminalidade violenta e grave, criminalidade grupal e outros fenómenos criminais com incidência territorial alargada;
- Análise estratégica da criminalidade de forma contínua.

É pretendido que através da ILP, se promova à identificação e acompanhamento das ameaças criminais, bem como de outros fenómenos criminalmente relevantes no âmbito do contexto regional e/ou nacional, atendendo que a atual atividade criminal, caracterizada pela sua destacada mobilidade, mutabilidade de *modus operandi*, é capaz não raras vezes de influenciar de forma plena o sentimento de segurança da população.

A evolução tecnológica e técnica que as forças de segurança devem de prosseguir, promoveu a integração e adaptação destas filosofias na GNR, tendo igualmente desencadeado mudanças procedimentais internas, com vista a al-

cançar os objetivos estabelecidos, nomeadamente o controlo da criminalidade, o aumento do sentimento de segurança das populações, a melhoria da resposta de antecipação aos fenómenos criminais, a área das informações e a prevenção criminal.

É este constante fluxo ascendente e descendente de informações, dados consolidados e comparados, bem como propostas de atuação, entre os diversos escalões de comando, que têm vindo a permitir uma melhoria em termos de eficácia e eficiência da prevenção criminal. A existência deste tipo de dados, permite ainda conceber e realizar ações de prevenção direcionada para grupos específicos da sociedade, principalmente ao nível das Secções de Programas Comunitários (SPC), onde são transmitidos conselhos de segurança, com base na experiência dos militares e nas lições aprendidas.

3. A prevenção através dos programas especiais de policiamento comunitário

A prevenção criminal para o *National Crime Prevention Institute* (NCPI) (2001), a par das definições apresentadas por outras entidades, deve ser compreendida como uma abordagem direta e "elegantemente simples" que tem o intuito de proteger as potenciais vítimas de crime e o dever de antecipar, reduzir ou eliminar a possibilidade de ocorrer um delito (p. 1). O NCPI (2001) acrescenta, ainda, uma definição formal, a par de outras existentes em diversos países. Neste sentido, refere que a prevenção criminal é "a antecipação, reconhecimento e avaliação de um risco de crime e o início de alguma ação para o remover ou reduzir".

Verifica-se ainda que de forma ideal a coprodução da segurança desse assentar necessariamente na participação dos cidadãos. Deste modo os cidadãos deverão ser incluídos em todas as etapas da conceção, implementação e avaliação das políticas de segurança, evitando limitar a sua participação apenas à função de vigilância (Miller et al, 2011).

A evolução criminal, principalmente nas grandes cidades, onde fruto da elevada concentração de pessoas e do distanciamento natural entre cidadãos e entre estes e as forças de segurança, conduziu as polícias a promoverem adaptações ao seu modo de policiamento, percebendo a importância do contributo que o cidadão poderá dar para a melhoria da segurança comum, a par do aumento do sentimento de segurança junto dos mesmos. Surge assim o Policiamento Comunitário, como uma filosofia que promove estratégias organizacionais que apoiam o uso sistemático de parcerias e técnicas de resolução de problemas para abordar proactivamente as condições imediatas que dão origem a questões de segurança pública, como crime, desordem social e medo do crime (Fielding, Innes, 2006).

A Guarda Nacional Republicana, fruto da sua sucessiva implantação nacional desde a sua fundação em 3 de maio 1911, até à sua plenitude como força de quadricula na década de 50 do século passado, desenvolveu ao longo de décadas, formas de patrulhamento distintivos e direcionados para atender à necessidade de grupos específicos da população, no que hoje é considerado como policiamento de proximidade ou comunitário.

Esta forma de abordagem e acompanhamento do cidadão, no que diz respeito ao patrulhamento preventivo, sempre constituiu efetivamente uma mais valia para o desenvolvimento da missão geral da Guarda Nacional Republicana, que em tempo e oportunidade foi potenciada, para tentar alcançar outros público-alvo, sendo que em 1997, surgiu pela primeira vez, o conceito de "Programas Especiais", vocacionados inicialmente para o acompanhamento permanente do contexto escolar.

A evolução da sociedade, das suas necessidades e diferentes especificidades do território nacional, promoveu em primeira instância à adaptação por parte da GNR, da sua metodologia de abordagem a essas especificidades, tentando ir de encontro às necessidades e expetativas especialmente das franjas da população mais desprotegidas.

Deste modo, foram considerados como princípios orientadores da atuação da GNR no âmbito do policiamento comunitário, bem como organizacionais os seguintes:

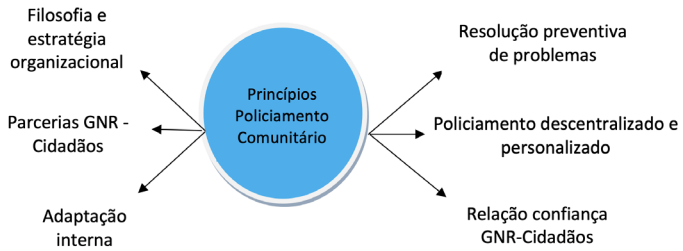


Fig. 5 - Princípios do Policiamento Comunitário

Fonte: Trojanowicz, R. & Bucqueroux, 1990 (Adapt.)

A criação dos Núcleos de Programas Especiais ao nível dos Destacamentos Territoriais, sucessivamente em todo o território nacional, bem como a seleção de militares especificamente para o desempenho destas tarefas, permitiu com a aproximação destes junto do cidadão, a criação de laços de confiança, de interligação e de identificação, a par do desenvolvimento de atividades conjuntas, nomeadamente de sensibilização, bem como a posterior reprodução de boas práticas a nível local, normalmente a nível concelhio.

Atualmente constituem-se na GNR, os seguintes objetivos do Policiamento Comunitário:

- Segurança responsabilidade de todos;
- Criação de um sentimento de segurança;
- Construção de relações de confiança;
- Manutenção da ordem através de uma análise pormenorizada das características e origens de determinados problemas;
- Redução da criminalidade.

Ao longo dos anos foram implementados pela GNR a nível nacional, diversos "Programas Especiais", existindo atualmente os seguintes:

- Escola Segura;
- Apoio 65 – Idosos em Segurança;
- Comércio Seguro;
- Verão Seguro – Chave direta;
- Transporte Seguro de Tabaco;
- Táxi Seguro;
- Abastecimento Seguro;
Farmácia Segura;
- IAVE [2][3];
- SOS Azulejo;
- Interlocutor Local de Segurança [2];
- Campo Seguro [2];
- Residência Segura;
- Apoio a pessoas c/ deficiência [2];
- Universidade Segura;
- Turismo Seguro [2];
- Apoio ao Migrante;
- Internet Segura/CyberGNRation [2];
- Violência Doméstica;
- Igreja Segura.

Um dos primeiros programas a ser implementado e igualmente um de maior relevância para a GNR, constitui-se sem dúvida como sendo o Programa "Escola Segura", derivado não só ao acompanhamento das crianças e jovens, à criação de um sentimento de segurança junto aos equipamentos escolares, à promoção de ações de sensibilização importantes e atuais para o momento do público alvo, mas igualmente na tentativa de proporcionar ensinamentos e alterar comportamentos menos corretos dos futuros cidadãos, com vista principalmente à promoção de um sentimento de confiança nas forças de segurança.

---

[2] Programas constituídos pela GNR, com vista a promover respostas a temáticas transversais consideradas relevantes para a atuação da GNR.

[3] Investigação e Apoio a Vítimas Especificas.

Atualmente as 87 Secções de Programas Comunitários (SPC) existentes na GNR e presentes em todo o território nacional, contam com mais de 350 militares com formação especifica nesta área, constituindo uma das áreas de especial investimento humano e material por parte da GNR, atendendo à área de intervenção específica, aos resultados obtidos e à relevância do seu trabalho em termos do policiamento preventivo.

Apesar da dispersão territorial, existe por parte da GNR, um enquadramento e acompanhamento permanente, ao nível dos escalões de comando superiores, da atividade desenvolvida pelos SPC, bem como o permanente apoio de material didático, de atualização e a difusão de boas práticas, a fim de poderem ser replicadas no âmbito dos vários Programas. Esta ligação próxima, estreita e permanente, permite ainda o acompanhamento da atividade policial preventiva desenvolvida pelos SPC, quer através do feedback da sua atividade diária, bem como na divulgação de conselhos de segurança que deverão ser difundidos junto da população alvo, tendo por base a análise realizada aos eventos criminais que ocorrem e que assumam relevância.

Apesar da multiplicidade de "Programas Especiais" existentes, o facto de os SPC agirem de forma enquadrada e apoiada, quer no âmbito dos Destacamentos Territoriais onde se encontram inseridos, quer junto dos Postos Territoriais pertencentes ao mesmo Destacamento, permite aos mesmos uma maior rentabilização dos meios humanos e materiais, bem como uma maior proximidade e conhecimento de novas situações ou alterações às mesmas que necessitem de um acompanhamento mais próximo.

Esta troca e partilha de informações, a sua inscrição nos SIGAOP existentes, bem como a posterior análise e tratamento e eventual difusão permite um acompanhamento permanente de todas as situações, com os inegáveis benefícios que daí advêm para o cidadão, donde resulta o sucesso dos "Programas Especiais" a nível nacional, mas principalmente nas regiões interiores ou mais desertificadas do país e onde se verifica a ausência de uma maior estrutura de suporte dos cidadãos mais vulneráveis, nomeadamente familiar.

Constitui, no entanto, o elemento chave para o sucesso das atividades de prevenção, a proximidade e a confiança que o cidadão possui nos militares da GNR, bem como a aceitação por parte do mesmo, dos conselhos que lhe são dados, recebendo muitas vezes os militares notícias e informações relevantes para a investigação de atividades suspeitas e criminais e que inclusive poderão ter relevância noutra região geográfica.

Outro fator que muito contribui para o sucesso do policiamento comunitário desenvolvido pela GNR, é o estabelecimento de ligações em rede, formais e informais com outras Instituições e Entidades públicas ou particulares e que tem vindo a permitir ao longo dos anos, excelentes resultados, principalmente no

acompanhamento e encaminhamento de situações de risco independentemente da faixa etária.

O sucesso destas atuações, tem motivado a adesão de um cada vez maior número de entidades e ao estabelecimento de protocolos alargados de cooperação institucional em todo o território nacional, o que permite não raras vezes uma resposta perante situações de particular complexidade, de forma alargada e coordenada particularmente no imediato, onde por vezes não é ainda possível uma resposta por parte de outras instâncias. Ainda nesta vertente, não raras vezes, a GNR atua na sinalização de casos, desconhecidos das entidades competentes, promovendo o acompanhamento posterior, dentro das suas competências, desses mesmos casos.

O sucesso na implementação e dos resultados obtidos por parte dos "Programas Especiais de Policiamento Comunitário", é inegável e muito têm contribuído não só para uma maior aproximação entre a GNR e o cidadão, mas acima de tudo para a melhoria de um sentimento real de segurança por parte dos mesmos, concretizado através das ações de sensibilização e conselhos sobre segurança.

4. Conclusões

Indiscutivelmente atualmente, a prevenção criminal desempenha um importante papel, quer na manutenção do sentimento de segurança dos cidadãos, quer no controlo da criminalidade. Deste modo a capacidade de prever a concretização de crimes, coordenar meios com vista a promover uma resposta eficiente e eficaz, nomeadamente através de patrulhamento preventivo e ações de investigação criminal, constitui-se como uma efetiva mais valia para o cidadão.

Para promover essa resposta qualitativa, a GNR, adaptou, desenvolveu e sistematizou padrões de procedimentos internos, alicerçados em filosofias policiais comprovadas, nomeadamente a CompStat e a ILP, suportadas em sistemas de informação atuais e com estruturas especializadas de apoio à atividade operacional e de informações, que têm permitido dar uma resposta real aos desafios que o combate à criminalidade representa.

Um dos fatores de sucesso, constitui-se a qualidade e quantidade quer de informação criminal, quer de notícias diariamente inseridas nos SIGAOP e que assim são sujeitas a análise e difusão, criando um fluxo constante ascendente e descendente de informação, o que permite disponibilizar importantes orientações operacionais, bem como promover conselhos de segurança junto da população em geral e dos grupos mais vulneráveis.

Estando a GNR ciente da dificuldade em alcançar alguns grupos mais vulneráveis da sociedade, foram criados Programas Especiais de Policiamento

Comunitário, executados através dos 87 SPC a nível nacional, com vista a proporcionar um acompanhamento diferenciado e próximo, através do conhecimento pessoal dos cidadãos e da difusão de conselhos de segurança, quer através de ações de patrulhamento ou de ações de sensibilização.

A concretização destas modalidades de prevenção criminal, tem vindo a permitir à GNR, a melhoria da qualidade das suas respostas, tentando ir ao encontro das expetativas do cidadão e da sociedade em geral, promovendo ainda um efetivo controlo da criminalidade.

Referências bibliográficas

- Bureau of Justice Assistance, *Intelligence-led Policing and the Bureau of Justice*, Washington D.C, 2007.

- Barry, Buzan; Elsen Hansen, *The Evolution of International Security Studie,* Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

- CEDN, *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n. º 19/2013. DR n.º 67/2013, Série I de 2013-04-05, 2013.

- Comissão Europeia, *Comunicação da comissão ao conselho e ao parlamento europeu: prevenção da criminalidade na União Europeia* [COM(2004) 165 final]. Jornal Oficial da União Europeia. C 92 de 16.4.2004, pp. 2-11, 2004.

- Constituição da República Portuguesa (2005), *Lei Constitucional n.º 1/2005 - VII Revisão Constitucional,* Lisboa, Diário da República n.º 155/2005, Série I-A de 2005-08-12.

- David L. Carter; Jeremy G., Carter, *Intelligence Led Policing: Conceptal and funcional considerations for public policy*, Newbury Park, Criminal Justice Policy Review, 2009.

- Javier Barcelona Llop. *Policía y Constitución*. Madrid: Editorial Tecnos. S/A, 1997;

- Jerry Ratcliffe, *Intelligence-led policing*. Camberra, Australian Institute of Criminoloy

- Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, 2003.

- Jerry Ratcliffe, *Intelligence-Led Policing. Cullompton*. Devon, Cillan Publishing, 2008.

- Jerry Ratcliffe, *The structure of strategic thinking, em J. H. Ratcliffe, (ed.), Strategic Thinking in Criminal Intelligence*. Sydney: Federation Press, 2009.

- José Oliveira, *As políticas de segurança e os modelos de policiamento. A emergência do policiamento proximidade*, Coimbra, Edições Almedina, 2006.

- Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana. *Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro*, Lisboa, Diário da República n.º 213/2007, Série I de 2007-11-06, 2007.

- Linda Miller; Karen Hess; Christine Orthmann, *Community policing – Partnerships for problem solving (6th ed.)*. Clifton Park, USA: Delmar, Cengage Learning, 2011.

- Luis Elias. *A gestão da prevenção criminal*. In M. M. G. Valente, M. T. P. Martins (Coord.), Estudos de homenagem ao professor doutor Artur Anselmo (pp. 443-491). Coimbra, Edições Almedina, 2008.

- National Crime Prevention Institute, *Understanding Crime Prevention*. Oxford, Butterworth-Heinemann, 2001.

- Nina Cope, *Intelligence led policing or policing led intelligence? Integrating volume crime analysis into police.* Oxford, British Journal of Criminology, 44, 188-203, 2004.

- Nigel Fielding; Martin Innes, *Reassurance policing, community policing and measuring police performance. Policing and Society*. Londres, International Journal of Research and Policy, Vo. 16, No. 2 (Jan, 2006), 127-145, 2006.

- Robert Trojanowicz; Bonnie Bucqueroux, *Community Policing: A Contempory Perspective*. Cincinnati, Anderson Publishing Co, 1990.

- Vincent Henry, *The CompStat paradigm: Management and accountability in policing, business and the public sector*. Flusghing, NY, Looseleaf Law Publications, 2003.

O CRIME E A CIDADE

A(S) ARQUITECTURA(S) DA PREVENÇÃO[1]

Pedro Jacob Morais[2]

Sumário: 1. Processo globalizante em curso; 2. Da "zona fronteiriça global" à "zona fronteiriça local"; 3. Ontologia do poder; 4. Poder, personalidade e liberdade; 5. Estado, não-Estado e contra-Estado; 6. Abandono.

1. Processo globalizante em curso

Neste "I Congresso Internacional JusCrim", decidimos subordinar o nosso contributo à topografia urbana e periurbana. Uma topografia cindida, se o paradoxo nos for permitido, entre o tópico e o atópico, o visível e o invisível, o velado e o desvelado. Movidos pela suspeita da existência de um certo horizonte de invisibilidade estatal, pretendemos analisar a frágil relação que se adivinha entre o *ius puniendi* e as cidades enquanto possível *loci* do abandono normativo ou da ausência de inscrição cidadã[3].

Por toda a Europa - enquanto espaço geográfico e civilizacional, mormente na Europa continental, onde surge discernível uma certa sobreposição

[1] O presente texto corresponde à versão resumida do artigo "Estado, Não-Estado e Contra-Estado: A(s) aquitectura(s) da exclusão", submetido ao Anuário de Direitos Humanos, n.º3, Jusgov/EDUM, 2020.

[2] Professor Auxiliar na Escola de Direito da Universidade do Minho; Investigador do JusGov.

[3] Sobre a importância da inscrição no espaço público, ver GIL, José, *Portugal, Hoje: O Medo de Existir.* Lisboa: relógio D'Água, 2004, pp. 24 e ss.

entre os planos geográfico e cultural [*forma mentis*] - encontramos cidades e respectivos arredores dotados de uma clara dimensão "para-estatal" ou, até mesmo, "contra-estatal". Configuram "zonas de comunicação zero", onde o Estado não entra, isto é, onde o *ius puniendi* se perspectiva distante e avesso ao concreto "ser" e "estar-aí". Zonas que subsistem à revelia da unitariedade estatal, abrigando franjas populacionais urbanas e periurbanas profundamente fragmentadas, tribalizadas ou, dito de modo diverso, refractárias à *communitas*, à comunidade (*cum munus*) que garante a coesão normativa ("eu-norma-outro")[4] do ordenamento jurídico (*societas*).

Mais tarde voltaremos à "desobrigação" (*immunitas*) que parece pontuar a topografia urbana, explicitando os conceitos aflorados no parágrafo anterior. Todavia, para encetarmos o movimento de abaixamento do olhar correspondente à análise dos problemas locais colocados aqui e agora, apresenta-se fundamental elevar o olhar na certeza de existir uma ligação umbilical entre a dimensão local e a dimensão global da exclusão política. Destarte, centremo-nos por momentos na ingente questão da globalização enquanto conceito capaz de aclarar o problema do controlo (ou da sua perda) da violência urbana.

A globalização apresenta-se declinada como um duplo movimento ou, se quisermos recorrer a uma imagem retirada da biologia, a uma estrutura de dupla hélice. Por um lado, o processo globalizante me curso derruba paulatinamente as barreiras que se erguem à locomoção humana e à transacção de bens e serviços. Semelhante abolição de barreiras ou fronteiras aliada à facilidade de deslocação de pessoas, bens e serviços, promove uma composição do tempo e do espaço distinta daquela que existia na modernidade sólida[5], convertendo a oposição espácio-temporal insanável de antanho numa unidade sintética final, *rectius*, global[6]. Acresce que a globalização se perfila igualmente como o escondedouro de um risco que, à semelhança das possibilidades de locomoção humana e da transacção de bens e serviços, não conhece fronteiras. Trata-se de um risco ubíquo que, na sua omnipresença atópica, quebra novamente a solidez

---

[4] Com este trinómio pretendemos significar a mediação normativa que permite a alteridade, ou seja, a resolução sintética final da (aparente) oposição inicial entre o "eu" e o "outro". A norma que medeia os oponentes iniciais mais não será do que a obrigação comum (*cum munus*) que define e estabiliza a sociedade. Neste sentido, o trinómio "eu-norma-outro" poderá ser igualmente declinado como "eu-comunidade-outro". Ademais, a mediação normativa, permitindo a alteridade, possibilita igualmente a personalidade. A mediação normativa entre o "eu" e o "outro" permite que os termos (aparentemente) opostos se desvelem enquanto pessoas. Destarte, o trinómio "eu-norma-outro" pode ainda ser declinado como "pessoa-comunidade-pessoa".

[5] A descrever a transição da modernidade sólida para a modernidade líquida, *vide* BAUMAN, Zygmunt, *Confiança e Medo na Cidade.* Lisboa: Relógio D'Água, 2006. p. 24.

[6] Sobre o tempo sincrónico da globalização, ver SLOTERDIJK, Peter, *Palácio de Cristal: Para uma teoria filosófica da globalização.* Lisboa: Relógio D'Água, 2008, pp. 152 e ss.

do binómio espácio-temporal, de tal modo que a distensão temporal deixa de se encontrar numa relação de proporcionalidade directa com a extensão espacial.

Mais se note que a globalização possui uma estrutura marcadamente expansiva. Uma estrutura expansiva que, na voragem e vertigem do movimento, tende a ultrapassar em velocidade a normação jurídica. Nunca como hoje se sentiu com tamanha agudeza – embora este seja um lugar-comum que, em maior ou menor medida, vem acompanhando o pensamento jurídico desde os seus alvores – a dificuldade do direito em acompanhar a realidade dos factos. *A contrario*, não resultará exagerado afirmar que a dinâmica globalizante no seu estádio não reflexivo e, portanto, liberal, ameaça promover espaços de desregulação jurídica.

Ainda que estejamos longe de afirmar a comunidade internacional como a arena do *bellum omnium contra omnes* hobbesiano[7], parece inegável que o mundo tantas vezes soerguido a aldeia global possui, para além da face soalheira da mobilização ambulatória humana, uma segunda face mais obscura ou austera. Debrucemo-nos então sobre essa face.

2. Da "zona fronteiriça global" à "zona fronteiriça local"

Em bom rigor, a globalização, para além de evidenciar as possibilidades de locomoção ou de deslocação e de sublinhar a potencialidade de diversas trocas inter-subjectivas, revela à contraluz aquilo que Zygmunt Bauman definiu como "zona fronteiriça global"[8]. Terreno da exclusão humana, a zona fronteiriça global compreende a cartografia daquelas *loci* (Estados falhados, teatros de guerra, campos de refugiados, etc.) que, à revelia do processo globalizante em curso, aprisionam os seus habitantes entre o "já não" e o "ainda não", entre um passado de cidadania em risco de ser esquecido e uma promessa de inscrição política futura sempre adiada, impedindo-os de aceder ao ser-comum.

A zona fronteiriça global firma o *locus* da exclusão jurídico-política, apresentando uma íntima conexão com o conceito e campo ("Lager")[9] despersonalizante. "Lager" que pode ser declinado como: *i)* campo de concentração; *ii)* campo de trabalhos forçados; *iii)* campo de detenção de migrantes; *iv)* campo de refugiados; *v)* campo de cultivo (papoila, coca, canábis, entre outros substratos ou percutores psicotrópicos). Como é bom de ver, todos os locais mencionados pressupõem a ausência ou a exiguidade do Estado e, neste concreto sentido,

---

[7] HOBBES, Thomas, *Leviatã : ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil.* Lisboa: INCM, 2010, p. 111.

[8] Cfr. BAUMAN, Zygmunt, *Sociedade Sitiada.* Lisboa: Instituto Piaget, 2010, p. 112 e ss.

[9] Para uma explicitação detalhada do conceito de "Lager", ver AGAMBEN, Giorgio, *O Poder Soberano e a Vida Nua: Homo Sacer.* Lisboa: Editorial Presença, 1998, pp. 159 e ss.

reduzem os seus habitantes à condição apátrida. Por condição apátrida consideramos a ausência ou a quebra do vínculo (*munus*) que une o sujeito à comunidade. Nos campos de concentração, de trabalhos forçados e, até, nos campos de cultivo, deparamo-nos com a erosão das atribuições estatais (quebra do vínculo) operada pela sujeição da pessoa à condição de objecto. Por sua vez, os campos de detenção de migrantes e os campos de refugiados colocam-nos perante o problema da ausência de Estado ou, dito com maior acerto, da impossibilidade de acesso dos seus habitantes ao *status civitatis*. Note-se, todavia, que qualquer das situações mencionadas se encontra cingida pelo signo do não-Estado, pelo vazio normativo passível de ser descrito pela fórmula "eu-anomia-outro" enquanto repristinação da fragilidade e, até, da insustentabilidade inter-subjectiva do *status naturalis*. Adiante voltaremos a este ponto.

Por ora, sublinhemos que ao colocamos em evidência as vantagens da globalização, nomeadamente por via de expressões como "aldeia global", para além de aproximarmos os "aldeões globais", também aumentamos, em jeito de externalidade, a visibilidade e a dificuldade de legitimação das zonas de exclusão, qualquer que seja a forma que assumam. E não pecaremos por excesso se afirmarmos que hoje já não devemos apelar ao conceito de "aldeia global". Em bom rigor, a "aldeia global" foi rendida pela "cidade global", uma vez que as grandes áreas metropolitanas do mundo, *maxime* as ocidentais, parecem surgir como o espelho do lado soalheiro e, principalmente, da face sombria da globalização. Centremo-nos nesse lado sombrio, visto que arrisca ameaçar as vantagens conquistadas pela refundação espácio-temporal globalizante.

Hodiernamente tendemos a dedicar maior atenção aos supramencionados campos de exclusão jurídico-política, remetendo para segundo plano a questão das cidades, com as suas periferias e respectivas arquitecturas[10]. Ainda que aqueles campos convoquem problemas e questões da maior importância para a compreensão do actual *status quo* juspolítico, mormente da sustentabilidade da comunidade internacional ou inter-estatal, a exclusão política não surge como exclusiva desses concretos *loci*. Mais, não surge como exclusiva dos estados de excepção constitucional. Em bom rigor, a exclusão do *status civitatis* e, como consequência necessária, do *status personæ*, pode ocorrer, de modo igualmente pungente, no seio da normatividade não excepcional dos Estados de direito. A ser assim, a "zona fronteiriça global" converte-se em "zona fronteiriça local" (e também legal, diga-se) glocalizando[11], deste modo, os problemas anteriormente atribuídos aos campos não-estatais.

---

[10] Sobre a relevância sociológica da arquitectura urbana, ver BAUMAN, *Confiança e Medo na Cidade*.

[11] A propósito da glocalização, ver ROBERTSON, Roland, Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity. In Featherstone, Mike*, [et al.]- Global Modernities.* London: Sage, 1995, pp. 25 a 42.

Sublinhe-se que a dimensão não-estatal – ou, até, contra-estatal - dos "Läger" não se prende com sua a desinserção do território de um determinado Estado, mas com a desobrigação estatal (imunização) perante os sujeitos que os habitam. Numa palavra, prende-se com a impossibilidade de acesso ao *munus* que congrega a *polis* e que a converte numa verdadeira sociedade (*societas*).

3. Ontologia do poder

O objecto que nos ocupa não se apresenta alheio ao grande problema ontológico que, não apenas perpassa, mas precede toda a normação. A actividade normativa pressupõe a eleição de um esteio ontológico em que possa repousar e suster-se. Um esteio ontológico passível de apresentar uma conformação monista, dualista ou pluralista, ontologicamente centrado ou contrário ao antropocentrismo. Contudo, a eleição do referente ontológico influenciará, não só toda a actividade normante, mas também as escolhas jurídico-políticas que tenham lugar num determinado tempo e espaço. Para o que nos ocupa, a escolha do fundamento ontológico do ordenamento jurídico desempenha um papel essencial na compreensão do binómio violência-poder. Dito de modo diverso, tanto a zona fronteiriça global como a zona fronteiriça local imbricam na temática da exclusão e da inclusão política, senão vejamos.

As diversas tentativas de explicar o surgimento da necessidade de ordenação jurídica radicam na superação ou na contenção da violência fratricida, na redução da violência inter-subjectiva que inquina a construção de um projecto social comum (*communitas*). De facto, desde os diversos mitologemas contratualistas, alicerçados no pessimismo hobbesiano[12] ou no optimismo antropológico de Rousseau[13], até ao construtivismo pós-moderno que encontramos nas propostas funcionalistas sistémicas de Luhmann e nas suas múltiplas variações[14], a tónica da função estatal tem sido colocada na conversão da violência em poder.

A função do ordenamento jurídico tem passado facticamente pela substituição da instabilidade da ausência de normas pelo poder normante. Sem nos querermos alongar em demasia no presente ponto, o Estado, por via do seu *ius puniendi*, permite que a insegurança do *liberum arbitrium indiferentiæ* capitule perante a segurança jurídica que se manifesta na punição dos agentes que ofendam bens jurídicos essenciais à comunidade. Tão-só a mencionada substituição

---

[12] Cfr. HOBBES, op. cit., p. 110.

[13] Cfr. ROUSSEAU, J.J., *O Contrato Social (Manuscrito de Genebra).* Maia: Círculo de Leitores, 2012, p. 57.

[14] Para um resumo do pensamento luhmanniano, ver MORAIS, Pedro Jacob, *Em Torno do Direito Penal do Inimigo: Uma análise crítica a partir de Günther Jakobs.* Coimbra: Gestlegal, 2020, pp. 249 e ss.

da violência originária ou originante pelo poder permite a verdadeira alteridade, a inter-subjectividade que se manifesta no trinómio "eu-norma-outro". Destarte, o trinómio "eu-norma-outro" sana a relação de violência inter-subjectiva firmada anteriormente pela relação "eu-anomia-outro", ou seja, pelo contacto imediatista e avesso à comunicação entre os oponentes. Contudo, se a anomia propicia a violência irrestrita e avessa ao porvir comunitário, a normação excessiva conduz a um poder autopoiético e auto-referente[15] capaz de inquinar a alteridade ou, dito de modo diverso, impossibilitar a mediação entre o "eu" e o "outro". Numa frase, a anomia encontra-se inscrita sob o signo da violência inter-subjectiva e o poder excessivo compreende o risco de uma nova violência, a violência estatal. Tanto a exponenciação da violência como a acumulação de poder impossibilitam a construção comunitária.

Perante o ingente problema da acumulação autopoiética e auto-referente do poder, consideramos que apenas uma ontologia de matriz onto-antropológica se afigura capaz de proteger a comunidade dos excessos do grande monopolista do poder. Uma concepção ontológica que não deixa de se perspectivar contingente por dois motivos. Em primeiro lugar, surge como uma verdade de adesão, na medida em que radica na personalidade humana inata ou, se preferirmos, na dignidade da pessoa humana, elemento ontológico dificilmente comprovável. Em segundo lugar, na medida em que surge como uma opção normativa pragmática, ao permitir a criação de critérios eficazes na contenção do poder estatal ou, pelo menos, para que os operadores jurídicos compreendam que o poder deve encontrar-se funcionalizado à pessoa e não o contrário. Dito de forma clara, a função do poder consiste na manutenção da alteridade, de uma inter-subjectividade livre de coacção a permitir que o "eu" e o "outro" se descubram como pessoas e possam *personare*[16] livremente. Como é bom de ver, a contenção do poder punitivo passa pela sua concepção enquanto desimplicação de uma concreta axiologia (dignidade da pessoa humana) que não se afigura como mero *ens in alio*, mas que surge orientada por critérios pragmáticos traduzíveis em concretos programas políticos e, mais especificamente, político-criminais.

---

[15] Em nova deriva luhmanniana.

[16] O vocábulo *personare* designa o ato de falar através da persona. O som que sai da máscara (cfr. LALANDE, André, *Vocabulaire Technique et Critique de la Philosophie.* Paris: Quadrige, 1999, p. 759), que modificado pela concreta conformação da *persona*, podendo ser amplificado ou abafado, marca a dissociação entre o rosto e o dispositivo que o recobre ou esconde. Feito este esclarecimento cénico ou poético (como o configuraria Aristóteles), notamos apenas que utilizamos o termo *personare* com o sentido inato e intrinsecamente digno de ser pessoa.

4. Poder, personalidade e liberdade

Aqui chegados, entendemos que, funcionalizado à pessoa, o *ius puniendi* de um Estado de direito em sentido material e a personalidade encontram-se cingidos por uma relação de interdependência. Explicitemos semelhante ligação umbilical. Por um lado, o Estado, querendo afirmar o primado do direito, não pode prescindir da pessoa como *prius* axiomático, simultaneamente axiológico e pragmático. Se não assumisse o axioma antropológico como principal linha de fuga, o Estado rápida ou paulatinamente, mas sempre em curso fatídico, resvalaria para um enleio autoritário. Dito com brevidade, o poder não antropologicamente orientado ou pessoalmente sustentado, capitularia perante a violência, seja meramente fáctica ou escorada num normativismo puro. Por outro lado, o sujeito, desprovido de dimensão política, excluído do palco estatal não logra *personare*, não se manifesta livremente enquanto pessoa. Sem o Estado de direito em sentido material, os sujeitos vêem-se profundamente desprotegidos e, neste sentido, impossibilitados de manifestar a sua personalidade. No campo pré-estatal, tantas vezes descrito como *status naturalis*, a liberdade que permite a inter-subjectividade apresenta-se rarefeita, arredada que se encontra pelo *liberum arbitrium indifferentiæ*.

Em rigor, o *ius puniendi*, tal como tem sido perspectivado, e a personalidade apresentam a liberdade como elemento comum e naturalmente agregador. Dito com clareza, para que não caia no movimento centrípeto da violência, o direito ou poder de punir deve configurar-se enquanto mecanismo de exponenciação das esferas de liberdade pessoais. Do mesmo modo, a pessoa, ou seja, o sujeito que não é mero objecto, reconduz-se ontologicamente a diversas esferas de liberdade. Claro está que nos referimos a uma liberdade normativizada, mediada pela norma. Uma mediação que representa ao mesmo tempo limitação e garantia. Limitação contra a vertigem da violência pré ou para-estatal e garantia (permanentemente vigilante) contra os excessos do *ius puniendi*.

Soerguida a elemento agregador do poder estatal e da personalidade, a liberdade não surge como um conceito naturalístico mas como uma construção da *polis*, no exacto sentido de constituir uma estrutura estatal capaz de ser desimplicada em diversas normas funcionalmente orientadas à manutenção e, até, à exponenciação das esferas de liberdade pessoal. O *ius puniendi* deve perspectivar-se como um garante da liberdade individual que, por sua vez, surge como substrato da personalidade. Em jeito de síntese, a liberdade apenas surge possível na *polis*.

5. Estado, não-Estado e contra-Estado

No nosso entorno civilizacional, a dignidade humana perfila-se como o *prius* axiomático ou o substrato axiológico do Estado. Tomemos como exemplo o nosso ordenamento jurídico, mais concretamente o art. 1º da CRP, a definir Portugal como uma república soberana, alicerçada sob o signo da dignidade humana. Mais do que uma coordenada meramente contingente, a dignidade humana apresenta-se como dístico da *forma mentis* jurídica ocidental. Dístico profundamente enraizado na consciência axiológica comunitária e, assim sendo, elemento incontornável e inalienável de toda a normação, *maxime* da normação jurídico-penal.

Colocando a tónica na dignidade humana como *prius* axiomático, a manutenção da personalidade surgirá conaturalmente associada à manutenção da estabilidade estatal. Retomando a exposição anteriormente encetada, da profunda imbricação entre a personalidade e o Estado resulta que a personalidade ficaria seriamente inquinada quando inserida num Estado de mera legalidade e, por sua vez, o Estado de direito avesso à personalidade revelaria rapidamente o seu jaez formalista. Como corolário necessário, a manutenção das esferas de liberdade individuais mais não representa do que a manutenção de um *status quo* estatal. Um *status quo* ontologicamente assente numa concepção não transaccionável da personalidade humana.

Como é bom de ver, a erosão do Estado, mais especificamente do seu *ius puniendi,* surge como uma ameaça à personalidade, fazendo perigar a protecção das esferas de liberdade individuais. Dito por outras palavras, a erosão do Estado mais não representa do que a erosão da personalidade e, como consequência necessária, o abandono da dignidade humana como esteio da punição. O *ius puniendi* marca indelevelmente a tensão dialéctica entre a liberdade e segurança, tensão que deve ser casuisticamente ponderada e ultrapassada. Contudo, uma vez efetivada a concordância prática entre os termos do binómio, veremos que o direito de punir se apresenta como um garante normativo da personalidade não desprezável. E não nos referimos apenas aos planos que ocorrem a jusante do crime, como veremos em seguida.

Certo é que um poder punitivo deficitário recua perante a violência fáctica do *status naturalis*, enquanto que um poder hipertrófico reinterpreta e reintroduz normativamente essa violência originária e originante. A resposta à ingente questão do equilíbrio entre o poder e a liberdade deve ser dada pela função do direito penal e pelas finalidades das penas. Passa por uma função que se ocupe da protecção de bens jurídicos, não num sentido meramente nominalista e, consequentemente, formalista, mas de uma protecção indissociável da ressocialização do agente. Uma protecção de bens jurídicos que não possa ser afirmada à revelia da tarefa estatal da promoção dos instrumentos necessários

para que o agente viva a sua vida afastado do crime. E passa igualmente pela afectação das consequências jurídicas do fenómeno criminal (penas e medidas de segurança) à estabilização normativa e, uma vez mais, à ressocialização do agente. Neste concreto sentido, a correcta composição entre o *ius puniendi* e a liberdade vivifica-se na afirmação do direito penal como direito de *ultima ratio*, subsidiário, fragmentário e, principalmente, não semântico.

O risco de derivas político-criminais meramente semânticas apresenta-se hoje significativo. Um risco que enquista sobremaneira o sistema jurídico-penal ao acelerar, por uma lado, a erosão ou a desestabilização das expectativas comunitárias na vigência da norma violada[17] e, por outro, dos programas político-criminais orientados em função da ressocialização do agente. Uma erosão que não se perfila meramente normativa, mas igualmente ontológica e que poderá originar espaços em que o poder punitivo não é exercido. Ora, semelhantes *loci* compreendem a abertura, *rectius*, o deslaçamento da malha normativa rumo ao não-direito ou, dito de modo diverso, ao não-Estado. Enquanto não-direito, o não-Estado apresenta-se axiologicamente neutro. Trata-se tão-só de uma situação fáctica ausente de fins que, como todas os estádios meramente fácticos, apresenta-se livremente preenchível. Destarte, a ausência de Estado poderá dar lugar ao surgimento do contra-Estado, ameaça à estabilidade do *ius puniendi* e, como corolário necessário, da sua configuração ontológica antropologicamente centrada. A degenerescência estatal no não-Estado e no contra-Estado não abre apenas uma brecha no direito de punir. Encerra uma verdadeira antinomia que coloca em causa o Estado de direito em sentido material.

Voltando à ideia da "zona fronteiriça local", o surgimento e a proliferação de zonas urbanas e periurbanas de exclusão passíveis de serem declinadas como não-Estado ou contra-Estado coloca em perigo a função do direito penal e as finalidades das penas. Em bom rigor, as zonas de exclusão que nos ocupam surgem motivadas por dois factores. Em primeiro lugar, perfilam-se como o resultado da ausência de eficácia normativa ou, melhor, da fragilização das expectativas normativas da comunidade. Fragilização esta que gora qualquer programa geral-preventivo e, nessa medida, a consecução da paz jurídica. Em segundo lugar, as zonas de exclusão convertem a prevenção especial positiva num enunciado meramente semântico, despidas que se encontram dos mecanismos essenciais à ressocialização do agente. Ademais, o não-Estado e o contra-Estado surgem como "zonas de comunicação zero", escondedouros não apenas dos agentes, mas também das vítimas.

[17] Servindo-nos de uma expressão cara a Jakobs.

6. Abandono

Uma das chaves para a compreensão do monopólio estatal da violência/poder, mais propriamente dos limites do *ius puniendi*, passa pela resolução do binómio comunidade-bando[18]. A legitimidade do poder punitivo reside na harmonização entre a sociabilidade inerente ao agir humano e a *communitas* entendida como o vínculo que une os sujeitos que constituem a *societas*. O monopólio da violência/poder declinado como a manutenção da estabilidade normativa essencial para que os administrados vivam dignamente ou, melhor, possam desimplicar a dignidade originária e originante que lhes permite *personare*, apenas se verifica se a sociedade não ignorar as necessidade de agregação (*cum munus*) comunitária. Para que se mantenha estável, a *communitas* não pode abandonar parcelas populacionais. Porém, os Estados europeus têm permitido o surgimento, no interior das suas *societas*, de bandos ou de micro-comunidades não integradas, de tal modo que o lugar-comum "we the people" surge cada vez mais difuso ou difícil de configurar. Tomemos como exemplo deste fenómeno de abandono o surgimento de aglomerados habitacionais à revelia das regras jurídico-administrativas; a ausência dos mais elementares bens e serviços sociais a cujo fornecimento o Estado se encontra obrigado; ou o crescimento e recrudescimento da "guetificação", conaturalmente caracterizada pela ausência de um consenso social mínimo em relação aos bens jurídicos essenciais à convivência comunitária.

A manutenção antinómica da *societas* (tese) em simultâneo com diversas micro-comunidades (bandos) que lhe são refractárias (antítese), despe o Estado de defesas perante diversos fenómenos contra-estatais que surgem num crescendo centrípeto e naturalmente erosivo. Nas últimas décadas, as grandes ameaças à segurança pública, as mais agudas questões jurídico-penais têm-se desenhado ou desenvolvido na "zona fronteiriça local" dos subúrbios. Os Estados têm preferido ignorar ou não admitir que o espaço urbano e periurbano se tem paulatina e pacientemente apoderado de parcelas do poder tradicionalmente pertencentes aos ordenamentos jurídicos. A impassividade estatal perante os desafios contingentes poderá constituir, numa análise semiológica, uma técnica de imunização perante a complexidade aparentemente irresolúvel dos problemas que hoje se colocam ao direito de punir. Contudo, não devemos esquecer que a imunização excessiva mais não é do que auto-imunidade[19], redundando num curto-circuito jurídico perigoso e evitável.

Quando a *societas* (a grande *communitas*) perde o controlo ou abandona as micro-comunidades que a compõem, o recurso ao direito penal surge de-

[18] Sobre o conceito de bando, ver AGAMBEN, op. cit., p. 36, 37, 77 e 108.

[19] Sobre a auto-imunidade política, ver ESPOSITO, Roberto, *Immunitas: Protección y negación de la vida.* Madrid: Amorrortu, 2009, p. 29.

sapoiado. Perante semelhante circunstancialismo, a desimplicação do *ius puniendi* afigura-se fatidicamente condenada ao fracasso. Condenação que surge agudizada quando se pede ao Estado que (re)estabilize o que nunca foi estável, nomeadamente normas que nunca foram exigidas ou compreendidas em determinados *loci*. De modo sintético, normas que nunca se realizaram. Mais se pede que (re)socialize agentes que nunca tiveram a oportunidade prévia de serem socializados. Em suma, exige-se ao direito penal que seja *prima ratio*, sem que tenha havido um sério esforço comunitário prévio tendente à manutenção do carácter unitário – mas sempre pluralista e aberto – do Estado.

Não queremos de modo algum significar que os fenómenos criminais periurbanos não devem ser sancionados em termos jurídico-penais. No plano circunstancial em que nos encontramos, dificilmente se descortinarão respostas normativas que não se apresentem repressivas. Porém, a médio e longo prazo, devemos sublinhar incansavelmente que a resposta deve ser, *rectius*, deve voltar a ser integrativa e ressocializadora. Uma resposta integrativa e ressocializadora que permita ao direito penal: *i)* cumprir de modo mais efectivo a sua função e as finalidades das penas que contém; *ii)* não incorrer num curto-circuito hipertrófico, seja punitivo ou garantístico (duas das declinações do populismo penal); *iii)* intervir apenas quando é necessário, possibilitando o surgimento de soluções mais eficazes a montante do fenómeno criminal.

A MISSÃO DO SIS NA PREVENÇÃO DAS AMEAÇAS AO ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO

Adélio Neiva da Cruz[1]

Em primeiro lugar, quero agradecer o amável convite da Escola de Direito da Universidade do Minho, na pessoa do Professor Pedro Morais, para ser orador neste primeiro painel do I Congresso Internacional Juscrim, sobre "PREVENÇÃO, POLICIAMENTO E SEGURANÇA- IMPLICAÇÕES NOS DIREITOS HUMANOS". Agradeço, também, à Escola de Informações do Sistema de Informações da república Portuguesa (SIRP), uma escola onde os nossos ensinamentos são reconhecidos como um corpo próprio de saber fazer, que me indicou.

A Academia – o lugar por excelência onde se constrói, consolida e difunde ciência e conhecimento público – porventura um local ideal para descrever e situar a missão do SIS no combate às ameaças ao Estado de Direito Democrático e à Segurança Interna. Até mesmo, para destacar a natureza exclusiva e singular das informações e para desfazer dúvidas, mitos ou preconceitos, nomeadamente no período de debate.

O Serviço de Informações de Segurança é o organismo, da administração pública, encarregado de produzir informações para a segurança interna do país, a ele se lhe aplicando o principio da exclusividade, isto é, o SIS é o único serviço público a quem compete produzir essas informações para garantir a segurança interna.

Vale a pena muito sinteticamente referir de que "informações" se trata.

[1] Director-Geral do Serviço de Informações e Segurança.

Mas, antes disso, devo mencionar que o termo é usado no plural, para desligar estas "informações" do conceito geral de "informação", termo polissémico que vai do acervo de conhecimentos sobre um assunto até à atividade dos meios de comunicação social e, até mais além, numa semântica extensiva de muitas derivações.

Delimitando os conceitos: "**informação**" visa o presente, descreve factos e tem como destinatários leitores com tempo; **"informações**" tem por finalidade prospetivar sobre o futuro, através da integração, interpretação e avaliação de factos e notícias e como destinatários leitores que tomam decisões politicas.

As **"informações",** tradução não literal, mas técnica do inglês *intelligence*, situam-se naturalmente nesse mesmo plano cognitivo do conceito de informação, mas revestem-se de especificidades técnicas e metodológicas, que daqui a pouco sintetizarei. O seu objetivo é a **diminuição do espaço de incerteza no momento em que quem define a política, o decisor**, toma a decisão respeitante à formulação da política externa ou no confronto com as ameaças à segurança interna ou externa.

Para melhor dispor o tema e o propósito desta apresentação, ainda que breve, tenho que começar pela referência ao sistema de segurança nacional, que é um conceito amplo de fonte institucional.

Não descartamos que a segurança tem, hoje, novos contornos gerados pelas articulações do poder mundial depois da desagregação do Pacto de Varsóvia a 31 de Março de 1991, e a emergência de ameaças, surpreendentemente violentas nos casos mais impactantes, ou com dinâmicas de baixa densidade e furtivas, mas de potencial altamente disruptivo para as instituições democráticas. Evoluímos de um conceito estrito de segurança para um conceito alargado de segurança humana, onde as ameaças colocam em causa a nossa vivência como sociedade organizada, o nosso desenvolvimento económico-social, como seja a violação dos direitos humanos, a corrupção, os tráficos ou a imigração ilegal.

O fim do mundo tendencialmente bipolar, o desenvolvimento da globalização e a passagem a um mundo com atores transnacionais ou globais, nem sempre estatais, tantas vezes informais e não territoriais e muitas vezes entidades/organizações com vocação criminal transnacional, originou o aparecimento de ameaças ao Estado de Direito Democrático, caracterizadas por serem **intensas, complexas, persistentes, assimétricas, inopinadas ou imprevistas e híbridas.** Características que ganharam visibilidade intensa após os atentados de 11 de Setembro de 2001.

E também não esquecemos nem omitimos que nessa contextualização**,** na qual as ameaças possuem capacidade de globalização dos seus actos**,** o continente europeu é um subsistema e o nosso país um anel da cadeia dessas responsabilidades internacionais, em que a cooperação nacional e internacional

entre Serviços de Informações, entre si e com as Forças e serviços de Segurança, assume tanta importância como a dos ventos de marear para os antigos nautas. **Faltando, queda-se exposto**. Mas tudo isso é tema de grande fôlego. O quadro que aqui me traz é tão só a referência a um dos muitos elos dessa corrente.

Vale recordar, de passagem, a ideia de sistema como um conjunto de elementos interdependentes e articulados para a prossecução de um objetivo. E, quer funcionem em cadeia ou em simultâneo, a vulnerabilidade do sistema depende sempre do seu elo mais fraco, porque a falha de qualquer um dos elementos afeta sempre o conjunto. Centrando-nos apenas no quadro nacional, temos que partir da Constituição vigente. Dela resulta claramente a distinção entre defesa nacional e segurança interna.

Esta distinção configura a exata separação clássica, própria da figura do Estado moderno que, desde a fragmentação dos impérios da Europa central, vai já para quatro séculos, continua a informar ainda a mais escolástica conceção das estratégias de segurança:

- Face às ameaças externas, tomando as fronteiras do território como termo ou limite, a Defesa Nacional cabe essencialmente às Forças Armadas;
- Em relação às ameaças no interior dessas fronteiras, a manutenção da segurança interna cabe às forças policiais.

É uma dicotomia resiliente face ao que hoje sabemos do quadro contemporâneo das grandes ameaças: o terrorismo internacional, a espionagem, a criminalidade organizada, a proliferação das armas de destruição massiva… tudo ameaças de índole transnacional.

Mas compreende-se porque resiste tal paradigma**.** É que o Estado continua a ser a instituição mais completa para a realização dos desígnios coletivos de cada sociedade organizada. E a segurança é, podemos dizê-lo com o apoio de muita doutrina consolidada, o fundamento do princípio político e o primeiro dos direitos, porque é a necessária condição para o exercício de todos os outros.

Não é muito abundante a doutrina sobre o conceito de informações de segurança. Talvez por isso, recorrentemente, se cita um autor do século IV A.C., Sun Tzu, que escreveu, de modo inesquecível: é mais "vitorioso aquele que vence antes de combater"; e recomendou: "conhece-te sem que o inimigo te conheça e conhece o inimigo sem que ele saiba".

Desta asserção, frequentemente interpretada por novos estrategas, decorre uma epistemologia bipolar: garantir a segurança é matéria operacional de combater o inimigo (para mantermos o termo clássico de Sun Tzu) mas, prioritariamente, a vantagem do combate é conhecê-lo, para antecipar juízos de oportunidade e a prudente operacionalização dos meios.

Aproximamo-nos assim da consideração da necessidade das informações como elemento integrante dos quadros de decisão para garantia da segurança.

Refere a lei que aos serviços de informações incumbe assegurar, no respeito da Constituição e da lei, a produção de informações necessárias à preservação da segurança interna e externa, bem como à independência e interesses nacionais e à unidade e integridade do Estado.

Para isso, **o nosso quadro institucional prevê a existência de dois serviços de informações,** novamente em obediência à dicotomia clássica: **um serviço externo,** o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e um **serviço interno,** o Serviço de Informações de Segurança, ambos integrantes do Sistema de Informações da República Portuguesa. O **CISMIL** (Centro de Informações de Segurança e Militares) é de outra natureza, vocacionado para a produção de informações de ordem operacional e tática, e sob dependência hierárquica do Chefe do Estado Maior Geral das Forças Armadas.

Desde a reforma orgânica de 2004, os dois serviços integrantes do SIRP passaram a ser **coordenados por um Secretário-Geral, diretamente dependente do Primeiro-Ministro.** É um modelo orgânico que respeita ainda a tal dicotomia clássica, mantendo a autonomia dos serviços, um interno e outro externo, mas que responde também à necessidade de atualização requerida pela cada vez maior porosidade das fronteiras em matéria de segurança, por força da transnacionalidade das novas ameaças de que se aponta o terrorismo como a mais marcante e publicamente destroçante mas, com dano superior para o regular funcionamento da ordem democrática, temos que arrolar os extremismos ideológicos e violentos, a criminalidade organizada, os vários tráficos e toda a criminalidade financeira associada.

Cada um dos serviços produz informações segundo um método próprio, o designado **Processo de Produção de Informações,** mas de que se podem referir os traços essenciais dos principais momentos da sua atividade:

- A Estratégia e o Planeamento na definição da necessidade de informações;
- a Pesquisa sistematizada de dados e a Recolha de noticias;
- a organização simbiótica dos aspetos relevantes, o recorte por articulação heurística, a análise matricial;
- a conjetura de quadros projetivos, a classificação de segurança;
- a comunicação seletiva das informações produzidas.

Um processo imbuído do dinamismo próprio dos métodos das ciências sociais, numa permanente refocagem das situações.

O SIRP perfila-se sob o modo de uma **centralidade institucional na dependência direta do Primeiro-Ministro.** É a este que, para além de presidir ao **Conselho Superior de Informações**, órgão de consulta, cabe **manter o Presidente da República especialmente informado** sobre as atividades do SIRP, por si próprio, ou através do Secretário Geral.

A comunicação seletiva tem, assim, concordantemente, como primeiro destinatário, o decisor político e, só por delegação, a difusão poder ser estendida às instâncias operacionais. É pelo superior nível estratégico do decisor político que se justifica o segredo de Estado, a que a atividade dos serviços de informações, por força da lei, está sujeita. Trata-se da salvaguarda de interesses fundamentais do Estado e só esses podem justificar o regime de segredo.

Releva a consideração de que **no Estado de direito democrático a transparência é a regra.** Os assuntos do Estado e a vida política devem ser de conhecimento livre, porque só a razão individual livre e esclarecida pode preencher a matriz da soberania do povo como verdadeira sede do poder democrático.

Neste contexto, **o segredo só pode ser exceção, e exceção justificada**. É a invocação dos interesses fundamentais do Estado que justifica e requer a exceção. Trata-se de circunstancialismo próximo da noção de legítima defesa ou de estado de necessidade para defender a Constituição e o regime democrático, mediante a salvaguarda do regular funcionamento das instituições e da ordem democrática.

Asseveram os bons politólogos de todos os quadrantes que **a superioridade da democracia decorre do seu valor moral,** mas este, por si, não garante a segurança. O quadro das vulnerabilidades exige que, para garantia das liberdades, se cuide proporcionalmente a segurança.

A excecionalidade da atuação, sob segredo de Estado, dos Serviços de Informações, em regime de exclusividade como estabelece a lei, é um dos instrumentos dessa proporcional necessidade, e esta, em democracia, é apenas a que se mostre estritamente necessária à subsistência e função das instituições democráticas. **Como é da natureza das excecionalidades, toda a proporcionalidade deve ser restrita e vigiada**.

Assim, a lei delimita o tempo da preservação do segredo, para se poderem conhecer as razões, sujeita a atividade dos serviços a uma contida tipicidade expressa e submete-a a **um regime de controlo e de fiscalização externa,** ímpar na administração pública, exercida por um **Conselho** de três membros, de "especial idoneidade", eleitos na Assembleia da República por maioria de dois terços e de uma **Comissão** de três Magistrados nomeados pela Procuradoria-Geral da República.

Pode-se assim afirmar, como alguns observadores referem, que o sistema de fiscalização externa configura e garante o respeito pelo princípio da transparência sob a forma de uma transparência institucionalmente organizada.

Consideremos então a segurança interna.

Socorro-me das palavras da lei (**Lei da Segurança Interna, Lei 53/2008, de 29 de Agosto)** para recortar, com a exaustão do comando normativo, a extensão da noção:

A 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;

- 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**.**

Dentro deste quadro, **o SIS tem por missão específica** a produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido.

Estamos, assim, no domínio **da deteção, avaliação e prevenção das ameaças** – dos seus **agentes, capacidades e intenções** – que em determinado momento se colocam à segurança nacional ou que colocam em risco sério a sociedade e o próprio Estado de direito democrático e que anualmente são plasmadas num documento secreto chamado **Diretiva de Informações**, depois de discutidas em Conselho Superior de Informações, presidido pelo Primeiro Ministro.

Naturalmente que o segredo das informações afirma-se por recorte negativo da própria ordem do conhecimento. É importante notar **que as informações sob segredo destinam-se, no plano simplesmente preventivo, a conferir vantagem de antecipação** na perspetiva, em projeção, de riscos e ameaças, mas não inscrevem, por si, o momento da decisão nem integram a estrutura da ação operacional.

A ação operacional supõe momentos prévios de informação e decisão. São momentos distintos e, no nosso sistema de segurança, são cometidos mesmo a agentes distintos.

Coerentemente, os dois serviços de informações integrantes do SIRP estão expressamente proibidos de desenvolverem ações de natureza policial ou próprias dos tribunais.

Assim, **ao Serviço de Informações de Segurança cabe a produção de informações** sobre as matérias referidas; **ao decisor político,** destinatário dessas informações**, cabem as decisões;** e a **ação operacional caberá a outros serviços ou forças** que, nos termos legais, têm essas atribuições.

As informações sujeitas ao segredo de Estado têm assim um especial estatuto: o da pesquisa e conhecimento das situações justificadas pela missão legalmente atribuída, **sem a disciplina formal das regras da prova a que se sujeita a investigação criminal**. Uma primeira razão é a de que a prova formal destina-se a apurar uma verdade material, **e as informações visam conjeturas sobre riscos e ameaças**. Uma outra razão é a de que a prova na investigação do crime incide, por princípio, sobre factos ocorridos para consolidar uma verdade pretérita, e é essa a sua razão cognoscente, enquanto **as informações procedem por razões de ordem preventiva em que menos importa o que aconteceu do que o que irá acontecer.**

Poderia pensar-se que sem o rigor da prova a produção de informações ficaria facilitada; mas, não é assim, as informações têm que perseguir não o suporte formal da prova mas toda a densidade substancial da comprova e, essa só o rigor, a eficiência e a adequação dos resultados a faculta.

Poderá também parecer que, nestes termos, a atuação sob segredo envolve arbitrariedade. E a opinião pública mais ligeiramente informada confronta subliminarmente o segredo com a incompleição própria da ação sem controlo e, por vezes, conclui pela suspeição.

Verdadeiramente, não é assim.

A natureza dos serviços, sem atribuições policiais nem outras de natureza verdadeiramente operacional (tomando o termo no sentido da ação sobre as situações), é de molde a não permitir qualquer compressão dos direitos, liberdade e garantias dos cidadãos, podendo apenas imaginar-se a exceção do direito à intimidade da vida privada por eventual intrusão no plano do conhecimento.

E é também por este aspeto que a **atuação dos serviços é tão vigiada e controlada por organismos externos** e por procedimentos formais internos que não deixam margem à discricionariedade.

Referi acima que assim se promove a garantia do princípio da transparência, sob a modalidade da transparência institucionalmente organizada. Acrescento, da minha lavra, que o espírito interno de identificação com a natureza do serviço faz relevar, em todos os que nele servem, **uma consciência de deontologia sem mácula**, à revelia de qualquer estigmatização que mitos ou ficções possam querer gerar.

Aproximando-me do final, permitam-me uma avaliação da ameaça terrorista, em termos de conclusão final. Poderíamos ser levados a crer que com

a **derrota territorial** da organização terrorista Estado Islâmico, em Março de 2019, e sobretudo com a **eliminação física** do seu líder operacional e fonte de legitimidade, o Emir Abu Bakr al-Baghdadi, anunciada em 27 de Outubro último, o Estado de Direito democrático estaria descansado, pois esses factos representariam o fim da eliminação da ameaça terrorista islamista.

Apesar do impacto no futuro, nem a perda do território nem a eliminação do líder significam a derrota ou o fim da organização terrorista Estado Islâmico. Estamos, sim, numa nova situação, perante novas incertezas e novos riscos.

Em primeiro lugar, a **jihad,** tal como é entendida pelos grupos salafistas-jihadistas, não acabou com a morte de al-Baghdadi.

Em segundo lugar, a organização está de novo na **clandestinidade**, tenta reconfigurar-se, através de novas formas de **insurgência,** e, em vários países de África e do Sudoeste Asiático, tenta restabelecer novas **Wilayas.**

A sua **ideologia e a propaganda** difundidas nas redes de "social media", continuam a recrutar, a radicalizar simpatizantes e a inspirar jihadistas para a prática de ataques nos seus próprios territórios, nomeadamente na **Europa**, protagonizados sobretudo por **atores solitários**.

Continuamos a avaliar que a possibilidade de levar a cabo **um novo ataque de larga escala não poderá ser excluída.**

Entre **sobreviventes,** onde se integram arrependidos e desiludidos, muitos permanecem militantes empedernidos; possuem capacidades acrescidas, experiência e traduzem uma rede de contactos, estruturada e forjada no teatro do conflito.

Consideramos, ainda, que as mulheres do Estado Islâmico nos campos de detenção forjam o ressurgimento do Estado Islâmico: cada vez mais radicais, a estabelecer a sua própria hierarquia e a desenhar a rede de contactos que transportarão no seu regresso à Europa.

Enfrentamos, também, o fenómeno de radicalização violenta em ambiente prisional que se constitui, de momento, como um dos vectores determinante na projecção futura da ameaça na Europa: cumprida a pena, os indivíduos radicalizados nas prisões são reintroduzidos na sociedade com os seus direitos, liberdades e garantias readquiridos e com um novo quadro ideológico, o qual justifica os seus crimes, e com novas ferramentas operacionais proporcionadas pela interação com a criminalidade comum, especializada em operações com redes de documentação falsa, fornecimento de armas e explosivos.

Finalmente, mais cedo ou mais tarde, teremos que enfrentar a tragédia protagonizada pelas ditas *crias do Califado*, os milhares de crianças – onde se contam também crianças portuguesas – agora confinadas aos campos de detenção e privadas dos seus mais elementares direitos, o que confronta e afronta

a mais elementar humanidade que existe em cada um de nós e os direitos humanos.

Em conclusão: a organização terrorista Estado Islâmico continua a ser uma ameaça grave a curto e médio prazo e, apesar de ser um golpe significativo, a morte de al-Baghdadi não terá impactos nos planos da organização para a Europa. A nova liderança, a quem os grupos afiliados já prestaram fidelidade, condicionará, certamente, a nova estratégia; poderão surgir novas tensões internas ou dissensões, mas, também novas alianças. Veremos…seria imprudente descansar.

Não posso terminar a minha intervenção, sem uma nota positiva. Apesar da persistência, intensidade e complexidade das ameaças securitárias – e, em particular, da ameaça terrorista – e dos riscos que projectam no futuro, estamos hoje colectivamente mais preparados do que nunca.

Os Estados aprenderam com os seus erros, colmataram as suas vulnerabilidades e, de forma concertada e articulada, gizaram mecanismos céleres e eficientes para detectar e reprimir a concretização de ameaças terroristas.

No caso específico dos serviços de informações de segurança interna, a cooperação europeia atingiu patamares de confiança e partilha que, no passado recente, teriam sido considerados irrealistas e simplesmente impossíveis. De igual modo a cooperação a nível nacional.

A transfiguração e severidade da ameaça forçou uma profunda mudança de mentalidades e exigiu a adopção de estratégias e ferramentas que reforçam a dependência recíproca, mas que robustecem a capacidade colectiva de identificar e reprimir a ameaça terrorista – um esforço conjunto já traduzido em inúmeros casos concretos, longe dos holofotes do mediatismo, em que o pior cenário não se concretizou.

Por isso estamos hoje, no tempo presente, mais fortes e, inequivocamente, mais preparados e mais capacitados para combater a ameaça terrorista que se desenha no futuro.

Muito obrigado.

12 de Novembro 2019.

POLÍTICAS DE SEGURANÇA E AÇÃO DE POLÍTICA:

DESAFIOS E RESPOSTAS

Rui Pereira[1]

Sumário: 1. Fatores de insegurança; 2. A guerra contra o terrorismo; 3. Políticas de segurança; 4. Segurança e União Europeia; 5. Tendências e perspetivas; 6. O aperfeiçoamento dos sistemas de segurança; 7. Direito e segurança; 8. O debate democrático e o papel dos *media.*

1. Fatores de insegurança

Há vários fenómenos que põem em causa a segurança no nosso tempo, tanto na perspetiva da segurança em sentido restrito, como na da proteção civil. A globalização, o aquecimento global, a proliferação nuclear, o desenvolvimento tecnológico, as novas formas de comunicação, a *internet*, a queda do muro de Berlim e a integração europeia são alguns dos fatores críticos que originam novas ameaças.

Entre outros, os fenómenos criminosos emergentes na viragem do século são o terrorismo, o tráfico de armas, drogas e seres humanos, os crimes económicos e financeiros, a cibercriminalidade e a criminalidade ambiental. Os desafios mais complexos para a proteção civil são colocados pelos acidentes graves, incêndios florestais, cheias e grandes catástrofes, incluindo terramotos, maremotos e furacões.

[1] Professor Catedrático Convidado no ISCSP e no ISCPSI.

Como dever principal do Estado, imposto pelo contrato social, a segurança representa um direito da maior importância, que merece consenso em Portugal e nos outros países. A segurança é uma condição para exercer os outros direitos, liberdades e garantias, tal como a Constituição portuguesa de 1822 já reconhece[2], e merece uma atenção muito especial dos decisores políticos e das autoridades públicas.

Por conseguinte, assuntos como as migrações, os refugiados, o terrorismo e o crime organizado devem ser objeto de consensos muito amplos que permitam aprovar políticas duradouras de regulação da imigração e do asilo, combate ao tráfico de pessoas, prevenção de ataques terroristas e desmantelamento das organizações criminosas.

Noutros casos, as diferenças podem ser superadas. Por exemplo, apesar de este assunto não merecer inteiro consenso, ninguém pode negar a importância da vídeo vigilância como instrumento de prevenção e investigação criminal ou duvidar da necessidade de reforçar a autoridade do Estado na luta contra o terrorismo e o crime organizado.

Encontraremos sempre áreas onde os preconceitos ideológicos geram divergências que correspondem a diferentes mundivisões. No entanto, essas diferenças não constituem um obstáculo intransponível à adoção de políticas de segurança consensuais, que conjuguem segurança e liberdade, dando cumprimento ao artigo 18º da Constituição de 1976.

2. A guerra contra o terrorismo

Hoje em dia, a questão do terrorismo merece especial atenção. Estamos em "guerra" contra o terrorismo, como proclamou o presidente François Hollande, logo após os ataques em Paris, em 13 de novembro de 2015[3] (com a cobertura da União europeia e da ONU), e já anunciara o presidente norte-americano George W. Bush, após o 11 de setembro[4].

---

[2] O artigo 1º da Constituição de 1822 previa a liberdade, a segurança e a propriedade como direitos fundamentais. De certo modo, esta norma inspira-se na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que previa esses direitos no artigo 2º, acrescentando uma referência ao direito de resistência. O artigo 3º da Constituição de 1822 definia a segurança como "a proteção que o Governo deve dar a todos para poderem conservar os seus direitos pessoais". Foi a Carta Constitucional de 1826, que consagrou a segurança como tarefa essencial do Estado. Cf. Rui Pereira, "A segurança na Constituição", *Estudos de Direito e Segurança*, vol. II, coord. Bacelar Gouveia, Almedina, Coimbra, 2012.

[3] Logo em 16 de novembro de 2015, François Hollande proclamou a guerra perante o Congresso e exprimiu a necessidade de alterações constitucionais.

[4] George Walker Bush utilizou pela primeira vez a expressão no dia 16 de setembro de 2001 e retomou-a poucos dias depois perante o Congresso.

O significado desta afirmação não é que os terroristas sejam soldados. A Al Qaeda e o Daesh são organizações criminosas. No entanto, estamos em guerra contra elas no sentido preciso de que é necessário alinhar a ação das forças armadas e das forças de segurança, na sua dupla dimensão de garantes da ordem pública e órgãos de polícia criminal.

E estamos em guerra porque devemos atuar em dois campos. Na frente interna, onde elementos radicais, nacionais dos nossos países na maioria dos casos, promovem o ódio e preparam atentados, mas também na Síria e no Iraque, onde o Daesh ainda possui um território, usa seus recursos, cobra impostos e exerce um poder despótico.

A existência pioneira desse simulacro de Estado (a Al-Qaeda limitava-se a parasitar o Afeganistão) justifica uma "guerra contra o terrorismo", com meios militares. O Daesh pretende tornar-se um Estado para estabelecer um "califado" e ocupar os países de Marrocos até à Turquia, bem como a margem norte do Mediterrâneo – incluindo Portugal.

A fim de promover uma "reconquista" tão ambiciosa, os terroristas propõem-se dizimar os "cruzados" (por exemplo, polícias, militares, jornalistas, turistas imprudentes, fãs de futebol, espetadores de concertos e grandes multidões, em geral). E, de caminho, consideram justificado matar qualquer muçulmano que viva entre os "infiéis".

Nesta guerra suja e assimétrica, os terroristas apresentam dois trunfos. Primeiro, têm a iniciativa e podem escolher as circunstâncias de tempo, lugar e *modus operandi*. Em segundo lugar, não cumprem quaisquer normas legais ou morais. Afinal, tudo se passa como se jogássemos xadrez contra um adversário dispensado de obedecer às regras.

No entanto, as nossas sociedades também têm seus trunfos, o que lhes dão uma superioridade estratégica. De facto, os Estados baseados no Estado de direito são as organizações mais sofisticadas e poderosas edificadas pela humanidade. Democracia, direitos humanos e legalidade são a garantia de que temos o apoio massivo dos cidadãos.

Neste combate difícil, precisamos adotar medidas como a punição da propaganda, do treino, dos atos preparatórios, do financiamento e da filiação nas organizações terroristas. A lei incrimina todos esses atos, de acordo com as decisões quadro adotadas pela U. E. desde 2002. Não se trata de direito penal simbólico: deve ser levado a sério e aplicado.

Neste domínio, falamos de "direito penal do inimigo", em contraste com o "direito penal do cidadão", usando a expressão apresentada, em 1985, pelo pe-

nalista Günther Jakobs[5]. A expressão é controversa porque ninguém deve ser torturado ou privado do direito de defesa. No entanto, precisamos de um direito e um processo penal célere, eficaz e severo.

3. Políticas de segurança

Uma política de segurança que respeite os valores da liberdade, democracia e justiça pede um diagnóstico dos fatores de insegurança. Para além das dificuldades de coordenação e troca de informações, a falta de coesão social, a redução do espaço público (referida por Daniel Innerarity[6]) e a perda de autoridade do Estado são determinantes.

Obviamente, a solução para estes problemas exige políticas integradas, que excedem os limites das medidas de segurança. No entanto, o papel da segurança não deve e não pode ser subestimado. A coesão social é construída com políticas de solidariedade, mas também é fortalecida por essas medidas (por exemplo, o serviço militar obrigatório).

Por outro lado, a segurança é hoje uma espécie de "prestação social" de que carecem as pessoas mais vulneráveis, que não podem pagar segurança privada, vigilância por vídeo ou sistemas de alarme. Também por isso, é errado politizar a segurança no mau sentido ou pretender que ela é um valor privativo dos setores mais à "direita".

Guetos ou comunidades fechadas, como bairros "problemáticos", centros urbanos desertificados, condomínios e centros comerciais, causam a fragmentação e a compressão do espaço público. É necessário reabilitar essas áreas com medidas de urbanismo e construção de verdadeiras comunidades, bem como com políticas de segurança.

Temos de pôr na ordem do dia programas de policiamento de proximidade e de proteção de vítimas indefesas. Os contratos locais de segurança, nos quais participem autarquias (a par dos erradamente extintos governos civis), forças e serviços de segurança, empresas e associações constituem um bom exemplo de segurança integrada.

4. Segurança e União Europeia

A questão da soberania mitigada e do enfraquecimento da autoridade do Estado relaciona-se com as políticas europeias de justiça, segurança e defesa. A Europa está numa encruzilhada e é urgente tomar decisões. Como afirmou

---

[5] Günther Jakobs, "Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung", *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 97, 1985, pp. 751–785.

[6] Daniel Innerarity , *O Novo Espaço Público,* Texto Editores, 2010.

Marcelo Rebelo de Sousa, a União deve adotar medidas de segurança ainda antes da escolha do novo presidente da Comissão[7].

A fronteira comum, (como a moeda única) é um marco federal notável. Porém, exige políticas comuns em matéria de migrações, refugiados, tráfico de seres humanos, crime organizado e terrorismo. A nossa fronteira atlântica respeita a vinte e seis países e o acesso externo a Portugal pode ocorrer em qualquer metrópole do espaço de Schengen.

As agências da União na área da polícia, da inteligência e da justiça (Europol, Frontex, Eurogendfor, Eurojust, IntCen) e o Sistema de Informação Schengen não garantem ainda a segurança num território com livre circulação de pessoas e bens. Do mesmo modo, a moeda única não garante a união económica e muito menos coesão social.

A "questão" europeia será decidida, sobretudo, no plano da legitimidade democrática. É difícil admitir a alienação da soberania sem referendo prévio (autorizado, em Portugal, pela revisão constitucional de 2005[8]). O argumento de que o referendo é perigoso porque o resultado é incerto (como se viu no *brexit*), é problemático na perspetiva da democracia.

Por outro lado, com exceção do Parlamento Europeu, que parece uma manta de retalhos, os órgãos da União não possuem legitimidade democrática e são subestimados pela comunidade internacional. E o processo de decisão está muitas vezes nas mãos de "eurocratas", cujas ideias não correspondem às preocupações dos Estados membros.

A reflexão sobre o futuro da União, a sua forma de governo, os direitos e deveres dos cidadãos e o exercício da soberania popular é uma tarefa hercúlea, cujo adiamento pode ameaçar o futuro da Europa. A nível político, a eleição direta de um presidente europeu (só um e não dois, como Jean-Claude Juncker defendeu[9]) seria um sinal importante.

E seria adequado criar um sistema político com duas câmaras, uma das quais representaria os cidadãos e outra, os Estados. Talvez esse modelo ajudasse a superar a crise de crescimento (que se repercute na segurança) causada pela queda do Muro de Berlim e pela integração de novos Estados membros, quando estávamos a consolidar Schengen.

---

[7] O Presidente da República interveio neste sentido, no dia 14 de setembro de 2017, no encontro do Grupo de Arraiolos, que juntou treze chefes de Estado não executivos em Valeta, capital da República de Malta.

[8] Cf. Artigo 295º da Constituição.

[9] Discurso proferido perante o Parlamento Europeu, reunido com o propósito de discutir o estado da União Europeia, no dia 12 de setembro de 2017.

5. Tendências e perspetivas

Como resposta, ou em paralelo com os fatores críticos, as principais tendências na área de segurança são a "privatização", a "comunitarização", a "militarização", a "internacionalização" e o recurso à tecnologia. Todas estas tendências devem ser conjugadas para encontrar um equilíbrio entre a segurança e os outros direitos.

A privatização exprime-se num setor de segurança privada, em que trabalham cerca de quarenta mil pessoas (número idêntico ao dos agentes da forças de segurança). É um passo obrigatório nas "sociedades de risco". Todavia, a segurança privada não pode nem deve interferir na ordem pública, na investigação criminal e na inteligência.

A "comunitarização", que consiste na implementação do policiamento de proximidade, de contratos de segurança e de polícias municipais, também se pode revelar positiva. Todavia, nunca deve constituir uma desculpa para libertar o Estado de responsabilidades nesta área de soberania ou pôr em causa a sua unidade e a sua autoridade.

Do mesmo modo, o uso de videovigilância, georreferenciação, *drones* e *internet* (obviamente, também usados por organizações criminosas) é obrigatório em áreas de segurança e investigação criminal. Contudo, o recurso à tecnologia deve ser conciliado com a liberdade e privacidade, a fim de não ressuscitar o fantasma do *Big Brother* de Orwell.

O que às vezes é designado por "militarização" diz respeito à possibilidade de as forças armadas terem um papel mais interveniente na área de segurança. Os argumentos são conhecidos: globalização, crime organizado e terrorismo constituem um desafio sem fronteiras. Além disso, as grandes catástrofes também pedem a sua intervenção.

Tanto a ideia do Estado de direito como o princípio democrático não constituem um obstáculo à classificação de um fenómeno como uma ameaça simultânea à segurança e à defesa: por exemplo, o tráfico de drogas, armas e seres humanos no alto mar ou um ataque terrorista com aviões comerciais podem ser configurados como tais.

Esta razão é suficiente para admitir operações conjuntas, mediante decisão do Governo, anuência do Presidente da República e coordenação dos responsáveis pelas forças armadas e de segurança. Mas é indesejável usar forças armadas em operações policiais correntes, descaraterizando-as e comprometendo a autonomia da defesa.

6. O aperfeiçoamento dos sistemas de segurança

No âmbito da segurança (incluindo os subsistemas de segurança interna, investigação criminal, informações e proteção civil e também os sistemas conexos de justiça e defesa), há medidas a serem tomadas em dois setores. Por um lado, é necessário reforçar a coordenação entre forças e serviços e, por outro, garantir a troca de informações.

O reforço dos recursos humanos e técnicos (sempre difícil) é indispensável para lutar contra as ameaças do terrorismo e da criminalidade organizada. Os sistemas de segurança são muito complexos e integram profissionais e serviços com estatutos muito variados e na dependência de diferentes departamentos e ministérios.

É necessário evitar redundâncias inúteis e até prejudiciais, reforçar a coordenação e aprofundar o intercâmbio de informações, como a experiência demonstrou, especialmente na área da prevenção do terrorismo. Quantas polícias? Devemos ter uma *gendarmerie*? A investigação criminal deve ser separada da ordem pública?

Estas são questões comuns que os decisores políticos e os polícias se colocam. De qualquer forma, nas áreas da segurança e da defesa precisamos combinar a racionalidade com a tradição. Temos de evitar reformas "experimentais" e adotar um conservadorismo saudável. Só devemos reformar a segurança quando é indispensável.

Seja qual for o modelo, o papel das polícias é insubstituível. Cabe-lhes garantir a ordem pública, a prevenção e a repressão do crime, a investigação criminal e também a proteção civil. Políticas de proximidade, programas para proteger pessoas indefesas e produção de informações têm sido armas decisivas na luta contra a crime.

7. Direito e segurança

Um objetivo estratégico no campo jurídico é alertar os tribunais para a importância das missões dos serviços de informações e das polícias. Apenas um envolvimento mais profundo das autoridades judiciais, sem comprometer a autonomia técnica e tática da polícia, pode melhorar as investigações, especialmente dos crimes económico-financeiros.

Na área legislativa, é necessário adotar medidas relativas à *internet*. A *internet* é, hoje, muito mais, um espaço de liberdade do que um espaço de segurança, permitindo-se a sua utilização por terroristas, predadores sexuais (em especial, contra crianças) e criminosos económicos e financeiros. Esta situação não pode persistir por mais tempo.

Acresce que o cibercrime e o ciberterrorismo constituem uma ameaça à nossa vida social, podendo paralisar transportes, bancos, escolas e hospitais e os próprios Estados (como sucedeu na Estónia em 2007 e na Geórgia em 2008). Mais do que promover investigações e aplicar penas pesadas, é urgente regular a *internet* no plano internacional.

Quanto ao terrorismo, a criação de um tribunal internacional seria uma boa medida para evitar conflitos de jurisdição. O Tribunal Penal Internacional não tem jurisdição nesta matéria e muitos Estados nem aceitam sua jurisdição. Por outro lado, a previsão de novas medidas preventivas e de segurança poderia ser uma resposta eficaz.

Por fim, delitos como a corrupção, o branqueamento e o tráfico de influência, classificados como "crimes sem vítimas" nas palavras de Edwin Schurr[10], baseiam-se em pactos de silêncio. Além do reforço das informações e da investigação criminal, exigem uma regulamentação mais rigorosa das instituições financeiras e dos *offshores*.

8. O debate democrático e o papel dos *media*

Hoje, a segurança depende dos *media* e, provavelmente, dependerá mais no futuro. Para os sistemas de segurança, a dificuldade de lidar com a comunicação social é ontológica. Há um conflito de interesses difícil de superar: serviços de informações e polícias precisam ser preservados, enquanto o objetivo dos *media* é revelar tudo e informar o público.

Cabe aos sistemas de segurança criar gabinetes que informem o público com verdade, evitando a armadilha publicitária. A falta de comunicação será usada em contrainformação. Além disso, sem instituir a censura, que é marca do totalitarismo, os *media* devem autorregular-se, para não se tornarem meio de propaganda do terrorismo e do crime em geral.

A um outro nível, é necessário criar uma cultura de segurança. Para além dos debates parlamentares, que nem sempre atingem a profundidade desejável, colóquios e conferências com a participação de especialistas e académicos podem constituir um meio eficaz de alertar as pessoas para os perigos e as ameaças que enfrentamos.

Lisboa, 26 de setembro de 2019

[10] *Crimes without victims*: *Deviant behavior and public policy: abortion, homosexuality, drug addiction*, *Edwin* M. *Schur, Prentice-Hall, 1965.*

MEDIDAS CAUTELARES E DE POLÍCIA

DA PREVENÇÃO À (IN)SEGURANÇA

***Joana Aguiar Rodrigues*[1]**

Sumário: 1. As Medidas Cautelares e de Polícia – Breve Enquadramento; 2. Do Prazo de Transmissão da Notícia do Crime; 3. Da Valoração Probatória das Declarações dos Órgãos de Polícia Criminal – Uma Breve Análise Jurisprudencial; 4. Notas Conclusivas.

1. As Medidas Cautelares e de Polícia – Breve Enquadramento

As medidas cautelares e de polícia constituem, como é consabido, as ferramentas concedidas e para as quais são competentes os Órgãos de Polícia Criminal ou as autoridades de polícia criminal. Com efeito, é conferido àqueles Órgãos o dever de comunicação ao Ministério Público da notícia de crime de que tenham conhecimento próprio ou que lhes tenha sido denunciada, assim como também lhes cabe tomar as providências cautelares necessárias quanto aos meios de prova, mesmo antes de receberem ordem da autoridade judiciária competente[2].

[1] Assistente Convidada na Escola de Direito da Universidade do Minho; Doutoranda em Ciências Jurídicas Públicas na Escola de Direito da Universidade do Minho; Investigadora do JusGov – Centro de Investigação em Justiça e Governação; Advogada na PRA – Raposo, Sá Miranda & Associados.

[2] Mais desenvolvidamente: ANTUNES, Maria João, *Direito Processual Penal*, Coimbra, Edições Almedina, S.A., 2021, pág. 149.

Não obstante, os atos previstos nos artigos 248.º a 253.º do Código de Processo Penal[3] – cujo capítulo tem como epígrafe "Das Medidas Cautelares e de Polícia" –, não são, como tem vindo a ser entendimento doutrinal unânime, atos processuais, ainda que estejam insertos naquele diploma, de cariz processual. Tal sucede, porém, face à inegável ligação entre estes atos de polícia e os atos do processo criminal.

Trata-se, nas palavras de Germano Marques da Silva[4], de "uma realidade extraprocessual conexa com a processual", na medida em que "embora o processo se inicie com o ato do Ministério Público que ordena a sua abertura, há realidades anteriores que são estreitamente conexas com a processual", pelo que se torna fulcral regulamentá-las, de modo a que possam qualificar-se de atos processuais.

Nesta senda, as medidas cautelares e de polícia têm vindo a ser comummente encaradas como sendo um «direito de primeira intervenção», dado que permitem a atuação por parte dos Órgãos de Polícia Criminal, logo após a obtenção do conhecimento da notícia do crime, assim antecipando a intervenção das autoridades judiciárias. São, outrossim, um espaço de iniciativa própria daqueles órgãos, mesmo depois da intervenção das autoridades judiciárias, já que lhes permite aplicar medidas que contendem diretamente com os direitos fundamentais dos cidadãos, ainda que sempre com o fito de assegurar os meios de prova[5].

Para definir (de modo sensatamente amplo) os Órgãos de Polícia Criminal, poderemos, desde logo, socorrer-nos do conceito oferecido pelo Código de Processo Penal, que, fazendo uso da expressão de Augusto Silva Dias e Rui Soares Pereira, utiliza "um mecanismo de reenvio aberto que tem por

---

[3] Normas que preveem as seguintes medidas: exames dos vestígios do crime, assegurando a integridade dos animais e a manutenção do estado das coisas, dos objetos e dos lugares; colher informações das pessoas que facilitem a descoberta dos agentes do crime e a sua reconstituição; proceder a apreensões no decurso de revistas ou buscas ou em caso de urgência ou perigo na demora, bem como adotar as medidas cautelares necessárias à conservação da integridade dos animais e à conservação ou manutenção das coisas e dos objetos apreendidos; identificação de suspeito e pedido de informações; revista de suspeitos em caso de fuga iminente ou de detenção; e a buscas no lugar em que se encontrarem, salvo tratando-se de busca domiciliária, sempre que tiverem fundada razão para crer que neles se ocultam objetos relacionados com o crime, suscetíveis de servirem a prova e que de outra forma poderiam perder-se.

[4] SILVA, Germano Marques, *Direito Processual Penal Português – Do Procedimento (Marcha do Processo)*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2015, pág. 61.

[5] Neste sentido, Germano Marques da Silva, ob. cit., p. 63: "enquanto os órgãos de polícia criminal actuam no decurso do procedimento, por ordem da autoridade judiciária competente, praticam actos processuais, mas quando actuam por sua iniciativa praticam actos da sua própria competência policial, medidas cautelares de polícia, que depois serão ou não integrados no processo. É a utilidade para o processo e a sua urgência que justificam a atribuição a esses órgãos da competência para a prática desses actos, actos que não são ainda processuais e só serão integrados no processo depois da sua aceitação ou confirmação pela autoridade judiciária competente".

referente a divisão entre funções de polícia judiciária e funções de polícia administrativa"[6]. Nesta senda, órgãos de polícia criminal serão todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer atos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados pelo Código de Processo Penal.

No que concerne às suas competências, o legislador atribuiu aos Órgãos de Polícia Criminal o dever de coadjuvar as autoridades judiciárias, com vista à realização das finalidades do processo[7]. Estes órgãos detêm, contudo, uma competência cautelar própria, com natureza obrigatória, na medida em que estão obrigados a realizar todos os atos cautelares destinados à salvaguarda e conservação dos meios de prova da infração, quer esta tenha sido denunciada ou presenciada pelos agentes[8].

As medidas cautelares e de polícia surgem, como tal, enquanto instrumentos colocados à disposição dos Órgãos de Polícia Criminal, norteados pelos princípios da tipicidade e da proibição de excesso, residindo o seu fundamento na necessidade de garantir os meios de prova[9], em momento imediato e subsequente à receção da notícia do crime, ainda que previamente à intervenção da autoridade judiciária competente (ou seja, por iniciativa própria, o que constitui, indubitavelmente, uma exceção à dependência que estes têm relativamente à autoridade judiciária).

A sua importância é, por isso, irrefutável, até porquanto, como é sabido, o conhecimento de factos criminais (ou a sua suspeita) é, em grande parte, uma tarefa que incumbe à polícia no geral, e, em especial, aos Órgãos de Polícia Criminal, atendendo não só à sua proximidade espacial, mas também ao conhe-

---

[6] Ainda que, segundo os Autores, esta definição tenha de ser complementada com a que consta da alínea d) daquela norma, na medida em que será por força desta última que se compreenderá a importância da consulta dos estatutos orgânicos das várias entidades com funções policiais para determinar se estas assumem, ou não, a natureza de órgãos de polícia criminal. Cfr. DIAS, Augusto Silva / PEREIRA, Rui Soares, *Sobre a Validade de Procedimentos Administrativos Prévios ao Inquérito e de Fases Administrativas Preliminares no Processo Penal*, Coimbra, Edições Almedina, S.A., 2018, pág. 8.

[7] Cfr. artigo 55.º do Código de Processo Penal. Acrescentando, contudo, o legislador que lhes compete, em especial, mesmo por iniciativa própria, colher a notícia dos crimes e impedir quanto possível as suas consequências, descobrir os seus agentes e levar a cabo os atos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova. Não será, ademais, menos importante fazer notar que o artigo 56.º veio esclarecer que os órgãos de polícia criminal atuam, no processo, sob a direção das autoridades judiciárias e na sua dependência funcional.

[8] Esta obrigação pende sobre os Órgãos de Polícia Criminal mesmo antes da transmissão da notícia do crime ao Ministério Público, ou seja, sem quaisquer instruções ou autorizações deste e depende, evidentemente, da verificação dos requisitos de necessidade e urgência da sua intervenção. Tratar-se-ão, portanto, de diligências de realização imprescindível e inadiável para a investigação subsequente dos factos.

[9] Sendo, precisamente, esta necessidade de urgência que legitima a ausência de intervenção prévia das autoridades judiciárias.

cimento e domínio de técnicas específicas que só estes possuem, sobretudo pela sua experiência.

Sem prejuízo, manifesto é que estas competências prévias à instauração do inquérito se mantêm no decorrer da fase de inquérito e, bem assim, da fase de instrução, devendo os Órgãos de Polícia Criminal comunicar, de imediato, ao respetivo titular, a efetivação de quaisquer medidas cautelares.

2. Do Prazo de Transmissão da Notícia do Crime

Nesta fase, entendemos ser profícuo[10] chamar à colação uma das questões que se coloca no âmbito desta temática e que se prende com o hiato temporal que medeia entre o conhecimento da possível ocorrência de um crime e a obrigatoriedade de transmitir tal conhecimento à autoridade judiciária competente.

De facto, o legislador penal veio preestabelecer a obrigação de os Órgãos de Polícia Criminal transmitirem a notícia do crime ao Ministério Público no mais curto período de tempo, período esse que não poderá ser superior a dez dias[11].

Isto significa, portanto, que os Órgãos de Polícia Criminal podem, durante dez dias, ser os verdadeiros titulares da ação penal, efetuando diligências que podem colidir com direitos fundamentais, sem que o Ministério Público tenha conhecimento ou tenha, sequer, dado autorização para tal atuação.

Nessa perspetiva, vários têm sido os Autores que têm vindo a questionar a previsão de tal prazo[12], mormente colocando em causa a sua compatibilidade com o estabelecido, desde logo, na Constituição da República Portuguesa e, bem

[10] Mormente tendo em consideração a problemática que *infra* se irá expor.

[11] *Vide* artigo 248.º do Código de Processo Penal, que determina que "Os órgãos de polícia criminal que tiverem notícia de um crime, por conhecimento próprio ou mediante denúncia, transmitem-na ao Ministério Público no mais curto prazo, que não pode exceder 10 dias". Não obstante, faz-se notar que a atual redação deste artigo foi introduzida pela Lei n.º 48/2007, uma vez que a anterior redação apenas estipulava que "Os órgãos de polícia criminal que tiverem notícia de um crime, por conhecimento próprio ou mediante denúncia, transmitem-na ao Ministério Público no mais curto prazo". Igual limite máximo é o previsto pelo artigo 243.º, quanto aos autos de notícia, e pelo artigo 245.º, quanto às denúncias feitas a entidades diversas do Ministério Público.

[12] Com efeito, a previsão deste prazo poderá permitir as inconciliáveis ações de investigação criminal pré-processuais pelo órgão de polícia criminal, à margem do titular da ação penal, frustrando a estrutura do processo penal decorrente da dependência funcional do órgão de polícia criminal face ao Ministério Público, bem como frustrando as garantias de defesa do arguido. Deste modo, tal prazo será inconstitucional por violação dos artigos 32.º, n.º 1 e 219.º, n.º 1, ambos da Constituição. Concordamos, por isso, com estes autores, quando alegam que se impõe a comunicação imediata da notícia do crime ao Ministério Público, titular da ação penal, permitindo deste modo a direção do inquérito desde o início da investigação, promovendo-se "o princípio da judiciariedade no âmbito criminal sob o primado jurisdicional." Cf. VALENTE, Manuel Guedes, *Teoria Geral do Direito Policial*, 5.ª edição, Almedina, Coimbra, 2017, pág. 368.

assim, por comparação com os demais prazos estabelecidos no Código de Processo Penal[13].

Com efeito, percorrendo o nosso Código de Processo Penal, evidente se torna a conclusão de que os demais prazos fixados para as comunicações a realizar pelos Órgãos de Polícia Criminal à Autoridade Judiciária estão revestidos de uma especial celeridade que não encontra analogia, pela sua dimensão temporal, com os dez dias *in quaestio*[14].

Nesta sede, diversos são os entendimentos doutrinários que têm vindo a defender a tese de que este domínio da ação penal (que se convolará num processo judicial), por parte dos Órgãos de Polícia Criminal, durante dez dias, é manifestamente violador do crivo estabelecido pelo Tribunal Constitucional no que concerne à obrigatoriedade da comunicação da notícia do crime logo que, no decurso da atividade, o Órgão de Polícia Criminal obtiver tal notícia.

Questiona-se, dessa forma, qual terá sido o fundamento em que o legislador se alicerçou para estabelecer este prazo tão alargado, sendo, destarte, de concordar com o entendimento que propugna que a permanência desta norma no ordenamento jurídico português poderá constituir uma violação ao diploma constitucional, *maxime* ao preceituado pelo artigo 219.º, n.º 1 da CRP, que atribui ao Ministério Público a competência para exercer a ação penal, orientada pelo princípio da legalidade, bem como do artigo 32.º da CRP, que estabelece as garantias do processo criminal, assegurando todas as garantias de defesa[15].

Nesse sentido, "Afora a sua inconstitucionalidade, do ponto de vista prático e actualista, não se percebe o prazo instituído, já que as comunicações tornaram-se mais céleres e eficazes, não se justificando um prazo tão alargado." Cfr. SOARES, Paulo, *Meios de Obtenção de Prova no Âmbito das Medidas Cautelares e de Polícia*, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2017, pág. 130.

[13] Isto sem embargo do facto de ser igualmente questionada e criticada, nomeadamente por Simas Santos e Leal-Henriques, a "prática assumida pelas polícias – e já um tanto generalizada – de fazerem elas próprias, e à margem do Ministério Público, a filtragem dos factos apreendidos, travando o seu registo ou transmissão àquele com o fundamento de que não constituem crime ou que não estão verificados os pressupostos legais de procedimento. *Vide* SANTOS, Manuel Simas / LEAL-HENRIQUES, Manuel / SANTOS, João Simas, *Noções de Processo Penal*, Lisboa, 2010, pág. 347.

[14] Veja-se, desde logo, o prazo de 72 horas estabelecido para a validação das apreensões efetuadas – artigo 178.º, n.º 6 do CPP –, o prazo de 48 horas determinado para a convalidação da suspensão da remessa de correspondência nas estações de correios e de telecomunicações – artigo 252.º, n.º 3 do CPP – e, inclusive, da imediata necessidade de validar revista ou busca não autorizada, quando permitida – artigo 174.º, n.º 6 do CPP.

[15] Com efeito, não se logra descortinar qual a justificação inerente, tanto mais que, atualmente, a comunicação pode mesmo ser feita imediatamente, através dos meios eletrónicos disponíveis, não se vislumbrando, por isso, qualquer motivo para que a obrigatoriedade de comunicação ao Ministério Público – sendo de realizar "no mais curto prazo" – não tenha um limite temporal mais reduzido, mormente 24 horas ou, no limite, de 48 horas.

3. Da Valoração Probatória das Declarações dos Órgãos de Polícia Criminal – Uma Breve Análise Jurisprudencial

Uma outra (e fundamental) temática, assaz debatida em sede doutrinal e jurisprudencial – particularmente pelo facto de contender diretamente com direitos fundamentais, *maxime* os direitos e garantias especialmente previstos para o arguido – prende-se com a valoração probatória das declarações prestadas, em sede de audiência de julgamento, pelos agentes dos Órgãos de Polícia Criminal, quando tenham por base afirmações proferidas no decorrer das aludidas providências cautelares, por cidadãos que, posteriormente, são constituídos arguidos.

Isto porquanto, de harmonia com o preceituado pelo artigo 249.º do Código de Processo Penal, encontra-se especialmente prevista a competência dos Órgãos de Polícia Criminal para colher informações das pessoas que facilitem a descoberta dos agentes do crime e a sua reconstituição. Está, outrossim, prevista a competência dos Órgãos de Polícia Criminal para procederem à identificação de qualquer pessoa encontrada em lugar público sempre que sobre ela recaiam fundadas suspeitas de prática de crimes. Ora, este poder, ainda que seja exercido numa fase pré-processual, acaba por ter natureza processual, na medida em que está preordenada aos fins do processo que se irá instaurar[16].

Com efeito, tem vindo a ser discutida a validade do depoimento do Órgãos de Polícia Criminal que "ouviu dizer ao arguido", quando essas declarações sejam relativas a diálogos (com indicação de localização de produto do crime ou de outros suspeitos, explicações do facto, etc.) tidas com os membros de um Órgãos de Polícia Criminal no decurso de certos atos processuais de ordem material ou de investigação no terreno (como é o caso de buscas, vigilâncias, resgate de sequestrados, socorro as vitimas, etc.).

Na verdade, resulta dos preceitos legais previstos no ordenamento jurídico português que só a partir do momento em que a suspeita passa a ser razoavelmente fundada se impõe a suspensão imediata do ato e a constituição formal como arguido. Até então, o processo de obtenção de diversas declarações, incluindo as do então suspeito (e posterior arguido) parecer lograr cobertura legal.

A constituição de arguido passa, deste modo, a configurar uma verdadeira linha de fronteira na admissibilidade das designadas "conversas informais", na medida em que, daí em diante, as suas declarações só podem ser recolhidas e valoradas nos estritos termos assinalados na lei, sendo irrelevantes todas as conversas, ou quaisquer outras provas, recolhidas informalmente. Será, desse modo, de indagar sobre se a obtenção de declarações em momento imediatamente prévio à constituição de arguido poderá, ou não, ser valorada em sede de julgamento.

[16] Cfr. *supra*, no ponto I.

Analise-se, antes do mais e para melhor perceção e compreensão das questões aqui subjacentes, um caso concreto, objeto de apreciação por parte do Supremo Tribunal de Justiça[17], cujo enquadramento fáctico se sintetiza no seguinte: num determinado dia, foi efetuada uma busca domiciliária à residência de um cidadão (o cidadão "A"), busca essa realizada no âmbito de um processo em que o mesmo era suspeito de um crime de abuso sexual. Sucedeu que, no decorrer da aludida busca, foi encontrada, num saco de plástico, heroína, com um peso total de 350 gramas.

Em consequência, foi iniciado o competente procedimento criminal, tendo o mesmo vindo a ser acusado pela prática de um crime de tráfico de estupefacientes, previsto e punível pelo artigo 21.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro. No decorrer da audiência de julgamento, o arguido optou por não prestar quaisquer declarações. Sem prejuízo, o arguido foi condenado pela prática do crime por que vinha acusado, na pena de cinco anos e dez meses de prisão.

Destarte, resultou manifesto da sentença em questão que a convicção do Tribunal decorreu da apreciação crítica do conjunto de prova produzida em audiência, algo que se resumiu às declarações prestadas pelas três testemunhas: dois inspetores da Polícia Judiciária (PJ) e um agente da Polícia de Segurança Pública (PSP). Mais concretamente, o Tribunal valorou as declarações dos agentes, em especial do agente da PSP, que referiu ter confrontado o arguido – à data mero suspeito – *in loco*, logo após ter sido encontrada a heroína, perguntando-lhe a quem pertencia.

Afirmou o referido agente – em sede de declarações prestadas em julgamento –, que, a tal questão, o arguido (à data mero suspeito, reitera-se) respondeu ser sua. O agente referiu, ademais, ter questionado o arguido sobre se era o único residente na habitação, ao que o mesmo respondeu que não, que o cidadão "B" também ali residia. Em sede de julgamento, este cidadão "B" prestou de-

---

[17] Acórdão datado de 15/02/2007, no âmbito do Processo n.º 06P4593, pelo relator Maia Costa e disponível em: http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/e37981209a994f61802572de0048308e?OpenDocument

Dá-se, desde já, a nota de que, pese embora o acórdão estudado tenha sido proferido em 2007 – isto é, em momento prévio às diversas e profundas alterações que o Código de Processo Penal veio, posteriormente, a sofrer –, vários são os acórdãos recentes que defendem a mesma tese utilizada pelo Supremo Tribunal de Justiça neste acórdão. A título de exemplo, referem-se os seguintes acórdãos: Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, datado de 22/06/2017, no âmbito do Processo n.º 320/14.7GCMTJ.L1-9, pela relatora Filipa Costa Lourenço; Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, datado de 04/06/2013, no âmbito do Processo n.º 40/11-4GTPTG.E1, pelo relator João Gomes de Sousa; Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, datado de 08/05/2019, no âmbito do Processo n.º 109/15.6GBFND.C2, pela relatora Maria Pilar de Oliveira; Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, datado de 08/05/2018, no âmbito do Processo n.º 74/16.2SRLSB.L1-5, pelo relator João Carrola; Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, datado de 10/09/2018, no âmbito do Processo n.º 1221/16.0JABRG.G1, pela relatora Clarisse Gonçalves; todos disponíveis em www.dgsi.pt.

clarações, tendo referido que, efetivamente, residia naquela habitação, mas que desconhecia a proveniência da heroína, não sendo pertença sua.

Deste modo, a convicção do Tribunal foi formada com base no depoimento daquele agente da PSP. Denota-se, igualmente, o facto de o mesmo ter afirmado, ainda em sede de julgamento, não conhecer qualquer ocupação ao Arguido, na medida em que o "via a deambular pelas ruas da cidade a horas que, normalmente, são de trabalho". Ora, naquele julgamento foram, ainda, ouvidas três testemunhas, todas colegas de trabalho do Arguido, que afirmaram que este sempre trabalhou com regularidade até ao dia da sua prisão. Contudo, nem esta contradição fez abalar a convicção Supremo Tribunal de Justiça que, a final, o condenou a 4 anos e 6 meses de prisão.

Entendeu, portanto, o Tribunal *ad quem* que, uma situação em que o arguido não presta declarações em audiência de julgamento e em que os agentes relatam as conversas com ele havidas no decurso das diligências em que participaram – sendo que não lhe tomaram declarações no decurso da instrução do processo – não configura uma situação de depoimento indireto, visto que "o que se visa com este preceito legal é permitir o exercício do contraditório por parte da defesa do Arguido". Assim, considerou o Tribunal que "Este [o Arguido], tendo-se os agentes reportado a afirmações por ele feitas, bem poderia ter exercido tal direito, só não o tendo feito porque assim o entendeu".

Ora, notória é a controvérsia de que esta temática – o arguido que não presta declarações em audiência de julgamento e agentes da autoridade que relatam as conversas com ele havidas no decurso das diligências em que participaram, sendo que não lhes tomaram declarações no decurso da instrução do processo – tem sido alvo.

A questão encontra-se indubitavelmente conexa com o denominado depoimento indireto – corolário do princípio da imediação da prova e inserto na ideia de um Estado de Direito –, na medida em que preestabelece o artigo 129.º do Código de Processo Penal que "se o depoimento resultar do que se ouviu dizer a determinada pessoa, o juiz pode chamar esta a depor, sob pena de o depoimento produzido não poder ter valor probatório. Só assim não é, no caso de a inquirição da pessoa não for possível por morte, anomalia psíquica superveniente ou impossibilidade de ser encontrada".

Analisando o tema, não parecem existir dúvidas quanto ao facto de os agentes policiais não estarem impedidos de depor sobre factos por eles detetados e constatados durante a investigação. Já assim não será no caso de se tratar das conhecidas "conversas informais", mantidas entre os agentes policiais e os arguidos – isto é, as declarações obtidas à margem das formalidades e das garantias que a lei impõe.

A questão prende-se, pois, com o momento em que aquelas declarações são obtidas. Isto porquanto, no momento da busca domiciliária no caso *supra* (realizada, recorde-se, no âmbito de um processo diverso daquele em que se condenou o Arguido pela prática de um crime de tráfico de estupefacientes), a investigação encontrava-se, ainda, no momento inicial: o da recolha de indícios de uma infração de que os Órgãos de Polícia Criminal acabaram de ter notícia. A ser assim, não existe (como não existia), ainda, um processo crime, nem, consequentemente, um arguido constituído (com todos os direitos que lhe teriam sido atribuídos).

Não será, por isso, de considerar – como o fez o Tribunal – que a recolha de "indícios, nesta fase de recolha informal" pode conter declarações do cidadão que, mais tarde, venha a ser constituído arguido, podendo, como tal, tais declarações valer contra ele próprio, em sede de valoração de prova.

Isto porquanto entendeu aquele Tribunal que o nosso ordenamento jurídico apenas proíbe as denominadas "conversas informais", sendo, aqui, o escopo o de proibir que se frustre o silêncio do Arguido, através de depoimentos de agentes policiais, testemunhando uma qualquer declaração prestada pelo Arguido à margem dos pressupostos estabelecidos pelo legislador, ilegitimamente, através da "confissão por ouvir dizer".

Todavia, considerou o Tribunal que esta não seria a mesma situação dos autos, porquanto, no caso, os agentes policiais apenas estariam a "relatar o conteúdo das diligências de investigação". Desta forma, o Tribunal, alicerçando-se no previsto pelo artigo 249.º do Código de Processo Penal, onde estão previstas as aludidas providências cautelares quanto aos meios de prova, argumentou que não se tratou, no caso, de uma "conversa informal", mas sim de uma recolha de informação, "já que o cidadão ainda não tinha o estatuto de Arguido".

Id est, uma vez que as declarações do (depois) Arguido foram proferidas logo no ato de apreensão do estupefaciente, ou seja, na fase prévia à abertura de inquérito (na fase da aquisição da notícia do crime), os agentes policiais teriam a obrigação de recolher todas as informações possíveis para assegurar os meios de prova. Argumentou-se, como tal, que as informações foram prestadas pelo Arguido, antes da abertura do inquérito e antes de ser constituído arguido, considerando-se que a Lei não prevê qualquer limitação que impeça que os Órgãos de Polícia Criminal sejam inquiridos relativamente ao que lhes foi transmitido e às informações iniciais que recolheram.

4. Notas Conclusivas

As medidas cautelares e de polícia constituem, como se viu, atos de natureza pré-processual, na medida em que são levadas a cabo antes do início do

processo, podendo, não obstante, vir a ser integradas no processo após apreciação e validação da autoridade judiciária competente.

Nesta sede, dúvidas não sobejam quanto ao facto de o legislador ter optado por introduzir estas medidas no processo penal com o escopo de alcançar a realização de uma investigação criminal eficaz e célere, para o que se torna necessário dotar os agentes de investigação criminal de meios de atuação rápidos, eficazes e eficientes para a aquisição da prova.

Sem embargo, no que concerne, em especial, à temática explanada *supra* – a valoração probatória das declarações prestadas, em sede de audiência de julgamento, pelos agentes dos Órgãos de Polícia Criminal, quando tenham por base afirmações proferidas no decorrer das aludidas providências cautelares, por cidadãos que, posteriormente, são constituídos arguidos –, estamos perante uma matéria cuja sensibilidade e importância exige – estamos em crer – uma maior exploração e aprofundamento por parte do legislador, face à possibilidade de se subverterem alguns dos princípios basilares do processo penal.

De facto, se, por um lado, não se contesta a legitimidade e obrigação de os agentes policiais procederem à recolha dos indícios de uma eventual infração, por outro lado, considera-se que haverá que repensar a valoração de tais indícios, mormente quando os mesmos consistam nas declarações de um cidadão que, posteriormente, será constituído arguido. Isto sob pena de, valorando tais declarações, se frustrarem todas as garantias processuais previstas para o arguido, existindo, especialmente, uma verdadeira frustração do direito ao silêncio, que, como é consabido, possui consagração constitucional.

Com efeito, longo foi o caminho que o sistema penal português percorreu, no sentido de reforçar o estatuto processual do arguido, protegendo-o contra ingerências ofensivas, coercivas e discricionárias das instâncias formais de controlo, atribuindo-lhe garantias processuais de defesa e de contraditório.

Foi, ademais, nesse sentido que se foram reforçando as normas cujo objeto reside na prestação de declarações pelo arguido, passando a prever-se a exigência, nos autos, da competente documentação, com o fito de assegurar a sua prestação em ato próprio para o efeito, sem, contudo, interferir nos seus direitos e garantias processuais.

Neste campo, será, outrossim, relevante atentar na circunstância de o legislador ter previsto a inadmissibilidade da leitura, em audiência de julgamento, das declarações do arguido, quando reduzidas a auto, salvo se solicitadas pelo arguido ou com o consentimento deste. Assim, não parece despiciendo considerar que, não tendo sido reduzidas a escrito, as mesmas não passam de uma "conversa informal" mantida pelos agentes policiais, cujo conteúdo não poderá ser reproduzido em audiência.

Em suma, está-se em crer que não deverão ser valoradas as declarações prestadas em sede de audiência de julgamento por agentes dos Órgãos de Polícia Criminal, na qualidade de testemunhas, na parte que diz respeito às declarações prestadas pelo arguido antes ou depois de ter sido formalmente aberto inquérito e, bem assim, antes ou depois de o suspeito ter sido constituído como Arguido.

Não se ignora que, no âmbito da competente investigação criminal, os Órgãos de Polícia Criminal tenham de realizar todos os atos necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, entre os quais, "colher informações das pessoas que facilitem a descoberta dos agentes do crime". Contudo, também não deverá ser desconsiderada a abertura que a adesão a esta tese concede: a de protelar a constituição do mero suspeito como arguido – mesmo quando existam já fundadas suspeitas da prática do crime –, com o fito de se poderem colher declarações àquele cidadão, antecipando-se a sua valoração em sede judicial.

Por fim, sempre será de colocar em causa o argumento que tem vindo a ser utilizado pelo ramo jurisprudencial que defende esta teoria: o de que o arguido, estando presente na audiência de julgamento, sempre poderá exercer o seu direito a prestar declarações e, bem assim, o seu direito ao contraditório, sendo que apenas não o fará – isto é, remeter-se-á ao silêncio – "se não quiser".

Ora, no que a este ponto concerne, julga-se que considerar que a presença do arguido em sede de audiência de julgamento é suficiente para assegurar o contraditório na produção oral da prova relativamente ao que a testemunha depôs poderá traduzir-se numa verdadeira "coação a prestar declarações", assim se deturpando de forma inequívoca aforismos como o do princípio da não autoincriminação.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Universidade Católica Editora, 2011;

ANTUNES, Maria João, *Direito Processual Penal,* Coimbra, Edições Almedina, S.A., 2021;

ANTUNES, Maria João, "Direito Processual Penal – Direito Constitucional Aplicado", *in Que Futuro para o Direito Processual Penal?*", coord. MONTE, Mário / CALHEIROS, Maria / MONTEIRO, Fernando Conde / LOUREIRO, Flávia, Coimbra, Coimbra Editora, 2009;

CALADO, António Marcos Ferreira, *Legalidade e Oportunidade na Investigação Criminal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009;

CANOTILHO, José Gomes / MOREIRA, Vital Martins, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007;

COSTA, José de Faria, "As Relações entre o Ministério Público e a Polícia: a Experiência Portuguesa", *in Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. LXX;

DIAS, Augusto Silva / RAMOS, Vânia Costa, *O Direito À Não Auto-Incriminação (Nemo Tenetur se Ipsum Accusare) No Processo Penal e Contra-Ordenacional Português*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009;

DIAS, Augusto Silva / PEREIRA, Rui Soares, *Sobre a Validade de Procedimentos Administrativos Prévios ao Inquérito e de Fases Administrativas Preliminares no Processo Penal*, Coimbra, Edições Almedina, S.A., 2018;

DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Processual Penal (Clássicos Jurídicos)*, Coimbra, Coimbra Editora, 1.ª reimpressão, 2004;

MESQUITA, Paulo Dá, "A utilizabilidade probatória no julgamento das declarações processuais anteriores do arguido e a revisão de 2013 ao Código de Processo Penal", *in As alterações de 2013 aos Código Penal e de Processo Penal: uma Reforma "Cirúrgica"?*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014;

MOUTINHO, José Lobo, *Arguido e Imputado no Processo Penal Português*, Universidade Católica Editora, 2000;

RODRIGUES, Anabela, "A defesa do Arguido: uma garantia constitucional em perigo no 'admirável mundo novo'", *in Revista Portuguesa de Ciência Criminal,* 2002;

SANTOS, Cláudia, *O Direito Processual Português em Mudança. Rupturas e Continuidades,* Coimbra, Edições Almedina, S.A., 2020;

SANTOS, Gil Moreira dos, *Princípios e Prática Processual Penal,* Coimbra, Coimbra Editora, 2014;

SANTOS, Manuel Simas / LEAL-HENRIQUES, Manuel / SANTOS, João Simas, *Noções de Processo Penal*, Lisboa, 2010;

SILVA, Germano Marques, *Direito Processual Penal Português – Do Procedimento (Marcha do Processo)*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2015;

SOARES, Paulo, Meio*s de Obtenção de Prova no Âmbito das Medidas Cautelares e de Polícia*, 2.ª edição, Almedina, Coimbra 2017

VALENTE, Manuel Guedes, *Teoria Geral do Direito Policial*, 5.ª edição, Almedina, Coimbra, 2017.

Prevenção, Policiamento e Segurança - Implicações nos Direitos Humanos
p.057- p.068

A "DESPROCESSUALIZAÇÃO" DO PROCESSO PENAL

CONTEMPORANEIDADES, PERIGOS E PARADIGMAS

***Flávia Noversa Loureiro*[1]**

Sumário: 1. Apresentação do tema; 2. A prevenção e a repressão do crime: do paradigma de estanquicidade à fluidificação de fronteiras; 3. Outros elementos: distintas transformações, idênticas consequências; 4. Reflexão final: desafios da moderna configuração do processo penal.

1. Apresentação do tema

Há já mais de uma década, num outro Congresso de enorme relevo que igualmente se sediou na Escola de Direito da Universidade do Minho, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal[2], tivemos oportunidade de fazer uma reflexão que, estes anos passados, parece-nos fazer ainda mais sentido e dar talvez o mote perfeito para o que aqui queremos hoje discutir. À altura, utilizando como pano de fundo o filme *Minority Report* de Steven Spielberg, trouxemos à colação a cidade de Washington DC no ano de 2054 retratada na película, onde a luta contra o crime havia atingido a perfeição, tendo-o aniquilado com-

[1] Professora Auxiliar na Escola de Direito da Universidade do Minho. Investigadora Integrada do JusGov – *Justice Centre for Justice and Governance*.

[2] Referimo-nos ao Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal português, que decorreu na Escola de Direito em 2006 e 2007.

pletamente. Através dos mais sofisticados meios técnicos e tecnológicos, e com a ajuda quimérica de um conjunto de seres com capacidades precognitivas, o Departamento de Pré-Crime obtém a informação de que certo crime vai ser praticado e de quem serão os seus agentes e vítimas, atuando preventivamente de modo a evitar a execução do delito[3].

O quadro é, na verdade, bastante sedutor e corresponde, como certamente ninguém negará, a um dos maiores anseios da generalidade dos indivíduos e de todas as comunidades organizadas: conseguir atuar preventivamente sobre a possibilidade de cometimento de crimes, de modo a reduzi-la significativamente, de preferência até ao (imaginário) aniquilamento. As hipóteses que naquela película se colocam oferecem, como quase sempre sucede, um conjunto vasto de caminhos de reflexão, seja sobre a permanente questão do ser humano e da sua relação com o crime, seja sobre o progresso científico e tecnológico e sua repercussão na atuação do Estado frente aos seus cidadãos, seja sobre a (re)configuração da diversidade da intervenção policial nos momentos em que previne o cometimento de crimes e naqueles em que investiga factos já ocorridos.

Remetem-nos, portanto, estas questões – e a imagem que imediatamente nos assomou daquele filme – para a discussão que está na base deste Congresso e para as relações necessariamente implicativas que se estabelecem entre os seus diferentes vetores: prevenção, policiamento e segurança e respetivas consequências nos direitos humanos.

Assim, debruçar-nos-emos um pouco nesta reflexão sobre distintas dimensões do relacionamento que se estabelece hoje entre as variáveis que aqui se elegeram como centrais e que demonstram, segundo cremos, a complexificação da vida comunitária atual e, consequentemente, o acréscimo de tensão que tem vindo a colocar sobre os instrumentos de prevenção e repressão da criminalidade.

2. A prevenção e a repressão do crime: do paradigma de estanquicidade à fluidificação de fronteiras

A prevenção e a repressão da criminalidade são, na realidade, traves-mestras do discurso próprio das ciências criminais, como um todo, e, muito especificamente, verdadeiros conceitos operativos no direito penal, no direito processual penal, no direito de execução de penas, na criminologia, bem como no

[3] Cf. Flávia Noversa Loureiro, "A (i)mutabilidade do paradigma processual penal respeitante aos direitos fundamentais em pleno século XXI", in *Que Futuro para o Direito Processual Penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pp. 269-289.

direito policial[4]. Apresentando-se muitas vezes como verso e reverso da mesma moeda, a verdade é que prevenção e repressão criminais são – têm sido – indiscutivelmente distintas, quer cronologicamente, quer principiologicamente, quer materialmente.

De facto, e muito embora estas realidades possuam, na realidade, contornos um pouco nebulosos, sobretudo quando falamos de prevenção criminal, a verdade é que as temos vindo a entender como atividades diferenciadas, até opostas em certa medida[5], (tendencialmente) estanques, bem delimitadas do ponto de vista dogmático e estruturalmente distintas. De um lado, estamos perante uma atuação ampla, que parte de um mais genérico dever/ tarefa do Estado de promover a prevenção de crimes futuros como pedra angular da segurança, passa pelas concretas medidas de policiamento com vista à prevenção de crimes[6], e desagua na função preventiva (geral e especial) desempenhada pelas penas[7]. De outro, em fase temporalmente distanciada e diversa do ponto de vista legal e operativo, temos a atividade de investigação de criminalidade já ocorrida, visando o apuramento dos factos, a recolha de provas e o devido processo criminal.

A distinção entre prevenção e repressão da criminalidade, assente nesta conceção funcional díspar de uma e outra, resultou sempre, como bem sabemos, em configurações igualmente diversas acerca dos poderes, atribuições e competências de que as entidades envolvidas num e noutro momento usufruem. Não será necessário aprofundar aqui exemplos que o pretendam demonstrar e que, de há muito, a doutrina e a jurisprudência juscriminal vêm trabalhando: veja-se, de modo apenas indicativo, o entendimento que tem dominado no que tange com a utilização de meios ou instrumentos violadores do direito à integridade física, por exemplo, quando esteja em causa a prevenção de um delito que se projeta vir a acontecer num futuro muito próximo ou quando, por outro lado, diga já respeito à investigação de um delito passado.

---

[4] Não recusamos, naturalmente, que estes conceitos possam ser também relevantes noutros contextos, jurídicos ou meta-jurídicos, mas é este certamente o seu domínio central e aquele em que pretendemos mover-nos.

[5] Nas palavras de José Ferreira de Oliveira, *As políticas de segurança e os modelos de policiamento. A emergência do policiamento proximidade*, Coimbra: Almedina, 2006, "a prevenção define-se, essencialmente, por oposição à repressão" (p. 79).

[6] Aquilo a que poderemos chamar "prevenção criminal *stricto sensu*", na linha do sustentado por J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume II,* Coimbra: Coimbra Editora, 2010 (4.ª ed.), p. 861; e por Manuel Monteiro Guedes Valente, *Teoria Geral do Direito Policial*, Coimbra: Almedina 2014 (4.ª ed.), pp. 116 e ss., e, em especial, *Do Ministério Público e da Polícia. Prevenção Criminal e Acção Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*, Lisboa: UCE, 2013, pp. 299 e ss.

[7] Na verdade, aquilo a alguma doutrina designa como conceção tripartida da prevenção criminal: prevenção primária, secundária e terciária. Cf., por todos, Antonio García-Pablos de Molina, *Tratado de Criminología*, Valencia: Tirant lo blanch, 2009 (4.ª ed.), pp. 901 e ss.

E muito embora tenha a polícia, num e noutro caso, um papel chave a desempenhar, a verdade é que de há muito se distingue – ainda que não sem algumas tergiversações ou dificuldades – a sua atuação enquanto polícia administrativa daquela em que assume já o papel de órgão de polícia criminal. De modo sintético, para o que aqui nos interessa, se são indiscutíveis as relações estreitas e implicativas que se estabelecem entre a prevenção e a repressão criminais, é também inquestionável que as duas sempre foram consideradas como realidades epistemologicamente apartadas e ontologicamente diversas.

Parece-nos, todavia, que este estado de coisas está hoje descaraterizado e que as fronteiras entre as duas atividades têm vindo a desvanecer-se. A constatação pode parecer quase banal a quem se vai dedicando às ciências jurídico-criminais e porventura até desejada para aqueles que enfrentam as tarefas próprias do quotidiano policial, mas apresenta-se-nos, a nós, como merecedora de reflexão bem mais aprofundada, pois que essa é uma realidade que cremos preocupante a diferentes níveis.

De entre esses, aquele que hoje nos ocupa nesta sede é o fenómeno a que podemos chamar, segundo julgamos, de «desprocessualização» do processo penal[8]. Queremos com isso significar, como se verá nas linhas que se seguem e onde procuraremos explicitar algumas das suas marcas características, o movimento de tendencial e progressiva retirada do âmbito do processo penal de um conjunto de atividades, poderes ou competências que sempre o caraterizaram enquanto tal e a sua deslocalização para outros domínios. Em particular, como melhor detalharemos, focaremos a nossa atenção no recentramento das preocupações comunitárias (ou das políticas públicas?[9]) na segurança e na relação que essa naturalmente estabelece com o policiamento e (um certo tipo de) prevenção.

Vejamos, então, ainda que de modo tópico, quais são as principais questões que nos merecem atenção, à luz do tema que nos reúne.

Em primeiro lugar, um conjunto de fenómenos a que poderemos chamar – ainda que talvez não de modo exato – de antecipação da intervenção processual

[8] A expressão é utilizada com «liberdade literária», já que não desconhecemos que, pelo menos em certo sentido, não se pode falar em «desprocessualização» do processo, já que, ao menos formalmente, só aquilo que está no processo é do processo. Substancialmente, todavia, já não cremos ser assim. Há um conjunto de atos e procedimentos que, pela sua natureza, por serem particularmente limitadores de direitos, liberdades e garantias, por entrarem de forma particularmente incisiva na esfera dos cidadãos, só ao processo penal devem caber. É, naturalmente, sobretudo sobre estes últimos que nos debruçaremos no presente texto.

[9] Em boa verdade, julgamos que tem razão de ser esta dúvida, pois que nos parece difícil aceitar, sem mais, que é a sociedade quem tem vindo a exigir este movimento de recentramento na segurança, ao menos com o pendor que ele vem assumindo. Para uma aproximação ao problema, cf. o que dissemos já em Flávia Noversa Loureiro, "A segurança e o direito penal: os modelos de intervenção penal entre a mudança e a rutura", in *Estudos em Homenagem ao Professor Heinrich Ewald Hörster*, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 1241-1257.

penal. Falamos, na verdade, da deslocação da atividade de deteção, investigação e recolha de prova para um momento prévio às fases processuais, para fora do processo penal propriamente dito. Bem sabemos todos, na verdade, a importância crucial que hoje assume a recolha de dados e informações para a prevenção de delitos e/ou para a segurança pública, nacional e internacional[10]. Informações que se obtêm, nos nossos dias, através de uma miríade de instrumentos, públicos e privados, que muitas vezes são conseguidas de modo oculto ou não explícito (ou seja, sem que o indivíduo ou conjunto de indivíduos a respeito dos quais os dados estão a ser recolhidos saibam que isso está a suceder), sob o argumento de ser essencial para a garantia da segurança comunitária (cidadã[11]) contra ameaças indistintas ou potenciais, bem como para a eventual prevenção de crimes futuros[12]. Mas, sobretudo, informações que são depois conduzidas ao processo criminal, quando este venha efetivamente a existir em momento posterior.

Constituindo, em muitas aceções, uma verdadeira mudança de paradigma no que diz respeito à recolha e troca de informações – sobretudo quando nos alçamos a nível internacional –, a verdade é que esta prática suscita algumas dificuldades e problemas que se nos afiguram de relevo[13]. Por um lado, parece-nos ser importante refletir sobre a diferença entre a recolha de informações genérica, diríamos sistémica, que tem como objetivo o delineamento de estratégias, de grandes modelos de intervenção, e aquela que visa cidadãos individuais, como forma de coleta de dados que podem ser relevantes para a prevenção (?) e, sobretudo, para posterior prova de determinados crimes (ou seja, como mera

---

[10] Muitos têm sido aqueles que se tem debruçado sobre estas matérias. Para um panorama breve sobre os vários sistemas de informações existentes, cf. Jorge Silva Carvalho, "Modelos de Sistemas de Informações: Cooperação entre Sistemas de Informações (Apontamentos para apoio)", in *Estudos de Direito e Segurança, Volume I,* Coimbra: Almedina, 2015, pp. 193-243. A propósito do sistema nacional, cf. Arménio Marques Ferreira, "O Sistema de Informações da República Portuguesa", in *Estudos de Direito e Segurança, Volume I,* Coimbra: Almedina, 2015, pp.67-94

[11] Alguns países têm vindo a preferir esta designação, falando antes em segurança cidadã. Veja-se, como exemplo, o que sucede em Espanha, onde há mesmo uma lei denominada "*ley de protección de la seguridad ciudadana*" (Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo), ao abrigo da qual se restringe uma plêiade de direitos e liberdades individuais e coletivos.

[12] Não estamos a falar, como se compreende, apenas de informações em sentido técnico (*intelligence*), como tal qualificadas, mas antes de todos os instrumentos que permitem a obtenção, recolha, armazenamento e troca de informações, com relevância presente ou futura. Veja-se, por exemplo, o que se passou com o *Passenger Name Record* – cf. Flávia Noversa Loureiro, "A pós-verdade e a reconfiguração da tensão dialética do direito processual penal", in *O alcance dos direitos humanos nos Estados Lusófonos*, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017, pp. 203-220.

[13] Ver, por exemplo, as considerações de José António Santos Cabral, "Prova directa e indirecta", in *Da prova indireta ou por indícios* [em linha], Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2020 [consult. 15 jul. 2021]. Disponível em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/penal/eb_ProvaIndireta2020.pdf

hipótese, uma coisa é saber que, todos os dias, 5.000 pessoas viajam do ponto A para o ponto B, outra, profundamente distinta, é saber quem são, concreta e especificamente, as pessoas que fazem essa viagem). Por outro lado, ainda que em estreita relação com este, cremos ser também de muito relevo a distinção entre a recolha de dados e informações sobre suspeitos ou pessoas de interesse e a recolha destes elementos sobre todos os cidadãos, genericamente, ou sobre algum tipo ou categoria de cidadãos, que pertençam a certo grupo ou pratiquem certas atividades (uma vez mais, tentando ser plástica, não se nos afigura comparável a obtenção de informações sobre a pessoa X, que foi identificada como suspeita de um crime supostamente ocorrido em determinado local, e a aquisição de tais dados quanto a todas as pessoas que frequentem esse mesmo espaço).

De facto, estas diferenciações parecem-nos nucleares a diversos graus. Desde logo, em termos de legitimação da intervenção estatal nos diferentes momentos. Não se nos afigura curial – como certamente não se afigurará a ninguém – que possa sustentar-se que deverão ser aplicados os mesmos critérios legitimadores a uma recolha de dados genérica e a uma recolha de dados específica. Seguramente esta segunda, por ser muito mais invasiva, por colocar em causa diversos direitos fundamentais dos cidadãos envolvidos, exigirá que nos perguntemos acerca das circunstâncias que poderão justificar a sua legitimidade num Estado de Direito democrático. Em que medida, em que hipóteses, para proteger que bens ou direitos, deveremos admitir que o Estado use uma «técnica de arrasto» para obter informações que dizem respeito a um conjunto de cidadãos (potencialmente a todos)? Será, de facto, equiparável – como cada vez mais parece suceder - a atividade de coletar informações sobre um suspeito ou uma pessoa de interesse e sobre um cidadão indistinto, que não representa nenhum interesse específico para uma questão criminal?

Depois, em termos de disponibilidade de instrumentário operativo[14]. Ou seja, descemos já um degrau após as questões de legitimação, para nos interrogarmos sobre os mecanismos que poderemos utilizar naquelas distintas circunstâncias. Mesmo que aceitemos, portanto, que o Estado pode, em determinadas hipóteses, sujeitar os seus cidadãos a um determinado nível de vigilância e coleta de dados, os instrumentos permitidos serão os mesmos? Atribuiremos o mesmo poder de intervenção às polícias e forças de segurança num e noutro caso? Também aqui a resposta só nos parece poder ser negativa, sob pena, mais não fosse, de assimilarmos ambos os casos. Ainda assim, desta afirmação de princípio até

[14] Para a colocação de alguns desses problemas (que são em cada vez maior número), cf., *v.g.*, Frederico Pelluci, "A atuação dos agentes encobertos e infiltrados nos canais abertos e fechados de comunicação em ambiente informático-digital", in *Novos Desafios da Prova Penal*, Coimbra: Almedina, 2020, pp. 235-276; ou Flávia Noversa Loureiro, "The spoken word, the written word and the digital word – discursive discontinuities and change of legal canons", in *Legal Challenges in The New Digital Age*, Leiden: Koninklijke Brill NV, 2021, pp. 253-263.

à concretude dos meios e métodos que podem ser utilizados dista um longo caminho.

Por fim, e para o que aqui nos interessa com relevo particular, em termos de utilização posterior e comunicabilidade dos dados recolhidos[15]. Efetivamente, se os problemas acima identificados são, em si próprios, merecedores de ponderação autónoma (isto é, mesmo que o ciclo de vida dos dados e informações recolhidas se esgotasse – possível fosse isso – nos atos de prevenção a que proclamadamente dizem respeito), adensam-se de modo significativo as nossas dúvidas quando, como é comum, se pretende depois transferir esses elementos para os processos-crime que eventualmente venham a resultar de factos praticados por pessoas alvo de uma tal recolha de informações. Ou seja, se falamos de prevenção, se falamos de policiamento prévio (e preditivo[16]), de segurança comunitária *pre* e *praeter* crime, em que medida uma tal atividade deve esgotar-se em si própria ou devem – e podem – os elementos assim recolhidos ser utilizados em eventuais processos penais posteriores (ainda, portanto, que não tenham obedecido às regras de recolha de prova vigentes no processo penal)?

A pergunta encerra uma das maiores dificuldades que a matéria enfrenta, pois que, mesmo para aqueles que aceitem, de modo pacífico, que a vigilância de cidadãos é uma realidade inescapável do nosso tempo e que a decorrente recolha de dados se constitui como uma relevante fonte de informação para o delineamento de diversos tipos de políticas públicas e de modelos de intervenção das forças policiais e de segurança, não será tão simples dar o passo seguinte e afirmar que esses dados, recolhidos fora de um legítimo processo-crime, sem respeito pelas exigências próprias desta ramo do direito, possam depois valer como prova contra o arguido. Naturalmente, a questão não se coloca apenas aqui – tem já vindo a impor-se, na verdade, com acutilância, quanto a outros domínios –, mas assume contornos de profunda inquietação neste caso pois que, no limite, todos os cidadãos podem ser alvo de atividades de recolha de informações deste jaez e, em consequência, ver transportados para eventuais processos

---

[15] Cf., por exemplo, Jasmine Souto Lavrador, "Benefícios da coleta e armazenamento de evidências eletrônicas disponíveis na internet através da tecnologia *blockchain* em comparação com as provas tradicionalmente disponíveis aos particulares em Portugal", in *Novos Desafios da Prova Penal*, Coimbra: Almedina, 2020, pp. 339-368.

[16] Estamos, de facto, a deslocar-nos para um novo formato de policiamento que, reunindo as informações provindas dos mais diversos tipos de fontes, aposta agora na predição da criminalidade, nomeadamente com o apoio de instrumentos de inteligência artificial. Cf. as reflexões de Nádia Carina Alberto Dias, *Algoritmos e Big Data a partir do sistema de Justiça Criminal Português: contributos para uma justiça automatizada***,** Dissertação de Mestrado em Direito Judiciário, Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2019.

sancionatórios tais dados, agora considerados como prova dos factos que lhes venham imputados.

Um controlo orwelliano, como muitos apontaram já, que não suscita apenas as consabidas questões de proteção de vida privada e demais direitos de reserva do ser humano, mas que parece pretender avançar agora, dinamicamente, para a aglutinação de alguns dos pilares fundamentais do processo penal democrático: o princípio da presunção de inocência, o direito de não autoincriminação, o princípio do contraditório, o princípio da vinculação ao fim, entre outros – todos cimento sobre o qual se constrói o direito de defesa do arguido.

3. Outros elementos: distintas transformações, idênticas consequências

As considerações que muito brevemente vimos de fazer – mais de modo problemático do que buscando nesta sede as respostas ou as propostas de respostas que para elas podem ser encontradas – não podem ser lidas isoladamente, como se este fosse apenas um caractere da complexa realidade em que vivemos, mas devem antes ser analisadas, em nossa opinião, em articulação com um conjunto de outras marcas que vêm ganhando terreno no processo criminal dos Estados de Direito contemporâneos.

De um turno, não deixa de ser para nós assinalável o movimento de tendencial descaracterização do processo penal e das suas fases que se vem implementado ao longo dos últimos anos. Os sintomas deste fenómeno não são aqui trabalháveis em profundidade, mas estão desde logo ligados a alguma diluição das margens de cada fase processual e dos respetivos atos típicos. Assim, não temos apenas assistido à referida deslocação de poderes típicos do inquérito para momentos prévios (a discussão sobre uma eventual fase pré-processual volta a ganhar relevo nos nossos dias[17]), mas igualmente à discutível repartição do poder de decisão sobre alguns dos seus atos principais entre o Ministério Público e o juiz de instrução (pense-se no decretamento e levantamento do segredo de justiça[18] ou na aplicação ao arguido de medida de coação mais grave do que

[17] Ver Paulo de Sousa Mendes, *Lições de Direito Processual Penal*, Coimbra: Almedina, 2015, pp. 57 e ss.

[18] Nos termos do art. 86.º do Código de Processo Penal, pós revisão operada pela lei n.º 48/2007, de 29 de agosto, que atribui ao juiz de instrução o poder final de decisão sobre o segredo de justiça em inquérito. Sobre esta matéria, cf., por todos, Mário Ferreira Monte, *Segredo e Publicidade na Justiça Penal*, Coimbra: Almedina, 2018, em especial pp. 211 e ss.

a promovida pelo Ministério Público[19]), como que esvaziando, a montante e a jusante, esta fase crucial para a construção do processo.

Mas não apenas a fase processual inicial tem sentido estes ventos de mudança, já que também o julgamento – momento fundamental de todo o processo – tem vindo a sofrer modificações e constrangimentos que cremos deverem ser aquilatados por estarem a gerar (dolosamente?) uma crescente desimportância desta fase rainha. Veja-se, a título de exemplo, o que tem vindo a suceder com a crescente deslocalização dos momentos de produção de prova e respetivo contraditório para fora desta fase (alargamento da utilização do instrumento excecional de declarações para memória futura[20], desnecessidade de apresentação e discussão em julgamento de prova documental junta aos autos[21], leitura de declarações anteriores ao julgamento[22]), bem como pelo estreitamento da efetiva possibilidade de contraditoriedade quando a prova junta aos autos foi produzida fora do processo, de acordo com outras regras procedimentais necessariamente distintas das processuais penais, nomeadamente no que diz respeito à colaboração do agente e sua não autoincriminação, e depois «importada» para o processo-crime.

Este último aspeto, aliás, interliga-se com um dos outros fenómenos que, quanto a nós, têm vindo a colocar sob pressão o processo penal. Falamos, necessariamente, dos problemas de comunicabilidade ou intercomunicabilidade probatória, como têm vindo a ser designados: aqueles casos, cada vez mais largos, em que os factos apurados e as provas recolhidas fora do processo criminal, num procedimento de outra natureza (disciplinar, administrativa, fiscal ou contraordenacional, por exemplo) são «internalizados» pelo processo penal, dando

---

[19] Nos termos do art. 194.º, n.º 2, do mesmo diploma, que permite a aplicação, durante o inquérito, de medida de coação mais grave, quanto à sua natureza, medida ou modalidade de execução, do que a requerida pela Ministério Público, desde que com fundamento das alíneas a) e c) do art. 204.º (fuga ou perigo de fuga; perigo, em razão da natureza e das circunstâncias do crime ou da personalidade do arguido, de que este continue a atividade criminosa ou perturbe gravemente a paz e a tranquilidade públicas).

[20] Cf., em particular, o art. 271.º do Código de Processo Penal. Ver, a propósito, AA.VV., *Declarações para memória futura. Enquadramento Jurídico, Prática e Gestão Processual. Prova em processo penal: Exame ou perícia? Respetivo valor probatório. Enquadramento jurídico, prática e gestão processual,* [em linha], Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2020 [consult. 20 jul. 2021]. Disponível em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/penal/eb_Declaracoes_e_Prova.pdf

[21] Demonstram aqui especial relevo um conjunto de decisões jurisprudenciais que têm vindo a alargar os casos de não obrigatoriedade de leitura de prova documental junta aos autos. Cf., desde logo, o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 87/99 (Diário da República, Série II de 1-07-1999) ou, mais recentemente, o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 8/2017 (Diário da República n.º 224/2017, Série I de 2017-11-21).

[22] A propósito ver, por todos, José Manuel Damião da Cunha, "O regime processual de leitura de declarações na audiência de julgamento (arts. 356.º e 357.º do CPP)", *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, n.º 7, Fasc. 3.º, Julho-Setembro de 1997, pp. 403-443.

origem à imputação de crimes baseados naqueles factos e cuja demonstração será feita pelas provas obtidas naqueles procedimentos, validadas como processualmente legítimas e relevantes.

Este mecanismo é tanto mais pernicioso, como se sabe, quanto tais provas foram usualmente obtidas através de exigências feitas à luz do dever de colaboração dos particulares com a Administração (a Autoridade Tributária, uma entidade supervisora, *etc.*) e não poderiam, por isso, na generalidade dos casos, ter sido obtidas no quadro do processo penal vigente. Ainda assim, porém, parte da doutrina e da jurisprudência – embora com *nuances* distintas[23] – têm aceitado esta prova em sede de processo penal, desconsiderando, em nosso entender, que assim se esvazia uma vez mais, de facto, o direito de defesa do arguido.

A estas linhas de força uma outra se associa, em estreita correlação com o que acabámos de anotar: a disseminação de poderes tipicamente criminais por outras entidades (sobretudo administrativas), que clamam progressivamente por um apetrechamento mais incisivo, mais musculado, mais limitador de direitos, liberdades e garantias. E se algumas delas desempenham, no momento dessa intervenção, papel de órgão de polícia criminal no seu específico âmbito de atuação (solução que, por si só, também não se nos afigura inócua), a verdade é que outras o não fazem. Temos vindo a assistir a esta tendência em diversos domínios e sob aparências múltiplas, mas julgamos que nos bastará citar como exemplo o que sucedeu com a Autoridade da Concorrência e com o reconhecimento legal de poderes de busca, nomeadamente no domicílio dos cidadãos[24], e, mais recentemente, com a proposta de acesso a telemóveis ou computadores, por exemplo[25].

Falamos dos mais intrusivos dos métodos de obtenção de prova que o nosso ordenamento jurídico conhece, que restringem bens tão significativos que o próprio legislador constitucional entendeu dever pronunciar-se a respeito, mas que, no caso, podem ser utilizados por uma autoridade administrativa para investigação de factos suscetíveis de gerar (mero) ilícito contraordenacional.

---

23 Veja-se, a propósito, a posição que o Tribunal Constitucional assumiu, primeiro no acórdão n.º 340/2013 (Diário da República n.º 218/2013, Série II de 2013-11-1) e, depois, no acórdão n.º 298/2019 (Diário da República n.º 134/2019, Série II de 2019-07-16), sobre a utilização em processo-crime da prova obtida em procedimento inspetivo tributário.

24 Nos termos do art. 18.º do Regime Jurídico da Concorrência (lei n.º 19/2012, de 8 de maio). A este propósito tivemos já ocasião de refletir especificamente em Flávia Noversa Loureiro, "Os poderes de investigação nas contraordenações concorrenciais – ou a 'criminalização' do direito administrativo sancionatório", *Scientia Iuridica*, maio/agosto 2017, tomo LXVI, n.º 344, pp. 227-242.

25 Cf. a proposta de alteração ao Regime Jurídico da Concorrência apresentada pela Autoridade da Concorrência, para transposição da Diretiva ECN+, entretanto levada a consulta pública: http://www.concorrencia.pt/vPT/Noticias_Eventos/ConsultasPublicas/Documents/Transposição%20Diretiva%20ECN+%20--%20Alterações%20LdC%20-%20Consulta%20Pública.pdf

4. Reflexão final: desafios da moderna configuração do processo penal

Julgamos ser, pois, incontestável, à luz dos aspetos que trouxemos à colação ao longo deste texto, que a configuração do processo penal do nosso tempo tem vindo a sofrer modificações sérias, algumas delas bem mais profundas do que uma primeira aproximação à realidade legislativa poderia deixar intuir. A renovada importância reconhecida à prevenção, os novos métodos de policiamento, as exigências que se vêm impondo por força da segurança, parecem exigir-nos a todos uma reflexão mais aprofundada sobre o que aqui está causa e o que o futuro nos reserva.

Sem pretensões de fazer nesta sede esse caminho, quisemos apenas lançar algumas pedras a partir das quais ele pode construir-se e deixar um conjunto de inquietações quanto ao rumo que devemos seguir. Assim, parece-nos que a realidade que hoje enfrentamos nos coloca uma série de desafios que, enquanto cultores das ciências criminais, não poderemos alijar.

O primeiro deles, como sempre, há de passar pela análise dos conceitos de trabalho e sua eventual redefinição (saber o que é prevenção, o que entendemos por segurança, ou que pretendemos com o policiamento), ajustando os quadros legais existentes.

Depois disso, exigir-se-á uma clara definição dos instrumentos permitidos e proibidos em cada uma das atividades, com a ponderação devida dos bens e interesses em jogo, e a adoção de uma solução que seja consentânea com a escala de valores e os princípios que pautam o nosso ordenamento jurídico.

Em terceiro lugar, e necessariamente, a recolocação do problema do processo penal enquanto local onde, por excelência, os cidadãos podem defender-se de factos que lhes são imputados, de acordo com um catálogo de direitos constitucional e legalmente garantidos, e o enfrentamento da questão de saber se há necessidade de reformular este catálogo, adaptando-o a novas realidades, de o abandonar, ou de o reforçar e fazer cumprir. E fazê-lo sempre tendo bem presente que a opção que se adote diz muito sobre o percurso que, enquanto sociedade, queremos trilhar.

Bibliografia citada

AA.VV., *Declarações para memória futura. Enquadramento Jurídico, Práticas e Gestão Processual. Prova em processo penal: Exame ou perícia? Respetivo valor probatório. Enquadramento jurídico, prática e gestão processual,* [em linha], Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2020 [consult. 20 jul. 2021]: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/penal/eb_Declaracoes_e_Prova.pdf

Antonio García-Pablos de Molina, *Tratado de Criminología*, Valencia: Tirant lo blanch, 2009 (4.ª ed.).

Arménio Marques Ferreira, "O Sistema de Informações da República Portuguesa", in *Estudos de Direito e Segurança, Volume I,* Coimbra: Almedina, 2015, pp.67-94.

Flávia Noversa Loureiro, "A pós-verdade e a reconfiguração da tensão dialética do direito processual penal", in *O alcance dos direitos humanos nos Estados Lusófonos*, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017, pp. 203-220.

Flávia Noversa Loureiro, "A segurança e o direito penal: os modelos de intervenção penal entre a mudança e a rutura", in *Estudos em Homenagem ao Professor Heinrich Ewald Hörster*, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 1241-1257.

Flávia Noversa Loureiro, "A (i)mutabilidade do paradigma processual penal respeitante aos direitos fundamentais em pleno século XXI", in *Que Futuro para o Direito Processual Penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pp. 269-289.

Flávia Noversa Loureiro, "Os poderes de investigação nas contraordenações concorrenciais – ou a 'criminalização' do direito administrativo sancionatório", *Scientia Iuridica*, maio/agosto 2017, tomo LXVI, n.º 344, pp. 227-242.

Flávia Noversa Loureiro, "The spoken word, the written word and the digital word – discursive discontinuities and change of legal canons", in *Legal Challenges in The New Digital Age*, Leiden: Koninklijke Brill NV, 2021, pp. 253-263.

Frederico Pelluci, "A atuação dos agentes encobertos e infiltrados nos canais abertos e fechados de comunicação em ambiente informático-digital", in *Novos Desafios da Prova Penal*, Coimbra: Almedina, 2020, pp. 235-276.

J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume II,* Coimbra: Coimbra Editora, 2010 (4.ª ed.).

Jasmine Souto Lavrador, "Benefícios da coleta e armazenamento de evidências eletrônicas disponíveis na internet através da tecnologia *blockchain* em comparação com as provas tradicionalmente disponíveis aos particulares em Portugal", in *Novos Desafios da Prova Penal*, Coimbra: Almedina, 2020, pp. 339-368.

Jorge Silva Carvalho, "Modelos de Sistemas de Informações: Cooperação entre Sistemas de Informações (Apontamentos para apoio)", in *Estudos de Direito e Segurança, Volume I,* Coimbra: Almedina, 2015, pp. 193-243.

José António Santos Cabral, "Prova directa e indirecta", in *Da prova indireta ou por indícios* [em linha], Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2020 [consult. 15 jul. 2021]: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/penal/eb_ProvaIndireta2020.pdf

José Ferreira de Oliveira, *As políticas de segurança e os modelos de policiamento. A emergência do policiamento proximidade*, Coimbra: Almedina, 2006,

José Manuel Damião da Cunha, "O regime processual de leitura de declarações na audiência de julgamento (arts. 356.º e 357.º do CPP)", *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, n.º 7, Fasc. 3.º, Julho-Setembro de 1997, pp. 403-443.

Manuel Monteiro Guedes Valente, *Do Ministério Público e da Polícia. Prevenção Criminal e Acção Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*, Lisboa: UCE, 2013.

Manuel Monteiro Guedes Valente, *Teoria Geral do Direito Policial*, Coimbra: Almedina 2014 (4.ª ed.).

Mário Ferreira Monte, *Segredo e Publicidade na Justiça Penal*, Coimbra: Almedina, 2018.

Nádia Carina Alberto Dias, *Algoritmos e Big Data a partir do sistema de Justiça Criminal Português: contributos para uma justiça automatizada***,** Dissertação de Mestrado em Direito Judiciário, Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2019.

Paulo de Sousa Mendes, *Lições de Direito Processual Penal*, Coimbra: Almedina, 2015.

AS MEDIDAS DE COAÇÃO ENTRE A PREVENÇÃO E A SEGURANÇA

EM ESPECIAL, O CASO DA SUSPENSÃO DE EXERCÍCIO DE FUNÇÃO

Luís Gonçalves Lira[1]

Sumário: 1. Introdução da problemática: para que servem as medidas de coação, nomeadamente, a sua relação com a prevenção e segurança; 2. A medida de coação de suspensão de exercício de função; 3. A pena acessória de proibição de exercício de função; 4. Os efeitos laborais da medida de coação de suspensão de exercício de função; 5. A compatibilização da medida de coação de proibição de frequência das instalações da entidade empregadora com o efetivo exercício da atividade laboral.

1. Introdução da problemática: para que servem as medidas de coação, nomeadamente, a sua relação com a prevenção e segurança

Começar por dizer que, as medidas de coação são medidas processuais que, condicionando a liberdade do arguido, tendem a garantir a contactabilidade do mesmo, a não repetição da atividade criminosa e a produção de certos efeitos processuais. Só aos arguidos podem ser impostas.

[1] Assistente Convidado na Escola de Direito da Universidade do Minho; Advogado.

A aplicação de qualquer medida de coação deve ser proporcional, adequada à situação processual concreta.

As medidas de coação que temos no nosso ordenamento jurídico são: termo de identidade e residência; caução; obrigação de apresentação periódica; suspensão do exercício de funções, de profissão e de direitos; proibição e imposição de condutas; obrigação de permanência na habitação e prisão preventiva. Tais medidas, com exceção da primeira, só podem ser aplicadas por juiz.

Assim, percebemos então que as medidas de coação estão intimamente ligadas com uma ideia de prevenção, dado o seu cariz cautelar, que permite a compressão de direitos dos cidadãos, sem que haja, ainda, uma condenação.

Está, por isso, também diretamente relacionada com a segurança, da comunidade em geral – para que o arguido não perturbe a ordem e tranquilidade públicas – e do processo penal em especial – impedindo que haja uma obstrução na investigação, designadamente através da destruição de provas.

Resta perceber até que ponto é que a segurança é diminuta e a prevenção é exacerbada ou… vice-versa?

Ora, nos termos do art. 204.º do CPP, a aplicação de uma medida de coação depende da verificação de algum dos seguintes requisitos:

a "Fuga ou perigo de fuga;
b Perigo de perturbação do decurso do inquérito ou da instrução do processo e, nomeadamente, perigo para a aquisição, conservação ou veracidade da prova; ou
c Perigo, em razão da natureza e das circunstâncias do crime ou da personalidade do arguido, de que este continue a atividade criminosa ou perturbe gravemente a ordem e a tranquilidade públicas"

com exceção da medida de coação de termo de identidade e residência, em que não é necessário que se verifique este circunstancialismo, sendo esta medida totalmente residual (e aplicável a todos aqueles que sejam constituídos arguidos), e é cumulável com qualquer outra medida de coação.

Em suma, podemos dizer que nas medidas de coação há então uma ideia de prevenção, que pode ser consolidada na criação de um travão à alegada atividade criminosa propriamente dita ou então na criação de uma barreira à perturbação da investigação criminal que se inicia, bem como impedindo-se que o arguido possa fugir, em virtude do conhecimento das atividades de investigação.

Importa, contudo, perceber até que ponto a "prevenção" excede o seu limite, por virtude de criar efeitos colaterais na vida de um cidadão, ora arguido no dito processo penal. Valerá mais uma ideia de prevenção e até de potencial segurança, do que a manutenção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos?

Parece que deve haver aqui uma ideia de proporcionalidade, porém, caberá ao aplicador do Direito chamar à colação o princípio da concordância prática, fazendo-o funcionar nestes casos em que há uma afetação dos direitos dos cidadãos que extravasa o limite da axiologia da medida de coação imposta? Talvez esteja limitado pelo princípio da legalidade e, por isso, em dados casos, o aplicador nada possa fazer quanto a esses efeitos colaterais. Vejamos:

2. A medida de coação de suspensão de exercício de função

A medida de coação de suspensão do exercício de profissão, de função, de atividade e de direitos está prevista no artigo 199.º do CPP.

Ora, com a medida de coação prevista no artigo 199.º do CPP pretende a lei acautelar a eficácia punitiva da sanção acessória prevista no artigo 66.º do CP: proibição de exercício de função.

Dito isto, concluímos que para que se possa aplicar a medida de coação de suspensão de exercício de função, é necessário que o julgador verifique do cumprimento dos seguintes pressupostos:

a Verificação do circunstancialismo geral do art. 204.º do CPP;

b Estar-se diante de crime punível com prisão de máximo superior a 2 anos;

c Sujeição aos princípios de adequação e proporcionalidade (art. 193.º CPP).

d Seja tal interdição suscetível de vir a ser decretada na sentença como efeito do delito imputado, *i.e.*, sendo suscetível de vir a ser aplicada a pena acessória prevista no art. 66.º do CP da proibição de exercício de função – o que significa que, quando na alínea a) do n.º1 do art. 199.º se diz que pode ser aplicada a função pública ou privada, devemos ter em conta que, de entre as privadas, apenas relevam para estes efeitos aquelas cujo exercício depender de título público ou de autorização ou homologação da autoridade pública (cfr. n.º2 do art. 66.º do CP), caso contrário, estaríamos a aplicar uma medida de coação ilegalmente, por depois, a final, a interdição do respetivo exercício de atividade, profissão ou função não poder vir a ser decretada como pena acessória, nos termos do referido art. 66.º do CP.

As profissões, funções e atividades de que os arguidos podem ser suspensos ao abrigo do disposto no artigo 199.º do CPP são apenas aquelas cujo exercício lhes pode vir a ser proibido nos termos do artigo 66.º do CP.

Isto significa também que a suspensão apenas pode ocorrer quanto à atividade no exercício da qual o crime foi praticado e não quanto a outras atividades que lhe sejam próximas.

Sem embargo, a aptidão dos factos à aplicação da sanção acessória do artigo 66.º do CP não determina necessariamente a imposição da medida de coação correspondente, ou seja, a regulada no artigo 199.º do CPP, uma vez que, para tanto, é indispensável a verificação de algum dos requisitos elencados no artigo 204.º, a par das condições descritas no artigos 191.º, n.ºs 1 e 2, ambos do CPP, não podendo a medida de coação ser automática, em respeito pelo princípio da presunção de inocência e proporcionalidade.

3. A pena acessória de proibição de exercício de função

Nos termos do art. 66.º do Código Penal:

> "1 - O titular de cargo público, funcionário público ou agente da Administração, que, no exercício da actividade para que foi eleito ou nomeado, cometer crime punido com pena de prisão superior a 3 anos, é também proibido do exercício daquelas funções por um período de 2 a 5 anos quando o facto:
>
> a) For praticado com flagrante e grave abuso da função ou com manifesta e grave violação dos deveres que lhe são inerentes;
>
> b) Revelar indignidade no exercício do cargo; ou
>
> c) Implicar a perda da confiança necessária ao exercício da função.
>
> 2 - O disposto no número anterior é correspondentemente aplicável às profissões ou actividades cujo exercício depender de título público ou de autorização ou homologação da autoridade pública.
>
> 3 - Não conta para o prazo de proibição o tempo em que o agente estiver privado da liberdade por força de medida de coacção processual, pena ou medida de segurança.
>
> 4 - Cessa o disposto nos n.os 1 e 2 quando, pelo mesmo facto, tiver lugar a aplicação de medida de segurança de interdição de actividade, nos termos do artigo 100.º
>
> 5 - Sempre que o titular de cargo público, funcionário público ou agente da Administração, for condenado pela prática de crime, o tribunal comunica a condenação à autoridade de que aquele depender." (sublinhado nosso).

Da mesma forma, também deve ser tido em linha de conta que, para a aplicação desta pena acessória – como para a aplicação de qualquer pena acessória em geral – deverá estar-se diante de um circunstancialismo de culpa e

gravidade acentuada por parte do agente, ainda que tenha sido aplicada a referida medida de coação.

Além disso, uma breve nota para dizer que quando no n.º1 do art. 66.º se refere que esta pena pode ser aplicada a quem cometer crime punido com pena de prisão superior a 3 anos, está-se aqui a referir à pena concretamente determinada e não a uma moldura abstrata.

4. Os efeitos laborais da medida de coação de suspensão de exercício de função

No que concerne ao relacionamento da medida de coação de suspensão de exercício de função com a questão da prevenção e segurança, urge transmitir-vos que há aqui algumas questões que me suscitam sérias dúvidas.

É que, quer no caso de ser aplicável o Código do Trabalho à relação laboral que se irá suspender, quer no caso de ser aplicável a Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, facto é que a relação laboral inerente irá efetivamente suspender-se, ao abrigo dos então artigos 295.º do CT e 277.º da LGTFP. Isto é, há uma impossibilidade temporária de prestação de trabalho. Porém, em ambas as normais legais, prevê-se a manutenção dos direitos, deveres e garantias das partes que não pressuponham a efetiva prestação de trabalho.

Ora, é certo que a retribuição depende da efetiva prestação de trabalho, sendo o contrato de trabalho um contrato sinalagmático. Neste cenário, tem vindo a concluir-se, designadamente na jurisprudência[2], que perante a aplicação da medida de coação de suspensão de exercício de função, e com a consequente suspensão do contrato de trabalho, o trabalhador/arguido não tem direito à retribuição naquele período de inatividade.

A nosso ver, estamos aqui perante uma realidade imensamente sensível, porquanto a solução adotada sofre de tremendas fragilidades:

1. A medida de coação pressupõe que ainda não haja uma condenação, *i.e.*, significa que o arguido deve ser considerado como inocente;
2. Se é considerado inocente, não podemos considerar que a inatividade laboral lhe é imputável, ao invés, devemos em rigor considerar que não lhe é imputável;

[2] *Vide*, a título de exemplo, Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 09/05/2019 ou Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 07/06/2011.

3 A ser assim, quão fragilizada fica a posição do trabalhador, ao poder ficar vedado de exercer a sua atividade pelo período de 3 anos (máximo desta medida, cfr. art. 218.º, n.º1 do CPP) sem receber a corresponde retribuição?

4 Contra este argumento, tem a jurisprudência respondido com a possibilidade de recurso ao apoio estatal do "rendimento social de inserção", ou ainda com a possibilidade de o arguido exercer funções no setor privado (quando se trate de um funcionário público ou equivalente).

5 Dir-se-á que, quanto ao rendimento social de inserção, parece que tal realidade não tem cabimento:

- a É que o acesso à prestação de RSI depende do valor do património mobiliário (depósitos bancários, ações, obrigações, certificados de aforro, títulos de participação e unidades de participação em instituições de investimento coletivo ou outros ativos financeiros) não ser superior a 26.145,60€ (60 vezes o valor do indexante de apoios sociais).
- b Ora, não se atende apenas ao rendimento auferido no presente, mas também ao património, para a atribuição do referido subsídio.
- c Portanto, se se tratar de um cidadão, que até ao presente deve considerado inocente, e que conseguiu poupar uma quantia igual ou superior a €26.145,60, já não tem acesso a este subsídio;
- d Por outro lado, o valor do RSI por titular é de €189,66, o que significa que mesmo que fosse atribuído, sendo uma pessoa singular, não casada e sem filhos, receberia apenas esse valor. Ora, é tal situação aceitável?
- e Mais, considerando que estávamos perante uma pessoa que, por hipótese, recebia €3.000,00 mensais de retribuição, fará sentido exigir-se que essa pessoa diminua substancialmente o seu nível de vida – recordando-se que, nesse momento, a pessoa ainda é inocente, ou estaremos também por aqui a valorizar excessivamente a prevenção em detrimento da segurança do próprio cidadão?

6 Quanto à possibilidade de ingresso em um novo trabalho, tal situação afigura-se também complexa na medida em que:

- a Primeiro, é imposto um ónus de procura de um novo trabalho a um cidadão que, reitere-se, ainda é inocente;
- b Segundo, sempre colocaria tal cidadão na posição delicada de optar entre dizer ou não à sua nova entidade empregadora que, afinal, apenas está à procura de emprego para compensar a ausência de retribuição inerente ao cumprimento de uma medida de coação;

- Terceiro, ao transmitir à entidade empregadora que procura uma atividade meramente temporária, isso poderá obstar a que a referida entidade tenha interesse na sua contratação, especialmente se estivermos a falar de quadros altos.

A verdade é que a solução legal existente é insuficiente e causa, na nossa perspetiva, bastante melindre aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos que são alvos de um processo crime e nos quais devem ser tidos por inocentes até que haja uma condenação (*maxime*, o direito à liberdade e acesso a profissão).

Sem embargo, certo é também que não faria sentido colocar o encargo da manutenção da retribuição à entidade empregadora que, sem qualquer culpa que lhe possa ser imputada, seja a que título for, deixa de ter a prestação de trabalho por parte do dito arguido. Logo, parece que seria de pensar até que ponto não deveria, nestes casos, ser o Estado responsável pelo pagamento das referidas retribuições, durante o período de execução da medida de coação, em nome da preservação do princípio da presunção de inocência. Se, porventura, o cidadão optasse por voluntariamente trabalhar para uma qualquer entidade compatível, então aí deveria ser descontado no valor a pagar pelo Estado, o diferencial entre o valor da retribuição anterior à aplicação da medida de coação e o valor da retribuição auferido pelo arguido neste seu novo trabalho.

A não ser assim, e *de iure constituto,* pergunta-se se não estaremos perante uma dupla penalização do cidadão/arguido/trabalhador? Será que, neste caso, a prevenção – a que a medida de coação está intimamente ligada – não é excessiva em face dos interesses em causa, e na relação com o princípio da presunção de inocência? A segurança, afinal, é a de quem? Do trabalhador/arguido parece não ser.

5. A compatibilização da medida de coação de proibição de frequência das instalações da entidade empregadora com o efetivo exercício da atividade laboral

Por fim, ainda uma breve nota para chamar à atenção de que, se um dado trabalhador foi contratado para prestar funções nas instalações de uma empresa, perante uma medida de coação de proibição de frequência das instalações da entidade empregadora, não está automaticamente a ser também aplicada a medida de coação de suspensão de exercício de função? Como é que o arguido pode trabalhar (não se suspendendo as suas funções) sem frequentar as instalações da entidade empregadora? Será esta automaticidade legítima? Parece que não. Além disso, seria exigível que a entidade empregadora adotasse a modalidade do teletrabalho? Atualmente, tal não pode ser exigido, em virtude de o Código do

Trabalho não conter esta obrigatoriedade nos casos de aplicação desta medida de coação.

Concluo, assim, perante o regime atual, que vale mais a prevenção de continuação da atividade criminosa, antes de uma possível condenação, do que a segurança e liberdade em geral e de trabalho em especial de determinado arguido. Deste modo, na balança, vale mais a prevenção do que a segurança, ou pelo menos a segurança do arguido. Já a segurança do Estado, essa, como está bom de ver, está assegurada no seu expoente máximo.

O HEXÁGONO DA PREVENÇÃO CRIMINAL

A RECOLOCAÇÃO DAS MEDIDAS DE POLÍCIA NUMA POSSÍVEL RECONSTRUÇÃO DAS FRONTEIRAS DA PREVENÇÃO E REPRESSÃO CRIMINAL[1]

Manuel Monteiro Guedes Valente[2]

[1] O tema que apresentamos tem como base a nossa intervenção no *I Congresso JusCrim, sobre Prevenção, policiamento e Segurança. Implicações nos Direitos Humanos*, que decorreu na Escola de Direito da Universidade do Minho, entre os dias 12 e 14 de novembro de 2019. Impõe-se que, em respeito à ciência e a toda a academia, se diga que este texto se inspira em parte na nossa tese de doutoramento, defendida em provas públicas a 27 de julho de 2012, na Universidade Católica Portuguesa, e que fora publicada em 2013 com o seu título original – *Do Ministério Público e da Polícia. Prevenção Criminal e Acção Penal Como Execução de Uma Política Criminal do Ser Humano* – pela Universidade Católica Editora. Esgotada há oito anos, exige-nos que tragamos à estampa e ao debate científico uma das nossas teorias para que a erosão do tempo e a turbulência das imprecisões comunicativas próprias de uma sociedade *internético-personocêntrica* não lhe consumam a essência, e muito menos a paternidade, e a sua tão necessária e sempre atual pertinência. A par de um redimensionamento concreto e específico do tema – medidas de polícia como elementos diferenciadores dos tempos de prevenção e tempos de repressão –, o tempo decorrido tem-nos imposto que procedamos a atualizações inerentes à evolução societária, onde se entronca a do Direito, e a ajustes concetuais dentro da epistemologia, axiologia e teleologia intrínsecas à ciência falibilista que nos caracteriza. Sobre a nossa teoria da *sociedade internético-personocêntrica*, Manuel Monteiro Guedes VALENTE, "Os desafios do processo penal do Estado democrático de direito. A sociedade internético-personocêntrica", http://www.ibadpp.com.br/0773/, 2014; e *Direito Processual Penal: Da Sociedade Internético-Personocêntrica*, Lisboa, Edição de Autor, 2020, pp. 35-62. Seguimos a teoria falibilista ou falsificacionista apresentada e exposta por Karl POPPER, *Conjecturas e Refutações*, Tradução do inglês *Conjectures and Refutations* de Benedita Bettencourt, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 310 e ss..

[2] Presidente do Instituto de Cooperação Jurídica Internacional; Professor Associado da Universidade Autónoma de Lisboa; Investigador Integrado e Vogal da Direção do Ratio Legis - Centro de I&D da UAL [coordenador do projeto Corpus Delicti - Estudos de Criminalidade Organizada Transnacional]; Professor

1. Os fenómenos criminais são fenómenos "interpessoais e comunitários" da vida em sociedade. São fenómenos humanos e comunitários. Não há crime nem fenómenos criminais fora da vida em comunidade, centro nevrálgico das relações sociais, económicas, políticas e jurídicas. Os fenómenos criminais ganham dimensão e espaço de consciencialização de proximidade com a comunicação social que, no exercício do direito de expressão e no direito *de* e *à* informação[3], podem colocar em "causa uma das finalidades do processo penal que é o *restabelecimento da paz jurídica*"[4].

Os modelos *clássico* (centrado na severidade e rigor da pena) e *neoclássico* (centrado no impacto dissuasório do sistema penal) de prevenção criminal – que centralizam a prevenção com a ameaça da pena, com mecanismos de dissuasão e de contra motivação e de incidência sobre o infrator[5] – encontram dificuldades em evitar lesões aos bens jurídicos, dignos e carentes de tutela penal, fundamentais à convivência harmoniosa em sociedade[6] face à crescente especialização e complexidade da criminalidade que nos atinge todos os dias, em especial a criminalidade oculta, estruturada, organizada nacional e transnacional, onde se inclui a que se desenvolve dentro da economia ilícita e lícita[7].

---

da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; Professor da ESP/ANP-PF; Advogado & Jurisconsulto.

[3] Direitos consagrados constitucionalmente no artigo 38.º da CRP – *liberdade de imprensa e meios de comunicação social* – e no artigo 37.º da CRP – *liberdade de expressão e de informação*.

[4] Mário Ferreira Monte, "Um olhar sobre o futuro do direito processual penal – razões para uma reflexão", in: *Que Futuro para o Direito Processual Penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português*. Coordenação Mário Ferreira Monte *et Alii,* Coimbra, Coimbra Editora, 2009, p. 405. Itálico nosso.

[5] Para um estudo pormenorizado da prevenção criminal segundo os modelos clássico e neoclássico António García-Pablos de Molina, *Tratado de Criminología,* 4.ª Edição, Valência, Tirant lo Blanch, 2009, pp. 909-917, e Alfonso Serrano Maíllo, *Introdución a la Criminología,* 6.ª Edição, Madrid, Dykinson, 2009, pp. 97-100 e 283-287.

[6] Acompanhamos Manuel da Costa Andrade, "A 'dignidade penal' e a 'carência de tutela penal' como referência de uma doutrina teleológico-racional do crime", in: *Revista Portuguesa de Ciências Criminais*, 2.º Fascículo, 1992, pp. 173-208, como se pode ler em Manuel Monteiro Guedes Valente, *Consumo de Drogas: Reflexões sobre o Quadro Legal*, 8.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2020, pp. 55-60.

[7] Quanto a um estudo desenvolvido sobre a utilização da economia lícita pela criminalidade organizada, Duarte Rodrigues Nunes, "Criminalidade Organizada e Economia Lícita: *Intimidazione del vincolo associativo* ou *joint venture*?", in: *Criminalidade Organizada Transnacional – Corpus Delicti* – III, Coordenação de Manuel Monteiro Guedes Valente, Coimbra: Almedina, 2021, pp. 27-86.

A *sociedade de risco*[8] ou dos *tempos líquidos*[9] ou da *tardo-modernidade*[10] ou *internético-personocêntrica*[11] exige uma prevenção à ameaça a valores como a vida, a integridade física, a liberdade – de pensar, de decidir e de agir –, a saúde pública, a paz, lesados ou colocados em perigo de lesão pelos atos de terrorismo, pelo tetratráfico – drogas, armas, seres humanos e órgãos humanos –, pelos crimes adstritivos à indústria bioquímica e à indústria de armas de destruição massiva, pelos crimes praticados no e através do espaço digital – cibercriminalidade[12].

Esta aceção realística presente e corpórea exige uma prevenção da criminalidade de dimensões extrapenais e um olhar ante e para além da intervenção penal com o intuito de prevenir, preservar intocáveis, reintegrar bens jurídicos em simultâneo com a reinserção do infrator com responsabilidade na sociedade. O hexágono da prevenção implica o desenho e a aplicação de políticas sociais, políticas económicas, políticas educativas, políticas de emprego (em especial políticas de empregabilidade de juventude), políticas urbanísticas e de habitação, políticas de saúde e políticas de segurança que integrem cada ser humano como membro ativo da comunidade. Só assim se pode falar de uma política criminal do ser humano de um macrossistema social, onde a intervenção penal deve ser sempre a *ultima et extrema ratio*[13], porque, na linha de Hassemer, o Direito penal do Estado liberal, por ter uma estrutura pesada, anacrónica e fraturada, não se

---

[8] Ulrich Beck, *La Sociedad del Riesgo Global*, Tradução do inglês *World Risk Society* de Jesús Alborés Rey, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S. A., 2009; e *La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad*. Tradução do alemão *Risikogesellschaft.Auf dem Weg in eine endere Moderne* de Jorge Navarro *et Alii*, Barcelona, Paidos Iberica, 2006.

[9] Zygmunt Bauman, *Tempos Líquidos,* Tradução do inglês *Liquid Times (Living in na Age of Uncertainty)* de Carlos Laberto Medeiros, Rio de Janeiro, Zahar, 2007.

[10] José de Faria Costa, *Direito Penal e Globalização, Reflexões não locais e pouco globais,* Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 7-19 (7).

[11] Manuel Monteiro Guedes Valente, *Direito Processual Penal…*, pp. 35-62.

[12] Realidades criminógenas intrínsecas às políticas criminais de prevenção e de reação penal a nível da ONU – *v. g.*, Convenção de Palermo e Protocolos Adicionais –, do Conselho da Europa e da União Europeia. São tipologias criminais que integram o catálogo do artigo 83.º, n.º 1 do TFUE.

[13] Neste sentido podemos ler José de faria Costa, "Ler Beccaria Hoje", in: Cesare Beccaria, *Dos Delitos e das Penas*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1998, pp. 24-25, ou José de Faria Costa, *Beccaria e o Direito Penal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2015, p. 27; Winfried Hassemer, *História das Ideias Penais na Alemanha do Pós-Guerra*, Lisboa, AAFDL, 1995, pp. 66, que, quando cita Arthur Kaufmann [*Subsidiarität und Strafrecht*, de 1974], na crítica que faz ao direito penal funcional, nos alertava que o "venerável princípio da subsidiariedade ou da *ultima ratio* do direito penal é simplesmente cancelado, para dar lugar a um direito penal como *sola ratio* ou *prima ratio* na solução social de conflitos".

mostra adequado a resolver, a evitar e a controlar todas as situações problemáticas, perigosas[14] e delatoras da harmonia política dos Estados e entre os Estados.

2. O modelo ou sistema de prevenção hexagonal pugnado por nós procura debelar a prática política dos últimos anos, em especial depois dos atentados das Torres Gémeas em 1993, cuja execução efetiva se verifica mais tarde, a 11 de setembro de 2001, ou seja, propõe-se afastar a política criminal da prática e solução ilusoriamente eficaz. Propõe-se neutralizar, o quanto possível, a política criminal do *medo do crime*, do *controlo de riscos*, da *defesa de conflitos* e da ideia da *lentidão processual*[15] quantas vezes excessivamente propalada pela comunicação social e por pessoas que não integram o círculo da sageza científica e que estudam os fenómenos criminais de forma apartidária e com o intuito de apresentar caminhos que possam conduzir à evitabilidade do crime por meio da prevenção e, quando se impõe o recurso ao Direito penal, que possam reprimir a criminalidade com tipos penais esculpidos de forma cuidadosa e aperfeiçoados no respeito pelos direitos e liberdades fundamentais pessoais.

Exige-se uma política criminal de prevenção globalizante e conglobadora de vários (de todos) atores: sociais, económicos, culturais, educativos, políticos, judiciários, e policiais. Este modelo de prevenção (criminal) – inscrito a montante da intervenção penal – não afasta esta, nem afasta outros meios intermédios de eliminação de fatores – físicos (arquitetónicos e urbanísticos) e humanos (sociais, culturais, higiénicos e económicos) – que têm como escopo a prevenção (por eliminação) dos espaços mínimos possíveis de delinquir: diminuição dos níveis de probabilidade da «ocasião» propícia à prática de crimes. Este modelo preventivo tem de se desenvolver no modelo democrático de prevenção de modo a manter o "equilíbrio dinâmico entre os direitos do indivíduo e os interesses da sociedade"[16] e evitar a delação de qualquer "conteúdo e alcance essencial" dos direitos e liberdades fundamentais[17].

A constatação, melhor, a consciencialização da crescente criminalidade e de novos apetrechos de complexidade e especialidade criminosa, desde logo pela maximização pública promovida pelos órgãos de comunicação social – o fenómeno criminal toma o pequeno almoço, almoça e janta connosco diaria-

---

[14] Winfried Hassemer, *Direito Penal: fundamentos, estrutura e política*, Rio Grande do Sul: Sergio António Fabris Junior Editor, 2008, p. 227, em especial quando remete para os seus estudos *Einführung in die Grundlagen des Strafrechts*, 1981, pp. 127 e 294, assim como *Prävention des Unrechts oder Manifestation des Rechts*, 1987, pp. 48, 107 e 120.

[15] Neste mesmo sentido podemos ler Winfried Hassemer, *Direito Penal: fundamentos…*, p. 288.

[16] Edgardo Rotman, "O conceito de prevenção de crime", in: *Revista Portuguesa de Ciências Criminais,* Coimbra, Coimbra Editora, Ano 8, Fasc. 3.º, 1998, p. 321.

[17] Cf. artigo 18.º, n.º 3 da CRP.

mente em nossa casa, nos cafés ou nos restaurantes[18] –, adequada a gerar o *paneon*, conduzem, hoje, a doutrina e alguns penalistas a colocarem em questão o modelo garantista e humanista de prevenção criminal – centrado na intervenção penal – e a desafiarem o debate para a indagação de "saber se as novas exigências têm dignidade suficiente para, (…), imporem um abaixamento da tutela dos direitos fundamentais"[19] e de se saber até que ponto a eficácia e a eficiência da prevenção da criminalidade detêm menor celeridade pela existência do modelo ou sistema garantista[20].

O sistema garantista e humanista da persecução criminal, que se deve converter no *sistema integral penal do Ser Humano*[21], não pode abdicar do

---

[18] O fenómeno criminal vende audiências e capta a atenção de cada ser humano, integra a sua vida e permite-lhe participar, sem domínio técnico-científico, no debate populista e quantas vezes esquizofrénico sobre cada caso, em que se comenta o que não se conhece e o que não se sabe segundo os princípios do achismo e do palpiteiro em que assenta a ciência da tudologia.

[19] Mário Ferreira Monte, "Um olhar sobre o futuro do direito processual penal …", in: *Que Futuro para o Direito Processual Penal…*, pp. 415-417 (416).

[20] Outros autores, como Günther Jakobs (direito penal do inimigo) e Silva Sanchéz (a terceira via ou velocidade), defendem um novo modelo de intervenção do direito penal, podendo ser desenhado, com menos garantias penais e processuais (e menos direitos e liberdades processuais) para os designados crimes hediondos como forma de garantir a segurança comunitária. Como temos vindo a defender, discordamos de um abrir mão do modelo garantista e humanista [Manuel Monteiro Guedes Valente, *Do Ministério Público e da Polícia. Prevenção Criminal e Acção Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano,* Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 2013, pp. 101-186; e *Direito Penal do Inimigo e o Terrorismo*, 4.ª Edição – Versão Portuguesa, Coimbra, Almedina, 2020]. Mesmo o *tertium genus* de Winfried Hassemer, que defende uma maior intervenção penal por meio do Direito administrativo penal, reservando o Direito penal mínimo (*kernstrafrecht*), enquanto *ultima et sola ratio* e não *prima et sola ratio*, é de afastar uma vez que teríamos uma intervenção sancionatória de natureza penal – veja-se as áreas da concorrência e das instituições financeiras e de crédito – sem que os visados tenham as mesmas garantias, liberdades e direitos que teriam no quadro jurídico-criminal. Quanto ao desenvolvimento da sua tese, Winfride Hassemer, "Seguridad por intermedio del Derecho penal", in: *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología – Estudios penales en memoria de la Professora Dra. María del Mar Díaz Pita*, Tradução do alemão *Sicherheit und Strafrecht* Gabriela E. Córdoba e Julio B. J. Maier, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, pp. 25-64.

[21] Sobre esta matéria, convocamos a nossa análise e defesa por um modelo fronteira dos modelos ou sistemas penais detratores do ser humano e que assenta nas funções de *garantia*, de *segurança*, de *coesão social* e de *equilíbrio* do Direito penal por nós defendido [Manuel Monteiro Guedes Valente, *Direito Penal do Inimigo e o Terrorismo. O «Progresso ao Retrocesso»*, 4.ª Edição – Versão Portuguesa, Coimbra, Almedina, 2020, pp. 131-138] e que podem garantir a efetiva *proteção de bens jurídicos* de *valores ético-sociais*, que permitam a *proteção da convivência das pessoas em sociedade*, em liberdade e segurança, na linha de Hans-Heinrich Jescheck e Thomas Weigend, *Tratado de Derecho Penal. Parte General*, Tradução do alemão *Lehrbuch des Strafrechts: All. Teil* de Miguel Olmedo Cardenete, Granada, Editorial Comares, 2002, pp. 2-9, e José de Faria Costa, *Direito Penal*, Lisboa, INCM, 2017, pp. 21-25.

valoressência da democracia e do *Estado constitucional democrático*[22] ou do *Estado de direitos humanos*[23]: a *liberdade como o mais nobre valor da justiça* (Kant) e da concreção da dignidade da pessoa humana como barreira intransponível de qualquer medida preventiva e reativa: seja de índole policial seja penal. Mas a ideia de intervenção preventiva – não falamos de Direito penal preventivo – dos atores do Estado visíveis e guardiões dos direitos e liberdades fundamentais pessoais e da legalidade democrática tem fundamento na ocorrência de fenómenos criminais: factualidade declarativa ou assunção concreta do fracasso da prevenção a montante e da prevenção do dano ou da lesão de bens jurídicos dignos e carentes de tutela penal.

A crescente visibilidade da criminalidade tem de ser estudada e percecionada para que se possam refrear os ímpetos securitários, alguns autoritarismos ou a raspar os vértices de um sistema autoritário em que a Constituição deixa de desempenhar a função de proteger o povo contra o poder do Estado, em que tudo é em prol de uma segurança máxima, que pode ser física, privada, pública, sanitária, económica e política. Em momentos de crise, económica, social ou sanitária, os pequenos ditadores ou intérpretes de serviço aos ditadores estão prontos para colocar em prática a opção de 'prevenção' assentes em medidas de polícia que mais não são do que medidas de segurança próprias de um Direito penal de polícia. E a visibilidade da criminalidade, quantas vezes em direto, gera um espaço de opção política de reforço dos poderes de polícia, como se esta, sendo "pária"[24] da sociedade, fosse o último reduto da moral e da ética republicana a quem cabe o dever de defender a sociedade com uma legitimidade normativa ferida de inconstitucionalidade material ou carente de legitimidade socio-antropológica.

A consciência dos perigos de uma visibilidade crescente da criminalidade sem o devido enquadramento e estudo e análise que evite que se caminhe para a lógica da eficácia imediata impõe a cientistas do Direito e de áreas afins que devemos ter em conta que a prevenção criminal no seu sentido mais puro ou originário não pode ser fundida ou confundida com a ideia de investigações criminais preventivas nem com a aplicação de medidas preventivas de controlo limitativas da liberdade do cidadão – p. e., videovigilância ou vigilância acústica

---

[22] Martin Kriele, *Introdução à Teoria do Estado; fundamentos históricos da legitimidade do estado constitucional democrático*, Tradução do alemão *Einführung in die Staatslehre: Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates* de Urbano Cavelli, Porto Alegre, Sérgio Fabris Editor, 2009, pp. 277 e ss. (283-291).

[23] Paulo Otero, *Direito Constitucional Português. Identidade Constitucional* – Volume I, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 31-49.

[24] Na linha de Westley, Jorge de Figueiredo Dias e Manuel Costa Andrade, *Criminologia. O homem delinquente e a sociedade criminógena*, 2.ª Reimpressão, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, p. 464.

domiciliária – que configuram ações preventivas de 'presumida' recolha de prova sob a suspeita indeterminada da prática de crimes[25]. Consideramos, pois, que a prevenção criminal levada a cabo pela polícia tem dois tempos de intervenção – onde, neste momento de populismo e de discurso de 'palpiteiro', vive-se uma confusa e indeterminada, mas orientada e estruturada, fungibilidade de prevenção e de repressão –, cujo tempo da prevenção criminal *stricto sensu*[26] que já integra o tempo da repressão (criminal) a cargo da Polícia, na sua veste de polícia criminal, ganha foros de primazia e amplitude sem fundamento jus-normativo constitucional.

A atividade de prevenção criminal, que deve convocar todos os cidadãos na construção de tempos e espaços de liberdade e de segurança, ganha foros de iniciativa e de natureza constitucional para a Polícia que, na sua veste tridimensional – *polícia de ordem e tranquilidade públicas*, *polícia administrativa* e *polícia judiciária* –, tem a função constitucional de defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos por meio de *medidas de polícia* concrecionadas em *atos materiais* – p. e., policiamento, vigilância de locais conhecidos pela prática de crimes, fiscalização rodoviária, identificações, inspeções, suspensões de atividade, apreensões, revistas e buscas não domiciliárias – e *atos jurídicos* – p. e., autorizações, licenciamentos, suspensão e cassação da autorização ou da licença.

3. As *medidas de polícia* são o *conteúdo material* da ação preventiva da polícia que visam evitar lesões, «danos»[27], ou a colocação em perigo de lesão de bens jurídicos, e debelar quaisquer situações humanas e físicas[28] que possam

---

[25] Quanto a um alerta sobre este perigo de investigações pré-processuais ou extra processuais ou investigação preditivas próprias de um Direito penal preventivo, *ante factum*, veja-se Claus Roxin, "Sobre o desenvolvimento do direito processual penal alemão", in: *Que Futuro para o Direito Processual Penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português*, Coordenação Mário Ferreira Monte *et Alii.* Coimbra, Coimbra Editora, 2009, pp. 392-395.

[26] CF. artigo 272.º, n.º 3 da CRP. Quanto a este assunto, Manuel Monteiro Guedes Valente, *Teoria Geral do Direito Policial*, 6.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2019, pp. 133-134, 150-175 (170-174), e Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Volume II, 4.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 861.

[27] Marcello Caetano, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, 2.ª Reimpressão da Edição de 1977, Coimbra, Almedina, 2003, p. 272.

[28] Importa, neste ponto, alertar para a importância dos pareceres técnico-policiais quanto ao parque urbanístico de uma cidade ou um de um determinado bairro, desde logo por ajudar a eliminar determinadas barreiras físicas que fomentam a prática do crime ou que podem ser espaços da prática de crimes. Sobre este tema, é importante mencionar os estudos da escola criminológica de Chicago, como os estudos do projeto *Urbanismo, Segurança e Lei*, realizados pelo ICPOL – Centro de Investigação do ISCPSI e que estão plasmados nas publicações: *Urbanismo, Segurança e Lei* – Tomo I, (Coord. M. M. Guedes Valente), Coimbra, Almedina, 2007; e *Urbanismo, Segurança e Lei* – Tomo II, (Coord. M. M. Guedes Valente), Coimbra, Almedina, 2009.

indiciar a existência de um perigo (mínimo, abstrato e concreto) de se converterem em lesão efetiva. As medidas de polícia não são medidas judiciais ou judiciárias, nem se podem confundir com meios de obtenção de prova ou meios de prova. São medidas de previsão constitucionalmente consagradas no n.º 2 do artigo 272.º da CRP, e, por isso, podemos afirmar que são, institutos jurídicos e instrumentos jurídico-operativos da ação da polícia previstas e subordinadas à Constituição. As medidas de polícia detêm natureza extrajudicial, administrativo-policial, e são aplicadas por decisão, determinação ou ordem da *Autoridade de Polícia* – no quadro da Lei de Segurança Interna, do Regime Jurídico de Armas e Munições, Regime Jurídico de Remoção de Cadáveres e da Lei de Saúde Mental –, da *Autoridade Policial* – no quadro da atividade administrativa de polícia, sendo de destacar as contraordenações – e da *Autoridade de Polícia Criminal* – no quadro da legislação processual penal – ou, na mesma linha sequencial, aplicadas por iniciativa própria do *agente de polícia*, do *agente policial* ou do *órgão de polícia criminal*.

Importa, também e desde já, elucidar que as *medidas de polícia não* se podem *confundir* nem se podem converter em puras *medidas de segurança* preventivas a condutas de agentes perigosos aplicadas *ad temporem* por autoridade não judicial[29]/[30]. As medidas de segurança, face à deriva securitária e à teoria da perigosidade do indivíduo, não podem ocupar o espaço das medidas de polícia, porque a natureza, o conteúdo (a matéria) e o fim de cada instituto difere: as *medidas de segurança* são medidas de natureza jurisdicional penal e de resposta a um ação criminosa desenvolvida num estado de perigosidade; e as *medidas de polícia* são medidas extra judiciais ou aplicadas sem a prévia intervenção judiciária ou jurisdicional para evitar e eliminar fatores externos ao cidadão propulsionadores de desordem pública, fomentadores ou facilitadores da prática de infrações contraordenacionais e criminais e, quanto a estas, para preservação de provas reais e pessoais emergentes da lesão ou colocação em perigo de lesão de bens jurídicos individuais ou *supra* individuais.

---

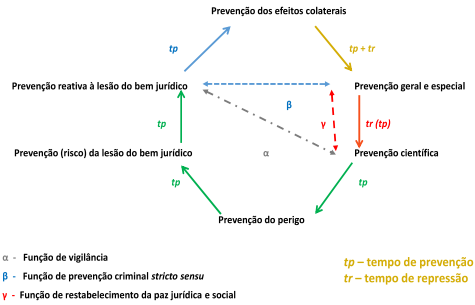
[29] Na atualidade, em Portugal, qualquer medida restritiva da liberdade, incluindo as medidas de segurança, por razões de saúde mental, carecem de ser apreciadas e aplicadas pelo poder judicial. É neste patamar que alguns autores colocam o designado Direito penal de polícia ou *subsistema penal de polícia*, cuja teoria da perigosidade assume-se como a fonte legitimante da atuação da polícia sem controlo judicial e, quantas vezes, sem fundamento legal, como Luigi Ferrajoli, *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*, Tradução do italiano *Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale*, 7.ª Edição, Madrid, Trotta, 2005, pp. 763-806 (763-789).

[30] Mas é de relembrar a posição de Marcello Caetano sobre a necessidade da *destrinça* entre *medidas de polícia* e de *medidas de segurança*, assim como de um recurso mais efetivo às medidas de segurança para prevenir [evitar] que «loucos» com tendência delinquente façam a «sua carreira em liberdade». Cf. Marcello Caetano, *Princípios Fundamentais* …, 2.ª Reimpressão da Edição de 1977, pp. 275-276.

A materialidade de função da ação de Polícia revela-se com maior acuidade nos quadros jurídico-administrativo e jurídico-criminal, mas não se esgota nestes dois quadros jurídicos, pelo que o conceito material de Polícia[31] é muito mais abrangente e aglutina um lato sentido funcional. No sentido material ou funcional de Polícia, esta desenvolve medidas de competência própria, tendo em conta a competência subjetiva ativa para a promoção de cada uma das medidas, tendo em conta a sua natureza, conteúdo e finalidades.

As *medidas de polícia* situam-se em *tempos diferentes* e em *espaços distintos* e destinam-se a pôr em prática os ensinamentos científicos produzidos pela prevenção científica em centros de I&D e centros de estudo e análise político-económico-social, neutralizando quaisquer situações ou eventos que possam gerar qualquer perigo para a convivência em sociedade, ou a prevenir perigos possíveis sobre a liberdade e a segurança das pessoas, ou a prevenir riscos (eventos presentes e futuros) prováveis de lesar bens jurídicos e valores ético-sociais – «danos» – ou a prevenir por reação à lesão desses bens jurídicos e valores ético-sociais ou a prevenir o desaparecimento de provas reais e pessoais das infrações administrativas – contraordenações[32] – ou criminais ou a ser um ator importante na prossecução da prevenção geral e especial, e concretizam-se em dois planos temporais[33] – tempo da prevenção (*tp*) e o tempo da repressão (*tr*) –, cuja trifuncionalidade – vigilância, prevenção criminal *stricto sensu* e restabelecimento da paz jurídica e social – encontra conforto nas arestas do nosso hexágono da prevenção:

Hexágono da Prevenção



[31] Quanto a um tópico constitucionalizado democrático de polícia, Manuel Monteiro Guedes Valente, *Teoria Geral*…, 6.ª Edição, pp. 115-120.

[32] Veja-se, a par de outras medidas específicas na legislação avulsa contraordenacional, os artigos 48.º, 48.º-A e 49.º do Regime Geral das Contraordenações.

[33] Convocamos para este debate a teoria do tempo de Étienne Klein, *O Tempo,* Tradução do francês *Le Temps* de Fátima Gaspar e Carlos Gaspar, Lisboa, Instituto Piaget, 1995.

4. Como podemos verificar o *tempo da prevenção* tem expressão em todas as arestas do hexágono, sendo que convive com o *tempo da repressão* em duas arestas, mas com força diferenciada: numa das arestas domina, enquanto na outra o tempo da prevenção é colocado num patamar de garantia e de melhor concreção da prevenção geral e especial, negativa e positiva. Poder-se-á afirmar que o *tempo da repressão*, por meio do sistema integral penal do ser humano, expressa-se em duas arestas do hexágono: numa das arestas coabita com o tempo de prevenção – a referente à prevenção dos efeitos colaterais da infração criminal –, conquanto na outra assume preponderância sem abandonar a garantia que lhe é oferecida pelo tempo da prevenção.

O primeiro plano temporal afere-se da função de garantia de segurança interna, que absorve a defesa e garantia da legalidade democrática e a defesa e garantia dos direitos dos cidadãos: n.º 1 do artigo 272.º da CRP. A segurança (interna) assume, desta feita, a sua função de direito ou princípio fundamental garantia dos demais direitos e princípios do Estado de direito democrático, cuja efetividade e vigência dependem da conduta que cada cidadão empreende no dia-a-dia societário e, muito em especial, da ação da Polícia, enquanto rosto visível e ao serviço do povo e da democracia.

A função de segurança interna tem expressão em todas as arestas do hexágono, cuja densidade depende do ator ou do órgão do Estado. Mas a sua máxima afirmação ancora nas *medidas de polícia puras ou originárias*, que podem ser classificadas de *medidas de prevenção (criminal) avançada*, designadas pela doutrina e jurisprudência alemã de medidas de prevenção de "*Vorfeld* (campo avançado)", que, quando não existe o mínimo perigo, se designam de providências de "*combate preventivo do crime (vorbeugende Bekämpfung von Straftaten*)", e, quando existe perigo abstrato e concreto de possibilidade de ulterior prática de crimes, providências *"para perseguição criminal (futura) de crimes* (*Vorsoge für die Verfolgung von Straftaten*)"[34].

[34] Quanto a este assunto, ler Manuel da Costa Andrade, *"Bruscamente no Verão passado", A Reforma do Código de Processo Penal. Observações sobre uma lei que podia e devia ser diferente,* Coimbra, Coimbra Editora, 2009, p. 131. Estes caminhos preventivos e investigatórios têm sido debatidos pelo Tribunal Constitucional alemão. As providências de "*combate preventivo do crime (vorbeugende Bekämpfung von Straftaten*)" tem como escopo a prevenção e o afastamento de "perigos (crimes) possíveis antes de se atingir o limiar do perigo concreto", conquanto as providências *"para perseguição criminal (futura) de crimes* (*Vorsoge für die Verfolgung von Straftaten*)" se destinam a recolher e tratar provas para uma ulterior perseguição criminal e punibilidade de crimes que ainda não foram praticados, mas que se revela possível e provável, "num futuro incerto", a sua prática. Estamos a chegar ao *Minority Report*.

As medidas de prevenção (criminal) avançada têm eco na Lei de Segurança Interna (LSI)[35], no Regime Jurídico de Armas e Munições (RJAM)[36], na Lei de Saúde Mental (LSM)[37] e no Regime Jurídico de Remoção da Cadáveres (RJRC)[38]. Estas medidas são ordenadas pela Autoridade de Polícia[39] e executadas pelos agentes policiais que lhe estão subordinados na função de comando e dependência hierárquica, e que podem ser *medidas (gerais) de polícia*[40] – *v. g.*, identificação de pessoas, suspeitas, interdição temporária de acesso e circulação, evacuação ou abandono temporários, remoção de objetos, veículos ou outros obstáculos – ou *medidas especiais de polícia*[41] – p. e., realização de revistas e buscas para detetar armas, substâncias ou engenhos explosivos; apreensão temporária de armas, munições, explosivos e substâncias ou objetos proibidos; realização de ações de fiscalização em estabelecimentos e outros locais públicos ou abertos ao público; ações de vistoria ou instalação de equipamentos de segurança; encerramento temporário de paióis; revogação ou suspensão de autorizações aos titulares dos paióis, depósitos ou fábricas de armas ou explosivos; encerramento temporário de estabelecimento de venda de armas, cessação da atividade de empresas, grupos, organizações ou associações dedicadas ao isolamento eletromagnético ou barramento de comunicações; operações especiais de prevenção relativas a armas; internamento urgente; e remoção de cadáveres em caso de urgência e impossibilidade de contacto com o delegado de saúde.

Há medidas especiais de polícia, que, apesar de não serem as que mais afetam os direitos, liberdades e garantias fundamentais do cidadão, uma vez que se prendem com o comércio quotidiano de uso de explosivos e armas, carecem

---

[35] Cf. artigos 28.º e 29.º da LSI.

[36] Cf. artigos 109.º e 110.º do RJAM.

[37] Cf. artigos 22.º e 23.º da LSM.

[38] CF. artigo 5.º do RJRC.

[39] Veja-se, para uma melhor explicitação, o artigo 26.º conjugado com o n.º 1 do artigo 32.º da LSI, podendo os *Agentes de Polícia* executar as medidas gerais de polícia e as medidas especiais de polícia das alíneas *a*) e *b*) do artigo 29.º da LSI sem autorização ou ordem da *Autoridade de Polícia* estando obrigados a comunicar de imediato àquela de que depende hierarquicamente, conforme n.º 2 do artigo 32.º da LSI.

[40] As *medidas gerais de polícia* estão previstas no artigo 28.º da LSI. É de frisar que as medidas de polícia podem consistir em *atos jurídicos* e em *operações materiais* e, por essa razão, podem revestir a natureza de medidas de segurança administrativas. Cf. João Raposo, *Direito Policial* – I, Coimbra, Almedina, 2006, p. 27.

[41] As *medidas especiais de polícia* estão previstas no artigo 29.º da LSI, nos artigos 109.º e 110.º do RJAM, artigos 22.º e 23.º da LSM, e artigos 5.º e 9.º do RJRC. No que diz respeito à operações especiais de prevenção levadas a cabo pelas polícias – artigo 109.º e 110.º do RJAM – é de salientar que têm eco e previsão legal no artigo 9.º da Lei de Política Criminal (LPC) de 2009, no artigo 10.º da LPC2015, no artigo 9.º da LPC2017 e no artigo 11.º da LPC2020.

da prévia autorização do Juiz de Instrução Criminal, exceto se a urgência e o *periculum in mora* justificar a ação policial por determinação da Autoridade de Polícia[42]. Todas as *medidas especiais de polícia* devem ser comunicadas, «no mais curto prazo, que não pode exceder as quarenta e oito horas» ao Juiz de Instrução Criminal para respetiva apreciação e validação no prazo máximo de oito dias[43].

A opção legislativa de 2008, que se mantém[44], não nos parece muito feliz por três ordens de razão: primeira, se são medidas de polícia não se pode convocar o Juiz de Instrução Criminal para autorizar previamente a aplicação das mesmas; segunda, a convocar o Juiz de Instrução Criminal devia ser para tutela efetiva de direitos, liberdades e garantias fundamentais pessoais dos cidadãos, como a liberdade, a integridade pessoal, a inviolabilidade de espaços de domínio pessoal (viatura particular, malas, mochilas, carteiras pessoais); e terceira, a comunicação da Polícia não deve ser uma comunicação de *per saltum* alheando o Ministério Público da comunicação por dever ser o primeiro a aferir da legalidade democrática e da constitucionalidade das medidas aplicadas (missão constitucional)[45] e, posteriormente, submete-se à apreciação para validação ou não por parte do JIC.

As medidas *supra* expostas e ordenadas e aplicadas pela polícia integram o *tempo da prevenção* e entroncam na *aresta da prevenção (risco) da lesão do bem jurídico* do hexágono. São medidas que têm um escopo específico: «proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública», como se retira do artigo 1.º, n.º 3 da LSI[46]. Face à prescrição deste escopo de segurança interna de prevenção de crimes puníveis com pena de prisão, no seu máximo, superior a cinco anos[47], levanta-se, também, a questão da valoração das provas obtidas com a intervenção da Polícia no quadro da LSI, onde se encontram como autoridades de segurança interna os próprios Serviços de Informações e Segurança (SIS). Neste campo, os SIS, por não integrarem o sentido/conceito de Polícia do artigo 272.º

---

[42] Regime previsto no n.º 3 do artigo 32.º da LSI.

[43] Garantia prescrita no artigo 33.º da LSI e no respeito da tutela jurisdicional da atuação das polícias com competência em matéria de segurança.

[44] Não obstante as alterações legislativas preconizadas pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio, e pela Lei n.º 21/2019, de 25 de fevereiro.

[45] Cf. artigo 219.º, n.º 1, *in fine* da CRP.

[46] Consagrados nos artigos 24.º – *vida* –, 25.º – *integridade pessoal* –, 26.º – *reserva da intimidade da vida privada e familiar* – 34.º – *inviolabilidade das comunicações e de domicílio* –, 35.º – *direitos digitais* –, 64.º - *saúde* –, e 66.º – *qualidade de vida e bem-estar* – da CRP.

[47] Tópicos expressos nas alíneas *i*), *j*), *l*) e *m*) do artigo 1.º do CPP.

da CRP, devem cingir-se ao seu quadro funcional previsto legalmente e comunicar de imediato a *notitia criminis* às autoridades de polícia previstas na LSI com competência criminal.

Verificada a prática de um crime por parte de um cidadão ou sendo este encontrado à entrada do espaço de intervenção da polícia com objetos da prática desse ou de outro crime, o agente de polícia passa a ser órgão de polícia criminal e atua no âmbito do CP e do CPP, que são dois dos instrumentos jurídicos de atividade de segurança interna *ex vi* n.º 2 do artigo 1.º da LSI. A medida de polícia de identificação no quadro temporal da LSI passa ao quadro temporal do CPP, onde os órgãos de polícia criminal (OPC), por iniciativa própria e em obediência ao Direito, aplicam as medidas cautelares e de polícia. A atuação do agente de polícia deixa de se enquadrar na aresta da prevenção (do risco) da lesão do bem jurídico e passa a ocupar a aresta da prevenção reativa à lesão do bem jurídico e, ao aplicar as medidas cautelares e de polícia, passa intervir no espaço da prevenção dos efeitos colaterais do hexágono. Importa, também, frisar que, nesta dinâmica operativa e jurídica, há uma mudança do eixo funcional, ou seja, ter-se-á a passagem do eixo funcional da vigilância para o eixo funcional da prevenção criminal *stricto sensu*.

Um dos problemas, que não iremos debater neste artigo, é a valoração das provas recolhidas pelos órgãos de polícia criminal, que não tem fundamento nas relações jurídicas produzidas de momento dentro do espectro da LSI, mas na resultante de relações jurídico-criminais produzidas no momento[48]. O problema coloca-se, na linha de pensamento de Costa Andrade[49], quando não há provas ou indícios concretos da prática de crime e só existem elementos probatórios da probabilidade de uma futura prática de crime que são recolhidos pela polícia para uso futuro. Neste campo poder-se-á estar a utilizar a aresta hexagonal da *prevenção do perigo* para recolha de prováveis provas ou indícios e vestígios de possíveis futuros crimes sem qualquer controlo jurisdicional e judiciário, como se voltássemos aos tempos em que a perigosidade e a suspeita legitimavam uma atuação do Estado, da polícia, sem qualquer controlo jurisdicional[50].

5. O segundo plano temporal prende-se com a designada Polícia de natureza administrativa que tem por inerência a competência para praticar *medidas preventivas administrativas* – p. e., a indicação numa dada via rodoviária de que está a decorrer uma fiscalização da velocidade por meio de radar ou o licenciamento ou autorização da atividade de segurança privada ou licenciamento da utilização de explosivos ou de uso e porte de arma – ou *medidas administrativas cautelares de polícia* – p. e., todas as diligências desenvolvidas pela polícia, inves-

[48] Manuel Monteiro Guedes Valente, *Teoria Geral …,* 6.ª Edição, pp. 44-45.

[49] Manuel da Costa Andrade, *"Bruscamente no Verão passado"…*, p. 132.

[50] Como exemplo destes tempos, Luigi Ferrajoli, *Derecho y Razón…*, 7.ª Ed., pp. 768-770.

tida de natureza de Autoridade Policial ou Agente Policial, no âmbito do ilícito de ordenação social, são medidas cautelares administrativas preventivo-repressivas[51], porque o órgão administrativo competente para decidir da infração não é quem a verifica e dela dá notícia, mas um órgão diferente[52] ou hierarquicamente superior[53]. Estas medidas podem ter expressão quer na aresta da *prevenção do* perigo – fiscalização rodoviária ou inspeção de determinadas atividades cuja execução podem germinar situações de perigo –, e podem estender-se ou ter repercussão na aresta hexagonal da *prevenção (do risco) da lesão de bens jurídicos* sempre que se verifiquem situações de não cumprimento da legalidade e dos limites da atividade autorizada ou licenciada, podendo chegar-se ao início da aresta da *prevenção reativa à lesão do bem jurídico*, mas sem entrar na esfera da função de prevenção criminal *stricto sensu*. Falamos da suspensão provisória da atividade, do levantamento do auto de contraordenação, da apreensão de bens ou objetos que serviram ou são objeto da infração contraordenacional, a identificação do agente da contraordenação.

As relações jurídico-administrativas produzidas no momento – *v. g.*, no quadro do direito rodoviário, do direito económico, sanitário, alimentar, financeiro, bancário, tributário (etc.) –, desenvolvem-se no quadro da prevenção e da repressão não penal da infração e subsumem-se na ação do agente policial autuante que é, em simultâneo, «polícia e juiz». Por ser *polícia e juiz* se pode falar em tempos da prevenção e da repressão sancionatória administrativa pertencentes à atividade administrativa do Estado, cuja intervenção judicial só é convocada nos casos de recurso da decisão administrativa[54] sancionatória ou de afetação de um direito ou interesse legalmente protegido[55].

Consideramos que as medidas resultantes das relações jurídico-administrativas produzidas no momento integram o eixo funcional da vigilância e só passam para o eixo da prevenção criminal *stricto sensu* se a infração contraordenacional for em simultâneo punida a título de crime. Desta feita, tais medidas integram as três arestas hexagonais da prevenção – prevenção científica (pouco ou de quase inexistente assunção material), prevenção do perigo e prevenção (do

---

[51] Como o levantamento do auto de notícia (artigo 48.º do RGCO), a apreensão dos objetos que serviram ou estão a servir para a prática da infração (artigo 48.º-A do RGCO), a identificação do infrator (artigoº 49.º do RGCO).

[52] Veja-se a Comissão para Dissuasão da Toxicodependência, entidade competente para decidir dos processos de consumo de estupefaciente quando quem levanta os autos de ocorrência.

[53] Veja-se o caso da *segurança privada*, cuja decisão final da infração, sancionamento, é do Diretor Nacional da PSP, sendo que o levantamento dos autos e instrução do processo é de serviços e agentes de posição hierárquica inferior.

[54] Cf. artigos 59.º e ss. do RGCO.

[55] Como se retira do consagrado no n.º 4 do artigo 268.º da CRP.

risco) da lesão de bens jurídicos – que compõem a plenitude do eixo funcional da vigilância e que obedecem ao princípio da legalidade – tipicidade, determinabilidade e certeza –, assim como a todos os princípios regentes da atividade de polícia[56], sendo de destacar o da proibição do excesso ou da proporcionalidade *lato sensu*[57].

6. O terceiro plano temporal de prevenção por meio de medidas de polícia entronca na ideia de Polícia de natureza judiciária, função de polícia judiciária ou criminal, assumida pelas autoridades de polícia criminal e pelos órgãos de polícia criminal. Esta polícia judiciária ou criminal tem a sua manifestação máxima no eixo funcional da prevenção criminal *stricto sensu* e colabora e coadjuva o Tribunal no âmbito do eixo funcional do restabelecimento da paz jurídica e social. Atua no espaço das arestas hexagonais da *prevenção reativa à lesão ao bem jurídico*, da *prevenção dos efeitos colaterais* e da *prevenção geral e especial*, sendo que é nestas duas últimas em que o tempo da prevenção e o tempo da repressão coabitam e se entrecruzam numa relação ora de maior densidade ora de menor densidade como se pode aferir do hexágono *supra* exposto.

A polícia judiciária ou criminal, nestas arestas hexagonais e dentro dos eixos funcionais *supra* elencados, pode aplicar, por iniciativa própria, *medidas cautelares e de polícia*[58] previstas e tipificadas na legislação processual de acordo com os princípios orientadores da intervenção policial e da intervenção penal material e processual com fundamento na urgência e no *periculum in mora*: p. e., providências cautelares [n.º 1 do artigo 249.º do CPP], exames e apreensões cautelares de elementos probatórios [al. *c)* do n.º 2 do artigo 249.º do CPP], identificação e detenção para identificação [artigo 250.º do CPP conjugado com a al. *g*) do artigo 27.º da CRP], revistas e buscas não domiciliárias [n.º 1 do artigo 251.º do CPP], suspensão de correspondência [n.º 3 do artigo 252.º do CPP], detenção em flagrante delito [artigo 254.º, 255.º, n.º 1. al. *a*) e 256.º do CPP conjugados com a al. *a*) do artigo 27.º da CRP].

---

[56] Cf. Manuel Monteiro Guedes Valente, *Teoria Geral …,* 6.ª Edição, pp. 235-321.

[57] Cf. artigos 272.º, n.º 2, 266.º e 18.º, n.º 2 da CRP.

[58] É de todo interessante olhar para a concetualização das *medidas cautelares de polícia judiciária* apresentada por Luigi Ferrajoli – *um amplo espectro de poderes de instrução autónomos, paralelos aos da magistratura, que as forças policiais podem executar sem a prévia autorização ou ordem da autoridade judicial, derrogando assim o monopólio da função jurisdicional que lhe está reservada por força do artigo 102.º, n.º 1 da Constituição* italiana –, sendo que as forças policiais dependem funcionalmente da autoridade judiciária e orgânica e disciplinarmente do poder executivo [Luigi Ferrajoli, *Derecho y Razón…*, 7.ª Ed., pp. 789-780]. Mas, mesmo estando previstos esses poderes para a polícia criminal portuguesa, esta só pode aplicar as medidas cautelares e de polícia por iniciativa própria, antes da intervenção judiciária, caso estejam preenchidos os pressupostos materiais e formais gerais e específicos de cada uma das medidas.

Consideramos que estas medidas de polícia – *medidas cautelares e de polícia* – são o ponto de imbricação entre o tempo da prevenção criminal, subjugado à *natureza*, ao *conteúdo* [*matéria*] e ao *fim*, e o tempo da repressão criminal. Não se configuram, *ab initio* e por si só, como medidas de investigação criminal. Configuram tão-só atos próprios ou de iniciativa própria da polícia criminal sobre a matéria criminal – exige-se a existência de um crime público, semipúblico com respetiva apresentação da queixa ou particular com respetiva apresentação da queixa e declaração de vontade de constituição de assistente no processo – com o fim de preservar a prova real e pessoal tendo como pressupostos o princípio de urgência (necessidade) de intervenção e o princípio *periculum in mora* que se impõem como fundamento, fim e limite da ação da Polícia sob pena de as diligências pré-processuais estarem feridas de nulidade insanável e as respetivas provas não poderem ser valoradas por serem proibidas por terem sido obtidas de forma ilícita e violar o princípio da liberdade.

As *medidas cautelares e de polícia* são provisórias e têm natureza precária, temporária e pré-processual, subordinadas ao princípio da comunicação imediata à autoridade judiciária territorial e materialmente competente e dependentes de apreciação e validação da autoridade judiciária para obterem natureza processual judicial[59].

As *medidas cautelares e de polícia* geram uma fungibilidade dos *tempos da prevenção* – fazer cessar por meio da *reação à lesão dos bens jurídicos* e prevenir os efeitos negativos colaterais da lesão desses bens jurídicos – e o *tempo da repressão* – início da ação penal que irá, no processo-crime, consumir as medidas cautelares e de polícia aplicadas pela polícia criminal, apreciadas e validadas pela autoridade judiciária competente. A ação de polícia criminal é, já em si mesma, um ato de repressão imediata e espacial, desde logo com a restrição de direitos e liberdades fundamentais pessoais como o *ius ambulandi*, com o fim de prevenção de criminalidade futura: a certeza da descoberta e da identificação de uma pessoa como autor de um crime gera a ideia de existência efetiva e real de um Direito penal e processual penal aplicado ao caso concreto, eficaz[60] e eficiente. Gera a noção e aceção de efetividade e vigência por a realização do Direito se processar em obediência a uma identidade, determinabilidade, indivisibilidade e unidade do objeto do processo cujo desenho e densificação se iniciou com a *notitia criminis*. A vigência do tempo da repressão – restabelecendo a paz jurí-

[59] O Supremo Tribunal de Justiça já se pronunciou sobre esta matéria, sendo de destacar o Ac. STJ, Proc. n.º 395, de 12/03/2009, que aborda com profundidade a natureza e o fim das medidas cautelares e de polícia.

[60] Para um melhor e cuidado estudo dialético sobre este assunto, José Manuel Damião Da Cunha, *O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no Novo Código de Processo Penal,* Porto, Universidade Católica Editora, 1993, p. 223.

dica e social – depende da científica efetividade do eixo funcional da prevenção criminal *stricto sensu*.

A Polícia, enquanto *polícia judiciária* ou criminal, coadjuvante da investigação criminal do caso concreto e agente coadjutor da ação penal, é um ator essencial à reação/repressão criminal: responsabilização criminal do agente[61]. É um operador judiciário presente e atuante ao longo do processo, cuja ação se faz sentir com maior vigor nas fases preliminares do processo-crime sob a dependência funcional do Ministério Público (inquérito) e do Juiz de Instrução Criminal (instrução). Mas não é de menosprezar a sua atuação em sede de audiência de discussão e julgamento como testemunha de acusação de cuja prestação de depoimento pode resultar a declaração de inocência do arguido. O restabelecimento da paz jurídica e social, eixo funcional em que se cruzam e convivem os tempos de prevenção e de repressão, assume o cume da fungibilidade e, ao mesmo tempo, demonstra que existem quatro arestas do hexágono da prevenção em que não podemos falar de repressão jurídico-criminal no seu sentido estrito.

Esta aceção devia reger as opções legislativas na edificação de fronteiras fungíveis dos tempos da prevenção e da repressão criminal sem que alguma vez se possa considerar que as arestas do tempo pleno da prevenção criminal são terras de não legalidade e constitucionalidade. Antes pelo contrário, são tempos de elevada legalidade e constitucionalidade cujo escrutínio se fará ou dever-se-á fazer sempre após a atuação dos operadores do Estado, *maxime* a Polícia, de modo a apreciar e validar as restrições de direitos e liberdades fundamentais pessoais. Naquelas arestas não há um mandato em branco, há um mandato de legalidade e constitucionalidade ao serviço do povo, da democracia e da Constituição.

Bibliografia

Andrade, Manuel da Costa, *"Bruscamente no Verão passado", A Reforma do Código de Processo Penal. Observações sobre uma lei que podia e devia ser diferente,* Coimbra, Coimbra Editora, 2009.

[61] Mas a intervenção da polícia judiciária no processo-crime, na ação penal, diminui com o evoluir do mesmo, como nos ensina José de Faria Costa, "As relações entre o Ministério Público e a Polícia: a experiência portuguesa", in: *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* – Volume LXX, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 241. Mas, face à Lei-Quadro de Política Criminal e às sequentes Leis de Política Criminal (2007, 2009, 2015, 2017 e 2020), a intervenção da Polícia pode voltar a ser preponderante na reinserção responsável do condenado: *v. g.*, recolha de informações sobre o meio ambiente onde vai ser inserido, sobre a sua relação com a comunidade (é conveniente não deixar regressar um cidadão condenado por um crime grave como o homicídio ao seio da comunidade onde cometeu esse crime).

_____, "A 'dignidade penal' e a 'carência de tutela penal' como referência de uma doutrina teleológico-racional do crime", in: *Revista Portuguesa de Ciências Criminais*, 2.º Fascículo, 1992.

Bauman, Zygmunt, *Tempos Líquidos,* Tradução do inglês *Liquid Times (Living in na Age of Uncertainty)* de Carlos Laberto Medeiros, Rio de Janeiro, Zahar, 2007.

Beccaria, Cesare, *Dos Delitos e das Penas*, Tradução do italiano *Dei Delitti e delle Pene* de José de Faria Costa, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1998.

Beck, Ulrich, *La Sociedad del Riesgo Global*, Tradução do inglês *World Risk Society* de Jesús Alborés Rey, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S. A., 2009.

_____, *La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad.* Tradução do alemão *Risikogesellschaft.Auf dem Weg in eine endere Moderne* de Jorge Navarro *et Alii*, Barcelona, Paidos Iberica, 2006.

Caetano, Marcello, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo,* 2.ª Reimpressão da Edição de 1977, Coimbra, Almedina, 2003.

Canotilho, J. J. Gomes e Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Volumes I e II. 4.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2007 e 2010.

Costa, José de Faria, "As relações entre o Ministério Público e a Polícia: a experiência portuguesa", In: *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* – Volume LXX, Coimbra, Coimbra Editora,1994.

_____, *O Perigo em Direito Penal,* Reimpressão, Coimbra, Coimbra Editora, 2000.

_____, *Noções Fundamentais de Direito Penal (Fragmenta iuris poenalis). Introdução. A doutrina geral da infracção [A ordenação fundamental da conduta (facto) punível; A conduta Típica (O Tipo)],* 2.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2009.

____, *Direito Penal e Globalização, Reflexões não locais e pouco globais,* Coimbra, Coimbra Editora, 2010.

Damião da Cunha, José Manuel, *O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no Novo Código de Processo Penal*, Porto, Universidade Católica Editora, 1993.

_____, *O Caso Julgado Parcial – Questão da Culpabilidade e Questão da Sanção num Processo de Estrutura Acusatória,* Porto, Universidade Católica Editora, 2002.

_____, "Dos meios de obtenção de Prova face à autonomia técnica e táctica dos órgãos de polícia criminal", In: *II Congresso de Processo Penal – Memorias,* Coordenação de Manuel Monteiro Guedes Valente, Coimbra, Almedina, 2006.

Dias, Jorge de Figueiredo e Andrade, Manuel Costa, *Criminologia. O homem delinquente e a sociedade criminógena*, 2.ª Reimpressão, Coimbra, Coimbra Editora, 1997.

Dias, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal Português. As Consequências Jurídicas do Crime*, Lisboa, Aequitas/ Editorial Notícias,1993.

_____, *Direito Penal. Parte Geral – Tomo I – Questões Fundamentais. A Doutrina Geral do Crime,* 2.ª e 3.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2007 e 2019.

Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*, Tradução do italiano *Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale*, 7.ª Edição, Madrid, Trotta, 2005.

Ferri, Enrico, *Princípios de Direito Criminal – O Criminoso e o Crime*, Tradução do italiano de Luiz de Lemos d'Oliveira, Campinas/SP, Russel, 2003.

García-Pablos de Molina, António, *Tratado de Criminología,* 4.ª Edição, Valência, Tirant lo Blanch, 2009.

Hassemer, Winfried, *Direito Penal: fundamentos, estrutura e política*, Rio Grande do Sul: Sergio António Fabris Junior Editor, 2008.

_____, "Seguridad por intermedio del Derecho penal", in: *Problemas Actuales del Derecho Penal y de la Criminología – Estudios penales en memoria de la Professora Dra. María del Mar Díaz Pita*, Tradução do alemão *Sicherheit und Strafrecht* Gabriela E. Córdoba e Julio B. J. Maier, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.

Horstkotte, Harthmuth, "Os limites da prevenção criminal à luz dos Direitos do Homem", In: *Revista Portuguesa de Ciências Criminais,* Tradução do alemão de Helena Moniz, Coimbra, Coimbra Editora, Ano 8, Fascículo 3.º, 1998.

Jescheck, Hans-Heinrich e Weigend, Thomas, *Tratado de Derecho Penal. Parte General*, Tradução do alemão *Lehrbuch des Strafrechts: All. Teil* de Miguel Olmedo Cardenete, Granada, Editorial Comares, 2002.

Klein, Étienne, *O Tempo,* Tradução do francês *Le Temps* de Fátima Gaspar e Carlos Gaspar, Lisboa, Instituto Piaget, 1995.

Kriele, Martin, *Introdução à Teoria do Estado; fundamentos históricos da legitimidade do estado constitucional democrático*, Tradução do alemão *Einführung in die Staatslehre: Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates* de Urbano Cavelli, Porto Alegre, Sérgio Fabris Editor, 2009.

Miranda, Jorge. *Manual de Direito Constitucional* – Tomo IV – *Direitos Fundamentais,* 3.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2000.

Monte, Mário Ferreira, "Um olhar sobre o futuro do direito processual penal – razões para uma reflexão". In: *Que Futuro para o Direito Processual Penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português,* Coordenação Mário Ferreira Monte *et Alii,* Coimbra, Coimbra Editora, 2009.

Novais, Jorge Reis, *As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizadas pela Constituição,* Coimbra, Coimbra Editora, 2003.

Nunes, Duarte Rodrigues, "Criminalidade Organizada e Economia Lícita: *Intimidazione del vincolo associativo* ou *joint venture*?", in: *Criminalidade Organizada Transnacional – Corpus Delicti* – III, Coordenação de Manuel Monteiro Guedes Valente, Coimbra: Almedina, 2021.

Otero, Paulo, *Direito Constitucional Português. Identidade Constitucional* – Volume I, Coimbra, Almedina, 2010.

POPPER, Karl, *Conjecturas e Refutações*, Tradução do inglês *Conjectures and Refutations* de Benedita Bettencourt, Coimbra, Almedina, 2003.

Raposo, João, *Direito Policial* – I, Coimbra, Almedina, 2006.

Rotman, Edgardo, "O conceito de prevenção de crime", In: *Revista Portuguesa de Ciências Criminais,* Coimbra, Coimbra Editora, Ano 8, Fasc. 3.º1998.

Roxin, Claus, "Sobre o desenvolvimento do direito processual penal alemão", In: *Que Futuro para o Direito Processual Penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português*, Coordenação Mário Ferreira Monte *et Alii,* Coimbra, Coimbra Editora, 2009.

Schmitt, Carl, *El Concepto de lo Político,* Tradução do alemão de Rafael Agapito, Madrid, 2005.

_____ *O Conceito do Político,* Tradução do alemão de Alexandre Franco de Sá, Lisboa, Edições 70, 2015.

Serrano Maíllo, Alfonso, *Introdución a la Criminología,* 6.ª Edição, Madrid, Dykinson, 2009.

Valente, Manuel Monteiro Guedes, *Do Ministério Público e da Polícia. Prevenção Criminal e Acção Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 2013.

_____ *Teoria Geral do Direito Policial,* 6.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2019.

_____ *Direito Penal do Inimigo e o Terrorismo. O «Progresso ao Retrocesso»,* Reimpressão da 2.ª Edição – Versão Portuguesa, Coimbra, Almedina, 2020.

_____, "Os desafios do processo penal do Estado democrático de direito. A sociedade internético-personocêntrica", *http://www.ibadpp.com.br/0773/*, 2014.

_____, *Direito Processual Penal: Da Sociedade Internético-Personocêntrica*, Lisboa, Edição de Autor, 2020.

_____, *Consumo de Drogas: Reflexões sobre o Quadro Legal*, 8.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2020.

Zaffaroni, Eugénio raúl, *O Inimigo no Direito Penal*, Tradução do espanhol de Sérgio Lamarão, Rio de Janeiro, Editora Revan, 2007.

Zaffaroni, Eugenio Raúl e Pierangeli, José Henrique, *Manual de Direito Penal Brasileiro* – Volume 1 – Parte Geral, 7.ª Edição revista e atualizada, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2008.

O CÓDIGO DEONTOLÓGICO DO SERVIÇO POLICIAL COMO GARANTIA DE DEFESA DOS DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS DOS CIDADÃOS

Fernando da Costa Gonçalves[1]

Sumário: 1. Conceitualização do Tema – Deontologia Policial; 2. As fontes de Direito Internacional; 3. As fontes Internas; Em conclusão.

1. Conceitualização do Tema – Deontologia Policial

A Deontologia **é** um ramo da filosofia que faz parte da filosofia moral contemporânea que etimologicamente significa ciência do dever e da obrigação. A deontologia trata por isso dos deveres e da moral, sendo por isso a teoria sobre as escolhas dos indivíduos, o que é moralmente necessário e serve para nortear o que realmente deve ser feito.

O termo deontologia é referido pelo filósofo inglês Jeremy Bentham, como ramo da ética em que o objeto de estudo é o fundamento do dever e das normas. A deontologia é também conhecida como "A teoria do dever".

Immanuel Kant também deu o seu contributo para a deontologia, uma vez que a dividiu em dois conceitos: razão prática e liberdade. Para Kant, agir

[1] Professor Convidado do Instituto Universitário da Maia, membro do JusGov - Centro de Investigação em Justiça e Governação (JusGov) - Escola de Direito da Universidade do Minho. Membro da Unidade de Investigação em Criminologia e Ciências do Comportamento (UICCC) do ISMAI.

por dever é a maneira de dar à ação o seu valor moral; e por sua vez, a perfeição moral só pode ser atingida por uma livre vontade, que escolhe racionalmente.

Numa apropriação mais contemporânea, a deontologia pode ser definida como o conjunto de princípios e regras de conduta ou deveres de uma determinada profissão, ou seja, cada profissional deve ter a sua deontologia própria para regular o exercício da profissão, e de acordo com o Código de Ética[2] da sua categoria. A deontologia para os profissionais são normas estabelecidas não pela moral mas sim para a correção das intenções, ações, direitos, deveres e princípios.

A deontologia jurídica é a ciência que se preocupa em cuidar dos deveres e dos direitos dos profissionais que trabalham na área da justiça e das forças de segurança.

O Código Deontológico do Serviço Policial aplica-se aos Guardas da Guarda Nacional Republicana e ao pessoal da Polícia de Segurança Pública, adiante designados por membros das forças de segurança, no âmbito do exercício das suas funções policiais. Os Agentes das forças de segurança enquanto zeladores do cumprimento da lei, devem cultivar e promover os valores do humanismo, justiça, integridade, honra, dignidade, imparcialidade, isenção, probidade e solidariedade na sua atuação. Devem ainda respeito absoluto à Constituição da República Portuguesa, à Declaração Universal dos Direitos do Homem, à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, à legalidade comunitária, às convenções internacionais, à Lei e ao seu Código Deontológico.

Nas grandes organizações policiais como a Guarda Nacional Republicana ou a Polícia Segurança Pública existe a necessidade de mais deontologia e ética. É essencial que estes agentes se pautem por comportamentos eticamente aceites e exemplares perante os cidadãos, por isso, torna-se imperioso enriquecer e aperfeiçoar a formação dos agentes da autoridade neste domínio. Por forma a reforçar a vertente ética e deontológica no perfil de competências dos agentes, parece pertinente que a formação a propor se insira também na oferta de formação contínua[3].

2. As fontes de Direito Internacional

Antes de mais é imprescindível compreender o quadro de valores atual plasmado nos instrumentos jurídicos internacionais. Deste modo a defesa dos direitos liberdades e garantias dos cidadãos consiste na promoção da segurança e proteção e assegurar a legalidade democrática, bem como garantir a segurança

[2] Rachels, J. *Elementos de Filosofia Moral.* The McGraw Hill, (2003) pág. 104

[3] Batista; Ana, *Agentes da Polícia de Segurança Pública: Necessidades e proposta de plano de formação ético- deontológica,* Dissertação Mestrado integrado em psicologia das organizações, social e do trabalho, Universidade do Porto, (2019). pág. 16.

interna e os direitos de todos os cidadãos. Importa compreender os marcos mais relevantes da evolução histórica acerca da conquista dos direitos fundamentais. Para compreender os deveres incorporados no Código Deontológico Policial que se aplicam aos agentes da autoridade temos de analisar e compreender a origem dos direitos e a sua consagração. Desta forma destacamos os seguintes instrumentos jurídicos internacionais onde se encontram previstos os direitos liberdades e garantias:

a **Carta das Nações Unidas**

A principal fonte de Direito internacional no que diz respeito a normas de direitos humanos é a Carta das Nações Unidas, pois consagra um dos objetivos da organização, consiste na reafirmação dos direitos fundamentais do Homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos entre homens e mulheres. Cabe-lhe também estabelecer condições necessárias de manutenção da justiça e do respeito pelas obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional.

b **A Declaração Universal dos Direitos do Homem**

A Declaração Universal[4] estabelece limites e orientações aos Órgãos de Polícia Criminal no exercício das funções no que diz respeito à proteção e garantia dos direitos fundamentais (ex. direito à vida, à integridade física, à liberdade à segurança pessoal, entre outros); proíbe ainda: a tortura e as penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; a detenção arbitrária; garante o direito a um julgamento equitativo; o direito à presunção de inocência e a proibição da retroatividade da lei penal.

---

[4] A Declaração foi redigida por representantes de todas as regiões do mundo e engloba todas as tradições legais. Formalmente adotada pelas Nações Unidas no dia 10 de dezembro de 1948, esse é o documento mais universal dos direitos humanos que existe, delineando os trinta direitos fundamentais que formam a base para uma sociedade democrática. Após este ato histórico, a Assembleia pediu a todos os países membros que publicassem o texto da Declaração e determinaram que fosse "distribuído, exposto, lido e comentado nas escolas e em outros estabelecimentos de ensino, sem distinção fundada na condição política dos países ou dos territórios".

A Organização das Nações Unidas define os direitos humanos como "garantias jurídicas universais que protegem indivíduos e grupos contra ações ou omissões dos governos que atentem contra a dignidade humana". Entre os principais instrumentos internacionais de direitos humanos, destacam-se, a nível universal, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os nove principais tratados da ONU nesta área (Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e sete outros tratados, em matéria de discriminação racial, discriminação contra as mulheres, direitos da criança, tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, direitos dos trabalhadores migrantes, desaparecimentos forçados e direitos das pessoas com deficiência.

c A Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais[5]

A Convenção reafirma as liberdades fundamentais, que constituem as verdadeiras bases da justiça e da paz no mundo e cuja preservação repousa essencialmente, por um lado, num regime político verdadeiramente democrático e, por outro, numa conceção comum e no comum respeito dos direitos do homem. Os Estados Europeus animados no mesmo espírito, possuindo um património comum de ideais e tradições políticas, de respeito pela liberdade e pelo primado do direito, a tomar as primeiras providências apropriadas para assegurar a garantia coletiva de direitos liberdades e garantias e o respeito por parte de todas as entidades públicas e privadas.

d Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos

Em março de 1976, entrou em vigor o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos[6] que se destinava a desenvolver os seguintes direitos: direito à vida; a proibição da tortura; a proibição da prisão por incumprimento contratual.

e A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

A Carta prevê os direitos que devem ser respeitados, pelos países membros da União Europeia[7]. Tem como finalidade reforçar a proteção dos direitos fundamentais, à luz da evolução da sociedade, do progresso social e da evolução científica e tecnológica, no respeito pelas atribuições e competências da União das tradições constitucionais e das obrigações internacionais comuns aos Esta-

---

[5] Na cidade de Roma em 1950, os Governos dos Membros do Conselho da Europa, considerando a Declaração Universal dos Direitos do Homem proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de Dezembro de 1948, Considerando que esta Declaração se destina a assegurar o reconhecimento e aplicação universais e efetivos dos direitos nela enunciados, Considerando que a finalidade do Conselho da Europa é realizar uma união mais estreita entre os seus Membros e que um dos meios de alcançar esta finalidade é a proteção e o desenvolvimento dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

[6] Foi assinado por Portugal um Protocolo Adicional, para melhorar e assegurar o cumprimento dos fins do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Para a aplicação das suas disposições, foi constituído o Comité dos Direitos do Homem, para receber e examinar, como se prevê no Protocolo, as comunicações provenientes de particulares que se considerem vítimas de uma violação dos direitos enunciados no Pacto.

[7] A Carta é composta por 54 artigos repartidos em 7 capítulos: Dignidade, Liberdades, Igualdade, Solidariedade, Cidadania, Justiça e Disposições Gerais. Foi adotada, em dezembro de 2000 e representava apenas um compromisso político. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de dezembro de 2009, a Carta passou a ter força de lei.

dos-Membros, da Convenção Europeia para a proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, das Cartas Sociais aprovadas pela União e pelo Conselho da Europa, bem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Neste contexto, o gozo destes direitos implica responsabilidades e deveres, tanto para com as outras pessoas individualmente consideradas, como para com a comunidade e as gerações futuras.

f **O Roteiro para reforço dos direitos processuais**

O Roteiro para o reforço dos direitos processuais dos suspeitos ou acusados em processos penais foi aprovado pelo Conselho de 30 novembro 2009[8] do Conselho. Acerca dos direitos previstos no Roteiro, salienta-se o conteúdo a seguir apresentado.

Tradução e interpretação - É indispensável que o suspeito ou acusado possa compreender o que se passa e se possa fazer entender. Se o suspeito ou acusado não falar ou não compreender a língua do processo, precisará de um intérprete e da tradução das peças processuais mais importantes.

O suspeito ou acusado deverá ser informado dos seus direitos fundamentais, oralmente ou, quando adequado, por escrito, nomeadamente mediante uma declaração sobre os direitos e sobre a acusação. Deverão, além disso, ser-lhe prestadas sem demora informações sobre a natureza e os motivos das acusações que sobre ele recaem. A pessoa sobre a qual recaia uma acusação terá direito às informações necessárias para a preparação da sua defesa, no pressuposto de que tal não deverá prejudicar o bom desenrolar do processo penal.

O direito do suspeito ou acusado num processo penal ao patrocínio judiciário (através da assistência de um advogado) na fase mais precoce e oportuna do processo é fundamental para garantir a equidade do mesmo; o direito ao apoio judiciário deverá garantir um acesso efetivo ao patrocínio judiciário.

---

[8] Resolução do Conselho de 30 de novembro de 2009 sobre um Roteiro para o reforço dos direitos processuais dos suspeitos ou acusados em processos penais. Medida A: Tradução e interpretação; Medida B: Informação sobre os direitos e sobre a acusação; Medida C: Patrocínio e apoio judiciários; O direito do suspeito ou acusado num processo penal ao patrocínio judiciário (através da assistência de um advogado); Medida D: Comunicação com familiares, empregadores e autoridades consulares; O suspeito ou acusado privado de liberdade deverá ser prontamente informado do seu direito a que pelo menos uma pessoa, como um familiar ou empregador, seja informada da sua privação de liberdade; Medida E: Garantias especiais para suspeitos ou acusados vulneráveis; Medida F: Livro Verde sobre detenção antes da fase do julgamento; O tempo de detenção antes do julgamento e durante a fase do julgamento varia consideravelmente de um Estado-Membro para outro.

O suspeito ou acusado quando privado de liberdade deverá ser prontamente informado do seu direito a comunicar com familiares, empregadores e autoridades consulares a que pelo menos uma pessoa, como um familiar ou empregador, seja informada da sua privação de liberdade, no pressuposto de que tal não deverá prejudicar o bom desenrolar do processo penal. Além disso, o suspeito ou acusado privado de liberdade num Estado que não o seu deverá ser informado do seu direito a que as autoridades consulares competentes sejam informadas da sua privação de liberdade.

Para garantir a equidade do processo, é importante que se dê especial atenção aos suspeitos ou acusados incapazes de compreender ou de acompanhar o conteúdo ou o significado do processo devido, por exemplo, à sua idade ou ao seu estado mental ou físico. Assim, devem existir garantias especiais para suspeitos ou acusados vulneráveis.

Todos estes direitos incorporados na legislação interna vinculam o exercício da função policial durante todo o processo de interceção detenção e durante todo o processo criminal.

g **Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial**

A expressão «discriminação racial» visa qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência fundada na raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica que tenha como objetivo ou como efeito destruir ou comprometer o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em condições de igualdade, dos direitos do homem e das liberdades fundamentais nos domínios político, económico, social e cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública. A Convenção reveste-se de grande importância nesta matéria, entrou em vigor em Janeiro de 1969.

h **Código de Conduta para os Responsáveis pela Aplicação da Lei**

O Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei[9] foi adotado pela resolução nº 34/169 de 17 de Dezembro de 1979, da Assembleia Geral das Nações Unidas. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei deverão cumprir, em todos os momentos, o dever que a lei lhes impõe, servindo a comunidade e protegendo todas as pessoas contra atos ilegais, em conformidade com o elevado grau de responsabilidade exigido pela sua profissão.

O Diploma define as competências específicas dos funcionários responsáveis pela verificação do respeito pela lei no que diz respeito às seguintes questões: serviço da comunidade; direitos humanos; utilização da força; informação con-

[9] Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979.

fidencial; proibição da tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; proteção da saúde. Este Código constitui, na sua essência, a matriz para elaboração de Códigos Deontológicos internos, destinados aos agentes da polícia**.**

3. As fontes Internas

Como referem Simas Santos e Leal Henriques o princípio da legalidade "traduzido nas expressões latinas "nullum crime sine lege" e "nulla poena sine lege", cuja função tem carácter garantístico, ao proteger os direitos fundamentais do cidadão face às tentativas de abuso do poder político instituído[10].

E ainda a defesa dos direitos liberdades e garantias dos cidadãos[11] consiste na promoção da segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. Para tal desiderato foram plasmados em diferentes instrumentos jurídicos internos os direitos e liberdades fundamentais a garantir e respeitar por parte dos órgãos de polícia criminal, que passamos a enunciar.

3.1. A Constituição da República Portuguesa

Após a revolução de 1974, Portugal passou a constituir um regime Republicano, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.[12]

Portugal é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia

---

[10] Santos, M. Simas e Henriques, M. Leal, *Noções elementares de Direito Penal, Ed. Rei dos Livros, Lisboa, Janeiro 2009, pág. 15.*

[11] A Guarda Nacional Republicana, tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei. (Lei n.º 63/2007 de 6 de novembro, que Aprova a Orgânica da Guarda Nacional Republicana).

[12] Força jurídica - Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas. A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos (art.º 18.º CRP). Todos têm direito à liberdade e à segurança. Ninguém pode ser total ou parcialmente privado da liberdade, a não ser em consequência de sentença judicial condenatória pela prática de ato punido por lei com pena de prisão ou de aplicação judicial de medida de segurança. Toda a pessoa privada da liberdade deve ser informada imediatamente e de forma compreensível das razões da sua prisão ou detenção e dos seus direitos.

económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa[13]. Neste quadro as Organizações Policiais adaptaram-se à nova realidade implementando procedimentos de acordo com o princípio da legalidade e respeitando os preceitos legais e as orientações das Instituições democráticas.

A este propósito José Ferreira de Oliveira, na sua Dissertação Mestrado, "As políticas de Segurança" (2006), cita Marshal (1989) para referir que emergiram três categorias de direitos de cidadania, no decorrer da história. No Século XVIII apareceram os direitos civis, no decorrer do século XIX os direitos políticos e no século XX os direitos sociais. Sendo que os direitos civis garantem as liberdades fundamentais e dizem respeito, à liberdade de expressão, de religião e ao direito à segurança e à justiça[14].

O direito interno consagra na lei fundamental o Direito à liberdade individual e segurança coletiva, pois ninguém pode ser total ou parcialmente privado da liberdade, a não ser em consequência de sentença judicial condenatória.

Em situações de privação da liberdade as pessoas têm o direito a ser informadas imediatamente das razões da sua prisão ou detenção e dos seus direitos. No caso da privação da liberdade contra o disposto na Constituição e na Lei pode haver direito a indemnização por parte do ofendido/lesado e possível responsabilidade criminal e disciplinar dos Órgãos de Polícia Criminal que procederam à privação da Liberdade não respeitando o princípio da legalidade.

A Constituição da República Portuguesa estabelece como funções das Instituições Policiais no artigo 272.º o seguinte: Defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. Ou seja, tem como funções essenciais cumprir e fazer cumprir a lei e proteger pessoas e bens.

As medidas de polícia que podem ser adotadas são as previstas na lei e regulamentos, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário. Os Polícias devem ter sempre presente o princípio da proporcionalidade e da necessidade nas atuações policiais e nas suas intervenções devem observar as regras gerais sobre polícia e o respeito dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

A este propósito a Polícia de Segurança Pública, tem as suas atribuições previstas na Lei Orgânica, Lei n.º 53/2007 de 31 de agosto, artigo 3º, entre as quais: i) compete garantir o exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e o pleno funcionamento das instituições democráticas;

---

[13] Relativamente a esta problemática - Gomes Canotilho, Vital Moreira, *A Constituição da República Portuguesa – Lei do Tribunal Constitucional,* Coimbra Editora, (2008) – (Art.º 2º CRP)

[14] Oliveira, José, *As políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A emergência do Policiamento de proximidade,* Almedina, Coimbra (2006) pág. 49.

As polícias têm dupla função a defesa da legalidade democrática e a sua atuação balizada pelo art.º 272.º da Constituição da República Portuguesa[15] estão obrigados ao cumprimento escrupuloso do princípio da legalidade.

Como ensina Mário Monte, na sua obra Direito Penal Europeu "Tal princípio (*da legalidade*) é normalmente estudado como algo adquirido, como o *prius*, metodológico essencial à compreensão e à realização da função do direito penal[16].

Relativamente à função da Polícia, Figueiredo Dias defende que "constitui o símbolo mais visível do sistema formal de controlo, o mais presente no quotidiano dos cidadãos e por via de regra *first-line enforcer* da lei criminal[17]".

Ainda segundo Jorge Bacelar Gouveia[18], "a segurança e a defesa nacional constituem tarefas primordiais do Estado, de acordo com a Constituição a segurança interna é garantida pelos órgãos de Polícia e a defesa nacional é cometida às Forças Armadas, com a missão de garantir a liberdade e a segurança contra qualquer agressão ou ameaça externas".

3.2. O Código Processo Penal

Depois da concretização da democracia surgiu a necessidade de rever o Direito Penal e Processual Penal no sentido de se adaptar às novas exigências e no respeito pelos direitos e liberdades consagrados na nova Constituição aprovada de 1976. Tendo em atenção os interesses do arguido, não devendo levar-se a crédito do acaso o facto de a Constituição, sob influência da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, lhe ter conferido o estatuto de um autêntico direito fundamental. Há, pois, que reduzir ao mínimo a duração de um processo que implica sempre a compressão da esfera jurídica de uma pessoa que pode ser, e tem mesmo de presumir-se, inocente. Como haverá ainda que prevenir os perigos de uma estigmatização e adulteração irreversível da identidade do arguido, que pode culminar no compromisso com uma carreira delinquente. De resto, a aceleração processual redundará tanto mais em favorecimento do arguido quan-

---

[15] O artigo 272.º Constituição República Portuguesa - Polícia - A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário. A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

[16] Monte, Mário, *O Direito Penal Europeu – De "Roma" a "Lisboa", Subsídios para a sua legitimação*, Quid Juris, Sociedade Editora, Lisboa (2009) pág. 85.

[17] Figueiredo Dias, Jorge e Costa Andrade, Manuel, Criminologia – O Homem delinquente e a sociedade criminógena, Coimbra Editora, (2013) pág.443.

[18] Gouveia, Jorge, Estudos do Direitos e Segurança – Volume II, Almedina, Coimbra (2015) pág.10.

to mais ela tiver por reverso como sucede no código, um reforço efetivo da sua posição processual.

Desde o momento em que qualquer pessoa for constituída arguido é-lhe assegurado o exercício de direitos e de deveres processuais, sem prejuízo da aplicação de medidas de coação e de garantia patrimonial e da efetivação de diligências probatórias, nos termos especificados na lei[19].

Relativamente aos direitos e deveres processuais, previstos na lei processual penal, o arguido goza, em especial, em qualquer fase do processo dos seguintes direitos: estar presente aos atos processuais que diretamente lhe disserem respeito; ser informado dos factos que lhe são imputados antes de prestar declarações perante qualquer entidade; não responder a perguntas feitas, por qualquer entidade, sobre os factos que lhe forem imputados e sobre o conteúdo das declarações que acerca deles prestar; constituir advogado ou solicitar a nomeação de um defensor; ser assistido por defensor em todos os atos processuais em que participar e, quando detido, comunicar, mesmo em privado, com ele; ser informado, pela autoridade judiciária ou pelo órgão de polícia criminal perante os quais seja obrigado a comparecer e dos direitos que lhe assistem durante o decurso do processo.[20] Os Órgãos de Polícia Criminal, de acordo com o princípio da legalidade, estão vinculados ao exercício efetivo dos direitos por parte de suspeitos e arguidos, sob pena de conduzir a irregularidades e/ou nulidades no âmbito do Inquérito criminal.

3.3. O Código Deontológico Policial

Para concretizar os direitos consagrados no direito internacional e na Lei fundamental portuguesa foi elaborado e aprovado o Código Deontológico do Serviço Policial[21] enquanto garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

O Código Deontológico do serviço policial foi uma iniciativa e autoria de várias associações representativas do pessoal das forças de segurança, em colaboração ulterior com representantes da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública, do Comando Geral da Guarda Nacional Republicana, da Inspeção Geral da Administração Interna e dos Gabinetes dos membros do Governo.

A Constituição atribui às forças de segurança a função de defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, e

---

[19] Artigo 60.º do Código Processo Penal - Posição processual

[20] Artigo 61.º do Código Processo Penal – Direitos e Deveres processuais

[21] O Código foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de Fevereiro de 2002, visa promover o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos nas intervenções policiais e vem ao encontro da Resolução n.º 34/169 da Assembleia Geral das Nações Unidas de Dezembro de 1979.

determina que as medidas de polícia prescritas na lei só devem ser utilizadas no estritamente necessário.

De acordo com os princípios fundamentais, preceituados no artigo 266.º da lei fundamental, que norteiam toda a atuação dos órgãos e agentes administrativos na prossecução do interesse público e no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e as normas constitucionais e legais que consagram a responsabilidade criminal e disciplinar dos funcionários e agentes da Administração Pública pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte a violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, designadamente o previsto no artigo 271.º da lei fundamental[22], em especial os seus, bem como a legislação que prescreve os direitos e deveres dos funcionários e agentes administrativos, geralmente aplicável aos agentes das forças de segurança, e os regulamentos disciplinares próprios da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública, aprovados pela Assembleia da República em razão da especificidade e dignidade da matéria.

Em conformidade com as normas que disciplinam a organização e o funcionamento da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública prescrevem a sujeição do uso de meios de coerção a critérios estritos de necessidade, adequação e proporcionalidade, com o respeito dos direitos, liberdades e garantias e a ratificação interna pelos órgãos competentes do acervo de normas internacionais de direitos humanos, com especial acuidade para as normas da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais do Conselho da Europa.

Tendo por base jurídica a Resolução n.º 690, da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, de 8 de Maio de 1979, e a Resolução n.º 34/169, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 17 de Dezembro de 1979.

Tendo em conta a consagração de padrões ético-profissionais de conduta, comuns a todos os agentes das forças de segurança, é, reconhecidamente, condição indispensável a deontologia para um exercício credível e eficiente do serviço policial, enquanto parte integrante do Estado de direito democrático. A deontologia policial constitui assim matéria de inequívoco interesse formativo nas Instituições Policiais, no sentido de promover junto dos membros uma conduta profissional eticamente responsável e de acordo com a dignidade das funções de

[22] Responsabilidade dos funcionários e agentes - Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a ação ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica (Art.º 271.º CRP).

polícia, no exercício dos poderes de autoridade, com respeito dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

O Código de Deontologia Policial consagram padrões ético-profissionais de conduta comuns nas forças de segurança, (Polícia de Segurança Pública e Guarda Nacional Republicana), ficando todos os membros obrigados a observar os deveres aquando do exercício de funções policiais.

Este Código Deontológico constitui o eixo principal na aplicação do módulo de formação em matéria de deontologia do serviço policial, com carácter obrigatório, nos currículos dos cursos de formação inicial, prática e superior, ministrada aos agentes das forças de segurança.

O código tem como objetivo promover a qualidade do serviço policial, contribuir para a criação das condições objetivas e subjetivas nas ações policiais, e garantir o pleno exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. O diploma consagra ainda padrões ético-profissionais de conduta para todos os membros das Forças de Segurança, condições estas indispensáveis para um exercício profissional, responsável e eficiente do serviço policial.

3.3.1 Princípios Fundamentais no Código Deontológico

Os princípios a observar pelos elementos policiais[23] na sua atuação são: o princípio da legalidade, no sentido de servirem o interesse público, defenderem as instituições democráticas, protegerem todas as pessoas contra atos ilegais e o respeito pelos direitos humanos; promover valores de Humanismo, da Justiça, Integridade, Honra, Dignidade, Imparcialidade, Isenção e da Solidariedade; e o respeito pelas normas da Constituição da República Portuguesa, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem**.**

Acresce a estes princípios os deveres processuais: respeitar e proteger a dignidade humana, o direito à vida, à liberdade, à segurança e demais direitos fundamentais de toda a pessoa, qualquer que seja a sua nacionalidade ou origem, a sua condição social, as suas convicções políticas, religiosas ou filosóficas, ou seja sem qualquer tipo de discriminação; nunca infligir, instigar ou tolerar atos cruéis, desumanos ou degradantes**.**[24]

---

[23] Art.º 2.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de Fevereiro de 2002, que aprova o Código Deontológico do Serviço Policial.

[24] Art.º 3.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de Fevereiro de 2002, que aprova o Código Deontológico do Serviço Policial. Na eventualidade de não serem respeitados estes preceitos pelos elementos policiais podem ser sancionados criminalmente, civilmente e disciplinarmente se se provar alguma das condutas das supra referidas. Sendo suspensos de funções ou eventualmente expulsos da Instituições policiais, caso sejam condenados**.**

Os membros das forças de segurança devem cumprir os deveres que a lei lhes impõe, servem o interesse público, defendem as instituições democráticas, protegem todas as pessoas contra atos ilegais e respeitam os direitos humanos. Como zeladores pelo cumprimento da lei, os membros das forças de segurança cultivam e promovem os valores do humanismo, justiça, integridade, honra, dignidade, imparcialidade, isenção, probidade e solidariedade. Para dessa forma terem o direito ao apoio ativo da comunidade que servem e ao devido reconhecimento por parte do Estado.

Quando são responsáveis na privação da liberdade de cidadãos, os **ó**rgãos de polícia criminal têm o dever especial de assegurar o respeito pela vida, integridade física e psíquica, honra e dignidade das pessoas sob a sua custódia. Informar os detidos dos seus direitos processuais penais (direito ao silêncio, a advogado, a tradutor, a ser informado dos seus direitos, a contactar com pessoa da sua família).

Relativamente ao direito a defensor importa aqui alertar para o seguinte. Exceto nos casos especiais de menores, a lei apenas obriga a presença de defensor aquando da constituição de arguido. Ora, em nossa opinião, este direito peca por tardio. Este direito deveria ser garantido a partir do momento da interceção do suspeito pelos elementos das forças de segurança. Passamos a explicar os motivos: o hiato de tempo entre a interceção do suspeito pelos polícias e a constituição de arguido pode levar horas, e, durante esse período de tempo, o suspeito pode não conhecer porque não lhe foram ainda explicados os seus direitos processuais, podendo com as suas declarações autoincriminar-se pois pode revelar informações que ulteriormente podem ser prejudiciais na defesa. Por isso, alertamos para a necessidade proceder à alteração à lei processual penal, tal como acontece em outros ordenamentos jurídicos em que o direito do suspeito ser assistido por Advogado deveria passar a ser a partir do momento da interceção por parte dos polícias.

3.3.2 Deveres dos Profissionais das Forças Segurança

Os membros das Forças de Segurança devem também abster-se, em qualquer circunstância, de praticar atos de tortura ou qualquer outro castigo ou tratamento cruel, desumano ou degradante, ou vexatório. Como o abuso da autoridade para com um detido, aproveitado a sua posição de fragilidade. Devem ainda zelar pela saúde das pessoas que se encontram à sua guarda e tomar, imediatamente, todas as medidas urgentes e necessárias para assegurar a prestação dos cuidados médicos[25].

[25] Art.º 4.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de Fevereiro de 2002, que aprova o Código Deontológico do Serviço Policial.

O Código Deontológico impõe também o dever de Isenção e Imparcialidade por parte dos Agentes da segurança pública. Devem atuar com zelo e imparcialidade, tendo sempre presente a igualdade de todos os cidadãos perante a lei. Devem abstrair-se de comportamentos preconceituosos em relação a pessoas de grupos sociais diferentes do seu, atuando sempre com isenção e despidos das possíveis convicções pessoais negativas em relação a pessoas pertencentes a certo grupo étnico ou racial.

Os Agentes têm o dever de, no uso dos poderes de autoridade, se abster da prática de atos de abuso de autoridade, não condizente com um desempenho responsável e profissional da missão policial e de qualquer ato que possa por em causa a independência do seu juízo e a credibilidade da Instituição a que pertencem.

Durante o serviço público, os membros das forças de segurança promovem, respeitam e protegem a dignidade das pessoas, nomeadamente: o direito à vida, à liberdade, à segurança e demais direitos fundamentais de todos os cidadãos, qualquer que seja a sua nacionalidade ou origem, a sua condição social ou as suas convicções políticas, religiosas ou filosóficas. E ainda de, em qualquer circunstância, não infligir, instigar ou tolerar atos cruéis, desumanos ou degradantes. O respeito absoluto pela vida, integridade física e psíquica, honra e dignidade das pessoas sob a sua custódia ou ordem. Devem zelar pela saúde das pessoas que se encontram à sua guarda e tomar, imediatamente, todas as medidas para assegurar a prestação dos cuidados médicos necessários.

Os membros das forças de segurança devem atuar sempre com zelo e imparcialidade, tendo sempre presente a igualdade de todos os cidadãos perante a lei. Abster-se da prática de atos de abuso de autoridade, não condizente com um desempenho responsável e profissional da missão policial. E ainda não praticar qualquer ato que possa pôr em causa a liberdade da sua ação, a independência do seu juízo e a credibilidade da instituição a que pertencem[26].

Os Agentes das forças de segurança devem cumprir as suas funções com integridade e dignidade, evitando qualquer comportamento passível de comprometer o prestígio, a eficácia e o espírito de missão de serviço público da função policial. N**ão** devendo exercer qualquer atividade incompatíveis com a sua condição de agente de autoridade ou que os coloquem em situações de conflito de interesses suscetíveis de comprometer a sua lealdade, respeitabilidade e honorabilidade ou a dignidade e prestígio da instituição a que pertencem. Devem

[26] Art.º 5.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de Fevereiro de 2002, que aprova o Código Deontológico do Serviço Policial

combater e denunciar todas as práticas de corrupção abusivas, arbitrárias e discriminatórias que tenham conhecimento[27].

Os profissionais das forças de segurança devem agir com determinação, prudência, tolerância, serenidade, bom senso e autodomínio na resolução das situações decorrentes da sua atuação profissional. E pautar-se por um comportamento exemplar de forma a preservar a confiança, a consideração e o prestígio inerentes à função policial, tratando com cortesia e correção todos os cidadãos, nacionais, estrangeiros ou apátridas, promovendo a convivência e prestando todo o auxílio, informação ou esclarecimento que lhes for solicitado, no domínio das suas competências. Os Agentes devem exercer a sua atividade policial segundo critérios de justiça, objetividade, transparência e rigor e atuam e decidem prontamente para evitar danos no bem ou interesse jurídico a salvaguardar[28].

Em casos de alteração da ordem pública os Agentes da Autoridade devem ser ponderados e atuar sempre com imparcialidade e serenidade por forma a resolver a situação de conflito pacificamente. Os Agentes da Autoridade podem usar os meios coercivos adequados à reposição da legalidade e da ordem, segurança e tranquilidade públicas apenas quando estes se mostrem indispensáveis, necessários e suficientes ao bom cumprimento das suas funções e estejam esgotados os meios de persuasão e de diálogo.

Os membros das forças de segurança evitam recorrer ao uso da força, salvo nos casos expressamente previstos na lei, quando este se revele legítimo, estritamente necessário, adequado e proporcional ao objetivo pretendido. Relativamente ao recurso a armas de fogo, tem de ser uma medida extrema, quando tal se afigure absolutamente necessário, adequado, exista comprovadamente perigo para as suas vidas ou de terceiros e nos demais casos expressamente previstos na lei[29].

No entanto, a melhor arma do polícia durante a sua atividade policial, não é a sua arma de fogo nem o bastão, mas sim a persuasão, ou seja, deve utilizar toda a sua capacidade de argumentação e os esforços necessários para que os cidadãos se abstenham de comportamentos agressivos em situação de conflito.

Os elementos das forças de segurança devem acatar e cumprir prontamente todas as ordens legítimas e legais de superior hierárquico. Independentemente da obediência aos seus superiores hierárquicos não os isenta da responsabilidade pela execução de tais ordens que constituam, manifestamente, violações

---

[27] Art.º 6.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de Fevereiro de 2002, que aprova o Código Deontológico do Serviço Policial

[28] Art.º 7.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de Fevereiro de 2002, que aprova o Código Deontológico do Serviço Policial

[29] Art.º 10.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de Fevereiro de 2002, que aprova o Código Deontológico do Serviço Policial

à lei. Nenhuma sanção disciplinar pode ser aplicada a um membro das forças de segurança que se tenha recusado a cumprir uma ordem ilegal e ilegítima[30]

Os polícias devem assumir, de imediato os seus erros e promover a reparação dos efeitos negativos que, eventualmente, resultem da sua ação policial. Os polícias de todas as categorias: oficiais, chefes e agentes, são responsáveis pelos atos e omissões que tenham praticado ou ordenado e que sejam violadores das normas legais.

Os Agentes policiais têm o dever de guardar segredo sobre as informações de natureza confidencial, ou relacionadas com métodos e táticas de ação operacional, que venham a obter no desempenho das suas funções, sem prejuízo das necessidades da administração da justiça ou do cumprimento do dever profissional.[31] A polícia quando é solicitada para intervir numa determinada ocorrência, por diversas vezes tem conhecimento de informações relativas à vida intima privada dos intervenientes por esse motivo deve ser recatado e reservado e não deve divulgar qualquer tipo de informação que obtenha no decorrer da atividade policial. Devem ainda respeitar a independência dos tribunais e colaborar, prontamente, na execução das decisões das autoridades judiciárias.[32]

Todos os membros das forças de segurança devem ser solidários com os colegas, sem prejuízo dos princípios da honra e da dignidade e das regras da disciplina e do dever de defesa da legalidade.[33]

Os elementos das forças de segurança para cumprir a sua missão devem prepara-se física, psíquica e moralmente para o exercício da sua atividade e aperfeiçoar os respetivos conhecimentos e aptidões profissionais, de forma a contribuir para uma melhoria do serviço a prestar à comunidade. E interioriza e pratica as normas deontológicas que deverão ser parte integrante da sua formação profissional.[34]

Relativamente à preparação e disposição para o serviço público os homens e mulheres que servem a polícia, na verdade devem estar bem preparados física e psiquicamente. Mas infelizmente as condições que os agentes atualmente encontram no início de carreira, deixam muito a desejar, ora vejamos: os polícias

---

[30] Art.º 9.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de Fevereiro de 2002, que aprova o Código Deontológico do Serviço Policial

[31] Art.º 11.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de Fevereiro de 2002, que aprova o Código Deontológico do Serviço Policial

[32] Art.º 12.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de Fevereiro de 2002, que aprova o Código Deontológico do Serviço Policial

[33] Art.º 13.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de Fevereiro de 2002, que aprova o Código Deontológico do Serviço Policial

[34] Art.º 14.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 7 de Fevereiro de 2002, que aprova o Código Deontológico do Serviço Policial

depois de terminarem o curso inicial, oriundos de vários pontos do País vão prestar serviço na área metropolitana de Lisboa, recebem um salário base pouco superior ao salário mínimo nacional. Sendo que depois de cumprir com todas as despesas da habitação e demais encargos pouco resta do salário que auferem mensalmente. Pois grande parte dos novos agentes são naturais e residentes no norte do país onde deixam a sua família para viverem em Lisboa. Estarão nas melhores condições físicas e psicológicas e emocionais para exercer a sua profissão?

Por todos estes motivos assistimos nos últimos tempos a um desinteresse por parte dos jovens nos concursos de ingresso para exercer a profissão de polícia, não chegando sequer a completar as vagas abertas em concurso, pelos motivos avançados aliados à desconsideração de parte da sociedade e do poder político.

Mas além de todas as adversidades os elementos policiais devem cumprir escrupulosamente os deveres enunciados sob pena incorrerem em responsabilidade criminal ou disciplinar.

Nos últimos anos tem-se verificado um reforço da formação nas áreas dos direitos fundamentais e cidadania, e também na área da psicologia. Pode dizer-se que este reforço veio produzir os seus frutos, com profissionais mais bem preparados e sensibilizados para o respeito pelos direitos fundamentais.

Atualmente assistimos a uma mudança de paradigma, relativamente aos candidatos que se propõe ingressar na profissão de Agentes da Autoridade, já não se trata de jovens, como acontecia nos década de 80 e de 90, que eram oriundos de aldeias do interior que por não terem oportunidades de emprego na sua região eram obrigados a abraçar uma profissão que poucos desejavam. Agora muitos deles têm formação superior universitária, inclusive com Mestrados.

Considerando, os três fatores, mais formação na área dos direitos humanos, grau académico e o Código Deontológico podemos afirmar que estamos no bom caminho, no entanto ainda existe muito trabalho a concretizar.

Importa agora tecer alguns comentários sobre a atuação policial vista pelas organizações de defesa dos direitos fundamentais.

No relatório do Comité contra a Tortura do Conselho da Europa, Portugal surge no topo dos países com mais violência policial. No referido relatório são feitas duras críticas à violência policial e às condições prisionais em Portugal. A Amnistia Internacional emitiu entretanto uma declaração a pedir ao Estado português para cumprir, e "com a maior urgência", as obrigações legais a que se comprometeu quanto ao respeito pelos direitos humanos.

Preocupada com as alegações de uso excessivo, desnecessário, ou desadequado da força por parte de alguns agentes de segurança, aquela organização re-

velou que entre 2016 e 2018 recebeu 73 casos sobre problemas com as condições nas prisões e violência policial.

Por outro lado, Carolina Brito na sua dissertação de mestrado (2017) estudou[35] a violência contra elementos policiais do Comando da PSP de Lisboa, tendo concluído que é no serviço operacional de patrulhamento que os polícias estão mais expostos e sofrem agressões, sendo estas maioritariamente perpetradas com recurso a força física e das quais resultaram ferimentos ligeiros. Tendo as Associações sindicais das polícias alertado também para o alarmante aumento das agressões a polícias, como consequência da quebra de autoridade a que vêm sendo sujeitos ao longo das últimas décadas.

Em conclusão

Thomas Hobbes, o filósofo britânico mais importante do século XVII, tentou mostrar que a moralidade não depende de nenhuma das coisas mencionadas. Em vez disso, a moralidade deveria ser entendida como a solução para problemas práticos que ocorrem para seres humanos Auto interessados. Nós queremos viver tão bem quanto possível, mas, para prosperar, necessitamos de uma ordem social cooperativa e pacífica. E não podemos ter uma tal ordem sem regras. Tais regras são as regras morais; a moralidade consiste em preceitos que nós necessitamos seguir para obter os benefícios da vida social. Isso – não Deus, fins inerentes ou Altruísmo – é a chave para entender a ética.

Hobbes começa por perguntar como seria se não houvesse maneira de obrigar a cumprir regras sociais. Suponha que não houvesse instituições governamentais – não houvesse leis, polícia, judiciário. Nessa situação, cada um de nós seria livre para fazer o que quisesse. Hobbes chama isso de "o estado de natureza". Como ele seria? Hobbes pensou que seria terrível. No estado de natureza, ele diz:

Numa tal situação não há lugar para a indústria, pois seu fruto é incerto; consequentemente não há cultivo da terra, nem navegação, nem uso das mercadorias que podem ser importadas pelo mar; não há construções confortáveis, nem instrumentos para mover e remover as coisas que precisam de grande força; não há conhecimento da face da Terra, nem cômputo do tempo, nem artes, nem letras; não há sociedade; e o que é pior do que tudo, um constante temor e perigo de morte violenta. E a vida do homem é solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta[36]

---

[35] Brito, Carolina, *Violência contra elementos policiais: estudo das agressões no comando metropolitano de Lisboa,* Dissertação de mestrado, ISCPSI Lisboa (2017) pág 26.

[36] Rachels, J. (2003). *Elementos de Filosofia Moral.* The McGraw Hill, pág. 87.

O Código Deontológico Policial enquanto objeto conformador do comportamento dos órgãos de polícia criminal revela-se um importante contributo para estabelecer as barreiras jurídicas e éticas em que os Agentes das forças de segurança devem atuar. Com as regras que se encontram plasmadas naquela Resolução será possível aos agentes da lei pautarem a sua conduta no exercício da atividade profissional de forma responsável, isenta e imparcial para dessa forma prestarem um serviço digno, num país onde impera um regime democrático e onde se postula o respeito pela lei e a garantia dos direitos e liberdades de todas as pessoas.

Para finalizar concordamos com Guedes Valente[37] que refere: "Os Direitos Liberdades e garantias fundamentais exigem aos Órgãos de Polícia Criminal – quer na ação de prevenção criminal "*stricto sensu*" (aplicação das medidas cautelares e de polícia) quer na ação de coadjuvação das autoridades judiciárias que atuem no processo ao serviço da administração da justiça penal (…) e sublinhado nosso, e no respeito integral dos direitos fundamentais de todos os cidadãos".

Bibliografia

Batista; Ana, *Agentes da Polícia de Segurança Pública: Necessidades e proposta de plano de formação ético-deontológica,* Dissertação Mestrado integrado em psicologia das organizações, social e do trabalho, Universidade do Porto, (2019)

Brito, Carolina, *Violência contra elementos policiais: estudo das agressões no comando metropolitano de Lisboa,* Dissertação de mestrado, ISCPSI Lisboa (2017)

Figueiredo Dias, Jorge e Costa Andrade, Manuel, Criminologia – O Homem delinquente e a sociedade criminógena, Coimbra Editora, (2013)

Gomes Canotilho, Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa – Lei do Tribunal Constitucional,* Coimbra Editora, (2008)

Gouveia, Jorge, *Estudos do Direitos e Segurança* – Volume II, Almedina, Coimbra (2015)

Monte, Mário, *O Direito Penal Europeu – De "Roma" a "Lisboa", Subsídios para a sua legitimação*, Quid Juris, Sociedade Editora, Lisboa (2009)

Oliveira, José, *As políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A emergência do Policiamento de proximidade,* Almedina, Coimbra (2006)

Rachels, J., *Elementos de Filosofia Moral.* The McGraw Hill, (2003).

[37] Valente, M., *Do Ministério Público e da Polícia. Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano" Universidade Católica - Editora, (2013) pág. 437.*

Santos, M. Simas e Henriques, M. Leal, *Noções elementares de Direito Penal,* Ed. Rei dos Livros, Lisboa, (2009)

Valente, M., *Do Ministério Público e da Polícia. Prevenção Criminal e Ação Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano.* Universidade Católica - Editora, (2013).

PREVENÇÃO, POLICIAMENTO E SEGURANÇA

DESAFIOS PARA O ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO

José Fontes[1]

O tema em torno do qual hoje nos reunimos na *Escola de Direito* da Universidade do Minho *gira em torno* da problemática da *Prevenção, policiamento e segurança* e dos (alguns) *desafios para o Estado de Direito democrático.*

Ao debate são convocados todos os domínios do Saber mesmo os mais distantes das *Ciências Penais* e da *Criminologia*, mas ainda assim relevantes para que numa perspetiva de *Estudos da Segurança*, se consigam alcançar contributos multi e interdisciplinares, no seguimento de uma já tradição muito relevante e profícua — até — para a definição mais correta de importantes políticas públicas de segurança e — neste caso — na sua expressão máxima que é a da definição de políticas criminais.

Importa, por isso, a nosso ver *alargar* o debate à área dos *Estudos de Segurança* e a uma perspetiva político-constitucional que nos permita sublinhar — ainda que de forma breve — alguns aspetos que consideramos se enquadram no âmbito da grande temática que organiza este debate académico.

[1] Professor Catedrático da Academia Militar — Instituto Universitário Militar e Professor Catedrático Convidado da NOVA School of Law e do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Comecemos por assinalar um pressuposto permanente que decorre e ao mesmo tempo influi na/da presente intervenção e que cremos vem muito a propósito deste I Congresso Internacional JUSCRIM, que liga (e interliga) prevenção – policiamento – segurança – direitos humanos...

O pressuposto permanente que aqui voltamos a assinalar prende-se com o facto de considerarmos — desde há alguns anos a esta data — que a *Segurança* é o tema do século XXI.

Esta é a proposição de partida da nossa intervenção. Não haverá, em dimensão e oportunidade, relevância e robustez, nenhum outro tema que se lhe comparará no decurso do presente século.

Assistiremos — certamente — a grandiosas descobertas científicas, ao desenvolvimento de nova tecnologia, a inovações nunca anteriormente pensadas, ao investimento e difusão de diversidades, a novos futuros, mas ainda assim acreditamos que a temática da segurança — nas suas múltiplas dimensões — será o tema reitor na nossa vida. Os anos de 2020 e 2021, e a crise pandémica relativa à doença Covid-19, sufragam esta nossa proposição axiológica de base.

No entanto, — permita-se-nos (re)afirmar que este racional não significa quaisquer adesão e apoio a políticas públicas securitárias contrárias ao texto constitucional e às teorias dos direitos humanos e fundamentais. Não significa — reafirma-se — a defesa de qualquer hipervalorização da segurança, em detrimento da liberdade.

A necessidade de segurança — que nenhum de nós, estamos certos discute — não significa a fragilidade do direito constitucional à liberdade, antes pelo contrário, significa, defender o Estado de Direito democrático; o acervo de direitos, liberdades e garantias constitucionalmente tutelado e, portanto, impedir que se responde à questão que hoje é comum, entre alguns círculos de pensamento mais extremista e populista:

Quanto estás disposto a ceder em liberdade para ganhar em segurança?

Porque esta pergunta é toda ela — e tem incluso — um programa político. Um programa ínvio de ação. Porque por (de)trás — tem a nosso ver — um programa contrário — e, por isso, claramente oposto e em confronto — com o património conquistado dos direitos humanos.

Por isso, é essencial que se exija transparência, responsabilidade, cuidado, a que aqui chamaríamos *sentido de Estado* ou na expressão de Henrik Ibsen, na sua obra *O inimigo do povo*, através da boca de um dos seus mais imaginativos personagens designou como *moderação e temperança*.

E,

Esta atenção e este cuidado devem sobretudo serem exigidos aos órgãos com competências política e legislativa, na definição — que lhe caberá fazer — de políticas públicas de segurança, de política criminal, de opções a tomar no âmbito do processo penal…

E,

Sobretudo, tendo em conta o recenseamento das problemáticas que estão inscritas na atualidade, intimamente relacionado com a prevenção, o policiamento e segurança e que deve estar *alinhado e em estreita ligação* — permitam-se a expressão pouco rigorosa, mas que simboliza bem uma ideia — com os direitos humanos.

Se estivermos atentos desse recenseamento emergem temas tão complexos e que carecem de pensamento doutrinário como:

i A questão inadiável de acesso aos metadados ou nalguns casos a escutas telefónicas e a interceções de comunicações por parte dos Oficiais dos *Serviços de Informações*;

ii A já comum videovigilância na sua relação com a privacidade da vida dos cidadãos, mas sobretudo a desafiante videovigilância analítica;

iii A emergente questão da inteligência artificial aplicada ao sistema de segurança nacional;

iv A premente identificação por recurso a dados biométricos;

v Do ponto de vista jurídico-constitucional, a proliferação dos estados de exceção que de provisoriamente definitivos passam a definitivamente provisórios;

Ou e permita-se que sublinhemos este tema em particular,

vi As grandes vantagens do policiamento preditivo, que nos desafiam a pensar nos seus riscos e ameaças, sobretudo na possibilidade de em potência, mas também em ato se poderem colocar em crise instituições e princípios jurídicos clássicos como é, por exemplo, a presunção de inocência,

vii (...)

Este é — sublinhe-se — apenas um exemplificativo e muito ténue recenseamento de temas que devem merecer a nossa reflexão. Mas não esqueçamos temáticas ainda mais gravosas, que continuam a fazer o seu caminho, e que claramente são, pelos menos em potência, atentatórias do Estado de Direito democrático, dos direitos, liberdades e garantias, dos direitos humanos — que aqui celebramos ao tratar destas temáticas — tais como:

i A questão do revivalismo sobre a *pena de morte*;

ii O uso da *tortura* para salvaguarda de bens que devem ser protegidos;

iii A *castração química* como forma de punição; ou
iv A reintrodução da pena de *prisão perpétua*,
v (...)

Como sabemos, a expressão legislativa das políticas públicas de segurança é muito visível nas escolhas de política legislativa penal e até processual penal e, por isso, devemos estar atentos quer sobre o que se passa no nosso País, mas igualmente na CPLP, na União Europeia...

Pese embora os nossos baixos índices de criminalidade, aliás referidos nos últimos RASI — *Relatórios Anuais de Segurança Interna*, o ambiente internacional e até europeu é de alguma descrença e deve merecer-nos uma atenção redobrada.

Algumas questões que estão na agenda mediática europeia têm — a nosso ver — sido causa próxima para o ressurgimento de alguns movimentos políticos que nos levantam sérias reservas sobre a sua adesão aos princípios do Estado de Direito democrático. A questão das migrações e a incapacidade de grande parte dos governos em explicar com clareza o fenómeno é um dos fatores, mas existem outros.

Estes problemas aumentados e hipervalorizados pelo fenómeno das redes sociais, acentuado pela total inépcia de alguns governos em responder aos desafios também sociais e de desenvolvimento económico consentem que as políticas de segurança, — dito de outra forma — as políticas securitárias sejam apresentadas por vozes tribunícias, vozes de propaganda política, como soluções fáceis para problemas, que todos sabemos, são de enorme complexidade.

É aqui que — a nosso ver — surgem ou podem surgir alguns desafios ou ameaças à natureza do Estado de Direito democrático e, naturalmente e por consequência, aos direitos, liberdades e garantias, por maioria de razão aos direitos humanos, à democracia liberal.

Por um lado, surgem movimentos que pretendem precisamente coartar parte das nossas liberdades, invocando a necessidade de reforço das políticas securitárias, do encerramento de fronteiras, como se tal significasse maior controlo na circulação de pessoas.

Por outro lado — ainda — e com o mesmo grau de preocupação, ouvimos vozes que nos querem fazer crer que as autoridades públicas e particularmente o Estado são incapazes de gerir esta área da governação, fomentando cada vez a privatização de grande parte da atividade de segurança pública, e a externalização para o perímetro do comércio jurídico privado de importantes domínios tradicionalmente de segurança pública e a eles muito ligados.

Registem-se apenas alguns exemplos que já existem e outros que se inscrevem nas narrativas que vão fazendo o seu caminho, na Europa, e nalguns casos, infelizmente, também em Portugal:

i A importante área de segurança que é hoje privada em grandes eventos, em espaços aeroportuários e que, por terem surgido sérias e fundadas dúvidas, levou à aprovação de legislação *esclarecedora* sobre a possibilidade de se fazerem revistas e apalpamentos…

ii A segurança a algumas instalações que não sendo críticas são de instituições ligadas primariamente a funções de soberania, como os tribunais, o Banco de Portugal, e até, algumas instalações de cariz militar;

iii Recordemos o que se passa (já) nalguns países com a privatização das prisões e não apenas e só na sua componente logística, mas de gestão dos espaços e controlo dos concidadãos detidos;

iv Recordemos a existência das Empresas Militares e de Segurança Privada, que levaram — até — à necessidade de definição de um documento sem força vinculativa internacional, mas definidor de boas práticas, como é o Documento *Montreaux*;

Ou,

v Mais recentemente a entrada em vigor em Portugal do regime jurídico das Empresas de Segurança privada a bordo de navios, para salvaguarda de pessoas e bens, sobretudo evitando ou reprimindo a pirataria marítima;

vi (...).

O ambiente internacional como sabemos não é melhor. Vejamos.

i A nível internacional tivemos — e é bom que o recordemos — o *USA Patriot Act*, a coberto dos atos terroristas do 11 de setembro de 2001, assinado pelo Presidente George W. Bush[2] e que mais tarde sancionado pelo Presidente Obama, veio em 2015 a convalidar-se no *USA Freedom Act*.

ii Os tais estados de exceção compreensíveis num dado contexto histórico-político, mas que de provisoriamente definitivos passam a definitivamente provisórios… O caso francês, é disso exemplo; após os atentados terroristas, que levaram o Presidente Hollande a decretar um estado de exceção que se foi arrastando no tempo…

[2] Assinado em 26 de outubro de 2001, e que possibilita entre outras várias medidas, que órgãos de segurança e de inteligência dos EUA intercetem comunicações telefônicas, digitais, com acesso a caixas de correio eletrónico de organizações e de pessoas supostamente envolvidas com a preparação ou efetivação de atos terrorista, sem necessidade de qualquer autorização prévia por parte das entidades judiciárias, sejam elas estrangeiras ou americanas.

iii A lei anti terror brasileira que parece se sobrepor (até) à tipicidade da lei penal…

Por vezes mais graves ainda são as narrativas a que vamos assistindo e que levam a eleições que nos deixam (— ou não —) perplexos e que permitem tornar em *letra de lei escrita* programas eleitorais, confundíveis com propaganda política extrema.

Em conclusão, sublinhamos,

i A importância de dotar as Forças e Serviços de (Liberdade) e Segurança e, muito especialmente, as Forças Policiais de capacidade operacionais e meios humanos, que se devem traduzir em meios e expressão financeira e que são uma das respostas ao previsto no artigo 27.º da CRP e ao inscrito binómio *liberdade* e *segurança*.

ii A intervenção preventiva no âmbito da criminalidade deve ser muito pensada, analisada e refletida para que não se coloquem em causa a nossa liberdade, a nossa autonomia, a nossa privacidade. A prevenção é essencial. Tal não se nega, mas deve exigir-se que reflitamos sobre a tendência mais real do que aparente do policiamento preditivo; isto porque, o chamado policiamento inteligente está *carregado de vantagens*, mas os riscos são graves e ainda não é possível recensear todo o seu universo (sabemos, no entanto, que surgiu para desafiar institutos jurídicos clássicos, como é o caso, por exemplo, da presunção de inocência, porque o algoritmo pode basear-se no preconceito que para nós significa discriminação).

iii Quem estuda esta matéria no âmbito dos *Estudos de Segurança*, *Ciências Militares e Policiais* e, porque não dizê-lo, no âmbito do *Direito Constitucional da Segurança*, sabe que o binómio liberdade e segurança, previsto no já citado artigo 27.º da nossa Constituição da República, está sempre presente e é o princípio reitor para aferir da validade de qualquer opção a tomar e, como dissemos e gostaríamos de sublinhar, é por isso que os cultores do Estado de Direito democrático estão impedidos de responder à tal questão

Quanto estás disposto a ceder em liberdade para ganhar em segurança?

Insistimos. Trata-se de uma pergunta perigosa e que tem por *detrás* todo um programa político e de ação contrário ao próprio binómio previsto no citado artigo 27.º da CRP e, por maioria de razão, contrário à nossa *Constituição da Liberdade* e das liberdades.

i O eixo da roda para definição de políticas de prevenção da criminalidade, para a definição de enquadramento do policiamento, das medidas de polícia ou das medidas especiais de polícia e, por esta via, do fomento de políticas públicas de segurança necessariamente só pode ser um: a teoria dos direitos fundamentais e a definição de políticas públicas assentes no tal justo equilíbrio entre *liberdade e segurança*. Esse tem de ser sempre o referencial, caso contrário há riscos graves à estabilidade do Estado e da democracia.

ii Daí a ameaça subtil, velada e, por isso, a nosso ver mais dramática e temerária que é de começarem a fazer-nos a tal questão da cedência em liberdade para obtemos ganhos em termos de segurança. A tal pergunta, que como se disse, não deve merecer resposta, porque essa pergunta quer — não tenhamos dúvida — colocar em crise o *acquis* dos direitos fundamentais, o património que se traduz na vigência durante 70 anos da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e que são suportes de um Estado de Direito democrático, do Estado liberal, do Estado que respeita as nossas liberdades.

iii O *estado* da Europa e do Mundo não augura nada de bom, mas convoca, ao combate jurídico… O que se passa em Itália, em Espanha, na Hungria, na Sérvia e, por outro lado, nos EUA, no Brasil, na Índia são sinais de tempos incertos…

iv Num projeto internacional chamado *Varieties of Democracy* refere-se que 1/3 da população vive sob regimes autocráticos e que em 2018, 24 Estados estavam severamente ameaçados pela chamada *terceira vaga de autocratização*...

Por fim, assinalamos que

v O Estado é o principal provedor de segurança pública e que para se garantir segurança não é necessário fragilizar a liberdade.

UNIÃO EUROPEIA E SEGURANÇA INTERNA COLETIVA

PROGRESSOS E TENSÕES DILEMÁTICAS DE UM ATOR EM CONSTRUÇÃO[1]

Ana Paula Brandão[2]

Sumário: 1. Segurança interna coletiva: institucionalização incremental; 2. A caminho da "União da Segurança"; 3. Tensões dilemáticas de um ator em construção; 4. Considerações finais.

Há 70 anos, Jean Monnet, Robert Schuman *et al.* pensaram e concretizaram um projeto assente na solidariedade (*valorem* e *de facto*) ao serviço da prevenção de conflitos (armados). Um racional de segurança esteve subjacente à criação da primeira organização europeia, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, ainda que com recurso a instrumentos não securitários. Da revolução pacífica, silenciosa e transformativa resultou uma efetiva "comunidade de segurança"[3]. Dirimida a ameaça de agressão militar entre Estados-Membros,

[1] Este estudo foi realizado no Centro de Investigação em Ciência Política (UIDB/00758/2020), Universidade do Minho, com o apoio da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) através de fundos nacionais.

[2] CICP, EEG-Universidade do Minho.

[3] Na aceção de Karl Deutsch: "a group that has become integrated, where integration is defined as the attainment of a sense of community, accompanied by formal or informal institutions or practices, sufficiently strong and widespread to assure peaceful change among members of a group with reasonable certainty over a long period of time" ("Security Communities", em James Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy*, New York, Free Press, 1961, p. 98).

"passo a passo", através de "realizações concretas", aprofundou-se a integração económica até à União Económica e Monetária, alargou-se até à fronteira com a Rússia e expandiu-se a novas áreas de política pública chegando à do 'núcleo duro' da soberania nacional – a segurança.

Num período de intensa, acelerada e complexa mudança (externa e interna), a União Europeia (UE) tornou-se um provedor de segurança interna (coletiva), assente num sistema de governação multinível[4]. A área ascendeu na agenda europeia, expandiu o seu alcance, tornou-se mais complexa, mais politizada[5], leia-se mais saliente, polarizada e controversa[6], questionando-se a legitimidade das suas políticas, com particular acuidade no que respeita aos migrantes irregulares e à segurança das fronteiras externas.[7]

O discurso oficial do ator acompanhou esta evolução, passando da centralidade sobre a paz e a prosperidade no seio da União para a segurança e estabilidade internas num mundo globalizado ("União que protege")[8], da área designada pelos seus instrumentos (cooperação policial e judiciária em matéria penal) para a assunção terminológica de "segurança interna" (da UE), da abordagem enclausurada no terceiro pilar para a *comprehensive approach*, do (quase) silêncio à voz efetiva do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia (assertiva, no caso do primeiro, e hiperativa, no caso da segunda).

O presente capítulo começa por descrever as três fases da edificação progressiva do provedor de segurança interna europeu, que serve de contextualização ao contraponto entre os desenvolvimentos conducentes à (declarada) "União da Segurança" e (quatro) tensões dilemáticas do processo, analisados na segunda e terceira secções, respetivamente.

---

[4] Na aceção de Philippe Schmitter: "arrangement for making binding decisions that engages a multiplicity of politically independent but otherwise interdependent actors private and public at different levels of territorial aggregation in more or less continuous negotiation deliberation implementation" ("Neo-functionalism", em A. Wiener e T. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 49).

[5] Tradução livre de '*policization*', conforme definido por Wilde: "an increase in polarization of opinions, interests or values and the extent to which they are publicly advanced towards the process of policy formulation within the EU' ("No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration", *Journal of European Integration*, vol. 33, nº 5, 2020, p. 560.

[6] Oldrich Bures, "EU counter-terrorism: glass hall-full or half-empty?", em Ariadna Ripoll Servent e Florian Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Oxon, Routledge, 2018, p. 162.

[7] Raphael Bossong, "Policy networks for European internal security governance: toward a more systematic empirical and normative assessment", *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 18, nº 2, p. 191.

[8] Raphael Bossong e Mark Rhinard, "Alternative Perspectives on Internal Security Cooperation in the European Union: Setting the Scene", em *Theorizing Internal Security in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 12.

1. Segurança interna coletiva: institucionalização incremental[9]

Ausente do Tratado da Comunidade Económica Europeia, a cooperação em matéria de segurança interna foi institucionalizada formalmente na década de 90 do século passado graças à revisão operada pelo Tratado de Maastricht. No entanto, assumindo aqui o conceito amplo de institucionalização[10], importa considerar, neste caminhar no sentido (do declarado desiderato) de criar uma efetiva "União da Segurança", a fase precedente de institucionalização informal. Assim, identificamos três fases na evolução deste processo cooperativo.

A primeira caraterizou-se pela cooperação intergovernamental, no âmbito do Grupo TREVI, fora do quadro jurídico do Tratado de Roma. Esta iniciativa de coordenação política e partilha de informação foi desencadeada, em 1975, pela preocupação com a atividade terrorista das Brigadas Vermelhas, em Itália, sendo que a sua continuidade seria mobilizada pelo objetivo comum de criação do mercado interno e decorrente necessidade de garantir a segurança num espaço sem controlos nas fronteiras internas, pelo que se assistiu à expansão da agenda europeia a partir de 1985 (TREVI II, TREVI III e TREVI). Em paralelo, a criação antecipada de um espaço de livre circulação de pessoas entre cinco Estados-Membros (EM) da Comunidade Económica Europeia (CEE) (Acordo Schengen de 1985 e Convenção de Aplicação de 1990), também fora do quadro do Tratado CEE, fomentou a adoção de medidas de segurança compensatórias da supressão dos controlos nas fronteiras internas dos Estados signatários.

A segunda fase emergiu com a formalização da cooperação intergovernamental consagrada pelo Tratado da União Europeia (TUE), que entrou em vigor em 1 de novembro de 1993. Nesta primeira versão, foi estabelecida a cooperação policial e judiciária em matéria penal (CoPoJuP), com vista à luta contra luta contra o terrorismo, a fraude, o tráfico ilícito de droga e outras formas graves de criminalidade internacional, no âmbito do título VI dedicado à cooperação no domínio mais amplo da Justiça e Assuntos Internos (JAI), correspondente ao então terceiro pilar da UE. Com a revisão operada pelo Tratado de Amesterdão, diversas matérias JAI (imigração, asilo, passagem das fronteiras externas, cooperação aduaneira, cooperação judiciária em matéria civil) foram transferidas para o Tratado da Comunidade Europeia, ficando o terceiro pilar restrito à segurança interna, ainda que mantendo a designação dos respetivos instrumentos – cooperação policial e cooperação judiciária em matéria penal. Nesta segunda

---

[9] Versão adaptada e atualizada de: Ana Paula Brandão, "Segurança Interna", em *Enciclopédia da União Europeia*, coord. Ana Paula Brandão, Joana Covelo Abreu, Isabel Camisão, Lisboa, Petrony, 2019, pp. 407-410.

[10] Na aceção que contempla as dimensões formal e informal (Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012).

fase, foram implementados dois programas plurianuais no domínio mais amplo do Espaço de Liberdade Segurança e Justiça (ELSJ), o Programa de Tampere (1999-2003) e o Programa de Haia (2004-2009), que, no eixo dedicado à segurança, previam o reforço da cooperação intergovernamental na luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada, a criação da Eurojust e da Academia Europeia de Polícia, a consolidação da Europol e a adoção de estratégias em áreas setoriais. Pese embora a limitada presença da Comissão no terceiro pilar da UE, foi-lhe atribuída a função de monitorizar a execução dos programas e respetivos planos de ação, através de painéis de avaliação ("*scoreboards*") do ELSJ, atualizados semestralmente (datando o primeiro 2000), e de relatórios anuais sobre a aplicação dos programas (datando o primeiro de 2005).

Nesta segunda fase, ainda que pensada para o interior do espaço europeu e constrangida à estrutura da UE em pilares, a cooperação em matéria de segurança interna foi sujeita a um gradual processo de externalização[11], associado à necessidade de coordenação interpilares, inicialmente no âmbito do Plano de Ação contra a Criminalidade Organizada (1997), que seria confirmada pelo Programa de Tampere ao sustentar uma abordagem coerente e integrada das dimensões interna e externa da UE. A luta contra o terrorismo, após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, reforçou a tendência para uma abordagem abrangente ("*comprehensive approach*") através da coordenação transpilares, como comprovado pelo primeiro programa multipresidências para a dimensão externa da JAI (2002), pela Estratégia Antiterrorista (novembro de 2005) e pela Estratégia RelExt JAI (dezembro de 2005).

A terceira fase foi inaugurada pela última revisão dos tratados constitutivos. O Tratado de Lisboa introduziu três alterações substantivas. Antes de mais, ao dotar a União Europeia de personalidade jurídica, permitiu, finalmente, que a cooperação em matéria da segurança interna (e externa) se desenvolva no âmbito da organização internacional, podendo esta celebrar tratados e ter representação internacional na referida matéria. A segunda mudança traduziu-se na eliminação da estrutura em pilares e na transferência do domínio da segurança interna para o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), no seu título V dedicado ao ELSJ, constituindo uma das onze áreas de competência partilhada. Doravante este domínio passa a estar regulado por leis europeias, adotadas de acordo com o método comunitário (procedimento legislativo ordinário; inicia-

[11] No presente capítulo utilizaremos "externalização" no sentido da dimensão externa de políticas internas e "internalização" no sentido de dimensão interna de políticas externas. Assim, no que respeita à externalização da "segurança interna" da UE, assumimos a aceção de Jörg Monar que compreende "the integration of internal security objectives into EU external relations strategy, cooperation with third countries, capacity building in third countries and common action within international organisations" ("The EU's Externalisation of Internal Security Objectives: Perspectives after Lisbon and Stockholm", *The International Spectator*, vol. 45, nº 2, p. 23).

tiva legislativa da Comissão; deliberação do Conselho por maioria qualificada) e a execução das mesmas sujeitas ao controlo político do Parlamento Europeu e ao controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça. De notar, no entanto, algumas particularidades desta comunitarização *sui generis*, demonstrativas da resiliência dos Estados-Membros em dotar a organização internacional de poder num domínio reservado da soberania nacional: o direito de iniciativa não é atribuído exclusivamente à Comissão, podendo um quarto dos EM avançar com uma proposta legislativa; a exceção ao controlo judiciário consagrada no artigo 276.º do TFUE; a aplicação do voto por unanimidade no Conselho e do procedimento consultivo a certas matérias; a função atribuída ao Conselho Europeu de definição das orientações estratégicas da programação legislativa e operacional; a possibilidade de "*opt-out*" (protocolos n.º 21 e 22) e de "travão de emergência" (n.º 3 do artigo 82.º do TFUE). A terceira modificação reporta-se à 'normalização' da terminologia 'segurança interna da UE' (dimensão coletiva da prevenção e resposta a ameaças transnacionais), que se distingue da 'segurança interna nacional', continuando esta "a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro", como disposto no artigo 4.º do TUE. Na terceira fase, foi implementado o último Programa Plurianual (Programa de Estocolmo, 2010-2014). Conforme previsto por este programa, foi adotada a primeira Estratégia de Segurança Interna da UE (ESIUE) para o período 2010-2014, que definiu cinco objetivos estratégicos[12]: desmantelar as redes internacionais de criminalidade; prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento; aumentar os níveis de segurança para os cidadãos e as empresas no ciberespaço; reforçar a segurança mediante a gestão das fronteiras; tornar a UE mais capaz de resistir a crises e catástrofes.

Findo o período de vigência, o Programa de Estocolmo foi substituído por "orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no domínio da liberdade, segurança e justiça" (2015-2020).[13] Em 2015, a Comissão adotou a Agenda Europeia para a Segurança (2015-2020), que reiterou os cinco objetivos estratégicos da estratégia precedente, definindo as áreas de ação prioritárias (a luta contra o terrorismo, o crime organizado e o cibercrime) e estipulando como princípios enformadores da cooperação o pleno respeito pelos direitos humanos, a transparência, a responsabilidade e o controlo democrático, a melhor execução da legislação existente, a abordagem transectorial e interagências conjunta, e a ligação entre as dimensões interna e externa da segurança. Nas conclusões sobre a Estratégia Renovada de Segurança Interna da União

[12] Conselho da União Europeia, Estratégia de segurança interna da União Europeia – rumo a um modelo europeu de segurança, Bruxelas, 2010; Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Estratégia de Segurança Interna da UE em Acção: cinco etapas para uma Europa mais segura (COM/2010/673 final), Bruxelas, 2010.

[13] Conselho Europeu, Conclusões do Conselho Europeu 26-27 de junho de 2014, Bruxelas, 2014.

Europeia para 2015-2020[14], o Conselho reiterou a continuidade com a Estratégia de 2010 e o alinhamento com a Agenda delineada pela Comissão, sublinhando a necessidade de uma "abordagem reativa e operacional" para a respetiva execução[15]. Na revisão intercalar das "orientações estratégicas" aprovada em 2017, a instituição sublinhou a relevância das três prioridades definidas em 2014 para fazer face a desafios complexos, transversais e transnacionais, num ambiente crescentemente volátil: transposição consistente, consolidação e execução efetiva dos instrumentos e das medidas adotadas; coerência entre diferentes áreas de política pública; coordenação e cooperação entre *stakeholders*.

2. A caminho da "União da Segurança"

Pese embora o desfasamento temporal e substantivo em relação à integração económica, esta área tem-se afirmado como uma das mais dinâmicas do processo de construção europeia, afirmada, em 2014, como uma das prioridades da Agenda Estratégica aprovada pelo Conselho Europeu em junho de 2014 (Conselho Europeu 2014), e da Comissão sob liderança de Jean-Claude Juncker (2014-2019). Dois anos mais tarde, em resposta aos ataques terroristas em Bruxelas (março de 2016), e num período em que a UE parecia "estar a atravessar uma crise existencial"[16], no seu discurso sobre o Estado da União, o Presidente da Comissão declarava o imperativo de avançar para uma "União da Segurança" "genuína", "operacional e eficaz", com pleno respeito dos valores da UE, incluindo os direitos fundamentais.[17] Sob o intitulado "Uma Europa que vela pela sua segurança", identificava como prioridades, o terrorismo – "prioridade absoluta" – e a segurança das fronteiras: "Uma Europa que protege é uma Europa que se defende. Dentro e fora das suas fronteiras."[18] A centralidade e a prioritização da segurança seriam reafirmadas, posteriormente, pelos presidentes de três instituições europeias (Parlamento Europeu, Comissão e Conselho), na declaração conjunta sobre as prioridades legislativas da UE para 2018-2019, que sublinhou "uma vez mais a importância crucial de proteger melhor a segurança dos cidadãos, colocando esta questão no centro da atividade legislativa da

[14] Conselho da União Europeia, Conclusões do Conselho sobre a Estratégia Renovada de Segurança Interna da União Europeia para 2015-2020, Bruxelas, 2015.

[15] Conselho da União Europeia, Conclusões do Conselho sobre a Estratégia Renovada de Segurança Interna da União Europeia para 2015-2020, Bruxelas, 2015, p. 5.

[16] Comissão Europeia, Estado da União 2016 por Jean-Claude Juncker, Presidente da Comissão Europeia 14 de setembro de 2016, Luxemburgo, Serviço de Publicações da União Europeia, 2016, p. 54.

[17] *Ibidem*, pp. 25 e 29.

[18] *Ibidem*, p. 61.

União"[19], na Agenda dos Dirigentes 2017-2019 (controlo nas fronteiras externas, intercâmbio das informações, cooperação operacional, segurança e justiça penal no ciberespaço, prevenção da radicalização) e subsequente Agenda Estratégica (2019-2024).

Na comunicação de 2016 sobre a "União da Segurança", a Comissão afirmou a necessidade de "trocar o conceito de cooperar para proteger a segurança interna nacional, pela ideia de proteger a segurança coletiva da União no seu conjunto", para fazer face às ameaças transnacionais e aos desafios comuns neste domínio, sendo que "[A] segurança interna de um Estado-Membro é a segurança interna de todos os outros Estados-Membros."[20] Com este fim em vista, identificou as fragilidades europeias, avaliou a execução da Agenda Europeia para a Segurança e estabeleceu um roteiro para a criação da União da Segurança, ainda que particularmente associado à luta contra a ameaça terrorista. O roteiro assentava nos seguintes eixos centrais[21]: prevenção da radicalização e luta contra o financiamento do terrorismo; proteção contra armas de fogo e explosivos; reforço da gestão integrada das fronteiras externas; melhoria da cooperação operacional e da partilha de informações entre os EM, e entre estes e as agências da UE; promoção da investigação e inovação na área da segurança; progresso da dimensão externa. No mesmo ano, foi criada a função de Comissário para a União da Segurança, atualmente assumida pelo Comissário responsável pela Promoção do Modo de Vida Europeu, a quem também compete assegurar a coerência com a dimensão externa da segurança.

No balanço do seu mandato, Juncker reiterou o esforço da Europa "por garantir a segurança dos seus cidadãos – nos últimos quatro anos, realizaram-se mais progressos na gestão da migração, na proteção das fronteiras e na segurança do que nos vinte anos anteriores"[22], identificando como principais realizações deste período a segurança das fronteiras, incluindo a criação da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, o regulamento geral sobre proteção de dados e a procuradoria europeia, e como principais "questões pendentes", a privacidade eletrónica, a preservação da segurança e da liberdade de circulação no Espaço

---

[19] Comissão Europeia, Décimo terceiro relatório para a criação de uma União da Segurança genuína e eficaz (COM/2018/46 final), Bruxelas, 2018.

[20] Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho - Dar cumprimento à Agenda Europeia para a Segurança para combater o terrorismo e abrir caminho à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz (COM/2016/0230 final), Bruxelas, 2016.

[21] *Ibidem*.

[22] Comissão Europeia, A Europa em maio de 2019: preparar uma União mais unida, mais forte e mais democrática num mundo cada vez mais incerto - Contribuição da Comissão Europeia para a reunião informal dos dirigentes da UE-27 em Sibiu (Roménia), em 9 de maio de 2019. Luxemburgo, Serviço de Publicações da União Europeia, 2019, p. 7.

Schengen, os meios de prova eletrónicos e a prevenção da difusão de conteúdos terroristas em linha.

A Comissão, atualmente liderada por Ursula von der Leyen, aprovou, em julho de 2020, a Estratégia da UE para a União da Segurança (2020-2025), que institui "uma abordagem da segurança que mobiliza toda a sociedade suscetível de responder eficazmente a um cenário de ameaça em rápida mutação de uma forma coordenada"[23], tendo em vista a concretização de quatro prioridades estratégicas (ver figura 1): garantir um ambiente de segurança a longo prazo; fazer face à evolução das ameaças; proteger os europeus da criminalidade organizada, do terrorismo e da radicalização; asseverar um sólido ecossistema de segurança.

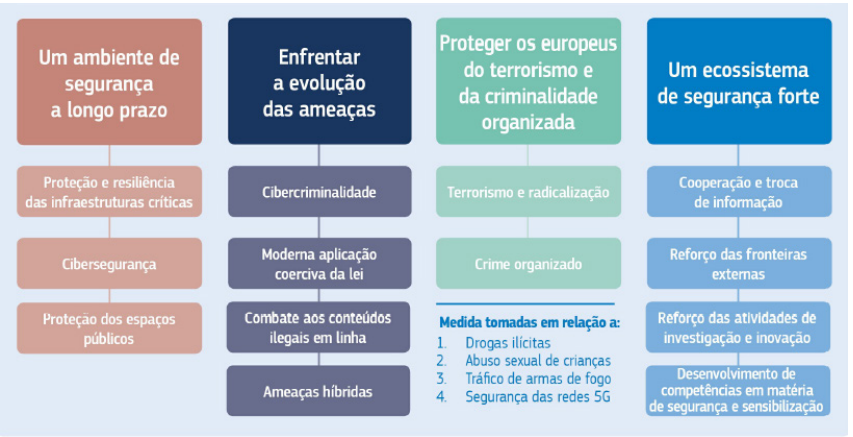


Figura 1 – Estratégia da UE para a União da Segurança

Fonte: Comissão Europeia 2020

Logo após a aprovação da Estratégia, a Comissão apresentou três iniciativas, que visam "traduzir de forma imediata a visão estratégica em ações concretas"[24], face à expansão da atividade da criminalidade organizada acelerada pelo contexto pandémico: uma estratégia para combater mais eficazmente o abuso sexual de crianças; uma nova Agenda e Plano de Ação de Luta contra a Droga e um Plano de Ação sobre o Tráfico de Armas de Fogo. Em dezembro, foi aprovada a nova agenda em matéria de luta contra o terrorismo, estando

[23] Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre a Estratégia da UE para a União da Segurança (COM/2020/605 final), Bruxelas, 2020.

[24] Comissão Europeia, "Comunicado de Imprensa - Realizar a União da Segurança: iniciativas para combater o abuso sexual de crianças, a droga e as armas de fogo ilegais", Bruxelas, 24 de julho de 2020.

ainda previstos uma nova agenda em matéria de luta contra a criminalidade organizado (incluindo o tráfico de seres humanos) e um plano de ação contra contrabando de migrantes. Em termos de iniciativas legislativas, estas contemplarão domínios como proteção de infraestruturas críticas, segurança de redes e sistemas de informação, cibercrime e medidas contra o roubo de identidade, reforço do mandato da Europol, congelamento e confisco de bens e Gabinetes de Recuperação de Bens, crime ambiental.

O que distingue a atual estratégia relativamente à pioneira (2010)? Para efeitos de comparabilidade, em síntese consideramos quatro categorias:

- Ameaças – num ambiente caracterizado como "fluído", as ameaças "em permanente evolução" e que "não respeitam fronteiras" são percecionadas como "mais complexas", contemplando uma categoria ausente no documento de 2010 – as "ameaças híbridas". Com uma escala e diversidade que "não têm precedentes", estas "visam captar a combinação de atividades coercivas e atividades subversivas, de métodos convencionais e não convencionais (isto é, diplomáticos, militares, económicos, tecnológicos), que podem ser utilizados de forma coordenada por intervenientes estatais ou não estatais para alcançar objetivos específicos (permanecendo a um nível inferior ao limiar de uma guerra formalmente declarada)", exigindo uma abordagem multissetorial, incluindo setores anteriormente não considerados como a educação, a tecnologia e a investigação, "que integre as dimensões externa e interna num fluxo contínuo e que congregue os interesses nacionais e da UE".

- Fatores de vulnerabilidade e/ou de intensificação/aceleração de riscos e ameaças – além da globalização e da mobilidade humana, constantes na estratégia de 2010, são referidos a transformação digital, a interconectividade, a indefinição das fronteiras entre mundo físico e mundo digital, a dependência dos serviços (energia, transportes, finanças, saúde) em relação às infraestruturas físicas e digitais, os grupos vulneráveis, as divergências sociais e económicas, a polarização da sociedade, as discriminações reais ou percebidas e outros fatores psicológicos e sociológicos, e, na dimensão externa, as políticas industriais assertivas por países terceiros, o aumento das aplicações de dupla utilização e a espionagem industrial. É ainda dado particular destaque aos efeitos da crise provocada pela pandemia da COVID-19.

- Nexos securitários – inclusão do nexo entre meio físico e meio digital dada a necessidade de "superar as falsas distinções" entre ambos; do nexo segurança-ambiente, com destaque para "os crimes contra o ambiente" (caça ilícita e o comércio ilegal de espécies selvagens, mineração ilegal, exploração florestal, eliminação e expedição ilegais de resíduos, aproveitamento para fins criminosos dos regimes de comércio de licenças de emissão e dos sistemas de certificação energética, desvios nos fundos atribuídos à resiliência ambiental e ao desenvolvimento sustentável); do nexo segurança-cultura (tráfico de bens culturais).

- Abordagem – a abordagem ampla e integral, englobando uma dimensão horizontal e vertical (multinível), consagrada pela Estratégia de 2010, é reforçada com a assunção de uma "*whole-society approach*" , mobilizadora de toda a sociedade (governos a todos os níveis, empresas de todos os setores, pessoas em todos os Estados-Membros), multidisciplinar e integrada, centrada na criação das aptidões e capacidades de deteção precoce, prevenção e resposta rápida a situações de crise, nos resultados (avaliação de riscos e ameaças, instrumentos e financiamento adequados) e na associação de "todos os intervenientes dos setores público e privado num esforço comum". De notar a incorporação do conceito de resiliência, central na Estratégia para a dimensão externa (Estratégia Global da UE para a Política Externa e de Segurança da UE, 2016): "Os governos, os serviços repressivos, o setor privado, o setor da educação e os próprios cidadãos devem ser mobilizados, equipados e conectados adequadamente para reforçar a preparação e a resiliência de todos, em especial dos mais vulneráveis, das vítimas e das testemunhas." No que concerne aos valores e princípios, "um pré-requisito para políticas de segurança legítimas, eficazes e sustentáveis", de sublinhar a inserção dos valores da transparência, da responsabilização e do controlo democrático (justificado pelo papel do Parlamento Europeu no enquadramento pós-Tratado de Lisboa), e dos princípios de necessidade, proporcionalidade e legalidade. Relativamente ao objeto referente da segurança, e não obstante a centralidade dos cidadãos europeus, a nova Estratégia estabelece como objetivo "proporcionar um dividendo de segurança para proteger *todas as pessoas na UE*".[25]

3. Tensões dilemáticas de um ator em construção

3.1. Segurança interna versus segurança externa

"A nossa ação deve ultrapassar as fronteiras da UE. Proteger a União e os seus cidadãos já não é apenas garantir a segurança dentro das fronteiras da UE, mas também abordar a dimensão externa da segurança".[26] O nexo entre a segurança interna e a segurança externa da segurança, afirmado desde a primeira estratégia para a dimensão externa (Estratégia Europeia de Segurança, 2003), é sustentado pela perceção de que, na "era da globalização, as ameaças longínquas podem ser tão preocupantes como as que estão próximas de nós" pelo que "a

[25] Sublinhado nosso.

[26] Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre a Estratégia da UE para a União da Segurança (COM/2020/605 final), Bruxelas, 2020.

primeira linha de defesa há-de muitas vezes situar-se no exterior"[27], sendo por isso necessário "aperfeiçoar a forma como conciliamos as dimensões interna e externa".[28] Neste contexto, uma Política Externa de Segurança Comum (incluindo a Política Comum de Segurança e Defesa) eficaz na prevenção e combate às ameaças externas é considerada como condição para garantir a segurança interna do espaço europeu e, por sua vez, um sistema de segurança interna efetivo é entendido como condição para que aquela seja uma política ativa.

Após a entrada em vigor das alterações do Tratado de Lisboa, a interligação específica entre o ELSJ e a PCSD foi objeto de uma reflexão estruturada vertida num relatório elaborado conjuntamente pela Comissão e Alta Representante[29], do qual resultou um roteiro operacional que contemplava cinco áreas e 27 linhas de ação[30]. Estas iniciativas de reflexão e operacionalização reportam-se especificamente à componente externa (missões e operações da PCSD) e de externalização do ELSJ, desenvolvendo-se num vetor de trabalho separado a componente de internalização da PSCD[31] e da cláusula de solidariedade. A avaliação dos primeiros anos de execução do Roteiro[32] bem como a necessidade de adequar o mesmo às alterações da situação conduziram o Conselho a considerar prioritárias três áreas de ação[33]: melhoria do conhecimento de situação e intercâmbio de informações no seio da UE; operacionalização da ligação entre as duas componentes da segurança, designadamente ao nível da cooperação entre agências da UE e entre estas e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), da formação conjunta e dos mecanismos de coordenação e de tomada de decisão; convergência e sinergia civil-militar no âmbito das missões e operações da PCSD. Ao nível de concretização, de referir a introdução deste

---

[27] Conselho Europeu, Uma Europa Segura num Mundo Melhor: Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, Bruxelas, 2003, p. 6.

[28] Conselho Europeu, Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança - Garantir a Segurança num Mundo em Mudança Bruxelas, 2008, p. 4.

[29] European Commission e High Representative, Strengthening Ties between CSDP and FSJ Actors - Proposals for a Way ahead (SEC/2011/560), Brussels, 2015.

[30] Council of the European Union, Strengthening ties between CSDP and FSJ - Elements of a draft Road Map (15562/11), Brussels, 2011.

[31] Os dois primeiros documentos a incidir sobre esta dimensão foram adotados no âmbito da luta contra o terrorismo (Conselho Europeu, Declaração do Conselho Europeu relativa ao Contributo da PESC, incluindo a PESD para a Luta contra o Terrorismo, Anexo V às Conclusões do Conselho Europeu de Sevilha, 21-22 de junho de 2002; Conselho da União Europeia, Quadro Conceptual da Dimensão PESD da Luta contra o Terrorismo (19747/04), Bruxelas, 2004).

[32] Council of the European Union, Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation- Fourth annual progress report, Brussels, 2015.

[33] Council of the European Union, CMPD Food for Thought Paper "From strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in EUROPE" (10934/16), Brussels, 2016.

nexo nos programas de formação da Academia Europeia de Polícia (CEPOL) e do Colégio Europeu de Segurança e Defesa[34], a organização de atividades de formação conjunta (Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL e Colégio Europeu de Segruança e Defesa), a realização de reuniões entre o COSI e o Comité Político e de Segurança e o Comité para os Aspetos Civis da Gestão de Crises, e de acordos de trabalho entre a Europol, a Frontex e o SEAE, a cooperação com a Europol e a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira no âmbito de missões e operações da PCSD (e.g. EUNAVFOR MED Sophia; EUBAM Líbia; Eulex, Kosovo; EUCAP Mali/Níger), a recolha de informações a partir de Delegações da UE e missões e operações da PCSD.

Apesar destes avanços, a concretização de uma "abordagem integrada e complementar destinada a reduzir a sobreposição e evitar a duplicação"[35], tem sido dificultada pela diferença substantiva entre as políticas relativas às dimensões interna e externa da segurança (*policy differentiation*), que se traduz em termos da natureza e do grau de envolvimento da UE em áreas que se encontram localizadas em tratados distintos, e consequente diversidade ao nível quer dos respetivos processos políticos, dos *outputs*, dos meios de execução e do financiamento, quer das competências, da presença e da distribuição de poder entre as instituições.

3.2. Segurança pública versus segurança privada

A complexidade dos atuais desafios, problemas, riscos e ameaças, exige a cooperação entre os setores público e privado em prol da proteção das pessoas. Com uma vasta experiência de interação com o setor privado, no âmbito de outras políticas (e.g. Mercado Comum, Política da Concorrência) e graças às novas competências no domínio da segurança interna coletiva estabelecidas pelo Tratado de Lisboa, a Comissão tem estado na linha da frente do impulso à cooperação com o referido setor. Sob o seu patrocínio, realizou-se em 10 de fevereiro de 2011, em Bruxelas, a primeira conferência internacional, que reuniu cerca de 250 representantes do setor público e privado, sobre a execução da Estratégia de 2010. Organizada pela *Security & Defence Agenda* e *European Organisation for Security*, sob o intitulado "Para uma nova parceria para a segurança Europeia", a conferência incidiu sobre quatro temas – segurança das fronteiras, controlo de desastres e proteção civil, cibersegurança e proteção de infraestruturas de

[34] Ver programa do 17th CSDP High-Level Course 2021-2022 'Walter HALLSTEIN', organizado pelo Colégio Europeu de Segurança e Defesa, disponível em: https://goalkeeper.eeas.europa.eu/course/details.do;jsessionid=mCRYTCcYWpp80R55b4jpqB2MkdEIHT9j2rJaIMZ0GOqMov_ssZDL!1267168403?id=627.

[35] Conselho da União Europeia, Conclusões do Conselho sobre a Estratégia Renovada de Segurança Interna da União Europeia para 2015-2020 (15-16 de junho de 2015), Bruxelas, 2015.

transporte.[36] Volvidos 10 anos, diversas iniciativas e instrumentos foram implementados a nível europeu, com particular destaque nas áreas da cibersegurança e da Investigação & Desenvolvimento, para promover o diálogo e a cooperação intersetorial.

Apesar deste progresso, e conforme evidenciado pelo Parlamento Europeu, constata-se uma omissão no que respeita a uma dimensão mais específica, um quadro regulador europeu das empresas de segurança privadas (ESP). Trata-se de um setor em crescimento acelerado, que integra empresas prestadoras de serviços diversificados (nos planos quer interno/civil quer externo/militar), tendo sido avaliado, a nível mundial, em 200 mil milhões de dólares, com cerca de 100 mil empresas de segurança privada e 3,5 milhões de funcionários (dados relativos a 2016[37]). A nível europeu, há uma grande diversidade de práticas dos Estados-Membros em matéria de recurso às ESP, dos processos de contratação e da qualidade dos sistemas de regulação. Na Resolução de 4 de julho de 2017[38], o Parlamento Europeu afirmou a necessidade de "dar prioridade à definição de regras claras para a interação, a cooperação e a assistência entre as autoridades policiais e as empresas de segurança privada", apresentando recomendações, entre as quais a clarificação da definição de ESP, a criação de normas de qualidade da UE específicas ao setor, e o desenvolvimento pela Comissão[39] de um modelo regulamentar comum.

3.3. Ambição declarativa versus Efetividade executiva

Os termos utilizados na narrativa da União Europeia devem ser lidos com cuidado e devidamente contextualizados: por lado, são polissémicos, veja-se o caso do adjetivo 'comum' que se aplica a domínios quer supranacionais (Mercado Comum) quer intergovernamentais (Política Comum de Segurança e Defesa); por outro, são, por vezes, mais indiciadores (e construídos para mobilizar) de uma vontade a concretizar do que uma realidade efetiva. Na avaliação

---

[36] Security & Defence Agenda e European Organisation for Security, *A new partnership for European security – Conference Report*, Brussels, 2011.

[37] Parlamento Europeu, Resolução do Parlamento Europeu, de 4 de julho de 2017, sobre as empresas de segurança privadas (2016/2238(INI)), *Jornal Oficial C* nº 334 de 19.9.2018, pp. 80—87.

[38] *Ibidem.* Nas palavras do relator, o eurodeputado Hilde Vautmans, "[W]e need to recognise that it is time to regulate what private security companies can be used for, what they can do and within what framework they can operate. We want proper and robust standards relating to their activities." ("MEPs call for EU rules on private security companies" (04-07-2017). Sala da Imprensa do Parlamento Europeu. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20170629IPR78642/meps-call-for-eu-rules-on-private-security-companies].

[39] De referir o apoio financeiro da Comissão Europeia à Confederação Europeia dos Serviços de Segurança (CoESS) e UNI-Europa responsáveis pela elaboração do "Manual Aquisição de Serviços de Segurança Privada de Qualidade", 2014.

da execução das Estratégias, desde o primeiro (sobre a Estratégia de 2010) ao mais recente (sobre a Estratégia de 2020), são sublinhadas duas fragilidades estruturais impeditivas de que "o nível da ambição corresponda aos desafios que a UE enfrenta hoje e no futuro"[40]: a fragmentação de "mentalidades, informações, instrumentos"[41] e, por isso, de esforços (nacionais e europeus, públicos e privados); o défice de execução. Nas palavras da Vice-Presidente da Comissão Margaritis Schinas, responsável pela pasta, aquando da apresentação do pacote da "União da Segurança", em dezembro de 2020:

> *Over the last two decades, European cooperation on advanced in leaps and bounds. We now have extensive information-sharing networks, supported by increasingly interoperable EU databases as well as enhanced police and judicial cooperation. This helps us connect the dots across borders. We have also equipped ourselves with powerful tools to deny terrorists the means to act (…).*
>
> *This is all very well but these instruments – however strong – will do no one any good unless they are effectively and consistently implemented in practice. This is why at the start of this Commission I committed to placing a relentless emphasis on implementation.*[42]

3.4. Ator de segurança versus ator normativo

A evolução da área da segurança (interna e externa) no âmbito do processo de construção europeia tem suscitado questionamentos sobre a natureza do provedor de segurança europeu, sobre as suas narrativas e práticas e sobre os efeitos da sua presença crescente numa área que se mantém, todavia, na reserva da soberania nacional, sendo a competência da UE, em particular na dimensão operacional, ainda hoje limitada.

Os valores integram o ADN do processo de construção europeia, sendo associados à ideia da 'peculiaridade' do ator europeu, conceptualizado, por Ian Manners, como potência normativa (*normative power*) alicerçada em nove princípios: "paz, liberdade, democracia, direitos humanos, Estado de Direito, igual-

[40] Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre a Estratégia da UE para a União da Segurança (COM/2020/605 final), Bruxelas, 2020

[41] Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho - Dar cumprimento à Agenda Europeia para a Segurança para combater o terrorismo e abrir caminho à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz (COM/2016/0230 final), Bruxelas, 2016, p. 19.

[42] "Opening remarks by Vice-President Margaritis Schinas at the Security Union Package press conference" Speech, 9 December 2020, Brussels. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_2362.

dade, solidariedade social, desenvolvimento sustentável, e boa governação".[43] Uma das linhas de reflexão relevante sobre os efeitos da edificação securitária europeia questiona se esta compromete o legado de ator normativo. Em defesa da UE, importa referir a preocupação evidenciada, desde a primeira estratégia, em sustentar a edificação no património ético europeu: "consolidar um modelo de segurança baseado nos princípios e valores da União"[44]; "assegurar que a política de segurança continua assente nos nossos valores comuns europeus" (Comissão Europeia 2020). De sublinhar também a presença do Parlamento Europeu (PE) - historicamente um *agenda setter*[45] e *policy shaper*[46] na proteção dos direitos fundamentais – efetivada pela revisão operada pelo Tratado de Lisboa, que o posicionou "no âmago do design institucional e da tomada de decisão da ALSJ [Área da Liberdade, Segurança e Justiça]".[47] O procedimento legislativo ordinário (PLO) é aplicado para adoção de leis nos domínios da cooperação judiciária em matéria penal (artigo 82.º do TFUE) e da cooperação policial (artigo 87.º do TFUE; artigo 88.º, nº 3, do TFUE relativo às ações operacionais no âmbito da Europol). Em matéria de cooperação policial operacional, o procedimento é especial, deliberando o Conselho da UE após consulta do PE. De notar, no entanto, que se trata de um procedimento legislativo, pelo que distinto da consulta prevista no antigo terceiro pilar. No que respeita à Europol e à Eurojust, a instituição parlamentar supranacional, juntamente com o Conselho da UE, passou a determinar a estrutura, o funcionamento, o domínio de ação e as funções das referidas agências. O PE é periodicamente informado dos trabalhos do COSI. De referir o seu contributo adicional através de resoluções e relatórios (e.g., TERR 2018[48]) de iniciativa própria. A instituição parlamentar tem ainda um poder efetivo no domínio orçamental, sendo um dos dois ramos da autoridade orçamental (definição das orientações gerais e da natureza das despesas; aprovação), controlando a execução e dando quitação, nos termos previstos pelo TFUE.

---

[43] Ian Manners, "The Normative Ethics of the European Union", *International Affairs*, vol. 84, nº 1, p. 46, 2008.

[44] Conselho da União Europeia, Estratégia de segurança interna da União Europeia - rumo a um modelo europeu de segurança, Bruxelas, 2010.

[45] George Tsebelis, "The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter", *American Political Science Review*, vol. 8, nº 1, pp. 128-142, 1994

[46] Carrera, Sergio, *et al., The 'Lisbonisation' of the European Parliament: Assessing Progress, Shortcomings and Challenges for Democratic Accountability in the Area of Freedom, Security and Justice*, Brussels, European Parliament, 2013.

[47] *Ibidem*, p. 5.

[48] Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de dezembro de 2018, sobre os resultados e as recomendações da Comissão Especial sobre o Terrorismo (2018/2044(INI).

No entanto, múltiplas vozes têm denunciado as derivas securitárias do ator que comprometem a "potência normativa". A título ilustrativo, de referir as críticas feitas por Organizações Não Governamentais (e.g., à Diretiva 2017/541 por não respeitar os princípios da legalidade e da proporcionalidade, em 2016[49]), pelo Relator Especial da ONU sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (e.g., à proposta de regulamento relativa à prevenção da difusão de conteúdos terroristas em linha, em 2019[50]), pelo *Statewatch* (e.g., à proposta de extensão de mandato da Europol, em 2020[51]). Na resolução sobre a Estratégia para a União da Segurança, o Parlamento Europeu afirmou a necessidade urgente de alterar os acordos PNR (*Passenger Name Record*) com os EUA e a Austrália de forma a estarem em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE, considerando "omissão grave" a recusa, por parte da Comissão, de diligenciar nesse sentido. A instituição parlamentar também criticou "a falta de transparência do financiamento da UE para as empresas privadas que criam sistemas de segurança".[52]

4. Considerações finais

> *"É este o momento em que é necessário saber deitar fora velhos fardos que passaram a ser estorvos, estar prontos para as novidades que nascem, tão diferentes de tudo o que se tinha imaginado (…) O caminho a percorrer não é fácil nem seguro. Mas tem de ser percorrido, e sê-lo-á!" (Manifesto Ventotene 1944)*
>
> *"[o projeto europeu] nasce da consciência de que (…) a solidariedade pode ser «um estilo de construção da história, um âmbito vital onde os conflitos, as tensões e os opostos podem alcançar uma unidade multifacetada que gera nova vida» (…) Europa, volta a encontrar-te! Volta a encontrar os teus ideais, que têm raízes profundas. Sê tu mesma!" (Papa Francisco 2020)*

[49] Amnesty International, European Network Against Racism (ENAR), European Digital Rights (EDRi), Fundamental Rights European Experts (FREE) Group, Human Rights Watch, the International Commission of Jurists (ICJ), Open Society Foundations (OSF), "EU Counterterrorism Directive Seriously Flawed", 2016. Disponível em: https://www.hrw.org/news/2016/11/30/eu-counterterrorism-directive-seriously-flawed.

[50] Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism on the role of measures to address terrorism and violent extremism on closing civic space and violating the rights of civil society actors and human rights defenders (A/HRC/40/52), 25 February–22 March 2019.

[51] Statewatch, "Europol: plans afoot to legalise unlawful acts", 2020. Disponível em: https://www.statewatch.org/news/2020/july/europol-plans-afoot-to-legalise-unlawful-acts/.

[52] Parlamento Europeu, Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de dezembro de 2020, sobre a Estratégia da UE para a União da Segurança (2020/2791(RSP)).

A caminho do 30º aniversário da cooperação em matéria de segurança interna (1993-2023), são evidentes os progressos incrementais ("passo a passo") da UE como provedora de segurança interna, com destaque para as mudanças substantivas consagradas pelo Tratado de Lisboa, designadamente o estatuto jurídico de organização internacional e a transferência da área para o TFUE, que permitiram a *actorhood*[53] da Comissão e do Parlamento Europeu no definição da agenda (*agenda-setting*), na formulação e monitorização das políticas, e o controlo jurisdicional pelo Tribunal da UE, bem como as subsequentes alterações estratégicas (estratégias gerais e estratégicas específicas), legislativas, orgânicas (e.g. COSI) e materiais (rúbrica específica no orçamento supranacional).

No entanto, permanecem entraves à cooperação que se traduzem na persistente fragmentação e nos desfasamentos entre declaração e execução comum, entre nível de ambição ("União da Segurança") e recursos comuns[54], entre decisão coletiva e operacionalização nacional, entre interesses nacionais e interesse comum, explicados pelo défice de vontade política e de "solidariedade de facto" entre Estados-Membros num domínio sensível da soberania nacional.

A crise provocada pela pandemia da COVID-19 intensificou tendências[55], incluindo a imprevisibilidade de um ambiente de (in)segurança em acelerada mudança, o aumento do cibercrime, dos ciberataques e da desinformação por parte de atores estatais e não estatais, o crescimento da presença online de atividades terroristas[56], de grupos extremistas e do discurso de ódio, o agravamento da situação dos grupos vulneráveis, o aumento da violência doméstica e do abuso sexual, a vulnerabilidade das cadeias de aprovisionamento (produtos, serviços, infraestruturas e tecnologias). A pandemia tem sido instrumentalizada não só por criminosos mas também por governos, que, em nome de "mais segurança", reforçam poderes, fecham fronteiras, restringem direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, pelo que a Comissão Europeia tem acompanhado, desde

---

[53] Hokyu Hwang, Jeannette A., Colyvas e Gilli, Drori "The Proliferation and Profusion of Actors in Institutional Theory". Em *Agents, Actors, Actorhood, Institutional Perspectives on the Nature of Agency, Action, and Authority*, Bingley, Emerald, 2019, pp. 15-36.

[54] No quadro financeiro plurianual 2021-2027, são consagrados 13,2 mil milhões de euros (aprox. 1,23% do total do QFP, não considerando neste total os recursos 'Próxima Geração UE') aos domínios da segurança (4,1 mil milhões, dos quais 1,9 mil milhões alocados ao Fundo para a Segurança Interna) e da defesa (8,5 mil milhões), dos quais 1,9 mil milhões afetos ao Fundo para a Segurança Interna.

[55] Europol, Report - Europol: Beyond the pandemic. How COVID-19 will shape the serious and organised crime landscape in the EU, 2020; Europol, Pandemic Profiteering. How criminals exploit the COVID-19 crisis, 2020.

[56] Cf. Conselho da União Europeia, Conclusões do Conselho sobre o impacto da pandemia de COVID-19 sobre a ameaça representada pelo terrorismo e pelo extremismo violento, incluindo o impacto sobre as autoridades de luta contra o terrorismo e o extremismo violento e as suas atividades, Bruxelas, 12 de junho de 2021.

março de 2020, "as medidas dos Estados-Membros que têm impacto no Estado de direito, na democracia e nos direitos fundamentais".[57]

A crise pandémica evidenciou não só as vulnerabilidades mas também as potencialidades da organização europeia. A UE é única em termos de multilateralismo avançado, potenciado por e potenciador de dinâmicas supranacionais, intergovernamentais, transnacionais e transgovernamentais, constituindo uma *polity* com capacidade para formular e executar políticas públicas em diversas áreas, com competências nas componentes internas e externas da segurança, e dotada de instrumentos políticos, estratégicos, jurídicos, orgânicos e operacionais no domínio da segurança interna coletiva e em outros domínios que para ela concorrem. No atual contexto, a União deve focar-se não só "numa melhor utilização dos meios de cooperação existentes e com base nas estruturas estabelecidas"[58] mas também no seu papel como 'polo de inovação', face a desafios complexos e em acelerada mutação, o que não se fará sem "solidariedade de facto".

[57] Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito - Situação na União Europeia (COM/2020/580 final), Bruxelas, 2020.

[58] Conselho da União Europeia, Conclusões do Conselho sobre o impacto da pandemia de COVID-19 na segurança interna: ameaças, tendências, resiliência e ensinamentos retirados para a aplicação da lei na EU, Bruxelas, 7 de junho de 2021.

TERRORISMO, RADICALISMO E A DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS[1]

Nuno Lemos Pires[2]

Sumário: 1. O indiscutível?; 2. Um terrorismo que é transnacional; 3. Da Política que tudo enforma; 4. A conquista de Direitos Fundamentais; 5. Evoluções, radicalizações e inflexibilidades; 6. Em síntese.

1. O indiscutível?

Devia ser. Mas não é.

Deviam ser indiscutíveis os princípios e os valores defendidos na Carta das Nações Unidas (1945) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), mas infelizmente não o são. No preâmbulo da Carta podemos ler, por exemplo:

> *"(…) reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, (…) estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos (…) aceitação de princípios e a instituição dos métodos (…)"*

Mas o que devia ser indiscutível é sistematicamente violado. Na realidade, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos não é vinculativa

[1] Agradeço a revisão e as excelentes sugestões do Dr. Nuno Pinheiro Torres.

[2] Coronel; Subdiretor Geral de Política de Defesa Nacional no Ministério da Defesa Nacional.

enquanto tal para os Estados. Os princípios e valores nela consagrados fazem parte do direito internacional consuetudinário, porque efetivamente a Declaração foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, mas tal não tem força obrigatória. No entanto…devia, ao ser aceite de forma universal, deveria ser assumida, praticada e respeitada. O problema começa por aqui e, como veremos, o combate ao radicalismo e ao terrorismo transnacional, resolvem-se em grande parte também por aqui.

O futuro, o nosso futuro, passa necessariamente por uma melhoria significativa em três dimensões base, que tentaremos detalhar um pouco mais nas páginas seguintes:

- Por construir uma sociedade mais equitativa e inclusiva;
- Por se garantir um enquadramento legal mais justo, eficaz, interna e externamente aos Estados;
- Por se apostar num sistema amplo de Segurança e Defesa coletivo, cooperativo e solidário.

Depois, apostando na edificação destas condições base, poderemos então entender a dinâmica, tanto dos fenómenos como das respostas, em três áreas que estão intimamente ligadas e que nos levam ao âmago deste tema:

- O caráter abrangente do Terrorismo Transnacional;
- A força do Radicalismo e das Narrativas extremistas;
- O desrespeito, interno e internacional, dos Direitos Humanos.

Como pretenderei demonstrar, uma das melhores formas de se combater (mitigar) o fenómeno do terrorismo transnacional e dos radicalismos em geral passa pela aplicação efetiva dos princípios e valores inscritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) em todas as suas dimensões.

Para lá chegarmos é relevante entender causas e motivações por detrás de variadíssimos grupos terroristas, dissecar as origens das ideologias agressivas, das narrativas extremistas que alimentam estes grupos e, finalmente, analisar as distorções e insuficiências nas estruturas dos Estados que impedem uma efetiva aplicação dos princípios e valores da Declaração Universal dos Direitos Humanos. No fundo, como bem sabemos, todos os países do mundo assinaram esta Declaração, mas, como também muito bem constatamos, nem todos a quiseram (ou puderam), ou querem, efetivamente aplicar.

2. Um terrorismo que é transnacional

Persiste muita confusão. No final deste texto deixo algumas referências de outros textos que escrevi, onde explano melhor, e com muitíssima mais profun-

didade, várias análises em torno tanto do conceito como da abrangência da ação de/dos terrorismo/terroristas. Gostaria, no entanto, de destacar aqui algumas questões que considero fundamentais, para o que pretendemos demonstrar.

Um dos pontos a salientar é que ainda há muitos que confundem *terrorismo "doméstico"*, que perseguem objetivos puramente regionais e identitários (como os da ETA, IRA, Brigadas Vermelhas, etc.), com *terrorismo "transnacional"*, que assenta em motivações e objetivos globais, abrangentes (mesmo que tenham objetivos regionais), e que vão bem para além dos países onde se manifestam.

O segundo ponto a assinalar é o da perceção da ameaça. Pelas notícias até parece que é só sobre a Europa, os EUA ou a Austrália onde mais se realizam ataques, mas na realidade, no caso do terrorismo transnacional, os efeitos manifestam-se muito mais em África e na Ásia (mais de 90% dos ataques e das vítimas registam-se nestas regiões) do que no denominado "ocidente". Infelizmente, um ataque com uma faca numa estação de metro de um qualquer país da Europa tem muito mais mediatismo do que um ataque aterrador com mais de 500 mortos provocados por um veículo bomba em Mogadíscio, na Somália.

Por fim, um terceiro ponto, que é o de lembrar que o terrorismo é apenas uma técnica aplicada por grupos clandestinos (ou lobos solitários) ao serviço de uma qualquer causa e que, por isso, tanto pode servir objetivos "domésticos" como "transnacionais". Ou seja, como técnica que é, tanto pode ser entendida como a atividade principal de um grupo, como ser usada, ocasionalmente, como tática complementar / suplementar a outras. Dito de outro modo, há grupos que apenas usam o terrorismo e por isso lhes chamamos *grupos terroristas*, mas há outros que preferem, maioritariamente, optar por táticas insurgentes, muitas vezes de forma aberta e visível, de ataque a forças que consideram adversárias e, complementarmente, também usam, técnicas terroristas para intimidar poderes políticos e forçar reações entre as populações. São milícias, guerrilhas, ou autodenominados exércitos que, por escolherem ocasionalmente fazer ataques usando a técnica do terrorismo, são muitas vezes apelidados de terroristas. São-no também, mas são quase sempre mais do que isso. Ou seja, há grupos terroristas e há organizações que também usam o terrorismo. Não podemos confundir grupos terroristas como se tratassem de grupos de guerrilheiros porque, acima de tudo, o terrorismo é apenas uma técnica que é escolhida para ser usada de forma clandestina por grupos que perseguem uma determinada causa, neste caso em análise, transnacional.

Clarificando, falamos apenas de terrorismo transnacional e do que mais nos preocupa que são os grupos que escolhem o terrorismo como a base exclusiva de ação, ou seja, os que buscam pôr em causa a ordem social, valorativa e estrutural, incluindo a própria organização política assente numa estrutura de Estados. Têm objetivos "transnacionais", para lá de uma só nação, e excluem a

atual norma social de vida, porque perseguem fins supranacionais, que muitas vezes, passam pela tentativa de destruir os próprios Estados.

3. Da Política que tudo enforma

É na política que se movem os terroristas. Porque contestam a política vigente, porque perseguem formas de usar o poder totalmente diferente, porque afirmam querer implementar um sistema distinto. Usam o terror porque querem intimidar governantes e governados. Intimidam governantes para que estes abandonem o poder, para que cedam em direitos, liberdades e garantias, para que permitam ações e propaganda violenta. Intimidam governados para que estes pressionem os seus governantes a ceder, para permitir comportamentos excludentes, para conseguir "espaço" para as suas visões distópicas de um mundo absurdo. Em suma, pretendem quebrar o vínculo de confiança entre governantes e governados e colocar em causa a defesa dos fins últimos dos Estados (fins teleológicos): o da busca da segurança, do desenvolvimento, da justiça e do bem-estar.

A política é o palco, por excelência, onde mais se ganha e mais se perde. Os terroristas tentam provocar os agentes dos Estados para que estes pratiquem ações violentas e assertivas que depois, nas redes sociais, habilmente manipulam, exacerbam e distorcem. Ações e reações não são o princípio nem o fim de nada, são apenas complementares a uma luta política mais ampla. Por um lado, temos os efeitos da ação terrorista que, através de ataques que visam atingir cidadãos em locais públicos, além das vítimas que causa, intimida e difunde ideias de um determinado grupo. Por outro lado, na reação a este fenómeno, aprendemos que a ação pronta de forças armadas na conquista de um santuário terrorista em terras distantes ou, na detenção de terroristas locais efetuada por forças policiais, se consegue travar ou evitar outros ataques. Mas na realidade, ações reativas são apenas isso, reações de contenção, por vezes de prevenção, mas nunca são, em si mesmo, uma solução duradoura para um problema complexo.

É na política que se garantem princípios e valores. Que se defendem direitos, liberdades e garantias. Que se mostra determinação e coragem contra aqueles que pretendem intimidar, apoucar e destruir bases valorativas fundamentais. É na política que se consegue a efetiva igualdade e o respeito mútuo, entre géneros, entre religiões, no acesso à educação, na liberdade de expressão e no de poder viajar e partilhar culturas.

Os terroristas que, na maioria das causas anunciadas, defendem princípios e valores radicais, usam a dimensão da política em múltiplas áreas e formas. Porque são as posições e ideologias radicais que movem e alimentam os terroristas. Impedir radicalismos, combater ideias radicais ou, mais importante ainda, desmontar conceitos radicais através de políticas afirmativas, transparentes e bem estruturadas, são uma das melhores formas, diria mesmo a melhor

forma, de vencer fenómenos de terrorismo transnacional de forma estruturada e consequente.

Se anteriormente enunciámos os objetivos do terrorismo como podendo ser "doméstico", "transnacional" ou "complementar" neste caso, o objetivo do radicalismo (que precede e acompanha a ação terrorista) é o de "influenciar", "substituir" ou mesmo de "conquistar" o poder político. A política é por isso o palco fundamental para se vencerem ideias antidemocráticas e onde se podem denunciar, de forma clara e assertiva, propostas absurdas que visam restringir direitos fundamentais. Não é uma luta de hoje, é uma luta que se tem vindo a afirmar nos últimos séculos e que não só não a podemos perder como temos, ainda, de mostrar determinação para evitar possíveis regressões (que efetivamente já ocorrem em muitas regiões do mundo) inaceitáveis e absurdas. Chegámos a valores e princípios "universais", através de um longo caminho, com conquistas difíceis e muitos sacrifícios por parte das gerações que nos precederam, e que conseguiram a afirmação de direitos fundamentais para cada um de nós como cidadãos e para todos nós, como sociedades organizadas e respeitadoras.

4. A conquista de Direitos Fundamentais

Há muito pouco tempo (3 ou 4 séculos são muito pouco tempo) ainda vivíamos (por exemplo na Europa) sujeitos a restrições absurdas das liberdades individuais. No século XVII tivemos uma guerra na Europa (Guerra dos 30 anos, 1618-1648) que teve, fundamentalmente, mas não exclusivamente, motivações religiosas. Até então cada região baseava grande parte da sua "política" através de pressupostos religiosos e não se podia falar (entre outras instituições ainda vigorava a Inquisição em amplas regiões europeias) em respeito por liberdades individuais. O interessante é que no final dessa guerra, não ocorreu bem uma vitória de uma religião sobre outra (ou partes de). O que aconteceu foi que a oposição de visões religiosas, que pareciam estar na base da contenda, "transcenderam" dessa discussão sobre a religião para uma decisão sobre modelos políticos. Em vez de uma vitória de uma religião sobre outra, nasceu uma nova forma de organização das Nações. E essa ordem mundial, denominada "Vestefaliana", afirmou-se (por via dos tratados que registaram o fim da guerra em Vestefália em 1648-1649).

Ainda longe dos valores e princípios "indiscutíveis" de hoje começou-se então um caminho de afirmação de direitos fundamentais. Falamos de direitos e não de ideias, porque estas últimas sempre existiram desde a antiguidade clássica. Inúmeros pensadores da antiguidade legaram-nos obras e pensamentos onde se defendiam princípios de igualdade, de dignidade e de respeito. Mas foram quase sempre ideias "soltas" sem aplicação na organização política e social. A derradeira evolução, através de quadros enformadores e legais, só se afirmou a partir do século XVIII.

Um dos passos importantíssimos foi dado com a declaração de Independência dos EUA em 1776: "*que todos os homens são criados iguais, que são dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes são vida, liberdade e busca da felicidade*" e, depois com a revolução francesa de 1789 com as apregoadas "*Igualdade, Fraternidade e Liberdade*". Nessa época implantaram-se, ainda que de forma parcial, uma espécie de entendimento que viria a fazer o seu caminho para o universalismo – no fundo, para se chegar ao conceito moderno de *cidadão*. Passou a haver um "eu", uma "individualidade", ou dito de outra forma, uma entidade reconhecida com individualidade, que devia ser respeitada e que não devia, ou poderia ser posta em causa como tal. O legado que nos restou da declaração da independência americana e os efeitos expandidos dos princípios defendidos com a revolução francesa acabou por criar uma nova forma de nos respeitarmos, de nos entendermos e de nos olharmos, como (ainda que muito longe dos conceitos atuais) seres humanos, sem distinções, com iguais direitos e deveres, como *cidadãos*. Ou seja, simplesmente pessoas, sem distinção de raça, religião, classe social ou género, que tinham que viver tanto cumprindo deveres como respeitando e defendendo (os seus e os de outros) direitos, dentro (enquadrados) por leis gerais e comuns a todos numa determinada nação. Daí a enorme importância do direito como fonte de equidade, de acesso, de respeito e como método efetivo de regulação da vida em sociedade.

Nesse final do século XVIII, iniciou-se então um longo caminho que nos levaria às aludidas Carta das Nações Unidas e à Declaração Universal dos Direitos Humanos. Levou tempo, que de um ponto de vista histórico foi muito pouco, embora socialmente vivido e sentido, pareceu imenso. Foi um caminho que se foi fazendo com muita coragem e sacrifício de milhões de pessoas. Há menos de cem anos o voto ainda estava interdito às mulheres e, em muitos países, ainda existiam leis discriminatórias entre supostas raças, etnias ou "castas" sociais. Repito, parece que foi há muito tempo, mas foi há muito pouco. Infelizmente, ainda estamos longe de ter erradicado a discriminação tanto na lei como, mais frequentemente e abrangentemente, nos costumes.

No fim do século XX, talvez num momento de euforia exagerada provocada pelo anúncio do fim da guerra fria (1989), pensou-se inclusivamente que se tinha chegado a consensos sociais definitivos, e até se chegou a proclamar o "fim da história" (Francis Fukuyama)[3]. Parecia "indiscutível" que as democracias venceriam como sistema universal, que a separação entre Estados e Religiões seria sempre evidente (secularismo), e que Homens e Mulheres tinham os mesmos direitos…. mas… não. Pior, nesse último quartel do século XX, começou-se a assistir ao reverter de alguns desses princípios e hoje há dezenas de Estados que aboliram a clara separação entre Estado e Religião ou que restringem a liberdade

[3] Fukuyama, Francis (1999), O Fim da História e o Último Homem, Gradiva, Lisboa.

de expressão, ou que exercem o controlo sobre a vida dos cidadãos ou que impedem liberdades de género, ou outras.

Vivemos, em pleno século XXI, num mundo ainda muito desigual e não é fácil determinar padrões e tendências. A geografia, ou melhor, a geopolítica, é um dos fatores determinantes que explicam evoluções e involuções. A prevalência de adversários agressivos na proximidade condiciona opções e sistemas políticos. Religiões e posturas imperiais condiciona(ra)m sistemas políticos e organizações sociais. Por isso aconselha-se um olhar distinto e cirúrgico sobre cada situação e percurso evolutivo. Somos um só mundo, mas muito variado e fragmentado. Incluindo a dimensão valorativa e ideológica.

Efetivamente, embora a perceção nem sempre seja essa, temos inúmeros princípios que (apesar de alguns julgarem que) são universais, não o são, como por exemplo: o da separação entre Estado e Religião; ou entre poderes Executivo, Legislativo e Judicial; ou o da clara subordinação das Forças Armadas ao Poder Político ou; simplesmente, o do respeito pelo estipulado na Declaração Universal de Direitos Humanos. Este é o ponto de partida. Há princípios e valores ditos universais que não o são, nem no reconhecimento global nem na sua aplicação efetiva.

5. Evoluções, radicalizações e inflexibilidades

Neste século XXI entendemos ainda melhor como o respeito e a assunção clara de Direitos, Liberdades e Garantias se transformou num verdadeiro instrumento de defesa e de segurança geral. Até porque não podemos esperar que as pessoas mudem (valorativamente) apenas porque achamos que temos a razão: "É mais correto esperar que esses indivíduos parem de cometer violência política e rejeitem a violência como tática pessoal legítima, do que esperar uma reformulação completa dos seus sistemas de *crença*"[4]. Teremos de evoluir, mas, simultaneamente, de ser profundamente pragmáticos e, nesse campo, são os instrumentos legais aqueles que mais garantias nos oferecem, porque dão o enquadramento e as normas e, por outro lado, impedem de nos deixarmos levar por sentimentos avulsos.

[4] Resultado de um estudo realizado por: "uma equipa internacional de investigadores, incluindo vários portugueses, que trabalham nas universidades de Birmingham, Reino Unido (Raquel Silva), do Minho (Miguel Gonçalves e Pablo Fernández-Navarro), de Aveiro (Catarina Rosa) e Portucalense (Joana Silva), que adaptaram ferramentas de investigação clínica a casos de pessoas que aderiram a movimentos extremistas"; *Falta de compreensão do extremismo violento aumenta risco de terrorismo – estudo,* publicado no Diário de Notícias em 22 de maio de 2019, disponível em: https://www.dn.pt/lusa/falta-de-compreensao-do-extremismo-violento-aumenta-risco-de--terrorismo---estudo-10928260.html (consultado em 06 de abril de 2021).

Dito de outro modo, podemos acreditar que uma pessoa, em face da brutalidade cometida ou testemunhada, mude completamente a sua atitude, mas como este estudo acima citado o demonstra, a norma social obriga a regras precisas e a expetativas realistas e confirmáveis. Precisamos de ciência, de normas e, acima de tudo, de Lei. Da Lei nacional e da Lei internacional. Precisamos do e de Direito.

É preciso, numa visão mais ampla da sociedade, de garantir, através de uma permanente capacidade para dialogar e questionar, formas de criar confiança num sistema democrático robusto. A prática e as instituições criarão este clima, não será a legislação só por si que o fará. Um sistema democrático apenas será robusto se for, simultaneamente, tanto compreendido e aceite, como verdadeiramente aplicado. Nas sociedades estaduais, isto é, dentro dos Estados, é mais fácil por isso garantir a aplicação do direito, mas, no âmbito internacional é muito mais difícil porque inexistindo mecanismos sancionatórios eficazes, o cumprimento do direito internacional ainda depende, em larga medida, da adesão dos Estados.

Em suma, garantir a efetiva aplicação do que já existe e que é, exclusivamente, pelo menos teoricamente, reconhecido por todos os Estados no Mundo – os princípios e valores da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 – é um desafio e uma das questões fundamentais. Por um lado, foi reconhecida por todos, mas, por outro, não temos forma de garantir que é aplicada. Se o fosse, estaríamos salvaguardados em muitas das dimensões dos abusos que são praticados em muitas regiões do mundo. Por exemplo, se analisarmos (extrairmos) alguns dos pontos da declaração[5], podemos fazer as seguintes reflexões:

No Preâmbulo – "*(…) todos gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor (---) que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei (…) igualdade de direitos entre homens e mulheres (…) direitos e liberdades humanas fundamentais e a observância desses direitos e liberdades*". Como podemos observar, pela propaganda enunciada por parte dos grandes grupos terroristas (em especial dos afiliados à Al-Qaeda e ao Daesh), nenhum destes direitos são por estes reconhecidos. Do mesmo modo, há inúmeros grupos políticos e religiosos, que também não reconhecem estes direitos. Aqui está o paradoxo. Por um lado, temos uma declaração universal, e como tal reconhecida por todos, mas por outro, temos atores globais, regionais e locais, que frontalmente afrontam estes princípios. Escrevem-se "*direitos e liberdades*", mas nem uns nem outros são efetivamente respeitados.

[5] A Declaração Universal dos Direitos Humanos encontra-se publicada em inúmeras plataformas, por exemplo, pode ser consultada no site da UNICEF em https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos (consultado em 06 de abril de 2021).

No capítulo I podemos ler que todos os seres humanos são "*dotados de razão e consciência*" e no capítulo II que "(..) *nenhuma distinção fundada na condição política, jurídica ou internacional do país ou território*". Daqui se infere da legitimidade para se pedir a efetiva aplicação do direto internacional dentro da esfera de cada um dos Estados em concreto, mas, apenas a vontade dos governantes desses mesmo Estados, o poderá efetivamente permitir.

O capítulo XII "*ninguém será sujeito à interferência em sua vida privada, em sua família, em seu lar ou em sua correspondência, nem a ataque à sua honra e reputação*" leva-nos para a dimensão moral, ou dito de outra forma, para a defesa de indivíduos e família por meio do direito, deixando claro, que as questões de natureza moral são do domínio privado. No capítulo XVI "*A família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado*" e, no máximo respeito pelos direitos, liberdades e garantias de cada "cidadão", lemos no capítulo XVIII que "*liberdade de pensamento, consciência e religião; este direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pela observância, em público ou em particular*". São valores e princípios amplos e suficientes para garantir a inviolabilidade da entidade "eu" e do "nós-família". Tomara que fossem mesmo *letra* de Lei universal.

Por fim, a educação é apontada como um direito maior e como a melhor forma de resistir a radicalismos impositivos, como se lê no capítulo XXVI "*direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais (…). A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, XXIX – (…) deveres para com a comunidade, na qual o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível*".

O instrumento existe, é universal. Mas não é universal o seu respeito, a sua plena aceitação e, muito menos, a verificação da sua exequibilidade.

6. Em síntese

Como escreveu Francisco Lucas Pires: "*A política só tem sentido se tiver um sentido*"[6]. É esse o espírito que pretendemos ter demonstrado. Temos de continuar a construir um caminho e, simultaneamente, de defender o caminho já percorrido. Ambos são necessários. Prosseguimos neste caminho para que a *Carta* e a *Declaração* sejam efetivamente reconhecidas e respeitadas, ainda que tenhamos de combater todos aqueles que as tentam destruir, mitigar ou, simplesmente, ignorar.

---

[6] Pires, Francisco Lucas (1998), *Introdução à Ciência Política*, Porto, Universidade Católica, p.72.

A defesa de princípios e valores universais não é a única forma de combater radicalismos e o terrorismo transnacional, mas, como constatámos, é um dos instrumentos mais poderosos que temos como Estados e como membros de uma comunidade internacional mais alargada. A *Declaração*, por exemplo, é bastante completa e tem os princípios e valores que verdadeiramente se opõem a tentativas hediondas de subverter, humilhar e amesquinhar seres humanos. Num documento que se quer internacional e universal temos muitas das respostas que procuramos. Com este direito no respeito do Direito, encontramos aqui uma forma de nos tornarmos mais resilientes e eficazes. Basta não desistir.

Outros textos do autor sobre a temática

Pires, Nuno Lemos:

(2011), Cartas de Cabul, Lisboa, Editora Tribuna da História.

(2013), com Telo, A., Conflitos e Arte Militar na Idade da Informação (1973-2013), Lisboa, Tribuna da História.

(2014), Wellington, Spínola e Petraeus: O Comando Holístico da Guerra, Lisboa, Nexo.

(2016a), Resposta ao Jiadismo Radical: Políticas e Estratégias para vencer grupos como a al-Qaeda ou o Daesh, Lisboa, Nexo.

(2016b), Do Terrorismo Transnacional ao Choque de valores, Revista Nação e Defesa nº 143, Lisboa, pp. 79-87.

(2017a), As religiões, a guerra e a paz. Atualidade de um tema, no livro de atas do Seminário "Pela Paz e futuro da Humanidade", Lisboa, Edições Paulus (pp. 69-98).

(2017b), As plataformas cibernéticas para a exponenciação do terrorismo transnacional, Nas atas da I Conferência Internacional de Lisboa sobre segurança da Informação e direito constitucional do ciberespaço, Faculdade de Direito / Universidade de Lisboa, pp. 69-81.

(2017c), A intervenção do instrumento Militar, no livro de atas, "Daesh: Dimensão, Globalização, Diplomacia e Segurança", IUM / UNL, pp. 123-136.

(2017d), Movimentos Jiadistas: ideologia, estratégias e objetivos, Revista Nação e Defesa nº 148 do IDN, pp. 43-60s.

(2018a), O Fator Religioso nos Conflitos, Revista de História das Ideias nº 36, Universidade de Coimbra, pp. 265-284.

(2018b) com Borges, J. V. e Telo, A., Dar uma Razão à Força e uma Força à Razão, Lisboa, Nexo.

(2018c), Terrorismo, Liberdade e Segurança,no livro: Ética aplicada: Relações Internacionais, Lisboa, Edições 70, pp. 263-283.

(2019), Transnational Terrorism and Diffused risks: The Weapons of Mass Destruction, in the book: Security at a Crossroad. New tools for new challenges, New York, Nova Science Publishers.

(2020), Civilização Quântica: Um Caminho Possível para Tempos Incertos, Lisboa, Nexo.

A 'GUERRA CONTRA O TERRORISMO' NO CONTEXTO DO COMBATE AO TERRORISMO

Maria de Assunção do Vale Pereira[1]

Sumário: Introdução; 1. A afirmação da "guerra contra o terrorismo"; 2. Consequências da afirmação deste pretenso novo tipo de conflito armado; 3. Breve referência à falta de reação da opinião pública; 4. A título de conclusão.

Introdução

Ao abordar a questão da chamada 'guerra contra o terrorismo', devemos começar por alertar para o facto de não haver, na doutrina jusinternacionalista, um consenso em torno do conceito de terrorismo. Efetivamente, se "[a] gravidade do crime de terrorismo é genericamente afirmada, é conhecida a dificuldade que se tem verificado em apurar um seu conceito que mereça o consenso da comunidade internacional; e a inexistência de uma noção genericamente aceite do crime de terrorismo durante as negociações do Estatuto do Tribunal Penal Internacional foi um dos maiores óbices a sua inclusão como crime da competência deste Tribunal"[2]. Para tanto, contribui *inter alia* o facto de muitos dos elementos que caraterizam as atuações que se podem reconduzir a esse crime poderem estar presente noutro tipo de crimes (*v.g.* crimes contra a humanidade),

[1] Professora Auxiliar com Agregação da Escola de Direito da Universidade do Minho.

[2] Maria de Assunção do Vale Pereira, "A Responsabilidade Internacional do Indivíduo", *Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional: Comentários*, Wladimir Brito, Pedro Miguel Freitas (coords.), Braga, DH-CII Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar, 2018, pp. 39, de n. 17.

bem como a diversidade de acontecimentos que o conceito recobre, diversidade que decorre da própria evolução que o fenómeno vai sofrendo, o que leva à perceção de que se trata de "um fenómeno altamente complexo e em permanente mutação"[3]. Como dissemos num outro trabalho, "[b]asta pensar que é visto como ato terrorista o assassinato de Francisco Fernando, herdeiro do trono do Imperio Austro-Húngaro, a 28 de junho de 1914 em Sarajevo (na então província austro-húngara da Bósnia e Herzegovina), tal como o foi o rapto, cativeiro e assassinato de Aldo Moro, Primeiro-Ministro italiano, em 1978, ou os ataques de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, ou ainda os atentados que ocorreram em Paris, a 13 de novembro de 2015, sendo estes apenas alguns exemplos dos muitos que se podem referir[4].

A verdade é que, apesar de várias tentativas de codificação na matéria, a comunidade internacional ainda não conseguiu chegar a acordo acerca de uma definição genericamente aceite "sobre o que devia ser considerado como atos de 'terrorismo', e menos ainda quanto aos atos de 'terrorismo' que deviam acarretar responsabilidade criminal individual"[5], o que não significa que não vão sendo desenvolvidos esforços no sentido de apurar uma definição que venha a permitir

---

[3] Edwin Bakker, *Jihadi terrorists in Europe*, Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, 2006, p. 1, disponível em https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20061200_cscp_csp_bakker.pdf

[4] Maria de Assunção do Vale Pereira, "A Relevância dos Conceitos no Direito Internacional", *Temas de Investigação em Direitos Humanos para o Século XXI,* Braga, Escola de Direito da Universidade do Minho, 2016, pp. 207, disponível em repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/46383. E acrescentávamos: "Obviamente estamos face a comportamentos difíceis de reconduzir a uma mesma noção. No primeiro caso, o assassinato do príncipe herdeiro era entendido simbolicamente como a morte do símbolo da ocupação e da tirania que era exercida, na perspetiva do grupo a que pertencia o assassino, pelo Império Austro-Húngaro sobre as províncias eslavas do sul, que dele se queriam emancipar com vista à criação da Grande Sérvia. Já no caso de Aldo Moro estamos face a atos de terrorismo que pretendem funcionar como "moeda de troca". Este tipo de atuação – levada a cabo por grupos como as Brigate Rosse italianas ou o grupo Baader-Meinhof, alemão – consistia em raptar altas personalidades do Estado e, por via das ameaças de as executarem, alcançarem objetivos específicos, nomeadamente a libertação de membros do grupo que estivessem detidos. Com os ataques verificados a 11 de setembro de 2001, da autoria da Al-Qaeda, iniciou-se a era do que já tem sido chamado de *hiperterrorismo,* com motivações religiosas (divulgando-se a expressão "terrorismo *jihadista*"), em que o grande objetivo parece ser mesmo o de espalhar o terror, causando um elevado número de vítimas. Efetivamente, neste caso, do ataque às Torres Gémeas do World Trade Center, em Nova Iorque, bem como ao Pentágono, na Virgínia, decorreu a morte de quase 3.000 pessoas, entre as que se encontravam nos aviões e as que estavam no solo. Por fim, dos ataques de Paris, perpetrados pelo ISIS, decorreu a morte de, pelo menos, 137 pessoas (entre as quais alguns terroristas) e mais de 350 feridos, dos quais 99 pessoas em estado grave. Quais as motivações? Sendo certo que não foram explicitadas pelo ISIS, parece que o que move este grupo é o ódio à civilização ocidental e a ambição de reconstituir o Califado com as dimensões territoriais que teve por volta do século VIII, quando incluía o que era designado como Al-Andalus (ou seja, a Península Ibérica)".

[5] Andreas Zimmermann "Article 5", *in The Rome Statute of International Criminal Court. A Commentary*, 3.a ed., Otto Triffterer / Kai Ambos (eds.), Mün̈chen /Oxford, Beck/Hart, 2016, p. 114.

incluir o crimes de terrorismo nos crimes que cabem na competência *rationae materiae* do Tribunal Penal Internacional.

Uma exceção a esta incapacidade de definir o crime de terrorismo parece ter surgido no seio da União Africana (UA), onde foi adotado um Protocolo – o Protocolo de Malabo, de 2014[6] –, em que esse crime é definido como crime da competência do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos e dos Povos[7]. Todavia, ainda que todos os Estados africanos aceitassem essa noção, estaríamos

---

[6] Este Protocolo, cuja designação oficial é "Protocolo relativo às emendas ao Protocolo do Estatuto do Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos do Homem", visava introduzir alterações ao Protocolo do Estatuto do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos, sendo certo que não vislumbra que qualquer deles entre em vigor nos próximos anos. Este último Protocolo tem por objetivo unificar o Tribunal de Justiça da UA (previsto no art. 18.º do Ato Constitutivo dessa Organização e regulamentado pelo Protocolo de Maputo de 2003, que ainda não entrou em vigor) e o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (este, sim, em funcionamento). Através daquele outro Protocolo de Malabo, pretendeu-se reformular o dito Tribunal unificado (que passa a designar-se Tribunal de Justiça e Direitos Humanos e dos Povos), dotando-o de uma seção de natureza criminal; daí que surja o terrorismo como crime da sua competência. Os excertos pertinentes destes documentos podem ver-se em Maria de Assunção do Vale Pereira / Rui Garrido, *Textos de Tribunais Internacionais,* Braga, AEDUM, 2020. pp. 197 ss. Acerca destes tribunais africanos, veja-se Rui Garrido, "Pode o Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos ser uma solução africana para problemas africanos?", *Relações Internacionais* , n.º 54, junho 2017, pp. 55-71.

[7] Nos termos do Artigo 28G, com a epígrafe "Terrorismo", do Estatuto do Tribunal Africano de Justiça, dos Direitos Humanos e dos Povos, anexo ao referido Protocolo de Malabo, integram-se naquele crime os seguintes atos: "A. Qualquer ato que constituía uma violação da lei penal de um Estado parte, das leis da União Africana ou de uma comunidade económica regional reconhecida pela União Africana ou pelo direito internacional e que possa pôr em perigo a vida, a integridade física ou a liberdade ou ocasionar a morte ou ferimentos graves de qualquer pessoa, de um número ou de um grupo de pessoas, ou cause ou possa causar danos à propriedade pública ou privada, aos recursos naturais, ao património ambiental e cultural, e é planificado ou dirigido a: 1. Intimidar, aterrorizar, forçar, coagir ou induzir qualquer governo, organismo, instituição, ou o público em geral ou uma parte dele, a fazer ou abster-se de praticar qualquer ato, ou a adotar ou abandonar um ponto de vista particular, ou agir de acordo com determinados princípios; 2. Perturbar qualquer serviço público, ou o fornecimento de qualquer serviço essencial ao público ou criar uma situação de emergência pública; 3. Provocar insurreição geral num Estado.

B. Qualquer promoção, patrocínio, contributo, controlo, ajuda, incitamento, encorajamento, tentativa, ameaça, conspiração, organização ou aprovisionamento de qualquer pessoa, com a intenção de cometer qualquer um dos atos previsto as alíneas (A) (1) a (3).

C. Não obstante o disposto nos parágrafos (A) e (B), a luta armada dos povos, em conformidade com os princípios de direito internacional, tendo em vista a sua libertação ou a sua autodeterminação, incluindo a luta armada contra o colonialismo, a ocupação, a agressão e a dominação por forças estrangeiras, não devem ser consideradas como atos terroristas.

D. Os atos abrangidos pelo direito internacional humanitário, cometidos no âmbito de um conflito armado, internacional ou de caráter não-internacional, por forças governamentais ou membros de grupos armados organizados, não devem ser considerados como atos terroristas.

E. As motivações políticas, filosóficas, ideológicas, raciais, étnicas, religiosas, ou quaisquer outras, não devem ser invocadas como justificação defensável de um ataque terrorista".

a falar de pouco mais de um quarto dos Estados do mundo, além de que parece difícil que, num horizonte a médio ou mesmo longo prazo, esse documento entre em vigor, pelo que o que parece vingar na prática é haver consciência generalizada de que se trata de um ato terrorista quando o mesmo ocorre, sem que o conceito de terrorismo esteja afirmado.

1. A afirmação da "guerra contra o terrorismo"

A expressão guerra contra o terrorismo é cunhada e divulgada na sequência dos ataques terroristas de 11 de setembro. Efetivamente, no próprio dia em que tiveram lugar os referidos ataques (ou seja, 11 de setembro de 2001), o Presidente norte-americano George W. Bush, dirigindo-se ao povo americano, afirmou: "A América e os nossos amigos e aliados unem-se a todos os que querem a paz e a segurança no mundo, e manter-nos-emos unidos para ganhar a *guerra contra o terrorismo*"[8], usando a expressão pela primeira vez. A ideia é reiterada no dia seguinte, ao sustentar que "[o]s ataques mortíferos e deliberados que foram levados a cabo ontem contra o nosso país foram mais que atos de terror. Foram *atos de guerra*"[9]; e viria a ser repetida à exaustão.

Pode perguntar-se posteriormente qual o interesse de afirmar esta ideia de *guerra contra o terrorismo*. Por nós, cremos que, por essa via, se pretendia sustentar que estávamos face a um novo tipo de guerra, não reconduzível aos conflitos armados previstos e regulados pelo Direito Internacional Humanitário (DIH)[10], o que acarretaria a conclusão de que as normas jurídicas aplicáveis à guerra não seriam adequadas a este novo tipo de conflito armado. E essa desadequação verifica-se-ia tanto no que se refere ao *jus ad bellum* – que define as condições em que é lícito o recurso à força armada – como no que concerne ao *jus in bellum* – que corresponde, no essencial, ao Direito Internacional Humanitário e que determina o que é lícito fazer na condução das hostilidades (independentemente de as mesmas terem sido iniciadas lícita ou ilicitamente) e que protege aqueles que não participam, ou já não participam, diretamente nas hostilidades. E a verdade é que foi nessas duas dimensões que os efeitos da afirmação da 'guerra contra o terrorismo' mais se fizeram sentir, embora também se registem consequências de tal afirmação fora do contexto do chamado direito da guerra.

---

[8] *Statement by the President in His Address to the Nation*, disponível em https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/print/20010911-16.html - Itálicos nossos.

[9] *President Bush Meets with National Security Team*, disponível em https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010912-4.html - Itálicos nossos.

[10] Para efeitos de determinação das normas aplicáveis, o DIH distingue essencialmente entre conflitos internacionais e conflitos sem caráter internacional (vulgo, conflitos internos). Sobre este aspeto, veja-se Maria de Assunção do Vale Pereira, *Noções Fundamentais do Direito Internacional Humanitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 83-100.

2. Consequências da afirmação deste pretenso novo tipo de conflito armado

2.1. No âmbito do "direito da guerra"

Na sequência do que deixámos afirmado, vamos referir as principais alterações que se pretendeu aportar ao direito da guerra, distinguindo as que se manifestaram no âmbito do *jus ad bellum* e aquelas outras que se refletiram no contexto do Direito Internacional Humanitário.

2.1.1. No domínio do *jus ad bellum*

A regulação das condições em que é lícito o recurso à força armada é um problema central do Direito Internacional, que merece a atenção dos autores pelo menos desde Santo Agostinho – embora então estivessem mais em causa questões de legitimidade e não tanto de licitude – e da sua busca pela definição das condições da guerra justa.

Depois de uma evolução de séculos sobre a questão, sobretudo no século XX vai-se pretender definir um regime jurídico do recurso à guerra, que começa com Pacto da Sociedade das Nações, em que há apenas declarações genéricas no sentido de que um ato de guerra contra um Estado será considerado como dirigido contra todos os membros da Organização (com exceção do autor do ato de guerra, se dela fosse membro)[11], sem que se proíba o recurso à força armada[12]. Em 1945, é adotada a Carta das Nações Unidas (CNU)[13] e nela encontramos uma

---

[11] Vejam-se, nesse sentido, os artigos 11.º e 16.º do Pacto da Sociedade das Nações. O texto desse documento pode encontrar-se em Maria de Assunção do Vale Pereira, *Textos de Direito Internacional*, Coimbra, Almedina,2020, pp. 129-140.

[12] Nesse sentido, atente-se que o máximo que encontramos é a consagração do que tem sido designado como *moratória de guerra*, atento o texto art. 12.º do Pacto da SdN, nos termos do qual as Partes acordam em submeter à arbitragem, a um processo judiciário ou ao exame do Conselho qualquer situação suscetível de fazer perigar a paz e em não recorrer à guerra antes de expirado *o prazo de três meses* depois da decisão arbitral ou judicial ou do relatório do Conselho.

[13] Entre estes dois documentos, há ainda a referir, em relação à questão do uso da força armada, o Tratado Geral de Renúncia à Guerra, de 1928, comummente designado por Pacto Briand-Kellogg, em homenagem aos seus promotores, cujo art. 1º dispunha: "As Altas Partes Contratantes declaram solenemente, em seu nome e em nome dos seus povos respetivos, que condenam o recurso à guerra para a resolução de controvérsias internacionais e a ela renunciam enquanto instrumento de política nacional nas suas relações mútuas". Este Pacto foi subscrito por um número importante de Estados, atendendo à composição da sociedade internacional da época. Acerca da SdN e deste Pacto, veja-se Romualdo Bermejo Garcia, "El uso de la fuerza, la Sociedad de Naciones y el Pacto Briand-Kellogg", *Los orígenes del derecho internacional contemporáneo: Estudios conmemorativos del Centenario de la Primera Guerra Mundial*, Yolanda Gamarra Chopo, Carlos R. Fernández Liesa (coords.), Zaragoza, Instituto Fernando El Católico, 2015, pp. 217-245.

regulação do uso da força bastante linear, no sentido de que se traduz na afirmação de um princípio geral e de duas exceções ao mesmo.

O princípio geral na matéria determina a proibição do uso, e mesmo da ameaça de uso da força, por parte dos Estados e está consagrado no art. 2.º, n.º 4, onde se lê: "Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas".

Como dissemos, a esse princípio são afirmadas duas exceções: uma delas consagra a possibilidade de o Conselho de Segurança, enquanto principal responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais[14], levar a cabo a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais, através de forças aéreas, navais ou terrestres[15], meios estes que lhe deveriam ser disponibilizados pelos Estados partes, nos termos de acordos a celebrar entre estes e a Organização[16]. Porque tais acordos nunca foram celebrados, a implementação desta exceção tem sido feita através da autorização do uso da força para a prossecução de um objetivo determinado, pelo CS, a Estados que para tanto se mostrem disponíveis[17].

A segunda das exceções refere-se à legítima defesa, que surge consagrada no art. 51.º, nos seguintes termos: "Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais". Desta disposição resulta que a legítima defesa deve ser uma reação a um ataque armado verificado e, apesar de se vir admitindo que o mesmo pode ainda não ter ocorrido, é necessário que o ataque seja iminente

---

[14] Veja-se art. 24.º, n.º 1, da Carta das Nações Unidas.

[15] Veja-se art. 42.º da Carta das Nações Unidas.

[16] Veja-se art. 43.º da Carta das Nações Unidas.

[17] Acerca desta forma de contornar o obstáculo decorrente da falta de subscrição dos acordos referidos, veja-se Maria de Assunção do Vale Pereira, "A Carta das Nações Unidas ao fim de 75 anos: um instrumento ainda útil?", *Direito Internacional e Comparado: Trajetória e Perspetivas. Homenagem aos 70 anos do Professor Catedrático Rui Manuel Moura Ramos*, Gustavo Ferraz de Campos Monaco e Maria Rosa Loula (coords.) Vol. II, São Paulo, Editora Quartier Latin do Brasil, 2021, em especial pp. 336-341;

e que essa iminência seja verificável. E, a este propósito, cabe esclarecer que um ataque terrorista que se consubstanciou no tempo não constitui, por si só, um ataque armado suscetível de fazer acionar o direito de legítima defesa, por mais graves que sejam os seus efeitos. Na medida em que se traduz numa atuação concretizada num determinado momento, não dá origem a um conflito armado. Antes, a situação deve ser apreciada à luz do direito internacional dos direitos do homem e do direito interno dos Estados em causa e os seus presumíveis autores devem ser julgados à luz dos princípios de direito internacional penal[18].

Além de outras exigências estabelecidas na disposição em causa, que se revelam menos relevantes para este nosso estudo[19], deve atender-se a que há princípios fundamentais a que está sujeito o exercício da legítima defesa, mau grado não se encontrarem explicitados na norma transcrita. São eles: o princípio da imediatividade (que exige que a reação ao ataque – verificado ou iminente – seja imediata, no sentido de que se verifique uma contiguidade temporal entre o ataque armado e o comportamento reativo que constitui a legítima defesa); o princípio da necessidade e o princípio da proporcionalidade[20/21].

---

[18] E, nesse sentido, atente-se em que "na sequência dos atentados verificados em Madrid, em 2004, e em Londres, em 2005, nem Espanha nem o Reino Unido se consideraram envolvidos em qualquer conflito armado, pelo que não trataram como objetivos militares os apartamentos onde se escondiam os responsáveis por tais atentados. Nestes casos, os resultados de inquéritos judiciais realizados demonstraram que os autores dos dois ataques não estavam provavelmente ligados à Al-Qaeda a não ser pelo facto de consultarem os mesmos sites e nutrirem o mesmo ódio contra as sociedades ocidentais" (cf. Maria de Assunção do Vale Pereira, *Noções Fundamentais do Direito Internacional Humanitário*, *cit.*, p. 116, referido Marco Sassòli, "Transnational Armed Groups and International Humanitarian Law», HCPR Occasional Paper Series, No. 6, Winter 2006). Coisa diferente é o recurso ao terrorismo por parte de um grupo armado no decurso de conflitos armados – o que infelizmente se vem verificando – ou seja, no âmbito de aplicação do DIH, que claramente proíbe tais atuações, estipulando, designadamente, que "[s]ão proibidos os atos ou ameaças de violência cujo objetivo principal seja espalhar o terror entre a população civil" (art. 51.º, n.º 1 do IPA).

[19] Como a exigência de notificação ao Conselho de Segurança das medidas adotadas em legítima defesa ou de a atuação ao seu abrigo não colocar em causa a autoridade deste órgão.

[20] Em relação a este dois últimos princípios, foi afirmado pelo Tribunal Internacional de Justiça: "As condições para o exercício do direito de legítima defesa estão bem estabelecidas: como o Tribunal observa no seu Parecer sobre Legalidade da Ameaça ou Uso de Armas nucleares, "A submissão do exercício do direito de legítima defesa às condições de necessidade e proporcionalidade é uma regra de direito internacional consuetudinário"(…); e no caso das Atividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua, o Tribunal referiu-se a uma regra específica "segundo a qual defesa justificaria apenas medidas proporcionais ao ataque armado e necessárias para lhe responder" como "uma regra bem estabelecida de direito consuetudinário internacional"(…)"(ICJ Reports, *Case Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, 2003, par. 76).

[21] Para maior desenvolvimento acerca do regime jurídico do uso da força, veja-se José Alberto Azeredo Lopes, "Uso da Força e Direito Internacional", *Regimes Jurídicos Internacionais,* José Alberto Azeredo Lopes (coord.), Vol. I, Porto, Universidade Católica Editora, 2020, pp. 7-211.

Sendo certo que a própria 'legítima defesa' que conduziu a uma intervenção armada no Afeganistão, iniciada a 3 de outubro de 2001, não se enquadra no referido art. 51.º da CNU[22], interessa, tendo em conta o objeto deste estudo, atender a que foi precisamente a propósito da legítima defesa que mais se fizeram sentir os efeitos da afirmação da dita guerra contra o terrorismo quando George W. Bush divulgou um novo conceito: o de legítima defesa preemptiva. No *The National Security Strategy of the United States of* A*merica*, de setembro 2002, afirmou: "Quanto maior a ameaça, maior o risco de inação – e mais consistente a situação para adotar ação antecipatória para nos defendermos, *ainda que permaneça a incerteza quanto ao momento e local do ataque inimigo*. Para opor-se, *antecipar ou prevenir* tais atos hostis dos nossos adversários, os Estados Unidos atuarão, se necessário, *preemptivamente*"[23]. Portanto, não se exige a ocorrência – ou iminência de ocorrência – de um ataque armado, uma vez que que não se sabe nem o local nem o momento em que o mesmo terá lugar; ou seja, há a convicção de que o ataque vai ocorrer e isso parece ser suficiente, à luz desta construção, para que um Estado – no caso, os Estados Unidos da América – se possa 'defender'. Mas, desde logo, cabe perguntar: defender-se de quê? A ideia de defesa supõe repelir uma agressão, um ataque… que, no caso, não se verificou. Portanto, por esta via, destrói-se o próprio conceito de legítima defesa – aspeto nuclear do regime jurídico do uso que da força que, também ele, fica obviamente em questão – ao prescindir da condição necessário para o seu uso lícito e ao tornar impossível a verificação do respeito pelos princípios que devem enformar o seu uso. Na verdade, como se poderá averiguar da imediatividade de uma 'resposta' a um ataque se não se sabe onde ou quando se iria verificar?; como aferir da necessidade ou da proporcionalidade de uma 'defesa' quando são desconhecidas as caraterísticas do tal ataque que um dia – não se sabe quando – , e algures – não se sabe onde – , iria ocorrer?

Obviamente, ao abrigo deste conceito poder-se-á usar a força armada (ou, dito de outro modo, fazer a guerra) sempre que se decida; portanto, isto "traduz-se, em larga medida, em destruir as fortes limitações que a Carta das Nações Unidas impôs ao uso da força.

E a verdade é que foram vários os ataques contra alegados terroristas perpetrados pelos Estados Unidos, mas também por outros Estados, designadamente a Rússia, em situações em que não estavam envolvidos em conflitos armados. Nesse sentido refiram-se *inter alia* atuações dos Estados Unidos no Paquistão – embora, pelo menos numa fase, não haja consenso entre os autores

---

[22] A esse propósito, veja-se Maria de Assunção do Vale Pereira, "A "guerra contra o terrorismo": um novo tipo de conflito armado?", *Estudios de Derecho Internacional y de Derecho Europeo en Homenaje al Profesor Manuel Pérez González*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2012, pp. 492-498, disponível em https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/47336/1/A%20guerra%20contra%20o%20terrorismo.pdf

[23] Itálicos nossos.

relativamente à participação em conflito armado – ou na Iémen, assim como ataques da Rússia no Qatar, com vista a eliminar um ex-Presidente da Chechénia[24].

Obviamente, o problema é que, por essa via, se tira a vida a pessoas que deveriam ser julgadas e, caso se provasse que cometeram crimes, sofrer a pena adequada; normalmente, se tira também a vida ou se lesiona gravemente quem estava por perto, independentemente de ser, ou não, responsável pela prática de qualquer crime; e ainda se corre o risco de iniciar conflitos armados com Estados em que essas ataques têm lugar, porque se se considera estar a combater atores transnacionais, a verdade é que tal não legitima levar a cabo ataques contra tais atores nos diferentes Estados em que os mesmos estão presentes, porque isso pode ser visto pelos Estados em causa como um ataque armado e, aí sim, originar-se um conflito armado entre o Estado que realizou o ataque alegadamente dirigido contra o dito ator transnacional e aquele em cujo território o ataque se verificou.

2.1.2. No contexto do Direito Internacional Humanitário

No âmbito do Direito Internacional Humanitário, diga-se que, na sequência dos ataques de 11 de setembro, se verificaram violação graves, nomeadamente no que concerne aos detidos. De acordo com o DIH, os combatentes que caiam em poder do inimigo têm direito ao estatuto de prisioneiros de guerra e ao tratamento em conformidade, regulado na III Convenção de Genebra, de 1949 (III CG)[25] e também no I Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 1949, adotado em 1977 (IPA) , no que se refere a conflitos armados internacionais, como é o caso em análise. No caso de os detidos não serem combatentes, mas civis, são consagradas garantias para a salvaguarda dos seus direitos, merecendo destaque, nesse sentido, o art. 75.º do I PA que, sob a epígrafe Garantias Fundamentais, define um conjunto de proteções básicas que devem ser respeitadas em relação às "pessoas que estiverem em poder de uma Parte no conflito e não beneficiarem de um tratamento mais favorável, nos termos das Convenções e do presente Protocolo", como se lê no n.º 1 da disposição em causa, proteções essas que vêm especificadas nos números seguintes do mesmo artigo[26]. Diga-se,

---

[24] Ataque que vitimou Yandarbiyev, a que nos referimos infra, p. 186.

[25] Cuja designação é precisamente *III Convenção de Genebra Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra de 12 de agosto de 1949*.

[26] Diga-se que, precisamente por tratar de proteções fundamentais, elas são também consagradas pelo Direito Internacional Humanitário Consuetudinário, como pode ver-se em Henckaerts, Jean-Marie / Dowald-Beck, Louise, *Droit International Humanitaire Coutumier*, vol. I, CICV, Bruxelles, Bruylant, 2006, uma compilação elaborada na sequência da adoção de uma resolução adotada pela na XXVI Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (Genebra, 1995) em que se recomendava que "o CICV seja convidado a preparar, com a assistência de peritos em DIH que representem as várias regiões geográficas e os diferentes sistemas jurídicos,

ainda, que, se houver dúvida sobre se determinada pessoa, caída em poder do inimigo, tem, ou não, direito ao estatuto de prisioneiro de guerra, deverá a mesma beneficiar do regime previsto nessa Convenção, enquanto aguarda que um tribunal competente defina o seu estatuto[27].

Sem que caiba, neste trabalho, fazer uma análise dessa situação, cremos que não foi reconhecido o estatuto de prisioneiro de guerra aos detidos que a ele tinham direito (desde logo, os combatentes talibã que caíram em poder das tropas dos Estados Unidos) nem foram reconhecidos os direitos básicos de pessoas detidas sem direito a esse estatuto (como aconteceu com presumíveis membros da Al-Qaeda). Além disso, a definição do estatuto não foi feita por "um tribunal competente" (o que supõe um órgão independente e imparcial), mas por oficiais do Departamento da Defesa ou comissões militares; ou seja, órgãos sem caráter judiciário, que não dão as garantias adequadas. Pior: os indivíduos em causa foram detidos no Campo de Detenção da Baía de Guantánamo, na base naval dos Estados Unidos nessa Baía, em Cuba; e, com o argumento da inaplicabilidade extraterritorial do seu direito, os Estados Unidos vêm considerar que, estando os detidos em território cubano, o direito norte-americano não lhes era aplicável, não beneficiando, por isso, das garantias que o mesmo consagra, esquecendo-se que o território é cubano, mas sob jurisdição americana. "Chegou-se, assim, a uma situação próxima de um vácuo jurídico, em que não havia um corpo normativo tido por aplicável, ao serem afastadas tanto as Convenções de Genebra – quanto aos alegados membros da Al-Qaeda – ou o estatuto de prisioneiro de guerra que a III delas consagra – quanto aos talibãs –, bem como o direito norte-americano"[28]. Portanto, no pós 11 de setembro, a situação vivida pelos detidos (em Guantánamo[29], mas também em Abu Ghraib, no Iraque) traduziu-se em violações graves do DIH aplicável[30].

Se, na sequência próxima dos referidos ataques terroristas, estes foram os desvios mais sonantes em relação ao prescrito pelo Direito Internacional Humanitário, outros se evidenciaram sobretudo considerando a atuação dos Estados

---

e em consulta com peritos dos governos e das organizações internacionais, um relatório sobre as normas costumeiras de DIH aplicáveis nos conflitos armados internacionais e não internacionais, e a fazer circular o relatório entre os Estados e os organismos internacionais competentes".

[27] Nesse sentido, vejam-se os arts. 5.º da III CG e 45.º, n.º 1, do I PA.

[28] Maria de Assunção do Vale Pereira, *Noções Fundamentais do Direito Internacional Humanitário*, *cit.*, p. 338.

[29] Recorde-se quantas promessas de encerramento desse Campo de Detenção foram, entretanto, feitas, sem que tenham tido qualquer efeito prático…

[30] Para uma análise mais desenvolvida dos aspetos referidos, veja-se Maria de Assunção do Vale Pereira, *Noções Fundamentais do Direito Internacional Humanitário*, *cit.*, pp. 329-343 e bibliografia aí citada.

Unidos – embora o tipo de atuação em causa não se limite a este Estado – numa perspetiva temporal mais lata.

A verdade é que a ideia da *guerra contra o terrorismo* é afirmada à escala global. E, se as orientações de George W. Bush iam nesse sentido, o mesmo é confirmado no mandato de Barak Obama, como decorre da afirmação constante do *The National Securiy Strategy, de 2010*, onde se afirma, como um dos objetivos relativos à segurança, o de "[d]esfazer, desmantelar e derrotar a Al-Qaeda e seus violentos afiliados extremistas no Afeganistão, no Paquistão *e em todo o mundo*"[31].

O facto de se tratar de um conflito de caráter global conduz a que os Estados Unidos levem a cabo ações armadas em diversos locais do globo, onde creem que existem terroristas. Nesse sentido, para além das atuações no Afeganistão, destacam-se as suas atuações no Paquistão ou no Iémen, perpetradas na sua larga maioria através de *drones*. Note-se que, ao referirmos o meio usado para a concretização dos ataques, não queremos com isso dar qualquer orientação em relação à licitude ou ilicitude dos mesmos. A este propósito, deve sublinhar-se que *drones* não são armas, mas tão só veículos aéreos não tripulados. Acontece, isso sim, que vêm sendo usados pelos exércitos – e não só – como plataformas que transportam armas, permitindo que estas sejam acionadas a milhares de quilómetros onde os engenhos vão deflagrar. Portanto, a licitude de cada ataque assim perpetrado depende da forma como o mesmo é realizado; ou seja, do facto de ter sido conduzido com respeito, ou não, dos princípios e normas de DIH. Ainda a propósito da atuação através de *drones*, e para desmitificar ideias que começaram por ser divulgadas, deve dizer-se que, se se começou por temer que os operadores dos *drones* desenvolvessem o que foi chamado de mentalidade *playstation*, em que estivessem a contabilizar os sucessos – leia-se, o número de mortos alcançados –[32], hoje o que se verifica é que esses operadores se debatem com níveis mais elevados de stress pós-traumático (*post-traumatic stress disorder*) do que os pilotos de bombardeiros[33]. Esta conclusão é justificada pelo

---

[31] Itálicos nossos, que sublinham a ideia de uma guerra global.

[32] Mesmo no chamado Relatório Alston (do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, Philip Alston) era afirmado: "porque os operadores estão sedeados a milhares de milhas de distância do campo de batalha, e realizam operações inteiramente através de monitores de computador e são remotamente *audiofeed*, há um risco de desenvolver uma mentalidade de «Playstation» para matar", pelo que se sublinhava a obrigação de os Estados assegurarem que os programas de treino desses operadores lhes incutia o respeito pelo direito internacional humanitário (DIH) e salvaguardas adequadas para o seu cumprimento (cf. *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston*, A/HRC/14/24/Add.6, 28 May 2010, par. 84).

[33] Veja-se "Drone pilots suffer high levels of PTSD", University of Birmingham, Posted on 23 Jul 2015, disponível em https://www.birmingham.ac.uk/university/colleges/artslaw/alumni/news/2015/peter-gray-drone-pilots.aspx.

facto de que um outro piloto vê o inimigo no campo de batalha e sabe que tem de disparar para o tirar do combate; portanto, tudo que sabe daquele que ataca é que é o inimigo. Pelo contrário, um operador de *drone*, normalmente vigia o inimigo para conhecer as suas rotinas e determinar qual o melhor momento e local para o atacar. Isso permite-lhe ter algum conhecimento da pessoa em causa, pelo que pode ver, para além do inimigo, um marido amável, um pai amoroso, etc., pelo que, ao atacá-lo é afetado por essa imagem e pela ideia de que poderá estar a deixar aquela mulher viúva e aqueles filhos órfãos; ou seja, aos operadores de *drones*, em consequência da sua atuação, pode suceder o que se revela mais perturbador para um combatente: criar empatia com o inimigo.

Como decorre do que deixamos afirmado, o DIH só é aplicável em caso de conflito armado, pelo que não é a verificação de um ataque terrorista que o chama à colação, mas a verificação daquela condição. E, tendo em conta a jurisprudência internacional na matéria, para que exista um conflito armado, é necessário que estejam reunidos dois elementos, a saber: intensidade das hostilidades e organização das partes[34].

Neste sentido, pode falar-se na participação dos Estados Unidos num conflito armado no Paquistão, concretamente na província do Waziristão, que faz fronteira com o Afeganistão, uma zona de governo tribal, muitas vezes referida como FATA (Pakistan's Federally Administered Tribal Areas). Nesse contexto, teria existido um conflito armado entre os Estados Unidos e o TTP (Tehrik-e-Taliban Pakistan), grupo que resultou da união de várias milícias tribais[35], embora a caraterização desse conflito não seja fácil, sobretudo devido à falta de transparência dos intervenientes. Sendo certo que este grupo armado se envolveu em conflito armado contra o Paquistão, resta saber se os Estados Unidos intervieram no conflito com autorização do Paquistão, o que não é claro[36],

[34] Para maior desenvolvimento, veja-se se Maria de Assunção do Vale Pereira, *Noções Fundamentais do Direito Internacional Humanitário*, *cit.*, pp. 84-96.

[35] Segundo explicam Blank e Farley, "Em dezembro de 2007, as milícias tribais do Paquistão de todas as Federally Administered Tribal Areas ("FATA") e a Northwest Frontier Province ("NWFP") uniram-se para se tornar Tehrik-e-Taliban Paquistão. TTP é um grupo chapéu para o que haviam sido milícias tribais orientadas localmente, envolvidas em diferentes conflitos, individualizados, com o estado do Paquistão" (Laurie R. Blank /Benjamin R. Farley, "Characterizing US Operations in Pakistan: Is the United States Engaged in an Armed Conflict?", *Fordham International Law Journal*, vol. Vol. 34, 2011, p. 154).

[36] "Embora a intervenção dos EUA, em geral, pareça ser tolerada pelo Paquistão, às vezes o governo paquistanês opôs-se-lhe ou considera-a uma violação da soberania do Estado, especialmente em relação a ataques fora das áreas tribais. No entanto, de acordo com alguns relatórios, o governo do Paquistão só publicamente se opõe aos ataques de *drones*, mas em particular concorda com eles ou até mesmo coopera. A posição do Paquistão é inconsistente ao longo do tempo e entre diferentes entidades governamentais. Nem os EUA nem o Paquistão parecem considerar que os ataques tenham gerado um conflito entre os dois Estados. Embora a atitude ambígua do Paquistão sobre os ataques de *drones* ilustre exemplarmente a dificuldade e a sensibilidade de se estabelecer

embora vários autores tendam a entender que se tratou de uma intervenção ao lado do Paquistão contra o TTP – o que não alteraria a configuração do conflito como conflito interno –, pelo menos até 2011, quando o Paquistão exigiu que os Estados Unidos abandonassem as bases paquistanesas. Outra hipótese sustenta a participação dos Estados Unidos num conflito armado decorrente sobretudo das fronteiras imprecisas entre os conflitos armados não internacionais no Afeganistão e no Paquistão.

Independentemente do que se possa concluir quanto a essa questão, o importante é avaliar da licitude da atuação dos Estados Unidos nessa 'guerra contra o terrorismo´. Como dissemos, ela foi travada sobretudo através de *drones* e esse facto em nada pesa nessa avaliação. O que deve ser atendido é se os princípios fundamentais do DIH foram respeitados. E a verdade é que há indícios de práticas violadoras desses princípios, mau grado a obscuridade que rodeia essas atuações.

Não cabendo, neste trabalho, fazer uma análise aprofundada da atuação dos Estados Undos neste cenário, sempre se dirá que foram emitidas listas de pessoas a abater (as ditas *kill lists*), que se presumiam terroristas. A ideia de, pura e simplesmente, eliminar essas pessoas – mesmo admitindo que todas elas fossem combatentes[37], o que não está provado – colocaria em causa o princípio da necessidade que permite a ação necessária para submeter o inimigo, o que não implica necessariamente causar-lhe a morte. Por outro lado, mais grave do que o recurso às *kill lists* foi a determinação do alvo a abater por via de s*ignatures strikes*, caso em que "os operadores dos *drones* disparam sobre pessoas cuja identidade desconhecem, com base em indícios de comportamento suspeito ou outros 'sinais'"[38]; ou seja, trata-se de ataques que "visam pessoas cujo comportamento é avaliado como sendo suficientemente semelhante ao dos terroristas para marcá-las para morrer"[39].

A verdade é que tais práticas permitiram à Administração Obama optar por classificar todos os homens em idade militar como presumíveis terroristas[40],

---

o consentimento em algumas situações, no geral parece existir alguma forma de consentimento" (RULAC, "Non-international armed conflicts in Pakistan", disponível em https://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflicts-in-pakistan#collapse2accord

[37] Ou seja, pertençam ao referido grupo armado e nele desenvolvam uma função contínua de combate.

[38] Cora Currier / Justin Elliott, "The Drone War Doctrine We Still Know Nothing About", *ProPublica*, Feb. 26, 2013.

[39] Spencer Ackerman, "US to continue 'signature strikes' on people suspected of terrorist links", *The Guardian*, 1 July 2016.

[40] Ackerman afirma, referindo-se aos critérios que presidem a esses ataques, "que podem ser tão vagos como "matar pessoas do sexo masculino em idade militar" em regiões em que operam terroristas", sendo certo que estes ataques vêm sendo qualificados, pelos grupos de direitos humanos,

o leva a que fique em causa um outro princípio fundamental do DIH, o princípio da distinção, que obriga a que se faça a distinção entre combatentes e civis (e também entre objetivos militares e bens de caráter civil), determinando-se que os primeiros "têm o direito de participar diretamente nas hostilidades", o que implica que são alvos lícitos do fogo inimigo; enquanto que se determina que "a população civil e as pessoas civis gozam de uma proteção geral contra os perigos resultantes de operações militares", pelo que "nem a população civil enquanto tal nem as pessoas civis devem ser objeto de ataques"[41]. Mais ainda: sendo certo que os civis são definidos pela negativa, pelo que são civis todos aqueles que não são considerados combatentes, estabelece-se ainda a regra de que, em caso de dúvida quanto ao seu estatuto, uma pessoa deverá ser considerada como civil[42]. Bem se percebe que, com o recurso aos *signature strikes* e o caráter vago usados para definir os alvos, este princípio fica completamente em causa. Além disso, o *Bureau of Investigative Journalism* refere, como resultado de uma investigação que levou a cabo durante três meses, em que ouviu relatos de testemunhas oculares, que encontrou provas de que pelo menos 50 civis foram mortos em ataques que se seguiam a anteriores ataques, quando foram socorrer as vítimas[43]. Ora, numa situação destas não falamos de civis que foram atingidos num ataque dirigido contra combatentes (ou seja, não falamos de vítimas colaterais); falamos, sim, de ataques dirigidos contra quem deve deles ser preservado, o que constitui uma violação grave do DIH. Além disso, e mau grado a falta de transparência que torna difícil o apuramento dos factos, foi publicado, em março de 2013, um artigo com o sugestivo título *A List Of Children Killed By Drone Strikes In Pakistan and Yemen*, em que eram identificadas 96 crianças mortas no Paquistão e 24 no Iémen, com a indicação do nome e idade de cada uma (algumas com apenas 1 ano de idade ou nem isso) que foram mortas por ataques perpetrados por meio de *drones*[44].

---

como assassinatos anónimos (Spencer Ackerman, "US to continue 'signature strikes' on people suspected of terrorist links", *cit.*). Sublinhe-se que estes ataques perpetrados por recurso a *drones* tiveram um aumento exponencial durante a administração Obama, quando comparada com a de George W. Bush.

41 Arts. 43.º, n.º2 e 51.º, n.os 1 e 2, do I PA. Por seu lado, o art. 12.º do Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais (II PA) estabelece idênticas proteções para os civis e a população civil.

42 Nesse sentido dispõe o art. 50.º, n.º 1, do I PA.

43 Cf. Chris Woods / Christina Lamb, «Drone strikes in Pakistan. CIA tactics in Pakistan include targeting rescuers and funerals», http://www.thebureauinvestigates.com/2012/02/04/obama-terror-drones-cia-tactics-in-pakistan-include-targeting-rescuers-and-funerals/

44 Cf. Chris Miles, «A List Of Children Killed By Drone Strikes In Pakistan and Yemen», March 7, 2013.

Por fim, no que se refere ao princípio da proporcionalidade, há que reconhecer que a falta de transparência que envolve estas atuações prejudica fortemente a análise dos casos. O princípio da proporcionalidade determina que um ataque deve ser suspenso se as mortes ou ferimentos de civis e os danos em bens de caráter civil que se prevê que podem resultar do ataque se revelam excessivos face à vantagem militar concreta e direta que dele se espera[45]. Daqui decorre que os danos colaterais não são, em si mesmos, proibidos; não são admitidos apenas quando se revelam excessivos, sendo o parâmetro de aferição do caráter excessivo ou não de um ataque a vantagem militar concreta e direta que se crê que decorrerá desse ataque. Ora, apesar da pouca informação disponibilizada, pode ler-se no Relatório, "[m]esmo quando tais ataques visam um ou mais indivíduos que possam ser considerados alvos militares legítimos, a presença de grande número de civis em tais espaços pode tornar o ataque desproporcional. Os ataques que resultam em um grande número de mortes de civis também levantam questões sobre se foram tomadas as devidas precauções no ataque"[46].

2.2. Fora do contexto de conflitos armados

Como decorre do que já ficou dito, uma consequência – que, cremos, profundamente negativa – da afirmação da guerra global contra o terror é a os Estados Unidos se sentiram legitimados a levar a cabo ataques bélicos contra os que creem presumíveis terroristas, onde quer que os mesmos se encontrem, mesmo na ausência de envolvimento em qualquer conflito armado. A este propósito, vamos referir apenas dois ou três casos pontuais que traduzem muitos outros do mesmo tipo que se vêm verificando, sendo certo que muitos deles permanecem desconhecidos.

Assim, pode referir-se os ataques verificados em novembro de 2002 contra o líder da Al-Qaeda no Iémen, Qaed Salim Sinan al-Harethi e pelo menos dois outros alegados terroristas que com ele seguiam, entre os quais Ahmed Hijazi, com nacionalidade estadunidense[47]. E se os Estados Unidos que têm participado na guerra do Iémen (ao lado, é claro, da Arábia Saudita, seu aliado),

---

[45] Este princípio está refletido no art. 5.º, n.º 5, do I PA, em particular na alínea *b)*.

[46] James Cavallaro / Stephan Sonnenberg / Sarah Knuckey, *Living under drones: death, injury and trauma to civilians from US drone practices in Pakistan*, International Human Rights and Conflict Resolution Clinic, Stanford Law School; NYU School of Law, Global Justice Clinic, September 25, 2012, p. 68.

[47] Segundo Lamentowicz, foi no contexto deste ataque, perpetrado através de um Predator e dirigido contra quem planeou o ataque ao USS Cole, em 2000, que "pela primeira vez, em décadas, os Estados Unidos, confirmaram publicamente um assassinato fora de uma zona de guerra declarada, e o ataque também fez a primeira vítima americana de drones" (Wojtek Lamentowicz, "Legal and Moral Dilemmas of Targeted Killing by Drones", *Technology, Society and Sustainability*, L.W. Zacher (ed.), Cham, Switzerland, Springer International Publishing, 2017, p. 171).

essa participação teve início em 2015, pelo que não pode dizer-se que atuou no contexto de um conflito armado. Mais recentemente, poder referir-se o ataque que vitimou, em janeiro de 2020, o major-general Qassem Soleimani, comandante da força de elite iraniana Al-Quds, e também Abu Mahdi al-Mohandes, vice-chefe do Comité de Mobilização Popular, em Bagdad no Iraque. Ou seja, fora de um conflito armado, a administração americana decidiu eliminar – e eliminou – uma pessoa com um cargo superior na hierarquia do Estado iraniano (bem como, pelo menos, quem com ele seguia e que também desempenhava altas funções nesse Estado); e, pior do que isso, fê-lo envolvendo um terceiro Estado – o Iraque – ao penetrar sem autorização (portanto, ilicitamente) no seu espaço aéreo, sendo o ataque perpetrado em solo iraquiano.

Diga-se que, apesar de menos divulgado, também a Rússia tem recorrido a este tipo de situações, designadamente contra dirigentes chechenos rebeldes, mas não só. Referindo apenas um exemplo destes ataques perpetrado fora de território russo, temos o caso de um ex-Presidente da autoproclamada República da Chechénia, Yandarbiyev. Yandarbiyev, que assumiu o cargo entre abril de 1996 e janeiro de 1997, na sequência do assassinato do seu predecessor, foi vítima de um ataque – ao que tudo indica perpetrado por agentes russos, o que é negado pela Rússia – ocorrido no Qatar, a 13 de fevereiro de 2004, quando uma bomba destruiu o carro em que circulava, acompanhado pelo seu filho de 13 anos. Yandarbiyev veio a morreu no hospital, tendo o seu filho ficado gravemente ferido. Tendo o Qatar detido dois agentes secretos russos por esta atuação, a Rússia veio emitir uma repreensão séria por essa detenção, considerando-a uma 'provocação'[48]. Aliás, sendo bem conhecida a atuação norte-americana no contexto da guerra global contra o terror, o Ministro dos Negócios Estrangeiros russo, quando perguntado acerca do direito da Rússia de matar terroristas em território estrangeiro: "Esta é uma questão conceptual, conectada com ações de Israel contra terroristas palestinianos, e também por ações contra os talibãs no Afeganistão, a Al-Qaeda, (e) o derrube do regime de Saddam Hussein no Iraque. Esta pergunta não deve ser feita à Rússia"[49].

Sendo certo que muitos outros exemplos poderiam ser referidos (para além de existirem ainda outros que não são conhecidos), deve ter-se em conta que, fora de conflitos armados, o ramo de Direito Internacional que deve ser chamado à colação é o Direito Internacional dos Direitos Humanos e que, em praticamente todos os documentos que o integram, é afirmado o direito à vida, determinando-se que ninguém pode dele ser privado arbitrariamente. Daqui de-

[48] Cf. Steven Lee Myers, "Russia Rebukes Qatar for Arresting 2 Agents Held in Killing", *The New York Times*, Feb. 27, 2004.

[49] *Cit. apud* Andrew McGregor, "The Assassination of Zelimkhan Yandarbiyev: Implications For The War On Terrorism", Terrorism Monitor Volume: 2 Issue: 14, July 2004.

corre que tirar a vida fora de conflitos armados só pode ser admitido e situações excecionais e perante uma ameaça de tal gravidade que esse comportamento seja necessário e sem possibilidade de atraso na resposta.

Ora tais circunstâncias não se verificaram nestes casos. A ordem era para eliminar as pessoas em causa sem que fosse desenvolvido qualquer esforço de comportamento menos letal. Face às características deste tipo de atuação, parece-nos poder afirmar estar face a execuções extrajudiciais, comportamento inadmissível em qualquer Estado de direito.

3. Breve referência à falta de reação da opinião pública

Centrando-nos no caso dos Estados Unidos, pode dizer-se que se verificou um flagrante desinteresse da opinião pública em relação aos factos sumariamente referidos. Sendo um Estado democrático, a opinião pública pode ser um fator importante na tomada de decisões pelo poder e, nomeadamente, quando essas decisões se prendem com o recurso à força armada ou à forma como são combatidos os conflitos. Aliás, nesse sentido, recorde-se que o ex-Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros-Ghali, considerou, em 1995, a CNN como o 16.º membro do Conselho de Segurança, tal a sua importância na tomada de decisões por esse órgão, sendo certo que, um ano mais tarde, dava uma versão mais lata a esse entendimento, ao sustentar que "a televisão, com seu impacto na opinião pública e, portanto, na influência na formulação de políticas, afetou o trabalho das Nações Unidas como um décimo sexto membro do Conselho de Segurança" e ainda que "o impacto de suas imagens teve uma influência considerável na opinião pública. E o peso da opinião pública foi uma influência reconhecida na formulação de políticas"[50].

Cabe, então, perguntar porque é que, num país conhecido pelo seu patriotismo, o seu envolvimento em conflitos armados ou a sua atuação bélica fora desse contexto não mereceu a atenção da opinião pública?

Cremos que o povo americano manifesta claramente o seu patriotismo se considera o seu país pode ser alvo de ataque ou quando, envolvido em conflitos cuja razão que por vezes nem percebe, vê chegar os seus compatriotas mortos ou feridos. Aí sim, todos se unem para defender os seus. Em situações como as descritas, em que os conflitos se situam em locais que muitas vezes nem conseguem identificar e, sobretudo em que não há mortos nem feridos americanos, uma vez que atuam à distância através de *drones* verifica-se um completo desinteresse da

[50] Television's impact on U.N. resembles 'sixteenth' Security Council Member says Secretary-General, in addressing Opening World Television Forum, *Press Release* PI/978 21 November 1996, disponível em https://www.un.org/press/en/1996/19961121.pi978.html.

opinião publica. E esse desinteresse leva a que poucas notícias surjam sobre a matéria.

Pensando no jornalismo de guerra, pode dizer-se que ele surge com a guerra da Crimeia, na década de 50 do século XIX. Então, o jornal inglês *The Times* enviou um correspondente de guerra para o teatro das operações, e o facto de surgirem crónicas da situação vivida no terreno fez disparar as suas vendas. Portanto, o que está em causa é a lei da oferta e da procura: oferecem-se mais noticias sobre a situação se as mesmas são procuradas porque isso se traduz em lucro. Sendo conhecida a atitude dos americanos em relação à responsabilização e a sua consequente tendência para contratualizar seguros, e atendendo aos perigos que os jornalistas hoje correm em zonas de conflito armado – não só como vítimas colaterais, mas atualmente também como "consequência de ações deliberadas com vista a silenciar observadores e testemunhas incómodos"[51] , obviamente ilícitas –, bem se percebe que nenhum meio de comunicação social (televisão, jornal,...) envia para aí jornalistas sem previamente contratar um seguro que não será certamente barato. Com estes dados, percebe-se que só vale a pena enviar jornalistas para situações de conflito armado se isso implicar um acréscimo nas vendas que compense as despesas e mesmo o risco de morte. Ora, se não há interesse por parte da opinião pública, não haverá acréscimo nas vendas…

Este parece ser um efeito lateral do uso dos *drones*, embora deva reconhecer-se que existem outras vias que também conduzem ao desinteresse da opinião pública. Ilustrando esta ideia, podemos referir um episódio que já mencionámos num outro trabalho, relativo à reação de um pai de um soldado da Marinha dos Estados Unidos, morto numa operação especial no Iémen, ordenada pela administração Trump para combater a Al-Qaeda, que se recusou conhecer Trump e que afirmou: "Porque é que esta missão estúpida tinha de acontecer quando eles [administração Trump] só estavam no poder nem há uma semana? Durante os dois anos anteriores, não houve botas no terreno no Iémen, era tudo mísseis e *drones*, porque não havia um único alvo que valesse uma vida americana. Agora, de repente, querem fazer este grande espetáculo?"[52]. O que este episodio denota é que, para este cidadão norte-americano – como para generalidade dos seus concidadãos –, as consequências (mortos, feridos, destruições…) do uso dos mísseis e *drones* americanos no território do Iémen são absolutamente indiferentes; o relevante era não haver 'botas' (americanas, leia-se) naquele Estado da Península da Arábia. A atuação americana no Iémen só passa a interessar quando há

[51] Maria de Assunção do Vale Pereira, "Jornalistas em conflitos armados: Proteção e responsabilização", em *Estudos em Comemoração do Vigésimo Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, Mário Ferreira Monte *et al.* (orgs.), Coimbra, Edições Almedina, 2014, p. 451, disponível em https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/59189.

[52] "Pai de soldado morto em operação especial no Iémen ordenada por Trump recusa-se a conhecer o Presidente", *Expresso*, 27.02.2017.

mortos americanos. Aliás, nesse sentido, podemos referir que dos casos que deixámos mencionados, o único que gerou alguma reação nos Estados Unidos foi o que vitimou Ahmed Hijazi, precisamente por ser nacional desse país, o que levou a que fosse questionada a legitimidade dos Estados Unidos nessa atuação.

Portanto, se a opinião publica é um fator relevante na tomada de decisões políticas, em relação à situação de que tratamos neste estudo ela não desempenha, de todo, essa sua função…

4. A título de conclusão

Como decorre do afirmado, não existe um novo tipo de conflito armado, como a designação 'guerra contra o terrorismo' pretende fazer crer. Portanto, a determinação do ramo de Direito Internacional aplicável a cada caso depende apenas do contexto em que o mesmo se verifica: fora de conflito armado, aplica-se o DIDH; em conflito armado, o DIH[53].

Fora de conflitos armados, como vimos, só em casos verdadeiramente excecionais é lícito matar alguém (e se essa pessoa foi previamente determinada para ser morta parece que a exceção não será aplicável). Portanto, se a pessoa em causa é presumível terrorista, devem ser levados a cabo todos os esforços para a deter, levar a julgamento – e aí se determinará se a presunção era ou não correta – e, se considerada culpada, sujeitá-la à pena adequada. Aliás, diga-se, que mesmo em termos de política de combate ao terrorismo, haverá maior interesse em deter essa pessoa suspeita de terrorismo do que em matá-la, uma vez que, por essa via, se poderá conseguir – por meios lícitos, é claro! – conhecer a identificação de outras pessoas envolvidas em atividades terroristas ou eventualmente de planos para a realização de atentados.

E mesmo em contexto de conflitos armados, como vimos, o DIH define regras e é à luz das mesmas que se pode verificar se determinada morte de presumíveis terroristas é lícita.

Para concluirmos, cabe ainda ponderar acerca da eficácia da dita 'guerra contra o terrorismo; ou seja, verificar se, independentemente da licitude ou ilici-

---

[53] Embora deva recordar-se que o DIDH não cessa a sua aplicação em consequência da eclosão de um conflito armado. A propósito das relações entre estes dois ramos do Direito Internacional, veja-se J. A. Azeredo Lopes, "Enfim reunidos? Direito dos conflitos armados e direito internacional dos direitos humanos" *in Conflitos Armados, Gestão Pós-conflitual e Reconstrução*, Wladimir Brito / Jorge Pueyo Losa (dirs.), Maria de Assunção Vale Pereira / Maria Teresa Ponte Inglesias (coords.) Santiago de Compostela: Andavira ed., 2011, pp. 39-65; e especificamente sobre as relações entre DIH e Convenção Europeia dos Direitos do Homem, veja-se Maria de Assunção do Vale Pereira, "As relações entre a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o direito internacional humanitário", *Comentários da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e dos Protocolos Adicionais*, Vol. I, Paulo Pinto de Albuquerque (coord. cient.), Lisboa, Universidade Católica Editora, 2019, pp. 282-310.

tude de muitos dos comportamentos em que se traduz, conseguiu um resultado assinalável no combate ao terrorismo.

E a este respeito, os resultados de tal atuação não são meritórios. Como já anteriormente afirmámos, em relação ao Paquistão, pode dizer-se que "[p]ara além de mortos e feridos em número desconhecido, mas elevado, (…) que os ataques dos *drones* têm tido o pernicioso efeito de radicalizar boa parte da sociedade. Sendo certo que os ataques se concentram sobretudo na província do Waziristão, alegadamente no contexto da luta contra o terrorismo empreendida pelos Estados Unidos e visando destruir células terroristas aí existentes, são muitos os analistas que os veem como alimentando o terrorismo, em lugar de o eliminar. A verdade é que há uma ampla convicção de que "a vantagem militar de muitos dos ataques de *drones* é mínima, senão nula, quer porque a importância do alvo é muitas vezes exagerada ou, mais importante, porque as perdas civis geram hostilidade crescente entre a população civil, alimentando e o prolongando assim as hostilidades""[54].

Também os especialistas em contraterrorismo se orientam no mesmo sentido. Assim, David Kilcullen sustentou, perante o Congresso norte-americano, que os ataques dos *drones* no Paquistão estavam a "originar um sentimento de raiva que aglutina a população em torno de extremistas e conduz a picos de extremismo bem fora das partes do país em que estamos a realizar esses ataques"; e um outro perito sustentou ainda que "[q]uanto mais a campanha de *drones* se desenvolve, mais ela falha – na medida em que o aumento dos ataques só torna os paquistaneses mais irritados em relação aos danos colaterais e à sustentada violação da sua soberania"[55].

E esta conclusão pode ser transposta para outros cenários: ou seja, a mortandade criada pelos ataques alegadamente dirigidos contra presumíveis terroristas – e que geralmente atinge também pessoas que se encontram por perto – gera revolta, tende a radicalizar os membros da sociedade em que os ataques se verificam contra o agressor… e essa radicalização facilmente gera novos terroristas.

Por isso, se é certo que o terrorismo deve ser combatido, a via não será certamente a desta 'guerra contra o terrorismo' cujo efeito útil é apenas o de ceifar mais vidas. Como afirmado pelo Secretário-Geral das NU, "[u]m aspeto inerente ao Estado de direito é a defesa dos direitos humanos, um valor básico das Nações Unidas e uma pedra angular do nosso trabalho. A adoção de medidas

---

[54] Maria de Assunção do Vale Pereira, *Noções Fundamentais do Direito Internacional Humanitário*, *cit.*, pp. 207-208, incluindo citação de Ryan J. Vogel, "Drone Warfare and the Law of Armed Conflict", *Denver Journal of International Law & Politics*, vol. 39, n.º 1, 2010, p. 126,

[55] *Cit. apud* Mary Ellen O'Connell, "Lawful Use of Combat Drones", *Rise of the Drones II: Examining the Legality of Unmanned Targeting*, 111th Cong. 2 (Apr. 28, 2010), p. 25.

eficazes contra o terrorismo e a proteção dos direitos humanos não são objetivos contrapostos, mas complementares e que se reforçam mutuamente"[56].

[56] Report of the Secretary-General, *Uniting against terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy*, A/60/825, 27 April 2006, par. 5.

CRIME E MEDO NO PAÍS DOS BRANDOS COSTUMES

AS COORDENADAS SOCIAIS DA INSEGURANÇA

Manuela Ivone Cunha[1]
Ximene Rêgo[2]

Sumário: Introdução; 1. Retratos da criminalidade; 2. Portugal, um país inquieto?; 3. Situando a insegurança em coordenadas sociais; Conclusão.

Introdução

Portugal tem figurado entre os países mais seguros do mundo. Ocupou, em 2021, o quarto lugar a nível global e o terceiro da Europa, de si a região mais segura, num grupo de 163 países analisados pelo Global Peace Índex (2021). Parcialmente resultado das consequências associadas à pandemia de COVID-19, que estarão na base do aumento da incerteza económica e da agitação social em 2020, o mundo ter-se-á tornado "menos pacífico", sendo a Europa, entretanto, a única região a registar melhorias. O facto é justificado pelo progresso alcançado em matéria de segurança interna, aqui incluído o terrorismo, as manifestações violentas e o crime violento (Ibid.). Nos países ocidentais do capitalismo avançado, a criminalidade – seja contra o património, seja contra as pessoas – tem estado em queda desde os anos 90, o que, para alguns (Farrall, Tilley e Tseloni,

[1] CRIA-UMINHO.

[2] JusGov.

2014:421), constituirá o "mais importante fenómeno criminológico dos tempos modernos". A tendência instala-se, primeiro, nos EUA e, depois, a diferentes velocidades, na Europa (Farrall et al., 2014; Tonry, 2014; Ganpat et al., 2020).

Valerá a pena fazer notar que, em contrapartida, nada indica que a criminalidade económica e financeira, o chamado "crime de colarinho branco" (Sutherland, 1940), tenha sofrido idêntico recuo. Tanto mais que a "globalização" e a fraca regulação, não apenas criaram novas oportunidades para tais condutas, como fizeram com que estas estejam cada vez mais desvinculadas geograficamente das jurisdições locais para poderem ser detetadas e sancionadas, não obstante os esforços encetados no quadro europeu para o contrariar (ver Loureiro, 2016).

Portugal não é exceção. No que toca à criminalidade reportada às diferentes polícias, o país tem assistido à sua diminuição "de forma sustentada ao longo dos últimos anos" (RASI, 2019: n/a). Entre, sensivelmente, 2008 e 2019, o crime em geral sofreu uma redução de 20,3% e, dentro desta categoria, o crime violento diminuiu 40,8%, representando 4,3% de toda a criminalidade participada às forças de segurança (Ibid.). O ano atípico de 2020, marcado pela pandemia de COVID-19, registou os valores mais baixos de sempre (RASI, 2020). Mas nem por isso as notícias divulgadas pelos *media* traduzem o cenário de relativa paz social divulgado pelos *rankings* internacionais e descritos pelos relatórios anuais do Ministério da Administração Interna (MAI).

A insegurança não é redutível ao crime, nem à medição objetiva das taxas da criminalidade, muito embora este seja um fenómeno real nos efeitos que produz e nas preocupações que suscita. Tem forte variação individual, remetendo, por um lado, para o espaço psicológico da pessoa, e constituindo, por outro, uma ressonância do modo como se percecionam certas realidades. Porque une as pessoas em torno de uma mesma experiência coletiva, permite-lhes falar de ordem e de desordem, da gestão das suas relações, do modo como reagem aos outros, da administração política da sua cidade ou do país. Como conceito-contentor, é constituído a partir de uma dispersão de acontecimentos, de atores e de contextos difíceis de relacionar entre si e de delimitar porque faz convergir em seu torno elementos múltiplos da experiência social e da vivência psicológica dos indivíduos. Funciona, então, como um atrator de temas vários, organizando-se discursivamente como uma nebulosa. Trata-se de um "objeto fluído" (Fernandes e Carvalho, 2000).

Terão passado mais de 50 anos – se situarmos a sua "descoberta" na década de 60, nos EUA (Lewis e Salem, 1986; Hale, 1996) – desde o momento em que o sentimento de insegurança se instalou no debate académico e se tornou quer alvo de medição científica – com as clássicas variáveis da idade e do género como preditores do nível de medo – quer objeto privilegiado da agenda política e mediática (ver Simon, 2017). Num percurso que se faz, inicialmente, a partir

das características da pessoa receosa, o foco de interesse desloca-se, depois, para aspetos do ambiente físico e social, sejam eles permanentes ou ocasionais. Aqui, o espaço público (como cenário do crime) e o Outro (como fonte da ameaça), assumem lugar destacado. Entretanto, a análise foi abrindo caminho para abordagens mais sofisticadas que, numa direção marcadamente sociocultural, associam a insegurança à incerteza e a outras ansiedades existenciais, incluindo traços da contemporaneidade, como a "globalização" ou a precariedade (ver McGowan, 2017, para uma revisão crítica)[3].

Nesta linha, destaca-se a preocupação em "situar" o medo, significando com isso que a insegurança apontaria para a maneira como o lugar – espaço de mudanças históricas, económicas e sociais – jogaria com as identidades sociais e as relações intersubjetivas, e como tal configuração influenciaria a insegurança, uma experiência vivida local e quotidianamente pelas pessoas (e.g. Pain, 2000).

É bem sabido que, por um lado, os retratos da criminalidade são difíceis de desenhar com precisão. Por outro, que o fenómeno da (in)segurança é de leitura intrincada e dado a inúmeros paradoxos (ver Rego, 2015) e contradições (Tulumello, 2018), pelo menos num primeiro olhar, além de ser alvo de *reduções de sentido* que o têm circunscrito crescentemente à esfera criminal (Cunha e Durão, 2011). O *paradoxo da insegurança* (Robert, 2006) consubstancia o desencontro entre os níveis de crime e os níveis de medo, pois não variam no mesmo sentido, nem existe uma correspondência linear entre eles. Um desses paradoxos é o que, considerando o nível da ameaça, coloca Portugal entre os países mais inquietos da Europa. Outro, talvez mais eloquente, é o do escasso impacto que a diminuição da criminalidade tem tido no debate público, que continua a alocar ao crime a fonte mais evidente da ameaça (Pratt e Miao, 2017). É à análise das ambiguidades que permeiam a insegurança portuguesa – e aos seus múltiplos desdobramentos – que nos dedicaremos. Antes disso, porém, há que tecer algumas considerações sobre as curvas do crime.

1. Retratos da criminalidade

Para se aproximarem da realidade que pretendem espelhar, os retratos da criminalidade devem resultar da combinação das estatísticas oficiais, ou seja, os crimes reportados às forças de segurança, que tendem a pecar por defeito, e um conjunto possível de instrumentos. O mais habitual é o recurso a questionários de vitimação auto-revelada[4]. A criminalidade participada deixa de fora todo um

[3] Os trabalhos de Ian Taylor constituem, talvez, o melhor exemplo desta linha de trabalhos e duas obras serão incontornáveis: a organizada por Tim Hope e Richard Sparks (2000) e aquela organizada por Stephen Farral e Murray Lee (2009).

[4] A título de exemplo, o *The International Crime Victims Survey*, da UNICRI (United Nations Interregional Justice Research Institute), é responsável pela aplicação de inquéritos de vitimação

panorama oculto a que se convencionou chamar de *cifras negras* – no caso de Portugal, a taxa de denúncia ronda os 28% (Almeida e Alão, 1995). Estas cifras negras estão sujeitas a grande variação consoante o tipo de crime e de vítima em questão. Por exemplo, as pessoas de baixos rendimentos, os grupos minoritários, os jovens de ambos os géneros e os homens denunciam menos, verificando-se o mesmo com os crimes em que vítima e ofensor se conhecem (Singer, 1988; Skogan, 1995; Kidd e Chayet, 2010; Powers et al., 2018), e de que a violência doméstica é um bom exemplo.

Entretanto, esses retratos – também porque a definição daquilo que configura um crime varia no espaço e no tempo (ver Cunha, 2019) – são ainda o resultado da definição de conceitos legais, dependendo da organização do sistema policial e judicial, da utilização de instrumentos de medição, da metodologia de recolha de dados e da apresentação dos dados estatísticos. Por exemplo, a criminalização de certo ato pode refletir uma elevação na curva da criminalidade enquanto o seu abaixamento pode significar unicamente uma amnistia ocasional. Em resumo, os retratos da criminalidade que obtemos dependem muito quer de aspetos do foro burocrático quer dos instrumentos que usamos para os apurar. Qual é verdadeiro? Todos e nenhum. Nenhum, porque nenhum retrata, nem pode retratar, *a* realidade. Todos, porque cada um nos dá acesso a *uma* realidade, mas esconde outras.

Uma alternativa é procurar determinar as tendências da criminalidade numa perspetiva de longo prazo. Trata-se de distinguir as análises que se referem a macro variações, relativas a períodos extensos de tempo, das que atendem a micro variações, centradas em períodos exíguos, como é o caso dos dados divulgados anualmente pelos relatórios de segurança interna do MAI. Estes tendem a exibir um comportamento em *dente de serra* – e o sobe-e-desce anual pode ter pouco ou nenhum significado. Privados de sentido histórico e de distanciamento temporal, estes números impossibilitam inferências. Serão as análises relativas às macro-variações que permitirão afirmar, como o fazem vários autores referindo-se à Europa e à generalidade dos países ocidentais (cf. Johnson e Monkkonen, 1996; Aebi e Linde 2016), que a sociedade de hoje é nitidamente menos violenta.

O crime contra a propriedade segue tendências distintas das do crime interpessoal. O primeiro, com inícios diferenciados de acordo com cada país e progressões não lineares, começa a tomar uma feição ascendente para, entre as décadas de 1950 e 1960, ser consensual e generalizado o seu agravamento (Cusson, 1990; Young, 1999; Shelley, 1981). Quanto ao segundo, este seria bem mais

---

estandardizados à escala global. Os primeiros inquéritos foram conduzidos em 1989, 1992 e em 1996, dedicando secções especiais ao sentimento de insegurança. Portugal participou no inquérito conduzido em 2000 (Van Kesteren, Mayhew e Nieuwbeerta, 2000) e no de 2005 (Dijk, Kesteren e Smit, 2007).

elevado em épocas anteriores, mesmo atendendo às diferentes bitolas em jogo (ver Fernandes e Rêgo, 2017). Nas sociedades ocidentais, a violência interpessoal veio a diminuir desde a alta Idade Média, em especial a partir do século XVIII (Aebi e Linde 2016; Eisner 2003)[5].

Portugal inscreve-se também nesta tendência. Mas, num país onde a criminalidade se transforma profundamente num espaço de 50 anos, vale a pena apontar-lhe certas singularidades. Desde logo, o desfasamento temporal relativamente a outros que viram os números do crime crescer mais precocemente; depois, a passagem tardia para um paradigma criminal mais centrado no património do que nas pessoas. Há muito que esse padrão se tinha já instalado noutros países europeus, que haviam invertido aquela relação – entre o crime de sangue e o crime aquisitivo – ao mesmo tempo que faziam a construção da sociedade moderna, capitalista e industrializada (Shelley, 1981; Cusson, 1990).

Diga-se que, para tomar como inteiramente válida a explicação da "suavização dos costumes" (Elias, 2006 [1939]) ou a da "escalada da pacificação" (Lipovetsky, 1983) – a passagem da investida contra o corpo à investida contra os bens; ou da violência interpessoal ao crime contra a propriedade – já de si baseada num leque muito estreito de sociedades, seria necessário reter apenas os períodos de paz, ignorando os percalços das duas Grandes Guerras. Seria necessário, também, excluir do retrato os genocídios, homicídios e matanças em massa contra minorias étnicas, religiosas e grupos indígenas nessas mesmas sociedades, nas suas colónias ou nos territórios em que travavam guerras e onde muitas das vítimas eram civis.

De notar que o aumento do crime contra o património coincide precisamente com a elevação dos níveis de riqueza, numa época de pleno emprego, quando tanto o Estado Social como a qualidade de vida se expandiam e, a par, aumentavam os bens de consumo em circulação, muitos deles tornados mais pequenos e portáteis pelo progresso tecnológico. Há assim mais alvos e menos guardiões disponíveis (Baumer *et al.* 2018; Reiner 2016), em especial com mais mulheres a ingressar no mundo laboral. As oportunidades para o delito predatório multiplicam-se e, com elas, quem seja atraído pelo seu apelo. É assim, até certo ponto, *a ocasião a fazer o ladrão* (Clarke e Felson 1993, Reiner 2016). Esta circunstância – a inversão da expectativa de que o crime seria absorvido pelo progresso material e social – foi de tal forma perturbadora que desafiou, até certo ponto, a convicção de que o crime se firmava, sobretudo, em condições sociais

[5] Os modelos criados por Maurice Cusson e Louise Shelley têm por base os países desenvolvidos, ocidentais e democráticos. As exceções registadas nas curvas do crime são mencionadas por ambos, o Japão e a Suíça, onde se observa uma relativa estabilidade ou mesmo um abaixamento da criminalidade. Os EUA, como notam Lourenço e Lisboa (1996), constituem igualmente um caso particular, mas pelo motivo oposto aos casos da Suíça e do Japão - aí a taxa de homicídios, por exemplo, é francamente superior à dos restantes países ocidentais.

adversas, influenciando doravante a orientação das políticas penais, então marcadas pelo realismo de direita, na criminologia, e dominando os discursos securitários dos anos 80, sobretudo, os mais populistas e conservadores (ver Rêgo, 2014).

Os índices deste tipo de criminalidade tendem a subir em países caracterizados não pela maior pobreza, mas pela maior riqueza: a escassez de bens materiais e de potenciais alvos nos primeiros limita as oportunidades criminais que abundam nos segundos, sejam quais forem as necessidades individuais decorrentes de situações de privação. Reside aqui uma das razões da relação contraintuitiva entre privação económica e criminalidade aquisitiva. Tal como outros autores (e.g. Young 1999), Eduardo Ferreira (2011) mostra como aquela equação não é linear. Em períodos de crise, a privação parece ter maior impacto na conflituosidade entre as pessoas do que no crime predatório.

A desigualdade muda o sentido da privação e o modo como é vivida. Numa sociedade rica, as aspirações elevam-se e crescem as pressões para as atingir, para mais com a imersão numa cultura de consumo de que dependem cada vez mais identidades e sentidos de pertença coletivos. As oportunidades para concretizar tais expectativas são desiguais, mas são ambições partilhadas e socialmente transversais. Àqueles que veem no crime uma "estratégia de sobrevivência", Alba Zaluar (2002:19) responde que essa é uma questão a considerar, mas que não se limita aos pobres e sim à generalizada "ambição de enriquecer" que a todos afeta. Daí que a maioria dos pobres não cometa crimes e as elites não se eximam a eles.

Mas voltando ainda às singularidades da criminalidade portuguesa: a meio do século passado, a proporção dos crimes contra as pessoas ainda prevalecia sobre a dos crimes contra a propriedade, e os níveis elevados de crime violento eram alimentados, sobretudo, pelos homicídios em meio "rural". Esta circunstância levou João Fatela (1988:14) a questionar a ideia enraizada de que os portugueses se regulam por "brandos costumes", atribuindo-a não à ausência de violência, mas "a uma notável capacidade para a inscrever no âmago das relações sociais". De resto, como sugeriu Cunha (2019), essa mesma absorção e ocultação da violência nas relações sociais, e em particular nas relações de proximidade – tornando-a assim socialmente pouco estranha e digna de nota, se não mesmo invisível –, poderia ser também referida a propósito de outros âmbitos e em tempos mais atuais, quando as taxas de homicídio e, em geral, os níveis de criminalidade violenta se tornaram recorrentemente pouco elevados.

Será talvez essa uma das razões por que é relativamente recente o destaque concedido pela imprensa à marcada dimensão doméstica do homicídio e da violência em Portugal, dimensão essa repetidamente constatada nos relatórios anuais do MAI que apontam que, cerca de metade dos homicídios voluntários ocorridos no país, são cometidos em contexto familiar, conjugal ou por agres-

sor conhecido. Em suma, perpetrados no âmbito de relações de intimidade. Tal destaque ecoa uma crescente – mas não menos recente – consciencialização pública que levou ao seu reconhecimento social como «problema». A esta saliente dimensão doméstica e familiar do crime violento acrescenta-se a dimensão de género, na medida em que nesta esfera a maioria das vítimas são mulheres e a maioria dos agressores, homens. A persistente invisibilidade social que até tempos recentes envolveu as formas predominantes de violência em Portugal – agora não tanto a "rural", mas a doméstica, familiar, de género – poderá não se dever apenas, como neste caso, à circunstância de ela poder estar escondida do olhar público, e ser portanto literalmente invisível, mas também a essa capacidade de que falava Fatela para a engastar "no âmago das relações sociais" e, em especial, para a velar socialmente no círculo das relações de proximidade.

Em Portugal, a "urbanização" da criminalidade – isto é, o aumento do crime aquisitivo – acontece apenas a partir de 1974, ano da queda da ditadura, acentuando-se em meados dos anos 80, sobretudo nas grandes áreas metropolitanas, às quais está associado. Este quadro contrasta com a estrutura criminal que se atribuía ao meio "rural", onde os crimes contra a integridade física predominavam (Santos et. al, 1996). Transformada a estrutura da criminalidade, tal não significou um acréscimo de violência. Boaventura Sousa Santos e colaboradores (1996) assinalam três mudanças estruturais no panorama nacional: o aparecimento dos crimes que se prendem com o trânsito, em 1964, o crime de emissão de cheques, em 1976, e os crimes relacionados com o consumo e o comércio de drogas, uma novidade surgida no panorama jurídico em 1984. Serão estes últimos a alcançar maior expressão nas ruas e os que mais estreitamente se relacionam com o recrudescimento do sentimento de insegurança.

Entretanto, vem a desenhar-se no horizonte a relevância de outros tipos de criminalidade: o terrorismo, que figura provavelmente entre as ameaças mais paradigmáticas no cenário geopolítico do início do século XXI (Weber e Lee, 2009); o cibercrime, que em 2019 constituía 5,41% do total de crimes registados em Portugal (ver Andrade et al, 2020); os crimes de ódio, muitas vezes perpetrados no ciberespaço, e que a pandemia terá ampliado (ONU, 2020), reforçando a onda de xenofobia, racismo e intolerância que vinha a ganhar fôlego (EU, 2020; ONU, 2019; Ilga Europe, 2020). Os discursos de ódio e a violência doméstica – esta, como já foi repetido, com especial peso na categoria do crime interpessoal, em Portugal – terão mesmo sofrido um agravamento, em termos globais, em 2021(Global Peace Índex, 2021).

É, porém, nas incivilidades de rua que parece residir a desavença entre as políticas de segurança pública e as expetativas das populações em termos de segurança (Agra et al., 2001). Esta perceção não é um exclusivo português. Philippe Robert (2002) descreve, a propósito da situação francesa, a ampla difusão do crime patrimonial e das incivilidades e a incapacidade do Estado em lhe fazer

frente. Depois da revolução de abril de 1974, o Estado terá concentrado esforços no combate às ameaças à ordem social democrática, em particular à criminalidade violenta organizada. A sua evolução tornou, contudo, evidente que esta seria francamente minoritária face ao pequeno delito de natureza aquisitiva. Em meados dos anos 90, e no contexto da desconfiança na resposta política nesta matéria, começa a despontar o discurso de que as sociedades democráticas atuais são sociedades de risco crescente (Agra et al., 2001). Este será também o ano – 1995 – que marca, em Portugal, a apropriação do tema pela agenda política e mediática, sendo reivindicada uma maior prevenção e repressão em matéria de segurança, que se torna um bem e um direito reclamado pelos cidadãos.

Desde então, o discurso político português tem sido marcado pela hesitação que assinala o discurso de outros países também (ver Góis, 2010). Se os partidos de direita tendem a estabelecer uma relação direta entre o aumento da delinquência e o da insegurança, os de esquerda salientam a sua dimensão subjetiva. São ambos, todavia, conservadores. Os primeiros encontram-se em sintonia com as políticas de tolerância zero que importam dos EUA; os segundos, denunciam o papel dos *media* e da segurança privada que teriam interesses económicos na ideia de que a insegurança se tem agravado. Ambos parecem ignorar dois aspetos determinantes: o aumento do medo, feito principalmente à custa duma delinquência pouco relacionada, em Portugal, com a ofensa corporal; e as dificuldades das forças de segurança em estabelecer uma relação de proximidade com a população.

É nestes contexto que podemos identificar os traços distintivos do *complexo crime*, tal como David Garland (2000) o formulou e que Lourenço e Lisboa (1996:56) alinharam numa lógica próxima: a crescente sensibilidade à violência, a crescente politização dos discursos em torno da segurança; a perceção de que o Estado é incapaz de suster o agravamento das condições sociais e, em especial, das que respeitam ao crime, motivo pelo qual o sistema de justiça é percebido como inadequado; a comunicação social, que transmite e institucionaliza a imagem da multiplicação da violência. Enfim, vão despontando versões locais da retórica *though-on-crime*, de feição global, mas a que Portugal parece não estar totalmente imune.

2. Portugal, um país inquieto?

É um raciocínio quase intuitivo presumir que os factos do crime, do desvio e da vitimação, por um lado, e, por outro, o sentimento de insegurança (a maneira como tais factos são receados ou vividos individual e coletivamente) caminham de mãos dadas. Sabemos que não é assim. O sentimento de insegurança, não estando desligado das realidades do risco, é um fenómeno mais amplo do que o da criminalidade e, até certo ponto, independente dele. Aliás, o paradoxo

da insegurança só é um paradoxo se se presumir como válida a premissa de que o leigo, em qualquer circunstância em que se encontre, é capaz de avaliar o grau de risco de ser vítima de um crime (Lupton e Tulloch, 1999). Além de pressupor que cada cidadão é apenas um sujeito de escolha racional, tal expectativa é deslocada e excessiva perante quem não é ou não se comporta como especialista no dia a dia.

Em todo o caso, esses paradoxos serão múltiplos e a sua persistência nas crenças comuns sobre os perigos, sobre quem são os agressores, as vítimas e os lugares do medo, revela inúmeras pistas na compreensão do fenómeno. Por exemplo, receamos especialmente ser vítimas de ofensas corporais, mas a esmagadora maioria dos crimes é contra a propriedade. Alguns dos indivíduos que foram vitimados em delitos de rua exibem menos medo do que outros que nunca o foram e algumas das figuras que mais receamos, julgando serem elas os agressores (por exemplo, os jovens da periferia urbana desqualificada), são, afinal, os mais vitimizados. Em contrapartida, os níveis de receio mais elevados vão encontrar-se em grupos comparativamente menos vitimizados, como as mulheres e os mais velhos (ver Machado e Agra, 2002).

As pessoas e os ambientes estranhos tendem a ser sentidos como mais perigosos, enquanto a familiaridade concorre, pelo contrário, para a construção de uma impressão de segurança (Taylor e Schumaker, 1990; Ferraro e Lagrange, 1987). Este esquema reflete a crença, nem sempre confirmada pelas estatísticas (sobretudo se atendermos ao tipo de delito), de que o crime e a violência são aleatórios e cometidos por estranhos (Stanko, 1995; Lisboa et al., 2017). Somos desde cedo ensinados a tomar precauções com desconhecidos – Jo Goodey (1994) chama-lhe a "socialização do medo" – colocando a ênfase no perigo que o espaço público engendra. Estes exemplos são bastantes para sugerir que o sentimento de insegurança não irrompe como mera reação mecânica à pressão da delinquência.

Como se dizia inicialmente, Portugal estará entre os países mais inquietos da Europa (Van Kesteren, Mayhew e Nieuwbeerta, 2000; Dijk, Kesteren e Smit, 2007), o que contrariaria os *rankings* que o posicionam entre os países mais seguros do mundo. Sobre a insegurança sentida pelos portugueses, sabemos através do último inquérito de vitimação, conduzido há mais de uma década, que cerca de 70% dos inquiridos dizia sentir-se seguro na sua área de residência (Almeida, 2009). Porém, consideradas apenas as cidades, essa percentagem reduz-se para os 41,5%. Estes números estão em sintonia com outros publicados antes (Almeida e Alão, 1995): nas áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa cerca de 60% das pessoas considerava que a criminalidade vinha a aumentar. O número daqueles que dizia sentir-se inseguros a passear a pé, sozinhos, à noite, chegava aos 64% (contra 31% da média nacional), sendo também aí que o trabalho da polícia era mais criticado. Quando se atende à variação individual, verifica-se que as mulheres são mais receosas do que os homens (Ibid.).

No Porto, que conta com um conjunto de estudos – designadamente aqueles coordenados, em 1997 e 1999, pelo programa de trabalhos do Observatório Permanente de Segurança – o medo do crime perturbava cerca de 50% da população (Negreiros, 1997) e cerca de 64% dos portuenses considerava elevada a intensidade do seu medo (Machado e Manita, 2009). A perceção de risco, embora mais baixa (52,2%), era também digna de nota. A previsão da probabilidade de ocorrência de crimes violentos seria bastante superior aos valores de ocorrência, bem como às taxas de risco estimadas (Ibid.), o que vem salientar a disparidade entre a insegurança objetiva e subjetiva.

Várias explicações foram avançadas para explicar essa disparidade. Mª Rosa de Almeida (1998:17), há mais de duas décadas, descrevia certos indicadores – características do "nosso viver coletivo", como a insatisfação com as condições de vida, a insatisfação com o bem-estar individual, a resistência à mudança social e a desconfiança nas interações – suscetíveis, dizia, de, no seu conjunto, produzirem um sentimento de vulnerabilidade muito enraizado. Ou o medo, explicavam Dijk, Kesteren e Smit (2007), seria especialmente suscetível de ser influenciado por formas não convencionais de crime, como o comércio de drogas e outras incivilidades particularmente visíveis no espaço público.

Mais recentemente, e ainda que menos sofisticado e pormenorizado do que os trabalhos mencionados anteriormente, o Barómetro APAV /Intercampus (2017) tem sugerido uma tendência de abaixamento do sentimento de insegurança. Quando compara os resultados obtidos em 2012 por metodologia idêntica, conclui que apenas 10% dos inquiridos considera a zona onde reside como perigosa ou insegura (contra 19% em 2012). Outros dados indicam que a hierarquia de preocupações se tem alterado, ganhando agora primazia as questões ligadas à saúde, à economia e ao desemprego (OCDE, 2019), dimensões que ganham uma relevância notável ao longo de 2020. A OCDE (2021) menciona uma "pandemia de insegurança económica", espoletada pela crise de saúde pública originada pela COVID-19, ainda que aqueles que perderam rendimentos estejam também preocupados com a possibilidade de se tornarem vítimas de crime e/ou de violência.

3. Situando a insegurança em coordenadas sociais

A insegurança fala de crime, mas não vive apenas dele e, sobretudo, fala também de outras coisas através dele. Separadas estas duas realidades, que até aí se presumia unidas como irmãs siamesas, a premissa em que assenta o paradoxo da insegurança perde parte da sua pertinência original. Se essa ideia foi, de início, pertinente ao alertar para a complexidade do fenómeno, e pode ainda sê-lo como contraponto a algumas narrativas políticas que dele propõem leituras distorcidas, sejam aquelas que o desvalorizam denunciando-o como pura ficção

mediática, sejam as que o dramatizam para sustentar projetos mais securitários, deixa de fazer sentido confrontar medo e crime a partir do momento em que são entendidos como fenómenos relativamente autónomos, mesmo que relacionados entre si.

A própria ideia de paradoxo da insegurança não está isenta de equívocos. O facto de as realidades do medo não estarem perfeitamente alinhadas com as realidades do crime não implica que o medo seja irracional, desprovido de substância ou sem conexão alguma com as realidades do risco. Na verdade, o paradoxo pode ser mais aparente do que o evidenciado pela confrontação demasiado estreita e superficial entre as suas dimensões objetiva e subjetiva. O chamado realismo de esquerda tem vindo, na criminologia, a desafiar os números do crime, da vitimação e mesmo do medo, revelando antes cenários onde territórios marginalizados, pobres, muitas vezes ocupados por pessoas racializadas e por grupos étnicos, estão particularmente sujeitos à vitimização (Evans, 2017). Daí que se prefira falar, não de paradoxos, mas de uma distribuição desigual do risco. O medo do crime tem muitos ingredientes, tem sentidos específicos em diferentes categorias sociais e comunica com outros tipos de insegurança.

Há muito que se sabe que a vitimação das mulheres é das que menos se exprime nas taxas de criminalidade registada, onde tende a surgir sub-representada em relação àquela de que são vítimas (cf. infra). Mas, além deste facto, pode acontecer que o menor receio manifestado pelos homens seja precisamente aquilo que os dispensa de desenvolver toda a panóplia de práticas securitárias adotadas pelas mulheres e pelos mais velhos, que sentem níveis de apreensão mais elevados. A perceção, por exemplo, de que controlam menos o meio envolvente ou o espaço público – o que no caso das mulheres está, não raro, associado a papéis incutidos e a expectativas sociais ligadas ao seu género – leva a que estes grupos adotem uma série de práticas defensivas e de comportamentos de prevenção. A ser assim, o risco efetivo de vitimação deveria ser calculado levando em linha de conta esta menor exposição ao risco. Como seriam as taxas de vitimação destes grupos se não adotassem tais estratégias defensivas? E como seriam as dos homens e jovens, se, ao contrário, também as desenvolvessem? A destrinça é difícil, decerto, mas tornaria a comparação mais "objetiva" – se quisermos ter em conta apenas alguns dos aspetos implicados na exposição ao risco de vitimação.

Nestes exemplos, a exposição ao risco de vitimação não contempla sequer os crimes em contexto doméstico nem a violência entre pessoas próximas, a que grupos como as mulheres e os idosos estão particularmente expostos. Estudos mais recentes têm mostrado especial preocupação com a identidade social das categorias receosas, enfatizando, à semelhança do que tinha sido feito por Valentine (1989), Jo Goodey (1994), Elizabeth Stanko (1995), Kathleen Daly (2003) ou Rachel Pain (2001), o amplo leque de ameaças com que são confrontadas, bem como o risco acrescido a que mulheres, idosos e minorias estarão sujeitas. De

acordo com um inquérito municipal relativo à violência doméstica e de género, conduzido em Lisboa (Lisboa et al., 2017), o principal contexto de ocorrência da violência contra as mulheres é o espaço privado (56%) enquanto o dos homens é o espaço público (55,2%) e, em estreita relação, as mulheres têm o dobro da probabilidade de serem vítimas de violência nas relações de intimidade quando comparadas com os homens.

É assim também que a maioria dos agressores das mulheres são homens (83,5%), sobretudo os que partilham das suas relações de proximidade, enquanto os agressores dos homens são outros homens (53,3%), sejam eles desconhecidos, amigos ou pais. Considerando a idade, as mulheres não apresentam especificidades dignas de nota; já as vítimas do sexo masculino tendem, em geral, a ser mais jovens. A taxa de denúncia às forças de segurança fixa-se, nas mulheres, nos 6,4%, o que pode justificar, como avançado antes, a sua menor visibilidade nas estatísticas oficiais da criminalidade. Ainda assim, de acordo com a Agência Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA, 2014), de forma geral, o que as mulheres receiam são, principalmente, as agressões perpetradas por estranhos, adotando mais medidas securitárias no sentido de se protegerem (por exemplo, o evitamento), e, não só expressam mais medo do que os homens, como o impacto da vitimização é maior do que aquele experimentado por eles. Nesta linha, em 2018, tal como em anos precedentes, a violência doméstica continuou a ser o crime contra as pessoas mais reportado, representando cerca de 33% da criminalidade registada nesta tipologia, e a posicionar-se como o segundo crime mais registado em Portugal em termos globais, correspondendo, nesse ano, a 7,9% de toda a criminalidade participada (MAI, 2019).

Cabe ainda mencionar a violência discriminatória, na forma de agressões físicas ou verbais de que são alvo determinados grupos em função da sua cor, etnicidade, nacionalidade, religião, orientação sexual ou identidade transgénero. Os inquéritos conduzidos pela APAV têm também ajudado a situar mais finamente a insegurança em coordenadas sociais, deslindando as "múltiplas desigualdades" descritas por Daly (2003). Entretanto, alguns estudos descrevem uma tendência de diminuição das várias formas de vitimação, incluindo a diminuição da desigualdade de género na vitimação violenta, circunstância que não se tem observado no que toca às diferenças étnico-"raciais", que não se alteram substancialmente (Lauritsen e Resey, 2018). O Barómetro APAV /Intercampus (2019) revela que 35% dos seus inquiridos dizem ter sido vítima e/ou conhecer alguém que foi vítima de discriminação, violência discriminatória e/ou crime de ódio. Maioritariamente motivados pela origem "racial"/étnica das pessoas vitimadas, estes crimes – sobretudo, insultos e agressões verbais e físicas – ocorrem tipicamente na via pública. Em mais de 50% dos casos não foi feita participação às

autoridades[6]. Já a ILGA (2020) denuncia um aumento do discurso de ódio, em 2019, dirigido ao movimento LGBTI, coligindo e expondo os inúmeros episódios de violência física e verbal ocorridos em Portugal, mas também a difusão desses discursos por parte de figuras públicas.

Estes números ilustram a importância de situar a experiência vivida do medo nas coordenadas sociais mais estruturais que a moldam, como o género, a categoria "racial"/étnica ou a idade, entre outras facetas possíveis da identidade social dos indivíduos, às quais pode corresponder um retrato desigual de várias vulnerabilidades e riscos num sentido mais amplo. Por vezes designados por "crime de ódio", a expressão pode ser enganadora, na medida em que tais crimes não são todos simplesmente motivados pelo ódio ou pela psicologia do agressor. Assentam, sim, em sistemas de crenças, preconceitos e desigualdades que legitimam tais atos aos seus olhos, na maior parte dirigidos contra membros de minorias por membros da maioria. A especificidade do impacto desta violência, em acréscimo ao da vitimação múltipla de que estes grupos também podem ser objeto, reside não apenas na gravidade do dano em si, mas também no dano extra que pode causar em relação aos efeitos de outro tipo de crimes de que qualquer um pode ser vítima, incluindo os membros de minorias. O dano extra decorre, neste caso, do preconceito que os motiva, o preconceito com que definem a vítima e, por arrastamento, os familiares e membros do grupo que partilham essa identidade, a quem são assim enviadas mensagens intimidatórias coletivas.

A identidade social não é, pois, irrelevante nas realidades do risco e do sentimento de insegurança. Quando considerado à luz da variedade de ameaças a que estão sujeitos, e que não são inteiramente alheias à sua identidade social, o receio manifestado por mulheres, idosos, pessoas LGBTI e minorias étnico-"raciais" pode assim parecer menos ilógico, injustificado e sem sentido do que uma comparação mais imediatista dos riscos criminológicos pode levar a crer. O cotejo direto entre, por um lado, o risco real, estatisticamente calculado, e o sentimento de insegurança, por outro, para averiguar até que ponto este é ou não desproporcionado, é ou não injustificado, constitui um exercício, em certa medida, vazio se abstraído dos sentidos específicos que pode ter dentro de cada uma das diferentes categorias sociais.

Conclusão

Mencionou-se acima que a queda da criminalidade terá tido pouco impacto no debate público, o qual continuaria a associar ao crime a origem mais premente da ameaça. É nesse contexto – o da diminuição da criminalidade con-

[6] Portugal estará, ainda assim, entre os países europeus com as taxas mais baixas de violência motivada por racismo, embora esteja também entre os países com menor taxa de denúncia por este crime (9%) (FRA, 2018).

tra a propriedade e contra as pessoas - que, nos últimos anos, Portugal viu ampliar a retórica populista, tantas vezes sob a forma de discurso de ódio, dirigida à comunidade cigana, às pessoas racializadas ou ao ativismo antirracista, às pessoas LGBTI, aos imigrantes, à "ideologia de género", à esquerda em geral. Essa retórica gira – sem grandes novidades – em torno de ideias que se vulgarizaram sobre o mérito individual e a responsabilidade individual, fazendo assim deslizar o foco da análise do plano social para o plano do indivíduo e pugnando, ao mesmo tempo, por políticas criminais mais repressivas, como a prisão perpétua ou a castração química de pedófilos. Num contexto em que as expetativas de segurança são desafiadas, as narrativas, sobretudo aquelas especialmente capazes de fazer a exigência do restabelecimento da ordem social num mundo percebido como incerto, prometendo a resolução das ambivalências pela identificação das vítimas e dos vilões, tendem a ganhar relevância (Hollway e Jefferson, 2003). Weber e Lee (2009) argumentam precisamente que a "política do medo" se tem apropriado da ansiedade generalizada para fazer cumprir certas agendas contemporâneas.

Como é próprio do discurso securitário, estas narrativas tendem a reproduzir as convicções (mais ou menos) hegemónicas sobre quem são os "culpados" e a perpetuar a necessidade difusa de intensificar a vigilância. À medida que o diálogo se polariza e a intolerância se normaliza, grupos de extrema-direita e episódios de violência têm vindo a multiplicar-se, num cenário em que as próprias forças de segurança se vêm ameaçadas pela infiltração de elementos extremistas (para dados coligidos, ver Fernandes e Teles, 2021).

É, provavelmente, no ciberespaço que esta virulência tem ganho maior dimensão. Aí, acolhem-se quer novas, quer velhas formas de criminalidade que se veem, por vezes, potenciadas por este meio, desde a usurpação de identidade e o terrorismo, à fraude, difamação e assédio, que pelas suas características pode ser tão ou mais hostil e insidioso que modalidades de assédio clássicas. Possivelmente, a hipótese da "suavização dos costumes" terá, no futuro, de voltar a ser posta à prova desta e de outras realidades emergentes ou re-emergentes, como a impiedosa canalização de ressentimentos e inseguranças existenciais várias para populações «outras» e grupos vulneráveis. A "culpa" preenche funções sociais de regulação, designadamente as de procura de ordem e de certeza, e a "maneira como explicamos o crime e quem culpamos será sintomático de quem somos e de como organizamos a relação com os outros", explicava Mary Douglas (1996). Enfim, várias formas de criminalidade podem ter sido transferidas da «rua» física, agora até certo ponto já mais blindada contra incidentes criminais, para a «rua» virtual, por enquanto mais abrigada de formas clássicas de controlo. Ao invés do trajeto descendente observado nos crimes convencionais, os que proliferam neste espaço estão em ascensão.

O sentido da insegurança não está, portanto, desligado de um contexto mais alargado (económico, social, cultural), nem do ar do tempo que atravessa esse contexto. É aqui que a noção de insegurança, cuja aceção os usos mais habituais foram encolhendo e limitando apenas a um dos seus âmbitos – o do crime e, mais limitado ainda, sobretudo o da delinquência de rua – deve ser ampliada. A perceção do crime e do risco de vitimização na verdade não estão separadas da perceção de outros problemas sociais, riscos e ameaças de exclusão. Elas formam um todo contínuo. Embora possa condensar-se em torno do crime, o sentimento de insegurança alimenta-se também de outras inquietações ligadas à condição da vida social e às suas mutações, de todo um entrelaçamento de intranquilidades e de uma federação de angústias de que o crime pode ser um "veículo expressivo" (Machado, 2004). Entende-se assim por que razão o sentimento de insegurança prospera entre aqueles que se veem a si próprios em situação de incerteza, de vulnerabilidade ou de queda social, e que são mais sensíveis à ausência de uma ação pública eficaz nos *vários âmbitos sociais* da segurança, não apenas o criminal.

Referências Bibliográficas

Alba Zaluar, "Oito temas para debate. Violência e segurança pública", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 38, pp. 19-24, 2002.

Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV)-Intercampus, *Perceção da População sobre Discriminação e Crimes de Ódio*, Barómetro APAV-Intercampus, 2019.

Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV)-Intercampus, *Perceção da Criminalidade e Insegurança*, Barómetro APAV-Intercampus 2017.

Boaventura Sousa Santos, Maria Manuel L. Marques, João Pedroso e Pedro L. Ferreira, *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas - O Caso Português*, Porto, Edições Afrontamento, 1996.

Cândido da Agra, Jorge Quintas e Ernesto Fonseca, "De la sécurité démocratique à la démocratie de sécurité: le cas Portugais", *Déviance et Société, 4 (25), pp.* 499-513, *2001.*

Carla Machado, *Crime e Insegurança - Discursos do Medo, Imagens do Outro*, Lisboa, Editorial Notícias, 2004.

Carla Machado e Celina Manita, "Fear of crime - methodological considerations and results from a biannual survey in the city of Oporto", *The European Journal of Psychology Applied to LegalContext*, 1 (1), pp. 69-99, 2009.

Carla Machado e Cândido da Agra, "Insegurança e medo do crime - da ruptura da sociabilidade à reprodução da ordem social", *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 12, pp. 79-101, 2002.

Chris Hale, "Fear of crime: a review of the literature", *International Review of Victimology*, 4, pp. 79-150, 1996.

David Garland, "The culture of high crime societies. Some preconditions of recent law and order policies", *British Journal of Criminology*, 40, pp. 347-375, 2000.

Dan Lewis e Greta Salem, *Fear of crime: incivility and the production of a social problem*, New Brunswick e Oxford, Transaction Books, 1986.

Deborah Lupton e John Tulloch, "Theorizing fear of crime: beyond the rational/irrational opposition", *British Journal of Sociology*, 50 (3), pp. 507-523, 1999.

Eda Góes, "Os partidos políticos e a insegurança urbana em Portugal", *Oficina nº 337, CES*, 2010.

Eduardo Viegas Ferreira, "Privação económica e criminalidade: o caso português (1993-2009)", *Sociologia, Problemas e Práticas,* 67, pp. 107-125, 2011.

Edwin H. Sutherland, "White-Collar Criminality", *American Sociological Review*, 5, (1), pp. 1-12, 1940.

Elizabeth Stanko, "Women, crime, and fear", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 539, pp. 46-58, 1995.

Eric A Johnson e Eric H. Monkkonen, *The Civilization of Crime - Violence in Town and Country since the Middle Ages*, Urbana & Chicago, University of Illinois Press, 1996.

Eric Baumer, María B. Velez e Richard Rosenfeld, "Bringing Crime Trends Back into Criminology - A Critical Assessment of the Literature and a Blueprint for Future Inquiry", *Annual Review of Criminology*, I, pp. 39-61, 2018.

EU, *Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches*, Bruxelas, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2020.

Flávia Loureiro, "A recuperação de ativos na política de prevenção e repressão da criminalidade económico-financeira: linhas essenciais do modelo português no atual quadro de cooperação internacional", *UNIO E-book Vol. I - Workshops CEDU*, pp.133-152, 2016.

FRA - Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, *Violência contra as mulheres: um inquérito à escala da União Europeia*, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia, 2014.

FRA - European Union Agency for Fundamental Rights*, Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Being Black in the EU*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, 2018.

Francisco P. de Andrade e colaboradores, *Relatório Cibersegurança em Portugal: Ética & Direito*, Braga, JusGov (Universidade do Minho) e CNCS, 2020.

Gill Valentine, "The Geography of Women's Fear", *Area*, 21 (4), pp. 385-390, 1989.

Gilles Lipovetsky, *A era do vazio,* Lisboa, Relógio D'Água, 1983.

Global Peace Index, *Measuring Peace in a Complex World - 2021*, Sydney, Institute for Economics & Peace, 2021.

Graham Farrall, Nick Tilley e Andromachi Tseloni, "Why the Crime Drop?", *Crime and Justice*, 43(1), pp. 421-490, 2014.

Ilga Europe, *Annual Review of The Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe and Central Asia*, Bruxelas, 2020.

Jan Dijk, Jonh Kesteren e Paul Smit, *Criminal Victimization in international perspective*, Haia, Ministry of Justice, 2007.

Janet Lauritsen e Maribeth L. Rezey, "Victimization Trends and Correlates - Macro and Microinfluences and New Directions for Research", *Annual Review of Criminology*, 1, pp. 103-121, 2018.

Jo Goodey, "Fear of crime: what children can tell us?", *International Review of Victimology*, 3, pp. 195-210, 1994.

João Fatela, *O Sangue e a Rua*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1988.

Jock Young, *The exclusive society. Social exclusion, crime and difference in late modernity*, Londres, Sage, 1999.

John Pratt e Michele Miao, "Penal Populism: The End of Reason", *Working Paper - ResearchGate*, 2017.

Jonh Kesteren, P. Mayhew e P. Nieuwbeerta, *Criminal Victimisation in Seventeen Industrialised Countries: Key-findings from the 2000 International Crime Victims Survey*, Haia, Ministry of Justice, 2000.

Jonathan Simon, "After the culture of fear: fear of crime in the United States half a century on", *The Routledge International. Handbook of Fear of Crime*, Londres e Nova Iorque, Taylor & Francis Group, pp. 82-92, 2017.

Jorge Negreiros, "Vitimização criminal, medo e punição. Um estudo na cidade do Porto", *Insegurança Urbana na Cidade do porto. Estudos Interdisciplinares*, VII, Porto, Observatório Permanente de Segurança, 1997.

Karen Evans, "Discovering 'the enemy within': the State, fear and criminology", *The Routledge International. Handbook of Fear of Crime*, Londres e Nova Iorque, Taylor & Francis Group, 236-250, 2017.

Kathleen Daly, "Different ways of conceptualizing sex/gender in feminist theory and their implications for criminology", *Criminological Perspectives. Essencial Readings*, Londres, Sage, pp.502-515, 2003.

Kenneth Ferraro e Randy Lagrange, "The measurement of fear of crime", *Sociological Inquiry*, 57, pp. 70-101, 1987.

Leanne Weber e Murray Lee, "Preventing indeterminate threats: fear, terror and the politics of preemption", *Fear of crime. Critical voices in an age of anxiety*, Nova Iorque, Routledge-Cavendish, pp. 59-81, 2009.

Louise Shelley, *Crime and modernization. The impact of industrialization and urbanization on crime*, Illinois, Southern Illinois University Press, 1981.

Luís Fernandes e Ximene Rêgo, "Da hipótese predatória à cidade exposta: metamorfoses da insegurança urbana", *Crime e Segurança nas Cidades Contemporâneas*, Porto, Fronteira do Caos, pp. 73-87, 2017.

Luís Fernandes e Maria Carvalho, "Problemas no estudo etnográfico de objectos fluidos - Os casos do sentimento de insegurança e da exclusão social", *Educação, Sociedade e Culturas,* 14, pp. 59-87, 2000.

Maria Rosa Almeida, *Vitimação e insegurança no concelho de Lisboa*, Lisboa, Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, 1998.

Maria Rosa Almeida e A. Paula Alão, *Inquérito de vitimação, 1994*, Lisboa, Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, 1995.

Manuel Lisboa, Ana Lúcia Teixeira, Rosário Rosa e Dalila Cerejo, *Inquérito Municipal à Violência Doméstica e de Género no Concelho de Lisboa*, ONVG/CICS.NOVA-FCSH/UNL, 2017.

Manuel Eisner, "Long-Term Historical Trends in Violent Crime", *Crime and Justice*, 30, pp. 83-142, 2003.

Manuela Ivone Cunha, *Criminalidade e Segurança*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2019.

Manuela Ivone Cunha e Susana Durão, "Os Sentidos da Segurança: Ambiguidades e Reduções", *Etnográfica*, 15 (1), pp. 53-66, 2011.

Marcelo Aebi e Antonia Linde, "Long-Term Trends in Crime - Continuity and Change", *The Oxford Handbook of the History of Crime and Criminal Justice*, Nova Iorque, Oxford University Press, pp. 57-87, 2016.

Mary Douglas, *Risk and blame. Essays in cultural theory*, Londres, Routledge, 1996.

Maurice Cusson, *Croissance et décroissance du crime*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990.

Michael Tonry, "Why crime rates are falling throughout the western world", *Crime and Justice*, 43 (1), pp. 1-63, 2014.

Ministério da Administração Interna, *Violência Doméstica - 2018. Relatório Anual de Monitorização,* Lisboa, Ministério da Administração Interna, Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, 2019.

Nelson Lourenço e Manuel Lisboa, "Violência, criminalidade e sentimento de insegurança", *Textos*, 2, pp. 45-64, 1996.

Norbert Elias, *O processo civilizacional. Investigações sociogenéticas e psicogenéticas*, Lisboa, Dom Quixote, 2006 [1939].

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, "Risks that Matter - Main Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey", 2019.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), "Risks that Matter - Main Findings from the 2020 OECD Risks that Matter Survey", 2021.

ONU, *United Nations Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech*, Nova Iorque, 2020.

ONU, *United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech*, Nova Iorque, 2019.

Paulo Almeida, *Inquérito Nacional à Vitimação*, Lisboa, Ministério da Administração Interna/ISCTE-IUL, 2009.

Philipe Robert, "Seguridad objetiva e seguridad subjetiva", *Revista Catalana de Seguretat Pública,* 16, pp. 91-102, 2006.

Phillipe Robert, *O Cidadão, o Crime e o Estado*, Lisboa, Editorial Notícias, 2002.

Ráchael Power, Kelly Socia e Norair Khachatryan, "Reporting victimisation to the police: the role of racial dyad and bias motivation", *Policing and Society*, 2018.

Rachel Pain, "Gender, race, age and fear in the city", *Urban Studies,* 38 (5-6), pp. 899-913, 2001.

Rachel Pain, "Place, social relations and the fear of crime: a review", *Progress in Human Geography*, 24 (3), pp. 365-387, 2000.

Ralph Taylor e Sally Shumaker, "Local crime as a natural hazard: implications for understanding the relationship between disorder and fear of crime", *American Journal of Community Psychology*, 18 (5), pp. 619-641, 1990.

Ricardo C. Fernandes e Filipe Teles, "Portugal", *The State of Hate. Far-Right Extremism in Europe*, Londres, HOPE not hate Charitable Trust, Amadeu Antonio Stiftung, Expo Foundation, pp. 103-105, 2021.

RASI - *Relatório Anual de Segurança Interna: Ano 2019,* Gabinete Coordenador de Segurança, Ministério da Administração Interna, 2020.

RASI - *Relatório Anual de Segurança Interna: Ano 2018,* Gabinete Coordenador de Segurança, Ministério da Administração Interna, 2019.

Robert Kidd e Ellen Chayet, "Why Do Victims Fail to Report? The Psychology of Criminal Victimization", *Journal of Social Issues*, 40(1), pp. 39-50, 2010.

Robert Reiner, *Crime - The Mystery of the Common-Sense Concept*, Cambridge, Polity Press, 2016.

Ron Clarke e Marcus Felson, *Routine Activity and Rational Choice*, New Brunswick, Transaction, 1993.

Simon Singer, "The fear of reprisal and the failure of victims to report a personal crime", *Journal of Quantitative Criminology*, 4 (3), pp. 289-302, 1988.

Simone Tulumello, "Segurança urbana: tendências globais, contradições portuguesas e tempos de crise", *A Cidade e Reconstrução. Leituras Críticas: 2008-2018*, Lisboa, Outro Modo Cooperativa Cultural, pp. 73-80, 2018.

Soenita Ganpat, Andromachi Tseloni, Laura Garius e Nick Tilley, "Violence and the crime drop", *European Journal of Criminology*, n/a, 2020.

Stephen Farral e Murray Lee, *Fear of crime. Critical voices in an age of anxiety*, Nova Iorque, Routledge-Cavendish, 2009.

Tim Hope e Richard Sparks, *Crime, Risk and Insecurity*, Londres, Routledge, 2000.

Wesley Skogan, "Measuring what matters: crime, disorder, and fear", Paper presented at the November Conference on *Measuring What Matter*s, sponsored by the National Institute of Justice, US Department of Justice, 1995.

Wendy Hollway e Tony Jefferson, "The risk society in an age of anxiety: situating fear of crime", *Criminological Perspectives. Essencial Readings*, Londres, Sage, 2003.

Will McGowan, "The perils of 'uncertainty' for fear of crime research in the twenty--first century", *The Routledge International. Handbook of Fear of Crime*, Londres e Nova Iorque, Taylor & Francis Group, pp. 190-203, 2017.

Ximene Rêgo, "Da insegurança de rua: notas sobre um objeto complexo", *Do Crime e do Castigo - Temas e Debates Contemporâneos*, Lisboa, Mundos Sociais, pp. 63-79, 2015.

Ximene Rêgo, "Entre a utopia e a crise. Nos meandros da (in)segurança urbana na segunda metade do século XX", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 74, pp. 93-110, 2014.

A LEI DE PREVENÇÃO E COMBATE AO BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS E FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

UM POLICIAMENTO COMUNITÁRIO?[1]

Ana Raquel Conceição[2]

Sumário: Breve Introdução; 1. A *ratio* da lei 83/2017, de 18 de agosto; 2. Os deveres dos advogados como forma de policiamento comunitário; 3. As pessoas politicamente expostas; Conclusão; Bibliografia.

Breve Introdução

Durante os 3 dias de congresso ouvimos várias intervenções associadas à prevenção e policiamento por verdadeiros órgãos de polícia criminal, o que nos propomos apresentar é a necessidade de alguns cidadãos, e não tão poucos quanto isso, como veremos, acabam por ter essa mesma função, sob pena da prática de contraordenações ou até responsabilidade criminal. Tudo com base no apelo de prevenir e combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

[1] O presente texto corresponde, em parte, à nossa tese de doutoramento que defendemos a 6 de setembro de 2018 na Universidade Lusíada – Norte (Porto), intitulada *O Branqueamento de Capitais e o Estatuto do Arrependido colaborador: uma nova exigência no (ainda) admirável mundo novo*

[2] Professora Auxiliar Convidada na Escola de Direito da Universidade do Minho e Investigadora do JusGov.

Na prevenção e na investigação daquelas formas de criminalidade, as medidas adotadas caracterizam-se numa prevalência do interesse investigatório em detrimento dos direitos fundamentais dos investigados, permitindo a aplicação de medidas adjetivas mais invasivas mesmo quando nem existe ainda inquérito, meios de investigação ocultos ou dissimulados e ainda uma união de forças e medidas entre os Estados na sua investigação.

O facto de existir uma estreita relação entre o branqueamento de capitais e o terrorismo vai permitir que as medidas aplicadas à prevenção, investigação e repressão deste se apliquem, quase como por osmose, ao branqueamento de capitais.[3] Sendo certo que este crime, atendendo à sua gravidade e às suas características, por si só legitima o uso de tais medidas, a sua associação ao terrorismo permite essa mesma aplicação quase de forma automática.

Quando se fala em investigar o terrorismo e, consequentemente, o branqueamento de capitais, essa ponderação torna-se menos exigente aos olhos dos Estados pois, o interesse comunitário ou coletivo prepondera quase de forma automática. Contudo, a generalização de tal prevalência sem uma análise cuidada dos seus efeitos, poderá determinar a aplicação de medidas de investigação de *direito processual penal do inimigo*. Resta aferir qual a ponderação resultante do texto legal. É uma das tarefas que nos propomos realizar de seguida.

1. A *ratio* da lei 83/2017, de 18 de agosto

Cumpre assim analisar a lei de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, a lei 83/2017, de 18 de agosto. Esta lei surgiu por imposição da União Europeia. Estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo. Transpondo para a ordem jurídica interna as diretivas 2005/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de

[3] Podemos justificar essa relação pelos acontecimentos da nossa vida contemporânea que nos obrigam a dar como certa esta relação. De facto, o terrorismo comporta grandes e avultadas despesas quer por força dos instrumentos utilizados, quer por força do número de pessoas envolvidas, cada uma com a sua função. E assim a sua efetivação por determinados grupos só poderá acontecer mediante o seu financiamento por aqueles. Como se trata de um crime que ultrapassa os limites do próprio Estado, como põe em causa todas as estruturas democráticas mundiais, o seu financiamento só pode operar, por regra, através de condutas ilícitas, apesar do tipo incriminador prescindir dessa ilicitude como veremos infra, onde o branqueamento tem uma posição referenciada. Nas palavras de Anabela Miranda Rodrigues verifica-se, inclusivamente, uma globalização do terrorismo: "Há um terrorismo da globalização que, não por acaso, tomou conta da cidade-mundo: é autónomo, não piramidal, nómada e em rede: 11 de setembro (EUA), 11 de março 2004 (Espanha) 7 de julho 2005 (RU) datam a época do terrorismo global." Anabela Miranda Rodrigues, *O direito penal europeu emergente,* Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p. 369.

26 de outubro, 2006/70/CE, da Comissão, de 1 de Agosto[4], e a diretiva 2015/849 do Parlamento Europeu, de 20 de maio de 2015[5], todas relativas à prevenção da utilização do sistema financeiro e das atividades e profissões especialmente designadas para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo[6] e ainda a diretiva 2016/2258/UE, do Conselho, de 6 de dezembro de 2016.[7]

As novidades da lei de 2017 assentam, essencialmente, nos seguintes aspetos: introduz mais entidades sujeitas aos deveres constantes da referida lei; alarga o catálogo das pessoas politicamente expostas, especificando exatamente quem são essas pessoas e exigindo às entidades obrigadas a adoção de medidas de diligência reforçada quanto à clientela nas operações ou relações de negócio em que aquelas intervenham – de entre as pessoas que são indicadas como PPE, para além de constarem aquelas que já se encontravam previstas na definição da Lei 25/2008, introduzem-se, por exemplo, os membros dos órgãos de direção dos partidos políticos –; pretende, ainda, clarificar que, no âmbito da atividade criminosa grave relacionada com o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, se incluem os "crimes fiscais relacionados com impostos diretos e indiretos"; vem também alargar o seu âmbito de aplicação subjetivo, passando a estar sujeitas às obrigações nelas constantes, por exemplo " agentes imobiliários", "prestadores de serviço de jogo" ou ainda pessoas singulares ou coletivas – prestadoras de serviços – que comercializem bens e recebam montante igual

---

[4] Disponíveis em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32006L0070

[5] Também disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849 que foi transposta pelos Estados Membros no dia 27/06/2017.

[6] De referir que a primeira diretiva comunitária com vista a controlar de forma preventiva o branqueamento de capitais foi a diretiva 91/308/CE, de 10 de Junho de 1991 posteriormente alterada pela diretiva 2001/97/CE, de 4 de dezembro de 2001. As referidas diretivas surgiram essencialmente com base nas recomendações do GAFI, determinando-se assim a necessidade de positivar nos sistemas jurídicos dos países da união europeia, legislação interna que regulamentasse medidas de prevenção de condutas branqueadores, principalmente direcionadas às entidades financeiras.

[7] Com a diretiva (EU) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, surgiu a lei 58/2020, de 31 de agosto, estabelecendo a última redação à lei 83/2017 de 18 de agosto, que determinou o alargamento âmbito das entidades sujeitas aos deveres constantes da referida lei, assentando, essencialmente na moeda encriptada ou, como é mais conhecida, a "bitcoin". Assim, e resumidamente, passarão a estar abrangidos pelos efeitos da presente lei, os prestadores de serviços de "custódia de carteiras" (entidades adstritas ao armazenamento de chaves criptográficas) e as entidades relativas à emissão de cartões pré-pagos, quando o montante seja superior a 50€, são obrigadas a identificar o cliente. É criada a UIF (Unidade de Informação Financeira) que promove o controlo e cruzamento da informação financeira e, por fim, com a presente diretiva, reforça-se a interconexão e a cooperação internacional. Diretiva disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0843

ou superior a €15.000, 00; para além de dotar o DCIAP de novos poderes e instrumentos conforme já referimos antes.

A lei 83/2017, de 18 de agosto prevê, assim, uma abordagem holística, assente em bases sólidas, para que os Estados-Membros e a União possam identificar, compreender e reduzir esse risco atempadamente e, consequentemente, prevê que as entidades societárias e outras pessoas coletivas constituídas no seu território são obrigadas a obter e conservar informações suficientes, exatas e atuais sobre os seus beneficiários efetivos, incluindo dados detalhados sobre os interesses económicos detidos, podendo ser consultadas por várias entidades internas e europeias.

A referida lei cria um conjunto de deveres e consequências pelo seu incumprimento a certas atividades e profissionais nas quais, a possibilidade de deteção de condutas branqueadoras será mais fácil de acontecer. Assim, no espírito da lei, encontra-se a necessidade de impor a certo tipo de instituições ou particulares a obrigação de cumprimento de certos deveres na prevenção do branqueamento, sob pena da prática de contraordenações com montantes de coimas muito elevadas ou, em certas circunstâncias, a própria expulsão da ordem profissional onde está inserido, ficando assim inibido do exercício da sua atividade profissional.

Deveres que vão desde a identificação, a diligência, comunicação, recusa, conservação, colaboração, exame, entre outros, de suspeitos ou atividades consideradas suspeitas de se poderem considerar condutas branqueadoras.[8]

Em termos pragmáticos, esta lei mais não é do que uma medida cautelar e de polícia apenas vocacionada para a prevenção e combate do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. E tal, como todas as medidas cautelares ou de polícia, acontece sem existir uma investigação criminal e com o escopo de evitar a prática de crimes ou acautelar meios de prova com vista a inquérito a instaurar. No fundo, o Estado, na sua função de salvaguarda da paz e tranquilidade públicas, delega essas tarefas a entidades privadas, determinando consequências pelo seu incumprimento. Há uma delegação de competências de cariz puramente estadual a entidades privadas atendendo, mais uma vez, à gravidade dos crimes e às exigências comunitárias em causa.

Estes deveres, num primeiro momento, impunham-se apenas às entidades relacionadas com o sistema financeiro, ou seja, entidades que envolviam o

[8] Não nos vamos dedicar à análise profunda de cada um desses deveres atendendo ao objeto do presente trabalho. Apenas iremos referir alguns em consonância com os aspetos críticos que estes possam trazer. Sobre o seu conteúdo, fim e função *vide* por todo Vitalino Canas, "As medidas de natureza preventiva contra o branqueamento e o financiamento do terrorismo", *Branqueamento de capitais e injusto penal. Análise dogmática e doutrina comparada luso-brasileira*, Lisboa, Juruá, 2010, pp. 485-554.

uso ou transações em capital onde a deteção de condutas branqueadoras seria mais fácil de acontecer, contudo seguindo as orientações do GAFI,[9] esses deveres passam a impor-se a outras entidades não relacionadas com o sistema financeiro, mas mais próximas da possibilidade de deteção de condutas branqueadoras. E assim, logo seu artigo 4º [10], sob a epígrafe entidades não financeiras, se descre-

[9] Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) é um organismo intergovernamental que tem por objetivo conceber e promover, tanto a nível nacional como a nível internacional, estratégias contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Trata-se de um organismo de natureza intergovernamental e multidisciplinar criado em 1989 com a finalidade de desenvolver uma estratégia global de prevenção e de combate ao branqueamento de capitais e, desde outubro de 2001, também contra o financiamento do terrorismo, sendo reconhecido a nível internacional como a entidade que define os padrões nesta matéria. O GAFI acompanha os progressos realizados pelos seus países membros na implementação das medidas necessárias, através de mecanismos de autoavaliação e avaliação mútua. Todas as informações necessárias deste Gabinete encontram-se no site: www.fatf-gafi.org.

[10] Entendemos ser pertinente a apresentação completa do seu, extenso, catálogo de modo que se compreenda o nível tão alargado de entidades que, hoje em dia, estão sujeitas a múltiplo deveres com vista a auxiliar a função do Estada na prevenção e repressão de condutas branqueadoras. Realçando-se que, falta neste catálogo, os serviços de notariado e as conservatórias, pois quanto a estas entidades, a sua referência é realizada em normativo autónomo, em concreto, no artigo 7º da referida lei.

São estas as entidades que resultam do seu catálogo:

1 - Estão sujeitas às disposições da presente lei, nos termos constantes do presente artigo, com exceção do disposto no capítulo XI, as seguintes entidades que exerçam atividade em território nacional:

a) Concessionários de exploração de jogo em casinos e concessionários de exploração de salas de jogo do bingo;

b) Entidades pagadoras de prémios de apostas e lotarias;

c) Entidades abrangidas pelo Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online (RJO), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/2015, de 29 de abril;

d) Entidades não previstas no artigo anterior que exerçam qualquer atividade imobiliária;

e) Auditores, contabilistas certificados e consultores fiscais, constituídos em sociedade ou em prática individual, bem como qualquer outra pessoa que se comprometa a prestar, diretamente ou por intermédio de outras pessoas com as quais tenha algum tipo de relação, ajuda material, assistência ou consultoria em matéria fiscal, como principal atividade comercial ou profissional;

f) Advogados, solicitadores, notários e outros profissionais independentes da área jurídica, constituídos em sociedade ou em prática individual;

g) Prestadores de serviços a sociedades, a outras pessoas coletivas ou a centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica;

h) Outros profissionais que intervenham em operações de alienação e aquisição de direitos sobre praticantes de atividades desportivas profissionais;

i) Operadores económicos que exerçam a atividade leiloeira ou a atividade prestamista;

j) Outras pessoas que armazenem, negoceiem ou ajam como intermediários no comércio de obras de arte, inclusivamente quando o mesmo ocorra em zonas francas, quando o pagamento dos bens transacionados ou dos serviços prestados, independentemente de ser realizado através de uma única operação ou de várias operações, seja realizado:

i) Em numerário, se o valor da transação for igual ou superior a 3000 (euro); ou

ii) Através de outro meio de pagamento, se o valor da transação for igual ou superior a 10 000 (euro);

k) Operadores económicos que exerçam as atividades de importação e exportação de diamantes em bruto;

l) Entidades autorizadas a exercer a atividade de transporte, guarda, tratamento e distribuição de fundos e valores, prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio;

vem quais as entidades que estão adstritas aos diferentes deveres. Este regime, em termo pragmáticos, vai determinar que certas entidades públicas ou mesmo

---

m) Comerciantes que transacionem bens de elevado valor unitário, nomeadamente ouro e outros metais preciosos, pedras preciosas, antiguidades, aeronaves, embarcações e veículos automóveis, quando o pagamento dos bens transacionados, independentemente de ser realizado através de uma única operação ou de várias operações, seja realizado:

i) Em numerário, se o valor da transação for igual ou superior a 3000 (euro);

ii) Através de outro meio de pagamento, se o valor da transação for igual ou superior a 10 000 (euro);

n) Outros comerciantes e prestadores de serviço que transacionem bens ou prestem serviços, quando o pagamento da transação seja realizado em numerário e o valor daquelas seja igual ou superior a 3000 (euro), independentemente de o pagamento ser realizado através de uma única operação ou de várias operações;

o) Entidades que exerçam qualquer atividade com ativos virtuais.

2 - Os profissionais abrangidos pela alínea f) do número anterior estão sujeitos às disposições da presente lei, quando intervenham ou assistam, por conta de um cliente ou noutras circunstâncias, em:

a) Operações de compra e venda de bens imóveis, estabelecimentos comerciais ou participações sociais;

b) Operações de gestão de fundos, valores mobiliários ou outros ativos pertencentes a clientes;

c) Operações de abertura e gestão de contas bancárias, de poupança ou de valores mobiliários;

d) Operações de criação, constituição, exploração ou gestão de empresas, sociedades, outras pessoas coletivas ou centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica, que envolvam:

i) A realização das contribuições e entradas de qualquer tipo para o efeito necessárias;

ii) Qualquer dos serviços referidos nas alíneas a) a f) do número seguinte;

e) Operações de alienação e aquisição de direitos sobre praticantes de atividades desportivas profissionais;

f) Outras operações financeiras ou imobiliárias, em representação ou em assistência do cliente.

3 - Os profissionais a que se refere a alínea g) do n.º 1 estão sujeitos às disposições da presente lei quando não se enquadrem nas categorias profissionais previstas nas alíneas e) e f) do mesmo número e prestem a terceiros os seguintes serviços, no exercício da sua atividade profissional:

a) Constituição de sociedades, de outras pessoas coletivas ou de centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica;

b) Fornecimento de sedes sociais, endereços comerciais, administrativos ou postais ou de outros serviços relacionados a sociedades, a outras pessoas coletivas ou a centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica;

c) Desempenho de funções de administrador, secretário, sócio ou associado de uma sociedade ou de outra pessoa coletiva, bem como execução das diligências necessárias para que outra pessoa atue das referidas formas;

d) Desempenho de funções de administrador fiduciário (trustee) de um fundo fiduciário explícito (express trust) ou de função similar num centro de interesses coletivos sem personalidade jurídica de natureza análoga, bem como execução das diligências necessárias para que outra pessoa atue das referidas formas;

e) Intervenção como acionista fiduciário por conta de outra pessoa (nominee shareholder) que não seja uma sociedade cotada num mercado regulamentado sujeita a requisitos de divulgação de informações em conformidade com o direito da União Europeia ou sujeita a normas internacionais equivalentes, bem como execução das diligências necessárias para que outra pessoa atue dessa forma;

f) Prestação de outros serviços conexos de representação, gestão e administração a sociedades, outras pessoas coletivas ou centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica.

4 - Excetuando os concessionários de exploração de jogo em casinos, o Governo, através de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos jogos, pode isentar, total ou parcialmente, da aplicação da presente lei, os serviços de jogo previstos na parte final da alínea a) e nas alíneas b) e c) do n.º 1, com base numa avaliação demonstrativa da existência de um risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo comprovadamente baixo e que assente, pelo menos, na ponderação dos seguintes aspetos específicos:

a) Natureza e, se aplicável, escala de operações dos serviços em causa;

b) Grau de vulnerabilidade das transações associadas aos serviços em causa, inclusivamente no que diz respeito aos métodos de pagamento utilizados;

privados passem a ser verdadeiros colaboradores judiciários, com funções muito semelhantes aos órgãos de polícia criminal na deteção e combate da criminalidade. Conforme refere Vitalino Canas: "(…) este regime leva mais longe do que qualquer outra área da prevenção criminal a exigência de que os cidadãos ajam como agentes dessa mesma actividade pública".[11]

De todas as entidades que constam da referida lei, as vozes doutrinais levantavam-se, principalmente, no que concerne ao advogado/solicitador quando intervêm em representação do seu cliente. Detenhamos um pouco mais de atenção a este dever no ponto seguinte do presente trabalho.

2. Os deveres dos advogados como forma de policiamento comunitário

Numa interpretação meramente literal da poderíamos concluir que a lei sujeita o advogado a estes deveres quando intervenha ou assista *por conta de um cliente* ou *noutras circunstâncias*, em certas operações descritas nos pontos i) a vi) da alínea g) do artigo 4º. O que se mantém com a nova lei no artigo 4º n.º 2, pontos a) a f). Sendo um conceito muito lato e até indeterminado, torna-se difícil aferir, efetivamente, em que circunstâncias se impõem os referidos deveres. Apesar de a lei concretizar quais são as operações, a expressão *noutras circunstâncias* é demasiada polissémica e, portanto, aglutinadora de um ilimitado número de realidades.

Assim, a questão surge com acuidade quando atua em representação do seu cliente, pois os seus deveres deontológicos podem conflituar com a obrigação de cumprimento dos deveres decorrentes da referida lei. No artigo 79º da lei 83/2017 *exonera-se* o causídico do dever de comunicação num determinado conjunto de formas de exercício da sua atividade profissional: a análise da avaliação da situação jurídica do cliente; a consulta jurídica; representação de cliente

---

c) Conclusões emergentes dos relatórios e respetivas atualizações a que se refere o n.º 4 do artigo 8.º, na parte aplicável, devendo a concessão de qualquer isenção ser precedida da indicação do modo como tais conclusões foram consideradas.

5 - As isenções concedidas ao abrigo do número anterior:

a) São notificadas pelo Governo à Comissão Europeia, conjuntamente com a avaliação de risco específica que as fundamenta;

b) São objeto de um acompanhamento regular e baseado no risco, através da adoção de medidas, a especificar na portaria referida no número anterior, que se mostrem adequadas a assegurar que tais isenções não são utilizadas abusivamente para fins de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo;

c) São objeto de imediata revogação, sempre que se verifique um agravamento do risco de branqueamento de capitais e de financiamento de terrorismo que esteve na base da concessão da isenção.

[11] Vitalino Canas, "As medidas de natureza preventiva contra o branqueamento e o financiamento do terrorismo", *Branqueamento de capitais e injusto penal. Análise dogmática e doutrina comparada luso-brasileira*, Lisboa, Editorial Juruá, 2010, p. 487.

num processo judicial; ou a respeito de um processo judicial, aconselhando-o quanto à forma da sua propositura ou de o evitar; bem como as informações que sejam obtidas antes, durante ou depois do processo.

Fora destas situações o advogado tem o dever de comunicar à Ordem dos Advogados, quando interpelado pela autoridade judiciária competente. Ao dever de comunicação acresce ainda o dever de colaboração e de abstenção.

Assim, os deveres do advogado, na lei de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, impõem-se com maior rigor quando este atua em representação do seu cliente e consistem no dever de comunicar e colaborar com a autoridade judiciária sempre que solicitado para o esse efeito. Contudo, de forma a harmonizar tais deveres com as suas obrigações deontológicas na sua relação com o cliente, esses deveres não lhe são exigíveis mesmo que atue em representação do cliente nas situações descritas no n.º 2 do artigo 35º, ficando apenas por saber exatamente o que significa a *análise da situação jurídica do cliente.*

Isabel Branco, opondo-se, veementemente, ao dever de comunicação do advogado, em qualquer circunstância, escreve o seguinte: "É inconcebível, que o advogado tenha de comunicar qualquer informação prestada pelo cliente, como lhe é imposto pela Lei 25/2008, substituindo-se aos órgãos próprios da investigação criminal."[12] Para esta autora, impor ao advogado a obrigação de comunicar à sua ordem profissional que depois comunicará às autoridades de investigação criminal, informações recebidas pelo seu cliente, no exercício da sua profissão, é uma violação do princípio da lealdade e confiança que norteia esta atividade profissional liberal. Estes princípios impõem ao advogado a obrigação de guardar segredo profissional sobre tudo aquilo que o seu cliente lhe comunicar ou conhecer através dele. Refere, inclusivamente, que o legislador em processo penal, tem em conta estes dois princípios fazendo-os prevalecer em detrimento da descoberta da verdade material, em especial o dever de escusa[13] e a impossibilidade do advogado poder ser escutado nas conversas que tem com o suspeito ou arguido[14], a não ser que também seja suspeito da prática do crime. Acrescenta ainda que: "É às autoridades policiais e judiciais que compete proceder à inves-

[12] Isabel Branco, " Medidas de combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e o dever de «comunicação» imposto aos advogados: violação do segredo profissional?", 2015, p. 18, obtido a 26 de janeiro de 2017 de, http://www.verbojuridico.net/ficheiros/forenses/advogados/isabelbranco_combatebranqueamento_violacaoseviolacaosegredoprofissional.pdf

[13] Conforme dispõe o artigo 135º do CPP. Podendo o segredo profissional do advogado ser levantado com base da prevalência do interesse preponderante. Tudo dependendo de uma criteriosa análise casuística.

[14] Conforme resulta do disposto no n.º 5 do artigo 187º do CPP. Sobre quem pode ser escutado *vide* o nosso anterior trabalho, Ana Raquel Conceição, *Escutas Telefónicas. Regime Processual Penal,* Lisboa, Quid Iuris, 2009.

tigação criminal, os advogados não podem, em hipótese alguma, transformar-se em colaboradores da polícia ou do Ministério Publico contra os seus clientes."[15] Neste sentido também escrevem João de Castro Batista e José Pedro Aguiar--Branco quando referem: "Puna-se, devidamente, o Advogado que seja cúmplice de um qualquer acto ilícito, que pratique um qualquer crime, nomeadamente no âmbito do branqueamento de capitais. Tal como aliás, hoje já acontece**. Não honra a classe não ser os cidadãos, não é um colaborador da justiça. Mas não se exija ao Advogado que seja delator**. Nunca o será. Era despir-lhe a toga e, com isso afastá-lo da função a que um sistema de justiça de um Estado de Direito obriga."[16] Também assim o defende Gonçalo Bandeira quando escreve " (…) não podemos impedir de modo constitucional que o Advogado contribua, porque incontestavelmente contribui e/ou pode contribuir, para o aprofundamento do Estado de Direito Social, democrático, livre, e verdadeiro; e, por outro lado, não pode o próprio advogado, constituir, ele mesmo, um instrumento de colocação em perigo e/ou destruição de esse mesmo Estado de Direito Social, democrático, livre e verdadeiro. Defendemos a tutela jurídico-pública dos bens jurídicos colectivos a par da tutela dos bens jurídicos colectivos, como é evidente."[17] Já numa perspetiva diferente Vitalino Canas admite que esta lei comporta contrições ao segredo profissional do advogado, mas que o exercício da advocacia se encontra salvaguardado, conforme refere: "(…) pode dizer-se que a lei interna não foi além do mínimo exigido pela Directiva no que toca à quebra do segredo profissional dos advogados. O núcleo essencial do exercício profissional da advocacia ficou salvaguardado (…)." [18]

Resta aferir se se justifica o levantamento do segredo do advogado, desde que não afete as atividades essenciais e respeitando o princípio da proporcionalidade, ou seja, só se pode levantar total ou parcialmente o segredo do advogado, quando seja estritamente necessário. Como refere Daiane Chaves: "(…) por mais que seja levantado por muitos o risco ao qual pode ser exposta a salvaguarda da relação de confiança e de lealdade entre advogado e cliente, condição do exercício da profissão de advogado e, ainda, que essas garantias podem ser consideradas garantias adequadas e efectivas com vista a proteger a integridade dessa relação, salientamos de forma incisiva que o segredo deve ser considerado no âmbito

---

[15] Isabel Branco, Ult.Ob.Cit., p. 13.

[16] Aguiar-Branco, & Batista, "Crime de Branqueamento- o papel do advogado: auxiliar da justiça ou da sequela criminal?", *Branqueamento de capitais e injusto penal. Análise dogmática e doutrina comparada luso-brasileira* , Lisboa, Editorial Juruá, p. 393.

[17] Gonçalo Bandeira, "O crime de "Branqueamento " e a criminalidade organizada no ordenamento jurídico português no contexto da união europeia: novos desenvolvimentos e novas conclusões." *Branqueamento de capitais e injusto penal. Análise dogmática e doutrina comparada luso-brasileira,* Lisboa, Editorial Juruá, 2010, p. 648.

[18] Vitalino Canas, Ult.Ob.Cit, p. 547.

jurídico que envolva as referidas partes, ou seja pré-processual ou processo jurídico em andamento, e não no caso de ser um advogado utilizado para que a consumação de um crime seja facilitada! Se algum diploma legal não intervém de maneira até a interferir nesse equívoco consciente por parte de muitos advogados, o segredo peculiar a essa profissão poderá, certamente, ser usado com intenção que consistirá no oposto ao objectivo que a justifica."[19] Explica a autora que, muitas das vezes, as consultas realizadas pelo advogado têm como intuito a obtenção de êxito nas transações financeiras. Assim sendo, não se deverá isentar tais profissionais do dever de comunicação. E, assim, em sua perspetiva e atendendo às exclusões desse dever constante da lei não existirá violação do direito a um processo equitativo porquanto se o advogado nele participar, esses deveres não se encontram em presença. E quando assim não for, quando o advogado não representa ou não está na iminência de o representar em processo judicial, nada obsta a que colabore no combate ao branqueamento de capitais.

Numa perspetiva um pouco diferente, escreve Nuno Brandão que, como a diferença entre as diferentes modalidades de dolo é muitas das vezes difícil de traçar, consistindo em elementos imprescindíveis para a demonstração da prática do crime de branqueamento de capitais, o advogado não pode ser obrigado a colaborar com base na proibição da autoincriminação. "Dada a ténue fronteira que, na realidade (…) pode separar uma actuação com dolo directo ou necessário ou com dolo eventual e, consequentemente, o cometimento ou não de um crime de branqueamento de capitais, a não colaboração com as autoridades poderá justificar-se quinda com base no princípio *nemo tenetur ipsue accusare,* pelo qual ninguém tem o dever de contribuir para a sua própria acusação."[20] Mas, mesmo que o advogado não passe pela potencial responsabilidade criminal, o referido autor repudia também as obrigações a que os advogados estão sujeitos, ainda que com a previsão da sua exoneração, aquando da prática de atos próprios de advogado, por força das relações entre advogado e cliente. "A relação de confiança entre advogados e cliente é essencial para a administração da justiça e deve, como tal, ser preservada acima da tudo. (…) aos olhos do cidadão comum, o advogado passará a ser visto como um sujeito que em determinadas circunstâncias, que ele não saberá muito bem quais, poderá assumir as vestes de delator." [21]

---

[19] Daiane Chaves, "A complexidade do papel do advogado na luta contra o branqueamento de capitais (mandamentos da directiva comunitária e a crise na relação cliente/advogado em razão do sigilo profissional)." *Branqueamento de capitais e injusto penal. Análise dogmática e doutrina comparada luso-brasileira*, Lisboa, Editorial Juruá, 2010, pp. 52-53.

[20] Nuno Brandão, *Branqueamento de capitais: o sistema comunitário de prevenção,* Coimbra, Coimbra editora, 2002, p. 97.

[21] Nuno Brandão, Ult.Ob.Cit, p. 110.

No nosso entender, consideramos que, não obstante a gravidade dos crimes que esta lei tem por função combater, a imposição de tais deveres ao advogado, principalmente o de comunicação, é uma violação da natureza da própria profissão. Concordamos, portanto, com Faria Costa, Isabel Branco, João de Castro Batista, José Pedro Aguiar-Branco, Gonçalo Bandeira e Nuno Brandão, pois esse dever de comunicação mesmo com as exceções do artigo 79º - que o exonera de alguns deveres, tendo como pressuposto comum a e existência de um mandato com atuação em juízo - da lei em análise, põe em causa o artigo 20º da CRP. [22]

Nunca a tutela jurisdicional será efetiva se o advogado, no exercício das suas funções, deixa de poder sê-lo, mesmo que essas funções não consistam numa intervenção judicial ou pré-judicial. Uma das garantias de quem procura um profissional do direito é ter a segurança que tudo o que lhe contar ou por ele souber está coberto por segredo profissional. Da mesma forma que se exige que o cliente conte tudo ao seu advogado de forma a este poder informá-lo ou patrociná-lo em conformidade. Caso essa garantia falhe, o advogado, em bom rigor, deixa de o ser. Já basta a incriminação típica do branqueamento de capitais legitimar que o advogado possa passar a ser um autor, se auxiliar dolosamente a prática de condutas branqueadoras para o inibir desse comportamento. Assim, se o advogado no exercício da sua profissão reconhece que está a ajudar a "(…) cometer o crime de forma meticulosa (…)"[23] já será o autor do crime de branqueamento de capitais não podendo, por razões óbvias, ser colaborador no seu combate. Exigir que seja delator do próprio cliente é destruir por completo a função do advogado, pois, não obstante representar agentes do crime, estes continuam a merecer e a poder-lhe exigir a sua confiança e lealdade. O dever de abstenção é algo que resulta da própria deontologia profissional e, portanto, não carece de estar regulada na lei de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Contudo, realçamos que, atendendo às exceções previstas na referida lei, as situações de obrigação de cumprimento desses deveres serão de facto escassas, mas existem. E não se diga que a função de advogado na qualidade de agente de justiça – em especial o seu segredo profissional – só existirá quando serve apenas o interesse da justiça pois a função do advogado é acima de tudo defender o seu cliente para o dissuadir de certas condutas e alertá-lo das suas consequências, prosseguindo desta forma, também, a concretização da justiça.

---

[22] Cumpre-se referir que com a lei 83/2017, de 18 de agosto, os advogados, em especial, e entidades não financeiras, em geral, têm que cumprir o dever de não divulgação das informações que estão obrigados a prestar, bem como que se encontra ou que possa vir a ser instaurado uma investigação ou inquérito criminal, pelas autoridades judiciárias, aos seus clientes. Conforme dispõe a alínea c) n.º1 do artigo 54º da lei de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

[23] Daiane Chaves, Ult.Ob.Cit, p.56.

3. As pessoas politicamente expostas

Ainda no âmbito da Lei 83/2017, de 18 de agosto, pretendemos realçar um aspeto que nos parece curioso e revelador da axiologia atual no que concerne aos agentes do crime.

Na referida lei, resultam como *suspeitos,* não no sentido técnico do termo, a referência a certas entidades, sobre as quais recai um dever de diligência reforçado. Referimo-nos às *pessoas politicamente expostas,* que, conforme resultava do n.º 6, do artigo 2º, são *pessoas singulares que desempenham, ou desempenharam até há um ano, altos cargos de natureza política ou pública, bem como os membros próximos da sua família e pessoas que reconhecidamente tenham com elas estreitas relações de natureza societária e comercial.* (PPE), conceito concretizado nas alíneas subsequentes.[24] Hoje o artigo 1º alínea cc) descreve como sendo: *as pessoas singulares que desempenham, ou desempenharam nos últimos 12 meses, em qualquer país ou jurisdição, as seguintes funções públicas proeminentes de nível*

[24] Faziam parte do seu elenco as seguintes entidades:

a) «Altos cargos de natureza política ou pública»:

i) Chefes de Estado, chefes de Governo e membros do Governo, designadamente ministros, secretários e subsecretários de Estado;

ii) Deputados ou membros de câmaras parlamentares;

iii) Membros de supremos tribunais, de tribunais constitucionais, de tribunais de contas e de outros órgãos judiciais de alto nível, cujas decisões não possam ser objecto de recurso, salvo em circunstâncias excepcionais;

iv) Membros de órgãos de administração e fiscalização de bancos centrais;

v) Chefes de missões diplomáticas e de postos consulares;

vi) Oficiais de alta patente das Forças Armadas;

vii) Membros de órgãos de administração e de fiscalização de empresas públicas e de sociedades anónimas de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, institutos públicos, fundações públicas, estabelecimentos públicos, qualquer que seja o modo da sua designação, incluindo os órgãos de gestão das empresas integrantes dos sectores empresariais regionais e locais;

viii) Membros dos órgãos executivos das Comunidades Europeias e do Banco Central Europeu;

ix) Membros de órgãos executivos de organizações de direito internacional;

b) «Membros próximos da família»:

i) O cônjuge ou unido de facto;

ii) Os pais, os filhos e os respectivos cônjuges ou unidos de facto;

c) «Pessoas com reconhecidas e estreitas relações de natureza societária ou comercial»:

i) Qualquer pessoa singular, que seja notoriamente conhecida como proprietária conjunta com o titular do alto cargo de natureza política ou pública de uma pessoa colectiva, de um centro de interesses colectivos sem personalidade jurídica ou que com ele tenha relações comerciais próximas;

ii) Qualquer pessoa singular que seja proprietária do capital social ou dos direitos de voto de uma pessoa colectiva ou do património de um centro de interesses colectivos sem personalidade jurídica, que seja notoriamente conhecido como tendo como único beneficiário efectivo o titular do alto cargo de natureza política ou pública;

superior. Conceito que também é concretizado nas alíneas subsequentes e com conteúdo muito similar.

Para estas pessoas, o anterior diploma, a Lei 25/2008, no seu artigo 12º determinava que se aplicassem medidas acrescidas de diligência desde que residam fora do território nacional. Conforme refere Vitalino Canas, a lei distingue dois tipos de pessoas politicamente expostas: as que residem em território nacional e as que residem fora do território português. "As primeiras não são objeto de nenhum dever de diligência reforçado. As segundas são." [25] Este autor denota as pessoas politicamente expostas fora do território nacional, demonstrando que, quanto a estas existe o já referido dever de diligência acrescido, mas, apesar deste dever se impor a todas as entidades, só algumas, as portadoras de meios mais sofisticados em princípio as entidades financeiras, o poderão efetivamente cumprir.

Curiosa era a diferença de tratamento consoante a sua residência seja dentro ou fora de Portugal. É certo que também depende do tipo de operações que realizem, contudo não nos parece que a residência dentro ou fora de Portugal possa ter qualquer implicação, atendendo à elevada sofisticação informacional que hoje temos. Contudo, atendendo à descrição do n.º 2 do artigo 12º da Lei 25/2008, de 05 de junho, dali resultavam três previsões que determinam sempre a existência de um dever de diligência reforçado, em nossa perspetiva com uma *ratio* comum: são situações ou circunstâncias em que a dissimulação é mais fácil de acontecer. O facto de as PPE terem residência fora do território nacional é um indício de que existe um maior risco, em abstrato, de se conseguir dissimular as transações que possam realizar. Pelo menos é essa a interpretação que podemos configurar, sem descurar o facto de que as que têm residência em território nacional já se encontram mais *vigiadas* apenas e tão só pela sua conotação ou notoriedade[26].

Hoje, com a Lei 83/2017, de 18 de agosto, tal diferença deixa de existir. Passam a existir medidas de diligência reforçada, nos termos do artigo 39º da referida lei, às pessoas politicamente expostas e titulares de cargos públicos ou políticos, bem como os seus membros próximos da família e pessoas reconhecidas como estreitamente associadas.[27] A recente lei alargou o conceito das entidades ligadas às PPE, deixando de ser importante a sua residência, passando a ser premente sim, avaliar a sua função e as suas ligações pessoais e profissionais.

---

[25] Vitalino Canas, Ult.Ob.Cit, p. 514.

[26] Basta atentarmos às diferentes leis do orçamento de Estado onde são catalogadas certas entidades profissionais como merecedoras de uma maior fiscalização vigilância atendendo à sua atividade profissional.

[27] Que podem ser os comproprietários de ambos os conceitos, os sócios ou colegas de trabalho.

No nosso entender, a preocupação legislativa vai no sentido de se encontrar, como associados às PPE, os comumente apelidados "*testas-de-ferro*", passando a aplicar-se também a estes, o regime jurídico da lei de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, com todos os seus efeitos e repercussões. Criando inclusive, um registo central do beneficiário[28], destinado a reunir informações sobres as pessoas singulares que controlam as pessoas coletivas e ainda outras pessoas que atuem em determinados negócios apenas como proprietários formais.

O que pretendemos realçar é o quadro do espírito do legislador nacional e comunitário que entende que estas pessoas merecem uma especial atenção de vigilância em comparação com o comum cidadão. São os chamados novos grupos de risco numa nova visão da criminalidade à luz da globalização na expressão de Anabela Miranda Rodrigues: "A organização social vai fazer-se, por isso, através da criação de redes (ou comunidades) de indivíduos que se identificam entre si, não importando qualquer distinção entre rede (ou comunidade) legal e criminosa. (…) Uma multiplicidade de grupos sociais constitui-se e reconstitui-se, criminosos ou não, todos funcionando da mesma maneira."[29]

Não que não concordemos com tal seleção e até nem é uma realidade nova no nosso país. Repare-se que a Lei 4/83, de 02 de abril[30], relativa ao controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos, já impõe que os titulares dos referidos cargos sejam obrigados a apresentar os seus rendimentos junto do TC, não com o exato propósito de prevenir condutas branqueadoras, mas como uma forma de maior transparência por parte de quem exercer ou é titular de um órgão de soberania.

Contudo, que não deixam de ser, por força dos meios e contactos que possuem, em abstrato, potencialmente mais aptas a efetivar condutas branqueadoras. É uma demonstração, com assento legal, de que estas pessoas possuem um risco mais elevado de corrupção e de branqueamento de capitais.

Foi a resposta dos órgãos legislativos nacional e comunitário às críticas que se colocam no que diz respeito à proteção dos políticos,[31] os quais, com esta

---

[28] Gerido e organizado pelo Instituto dos Registos e Notariado (doravante IRN).

[29] Anabela Miranda Rodrigues, *O direito penal europeu emergente,* Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p. 365.

[30] Lei com a última redação dada pela lei n.º 38/2010, de 02 de setembro.

[31] E repare-se no n.º 5 do artigo 12º: O regime previsto no número anterior deve continuar a aplicar-se a quem, tendo deixado de ter a qualidade de pessoa politicamente exposta, continue a representar um risco acrescido de branqueamento ou de financiamento do terrorismo, devido ao seu perfil ou à natureza das operações desenvolvidas."

Daqui se depreende que estas pessoas nunca deixarão de ser politicamente expostas bastando para tal que o seu perfil ou natureza das operações assim o determine. Não nos é fornecido, pelo legisla-

lei, deixaram de ser protegidos, se é que alguma vez o foram, passando antes a merecer uma especial atenção das autoridades judiciárias e órgãos de polícia criminal, pelo menos ao nível de um maior grau de alerta ou vigilância quando envolvidos em operações financeiras. Se o seu efeito for apenas este, rigorosamente ponderados os valores a proteger e a sacrificar, parece-nos não ultrapassar os postulados da nossa Lei Fundamental.

Mais uma vez se demonstra que, a teoria das três esferas, oriunda da jurisprudência alemã, que nos chegou por intermédio de Costa Andrade, é maleável em função da notoriedade ou do cargo que certas pessoas ocupam na sociedade. Escreve o referido autor: "Segundo essa construção, podem diferenciar-se: a esfera da vida íntima ou da intimidade, correspondente a um domínio inviolável e intangível da vida privada, subtraído ao conhecimento de outrem; a esfera da vida privada propriamente dita, que abrange factos que cada um partilha com um núcleo limitado de pessoas, e a esfera da vida pública ou da vida normal de relação, envolvendo factos susceptíveis de serem conhecidos por todos, que respeita à participação de cada um na vida da colectividade."[32] A esfera da vida privada será mais comprimida em função da notoriedade do seu titular, o que nos permite concluir que, quanto menor for a notoriedade pública ou política, maior é a proteção da esfera da vida privada e menor é a legitimidade da sua intervenção ou intromissão.

Parece-nos que o direito penal do agente começa a emergir de estados individuais de pessoas presumidamente perigosas. E aqui sim reside o princípio do grande perigo do direito penal do agente, aquilo a que Mariona Angli chama de inimigo moral: "Por tanto, señalar a determinados sujetos como autores de un delito por su posicionamento evoca a un Derecho Penal de autor y a una configuración del Derecho Penal del enemigo no ya como «sujeto-enemigo peligroso» sino como « sujeto-enemigo-amoral»."[33] Ou o também denominado direito penal do autor, incompatível com as conceções clássicas da dogmática penal e perigosamente frutíferas na construção do direito penal do inimigo. Seguindo a definição de Dyellber Araújo: "Enquanto para uma gama de juristas têm como delito a constituição de uma infração ou lesão a determinado bem jurídico, para outros a infração delituosa configuraria em um escárnio humano para uma languidez moral, biológica ou psicológica, não se esgotando apenas na ofensa do ato, mas sim no despertar daquilo eu é realmente o autor, ou seja, num flores-

---

dor, mecanismos para determinar as balizas destes conceitos, o que poderá perigar a legitimidade de tais medidas.

[32] Manuel da Costa Andrade, *Sobre as proibições de prova em processo penal.* Coimbra, Coimbra Editora, 2013, pp. 94-96.

[33] Angli, "Qué fue de la libertad de expresión y la diidencia política en la apología del terrorismo? En busca de su bien jurídico protegido", *Estado de derecho y derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo,* Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2011, p.177.

cimento das mais tenebrosas características e que, para tanto, o conjunto destes caracteres denomina-se de *Direito Penal do Autor.*"[34]

Devemos sempre resistir a estas construções, o direito penal e processual penal, melhor, a ciência global do direito penal não pode assentar na perseguição dos agentes, mas sempre nos factos que estes agentes praticam. Por mais desesperada que seja a voz comunitária que implore pela perseguição de certas pessoas, o principal instrumento punitivo do estado tem sempre de assentar nos factos ou condutas e não no tipo de pessoas que os praticam. Os agentes, ou certo tipo de pessoas, não podem ser a "peste negra da atualidade."[35]

Conclusão

As medidas cautelares e de polícia correspondem à prática de certas condutas pelos órgãos de polícia criminal que por comportarem, na maioria dos casos, a limitação das liberdades dos direitos e das garantias, possuem caracter excecional, por estarem desacompanhadas da autorização judicial ou judiciária. A sua admissibilidade assenta, no nosso entender, em dois pressupostos essenciais: a qualidade do agente que as utiliza e o seu caracter preventivo. O que a lei 83/2017, de 18 de agosto nos demonstra é o alargamento da prática de medidas, que são objetivamente medidas cautelares e de polícia, a entidades que não são autoridade e não exercem essa função, em prol da prevenção e combate do branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

Tal alargamento impõe-se, quanto a nós, não apenas pelas condutas que se pretendem evitar e perseguir, mas também, por força da qualidade das funções de certas pessoas. Assim, e apesar de haver um maior indício ou suspeição sobre certo tipo de pessoas, e até legítimo um maior dever de vigilância sobre elas, são os factos por si praticados, e apenas estes, que devem merecer a atenção das instâncias formais de controlo.

Bibliografia

Aguiar-Branco, & Batista, "Crime de Branqueamento- o papel do advogado: auxiliar da justiça ou da sequela criminal?", *Branqueamento de capitais e injusto penal. Análise dogmática e doutrina comparada luso-brasileira* , Lisboa, Editorial Juruá, 2010.

Anabela Miranda Rodrigues, *O direito penal europeu emergente,* Coimbra, Coimbra Editora, 2008.

[34] Dyellber Araújo, "Institutos penais de emergência - "Novas" fórmulas para velhos dilemas -: Uma análise dos novos estudos de política criminal voltada aos indesejados pela sociedade", *Direito Penal hoje: Novos desafios e novas respostas,* Coimbra, Coimbra editora, 2009, p. 156.

[35] Dyellber Araújo, Ul.Ob.Cit. p. 177.

Angli, "Qué fue de la libertad de expresión y la diidencia política en la apología del terrorismo? En busca de su bien jurídico protegido", *Estado de derecho y derechos fundamentales en la lucha contra el terrorismo,* Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2011.

Daiane Chaves, "A complexidade do papel do advogado na luta contra o branqueamento de capitais (mandamentos da directiva comunitária e a crise na relação cliente/advogado em razão do sigilo profissional)." *Branqueamento de capitais e injusto penal. Análise dogmática e doutrina comparada luso-brasileira*, Lisboa, Editorial Juruá, 2010.

Dyellber Araújo, "Institutos penais de emergência - "Novas" fórmulas para velhos dilemas -: Uma análise dos novos estudos de política criminal voltada aos indesejados pela sociedade", *Direito Penal hoje: Novos desafios e novas respostas,* Coimbra, Coimbra editora, 2009.

Gonçalo Bandeira, "O crime de "Branqueamento " e a criminalidade organizada no ordenamento jurídico português no contexto da união europeia: novos desenvolvimentos e novas conclusões." *Branqueamento de capitais e injusto penal. Análise dogmática e doutrina comparada luso-brasileira,* Lisboa, Editorial Juruá, 2010.

Isabel Branco, " Medidas de combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e o dever de «comunicação» imposto aos advogados: violação do segredo profissional?", 2015, p. 18, obtido a 26 de janeiro de 2017 de, http://www.verbojuridico.net/ficheiros/forenses/advogados/isabelbranco_combatebranqueamento_violacaosevio-lacaosegredoprofissional.pdf

Manuel da Costa Andrade, *Sobre as proibições de prova em processo penal.* Coimbra, Coimbra Editora, 2013.

Nuno Brandão, *Branqueamento de capitais: o sistema comunitário de prevenção,* Coimbra, Coimbra editora, 2002.

Vitalino Canas, "As medidas de natureza preventiva contra o branqueamento e o financiamento do terrorismo", *Branqueamento de capitais e injusto penal. Análise dogmática e doutrina comparada luso-brasileira*, Lisboa, Editorial Juruá, 2010.







Título	**Prevenção, Policiamento e Segurança - Implicações nos Direitos Humanos**
Edição	**Escola de Direito da Universidade do Minho** **Centro de Investigação em Justiça e Governação - JusCrim (Justiça Criminal e Criminologia)**
Comissão Organizadora	**Mário Ferreira Monte, Flávia Noversa Loureiro, Pedro Jacob Morais**
Data	**Outubro 2022**