
POLÍTICA DE SEGURANÇA INTERNA

Manuel Pereira

POLÍTICA DE SEGURANÇA INTERNA (*)

I — INTRODUÇÃO

A «segurança interna», é tradicionalmente considerada, a par de segurança externa e da protecção civil, como uma das funções essenciais do Estado.

Directamente relacionadas com a sua própria existência e sobrevivência, constituem, também, condições indispensáveis à protecção, bem estar e desenvolvimento da comunidade nacional, assumindo, no contexto global do artigo 272.º da Constituição, um sentido marcadamente ligado à ideia de garantia do cumprimento das leis em geral e do respeito pelos direitos dos cidadãos, em tudo o que concerne à vida interna da colectividade.

Conjugando o citado artigo 272.º, que encerra o conceito constitucional de «segurança interna», com o artigo 273.º da Lei Fundamental, que fornece o entendimento constitucional de «segurança externa», apreende-se facilmente a vontade inequívoca do legislador constitucional de separar as duas funções clássicas do Estado, ao definir princípios e objectivos prioritários para cada uma das correspondentes actividades e ao determinar que a primeira compete exclusivamente às forças e serviços de segurança, enquanto a segunda cabe predominantemente às forças armadas, umas e outras integradas em sistemas orgânicos próprios, autónomos e reportados a centros de decisão diferentes.

Os princípios e orientações constitucionais sobre esta matéria, clarificados e consolidados em resultado da revisão da Constituição operada em 1982, foram desenvolvidos ao longo destes últimos dez anos, e encontraram

(*) Comunicação proferida aos Cursos de Defesa Nacional de Lisboa e do Porto em 19 de Maio de 1990.

expressão concreta em diplomas legais que podem considerar-se como pilares essenciais da organização da defesa do Estado e da comunidade nacional:

Cumpra destacar, em primeiro lugar, a Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro — «Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas».

Fundamentada nos artigos 273.º a 276.º da Constituição, que explicitou o conceito de defesa nacional e os objectivos permanentes a prosseguir neste domínio, estabeleceu o sistema específico que lhe serve de suporte, definiu a missão institucional das Forças Armadas, a sua composição, organização e enquadramento no aparelho do Estado, e esclareceu o seu papel insubstituível na defesa militar da República que consubstancia a execução da componente militar da defesa nacional.

Em segundo lugar, importa referir a Lei n.º 30/84, de 5 de Setembro — «Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa» —, que instituiu os órgãos e serviços especialmente incumbidos da produção das informações necessárias à «segurança externa», à «segurança militar» e à «segurança interna», autonomizando e especializando as três áreas de actuação, em conformidade com os princípios constitucionais anteriormente referidos, sem prejuízo, naturalmente, da unidade na definição, ao mais alto nível, da política governamental no sector e da coordenação, ao nível técnico adequado, da actuação operacional das diversas estruturas incumbidas da sua execução.

Em terceiro lugar, não poderá deixar de mencionar-se a Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro, que definiu o «Regime Jurídico do Estado de Sítio e do Estado de Emergência».

Aplicável em situações de agressão efectiva ou eminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional e de catástrofe ou calamidade pública, esclareceu, de harmonia com os princípios constitucionais consagrados no artigo 19.º, o papel específico que caberá desempenhar às forças armadas e às forças de segurança, no caso de ser declarado qualquer daqueles estados de excepção. De notar que outro estado de excepção, o estado de guerra, está previsto nos artigos 61.º a 66.º da Lei de Defesa Nacional.

Em quarto lugar, cabe destacar a Lei n.º 20/87, de 12 de Junho — «Lei de Segurança Interna».

Para além de defenir o âmbito e os objectivos permanentes desta função essencial do Estado, correspondeu à preocupação fundamental de insti-

tuir um verdadeiro «sistema de segurança interna», integrado por órgãos especialmente incumbidos de dirigir, conduzir e coordenar o exercício de tal actividade e por estruturas operacionais que, embora dotadas de atribuições próprias, de autonomia orgânica e de especificidade estatutária, devem subordinar a sua actuação a princípios e orientações claramente definidos, por forma a contribuirem para se alcançar uma finalidade comum — a segurança interna do Estado e da comunidade nacional que lhe serve de suporte.

Por último, é oportuno revelar que, para completar o enquadramento jurídico do exercício das funções essenciais do Estado, já joi elaborada, no Ministério da Administração Interna, e encontra-se na fase de apreciação pelo Governo, a «Proposta de Lei de Bases de Protecção Civil», que definirá os princípios fundamentais orientadores da actvidade, os objectivos permanentes a prosseguir e o sistema que servirá de suporte à actuação dos organismos especializados.

Tem por objectivos essenciais prevenir a ocorrência de riscos colectivos resultantes de acidentes graves, catástrofes ou calamidades e minimizar os efeitos devastadores de tais acontecimentos, quando ocorrerem, socorrendo e assistindo as pessoas em perigo, recuperando os equipamentos danificados e reabilitando as zonas atingidas.

II — ENQUADRAMENTO JURIDICO DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

A justificação jurídico-política da Lei de Segurança Interna decorre directamente de princípios e preceitos consagrados na Constituição da República, nomeadamente no seu artigo 3.º, que estabelece que o Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática, do artigo 9.º, que inclui no âmbito das tarefas prioritárias do Estado a obrigação de garantir o normal exercício dos direitos e liberdades dos cidadãos, e do artigo 272.º, que consagra como função essencial do Estado, que a exerce através das forças e serviços de segurança, a defesa da legalidade democrática, a garantia da segurança interna e o respeito pelos direitos dos cidadãos.

Com base nos princípios constitucionais atrás referidos, o artigo 1.º da Lei n.º 20/87 definiu a «segurança interna» como a actividade desenvolvida pelo Estado com os seguintes objectivos permanentes:

- garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas;
- proteger as pessoas e os bens públicos e privados;
- prevenir todas as formas de criminalidade;
- assegurar o normal funcionamento das instituições;
- salvaguardar o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos;
- garantir o cumprimento das leis em geral.

Em suma, a actividade de segurança interna visa proteger a vida e a integridade física das pessoas, assegurar a paz pública e defender a ordem democrática, que são condições indispensáveis à própria vida da comunidade, ao seu desenvolvimento, à normal convivência dos cidadãos e ao progresso da sociedade.

Tratando-se, como se trata, de uma actividade que pode contender com a vida pessoal dos cidadãos, já que a mesma se consubstancia, muitas vezes, no estabelecimento de condicionamentos, restrições ou limitações à liberdade de actuação de cada um, em nome e por causa da convivência colectiva e da coexistência pacífica de todos, a lei de segurança interna estabelece princípios, fixa limites e tipifica as medidas que constituem balizas a respeitar, com todo o rigor, pelos agentes das forças e serviços de segurança.

Para além disso, que seria lógico esperar de qualquer lei de enquadramento da actividade de segurança interna em qualquer Estado de direito democrático, é importante reconhecer que a Lei n.º 20/87, surgiu para fazer face, com eficácia, à gravidade dos perigos e ameaças representados por novas formas de expressão da criminalidade e, sobretudo, para responder à particularidade de o nosso País não dispor de uma doutrina actualizada sobre a matéria nem de órgãos institucionalizados, especialmente encarregados de estabelecer e implementar mecanismos adequados de cooperação entre as diversas forças e serviços que exercem funções de segurança interna.

Convém, por isso, realçar alguns aspectos, extremamente importantes, que constituem a filosofia subjacente do diploma, ou seja, as grandes linhas de orientação que o informaram:

Autonomização das matérias respeitantes à «segurança interna», face às matérias respeitantes à «protecção civil» propriamente dita, por um lado, e às matérias especificamente concernentes à «segurança externa» e à «segurança militar», por outro (artigos 1.º a 3.º);

Consagração dos princípios da coordenação técnica, e da cooperação operacional das forças e serviços de segurança, bem como da articulação do seu funcionamento no terreno, face à possibilidade de fusão institucional de alguns daqueles ou da sua colocação sob a mesma dependência orgânica (artigo 6.º);

Prevalência dos princípios e das normas da Lei de Segurança Interna sobre os princípios e as normas das leis estatutárias das forças e serviços de segurança que, no entanto, mantêm o respectivo enquadramento orgânico, a especificidade institucional e a especialização funcional (artigos 6.º, n.º 2, e 14.º).

A autonomia, unidade e funcionalidade do «sistema de segurança interna», instituído pela Lei n.º 20/87, é assegurada em todos os domínios e em todos os níveis do enquadramento, definição, condução, direcção e execução da política de segurança interna que abrange os princípios, as orientações e as medidas tendentes à prossecução das finalidades e interesses assinalados por lei a esta actividade do Estado.

Assim:

A «Assembleia da República» contribui, pelo exercício da sua competência política, legislativa e financeira para enquadrar a política de segurança interna e para fiscalizar a sua execução (artigo 7.º);

A condução da política de segurança interna é da exclusiva competência do «Governo», que a exerce pelo «Conselho de Ministros», nomeadamente, definindo as linhas gerais da sua execução, programando e assegurando os meios necessários e aprovando os planos de coordenação e cooperação das forças e serviços de segurança (artigo 8.º);

A direcção da política de segurança interna é da responsabilidade do «Primeiro-Ministro», que coordena, orienta e dirige a acção dos membros do Governo em assuntos relacionados com a segurança interna.

Dispõe, para esse efeito, de um órgão de auscultação e consulta — o «Conselho Superior de Segurança Interna» — no qual têm assento todos os membros do Governo que tenham na sua dependência forças e serviços de segurança, bem como os seus dirigentes máximos. Dispõe ainda de um órgão especializado de assessoria para a coordenação técnica e operacional daquelas estruturas — o «Gabinete Coordenador de Segurança (artigo 9.º);

A direcção da política de segurança compete, também, ao «Ministro da Administração Interna», por ser a única entidade em quem o Primeiro-Ministro pode delegar as suas competências, nomeadamente, quanto ao Conselho Superior de Segurança e ao Gabinete Coordenador de Segurança, e quanto à direcção da actividade interministerial tendente à adopção de providências adequadas no caso de grave ameaça à segurança interna (artigos 9.º e 12.º);

A execução da política de segurança interna cabe às forças e serviços de segurança de acordo com a suas competências específicas e as suas especializações funcionais, mas sem prejuízo da cooperação recíproca, do auxílio mútuo, do empenhamento concertado e mesmo da actuação conjunta, sempre que necessário, na prossecução dos objectivos e interesses comuns (artigos 6.º, 12.º, 13.º e 14.º).

De realçar, em especial, a criação de uma «autoridade nacional para a coordenação» das acções, medidas e iniciativas a adoptar no âmbito da actividade de segurança interna, que é o Primeiro-Ministro ou, por delegação deste, o Ministro da Administração Interna (artigos 9.º, n.º 1, alíneas *a*) e *d*), 2 e 3, e 13.º).

De destacar, também, a criação do «Gabinete Coordenador de Segurança», como órgão de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional das forças e serviços de segurança que funciona na directa dependência da autoridade nacional anteriormente referida e integra todos os dirigentes máximos dos organismos e serviços que compõem o sistema (GNR, GF, PSP, PJ, SEF, PAM e SIS).

III — ACTIVIDADE DE SEGURANÇA INTERNA

A interdisciplinaridade material dos fins prosseguidos pela actividade de segurança interna e a diversidade institucional dos organismos e serviços

que a protagonizam revelam, à evidência, que a eficácia máxima no funcionamento do sistema e a optimização no emprego dos meios disponíveis só poderiam ser alcançadas por duas vias: ou através da concentração e eventual fusão das forças e serviços de segurança, submetendo-as a um comando ou direcção única; ou através da subordinação daqueles organismos a princípios de actuação claramente baseados na cooperação recíproca e a mecanismos institucionalizados de coordenação, mantendo-se a especificidade estatutária, orgânica e institucional de cada um, bem como a respectiva especialização funcional.

A opção política por esta segunda via foi claramente assumida quer pela Assembleia da República, ao aprovar a Lei de Segurança Interna, quer pelo Governo que desencadeou a iniciativa legislativa que deu origem àquele diploma. Trata-se, por conseguinte, de matéria consensual, ao mais alto nível da decisão política.

Perante a diversidade institucional, o enquadramento orgânico próprio e a natureza complementar das funções atribuídas às forças e serviços de segurança que integram o sistema assume carácter essencial à prossecução dos objectivos comuns a desempenhar pela autoridade nacional responsável pela direcção e coordenação do funcionamento daqueles organismos.

Neste contexto, importa realçar as relevantes funções atribuídas ao «Gabinete Coordenador de Segurança», criado, como órgão de assessoria especializado em matéria de coordenação técnica e operacional da actividade das forças e serviços de segurança, para funcionar na directa dependência do Primeiro-Ministro ou, por delegação deste, sempre concretizada nos sucessivos Governos, do Ministro da Administração Interna, e do qual fazem parte os dirigentes máximos daqueles organismos.

O «Gabinete Coordenador de Segurança» assiste, de modo regular e permanente, às entidades governamentais responsáveis pela direcção da política de segurança interna.

Funciona, assim, como órgão dinamizador e polarizador do sistema, especialmente vocacionado para estudar e aperfeiçoar esquemas de cooperação recíproca entre as forças e serviços de segurança; para prevenir conflitos positivos ou negativos de competência; para desenvolver e tipificar situações de empenhamento combinado e actuação conjunta de efectivos dos diferentes organismos; em suma, para constituir e difundir uma nova mentalidade no relacionamento das instituições de segurança do Estado cada

vez mais condizente com a filosofia subjacente à Lei n.º 20/87 e mais adequada à prossecução das finalidades essenciais da segurança interna.

A actividade de segurança interna, que é exercida pelas forças e serviços de segurança nos termos da Constituição da República, da Lei n.º 20/87, da legislação penal e processual penal e das respectivas leis estatutárias, desenvolve-se nos seguintes domínios fundamentais:

- Informações;
- Prevenção de todas as formas de criminalidade;
- Manutenção ou reposição da ordem e tranquilidade pública;
- Investigação criminal.

A actividade das «informações de segurança interna» compreende o conjunto de acções a desenvolver com o objectivo específico de proceder, de forma sistemática, à pesquisa, centralização, análise, exploração e processamento de dados, notícias e demais elementos com vista à produção e difusão, pelas entidades competentes, das informações destinadas a garantir a segurança interna e a prevenir a criminalidade violenta ou organizada, designadamente a sabotagem, a espionagem, a subversão, o terrorismo ou quaisquer actos susceptíveis de destruir ou alterar o Estado de Direito constitucionalmente estabelecido.

O organismo legalmente incumbido e especialmente vocacionado para actuar no domínio específico das informações é o «Serviço de Informações de Segurança — SIS», que exerce a sua actividade institucional em estreita cooperação com as forças e serviços policiais.

Por isso, é dever destes transmitir-lhe, com oportunidade, notícias, comunicações e outros elementos de informação com interesse para a análise globalizante das informações de segurança.

De igual modo deve comunicar àqueles serviços, de forma adequada, os factos configuráveis como ilícitos criminais e os elementos com interesse para a prevenção ou repressão da criminalidade e para a manutenção ou reposição da ordem pública (artigos 1.º, n.º 1, 5.º, n.º 1 e 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 225/85 e artigos 1.º e 21.º, da Lei n.º 30/84).

É óbvio que o figurino institucional e as características organizacionais atribuídas por lei ao SIS assentaram no pressuposto de que era possível e

indispensável estabelecer uma estreita cooperação entre este serviço e as forças e serviços policiais, por forma a que estes canalizem para aquele o manancial quase inesgotável de notícias que, depois de analisadas e correctamente interpretadas, poderão ajudar a esclarecer factos, acontecimentos e fenómenos importantes na vida da comunidade (cfr. artigos 7.º, n.º 2, 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 225/85).

A actividade policial de «prevenção da criminalidade» compreende o conjunto de acções a desenvolver pelas forças e serviços de segurança com vista a evitar a ocorrência de factos atentórios contra a vida e a integridade física das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, mediante a utilização de meios dissuasores adequados a inibir ou a intimidar os potenciais delinquentes, meios esses que se traduzem, no essencial, na presença física dos agentes policiais no terreno, na vigilância de certos locais considerados mais sensíveis, no controlo de indivíduos tidos como delinquentes habituais e no acompanhamento de certos tipos de actividade.

Todas as forças e serviços de segurança com funções policiais actuam no domínio da prevenção da criminalidade, podendo mesmo afirmar-se, sem qualquer exagero, que esta é a missão, por excelência, das polícias, pois continua perfeitamente actual a máxima de que «mais vale prevenir do que reprimir».

Isto não significa que a lei, tendo em conta a vocação institucional e a especialização funcional das forças e serviços policiais, não preveja áreas específicas de actuação para alguns daqueles organismos. É o que acontece, por exemplo, com a Guarda Fiscal, em relação a infracções aduaneiras, com a Polícia Judiciária, em relação a formas de criminalidade organizada e/ou violenta, com a Polícia de Segurança Pública, em relação à criminalidade ligada à detenção e uso de armas, munições e explosivos, com a Guarda Nacional Republicana, em relação a infracções rodoviárias, com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras em relação a infracções à legislação de estrangeiros, ou com a polícia marítima em relação a infracções à legislação sobre navegação marítima.

Justamente por isso, a actividade policial de prevenção geral da criminalidade é o domínio em que, de forma mais flagrante, se revela a necessidade imperiosa de planificação, de coordenação e de cooperação entre todos os

organismos e serviços intervenientes, a concretizar através de estudos, planos, propostas e iniciativas a desenvolver no âmbito do Gabinete Coordenador de Segurança (artigo 13.º da Lei n.º 20/87).

A actividade de «manutenção ou reposição da ordem e tranquilidade públicas» compreende, em geral, as acções preventivas e repressivas a desenvolver pelas forças de segurança armadas e uniformizadas com vista a criar ou restabelecer as condições externas indispensáveis à observância das leis e regulamentos da Administração, ao normal funcionamento das instituições e ao regular exercício dos direitos, liberdades e garantias dos indivíduos.

Esta actividade, que foi o primeiro objectivo da polícia uniformizada, exprime-se, fundamentalmente, pela presença, na via pública, do guardião da paz, do representante vivo da lei, sempre pronto a ajudar, a informar e a mediar conflitos, mas também a agir como braço secular da mesma lei.

Exprime-se, também, pela sua intervenção na circulação do tráfego, pelo controlo das reuniões, manifestações, comícios e desfiles, pela especial protecção concedida a altas entidades ou a simples cidadãos sujeitos a situações de ameaça relevante, pela defesa de certos locais e instalações particularmente sensíveis e, ainda, pela prestação de socorro de emergência e pelo auxílio em situações de acidente, catástrofe ou calamidade.

É o domínio de actuação privilegiado da GNR e da PSP que, de acordo com a repartição legal de competências territoriais — cabendo à primeira actuar nas zonas rurais e à segunda nas zonas urbanas — o têm quase exclusivamente a seu cargo.

A coordenação e cooperação destas duas forças de segurança torna-se mais fácil, devido ao número dos intervenientes directos, mas poderá ser intensificada e melhorada através do Gabinete Coordenador de Segurança e não dispensa a colaboração das demais forças e serviços em aspectos pontuais.

A actividade de «investigação criminal» compreende o conjunto de acções tendentes a descobrir, recolher, examinar, interpretar, conservar e formalizar no inquérito que constitui a primeira fase do processo criminal, as provas de factos concretos penalmente relevantes.

Compreende ainda a análise das circunstâncias envolventes e as diligências destinadas a identificar, localizar e deter, nos casos legalmente per-

mitidos, os responsáveis por tais factos, bem como a determinar o respectivo grau de responsabilidade, tudo com vista à organização do processo criminal que há-de ser submetido à apreciação das autoridades judiciais (Ministério Público e Juiz).

Neste campo actuam os designados órgãos de polícia criminal, sendo considerados como tal, no caso concreto, todas as forças e serviços de segurança mencionados no artigo 14.º da Lei n.º 20/87, com excepção do SIS que, como se sabe, não é um organismo policial nem pode exercer poderes, praticar actos ou desenvolver actividades do âmbito ou competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais (artigo 4.º da Lei n.º 30/84).

A lei atribui, neste domínio específico, papel fundamental à Polícia Judiciária, presumindo deferida a este órgão de polícia criminal competências exclusivas, para a investigação e para a coadjuvação das autoridades judiciais, relativamente às formas mais graves de expressão da criminalidade, nomeadamente da criminalidade organizada e/ou violenta.

Porém, outros organismos detêm competências investigatórias exclusivas em certas matérias: é o caso, por exemplo, da GF, em relação às infracções fiscais aduaneiras, ou do SEF, em relação às infracções à legislação sobre a entrada, permanência e residência de estrangeiros em território nacional.

A actividade investigatória é, no essencial, regulada pela legislação processual penal e deve ser desenvolvida de harmonia com as normas de competência previstas nos estatutos próprios das forças e serviços de segurança.

A entidade que tiver competência para assumir a realização do inquérito tem direito à cooperação das demais, devendo ter-se em consideração que mais importante do que tomar conta das ocorrências e, eventualmente, deter os delinquentes, é carrear para o processo todas as provas relevantes para a sujeição daqueles à administração da justiça penal.

A cooperação das forças e serviços de segurança em matéria de investigação criminal, que é indispensável à eficácia da luta contra todas as formas de expressão da criminalidade, exige dos agentes policiais uma especial sensibilidade e rigor nos processos de actuação e coloca aquelas entidades em contacto permanente com as autoridades judiciais, às quais devem coadjuvar nos termos da Constituição e da lei, assim se materializando a interacção entre duas das mais relevantes funções do Estado — a de segurança interna e a de administração da justiça.

O exposto demonstra, claramente, que a actividade de segurança interna é, por natureza, interdisciplinar e plurissectorial e que o sistema que a protagoniza é integrado por organismos e serviços caracterizados pela diversidade institucional, especialização funcional e enquadramento orgânico próprio no aparelho do Estado.

Donde decorre, com toda a evidência, a natureza complementar da actividade desempenhada por cada uma das forças e serviços de segurança e a manifesta interdependência funcional de todas as instituições de segurança do Estado.

O que, obviamente, justifica a importância conferida pela Lei n.º 20/87 aos princípios da coordenação e cooperação institucional das forças e serviços de segurança, bem como aos mecanismos de articulação operacional do funcionamento destes organismos, cuja efectiva concretização compete ao Primeiro-Ministro e ao Ministro da Administração Interna, assistidos pelo Conselho Superior de Segurança Interna e pelo Gabinete Coordenador de Segurança.

IV — FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA

Para prosseguir os fins e interesses inerentes à função de segurança interna, o Estado dispõe, nos termos da Lei n.º 20/87, de forças de segurança — Guarda Fiscal, Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública e Polícia de Autoridade Marítima — e serviços de segurança — Polícia Judiciária, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Serviço de Informações de Segurança — que integram o sistema previsto naquele diploma.

As forças de segurança são organismos policiais armados e uniformizados, integrados por pessoal com estatuto militar (GF e GNR) ou militarizado (PSP e PAM), com estrutura organizativa caracterizada pela obediência à hierarquia de comando em todos os níveis.

Os serviços de segurança são organismos públicos, integrados por agentes com estatuto análogo ao de pessoal da Administração Pública, hierarquicamente estruturados e institucionalmente vocacionados para o desempenho de atribuições específicas de natureza policial (PJ e SEF) ou no domínio das informações (SIS).

A «Guarda Fiscal», cuja criação remonta a 1885, é uma força de segurança constituída por militares, estruturada como corpo especial de tropas, organicamente dependente do Ministro das Finanças (cfr. o Decreto-Lei n.º 373/85, de 20 de Setembro).

Possui um efectivo de cerca de 8000 elementos, distribuídos por Comando-Geral, 4 batalhões, 21 companhias, 4 companhias independentes, 80 secções e mais de 400 postos, cobrindo o respectivo dispositivo todo o território do continente e das regiões autónomas.

Tem como atribuições policiais específicas a prevenção e repressão das infracções fiscais aduaneiras e o controlo da passagem de pessoas e bens nas fronteiras, para além da cooperação inerente à sua integração no sistema de segurança interna e da coadjuvação das autoridades judiciais, decorrente da sua qualificação como órgão de polícia criminal.

A «Guarda Nacional Republicana», criada em 1911, é uma força de segurança constituída por militares, estruturada como corpo especial de tropas, organicamente dependente do Ministro da Administração Interna (cfr. Decreto-Lei n.º 333/83, de 14 de Julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 39/90, de 3 de Fevereiro).

Possui um efectivo de cerca de 15 000 elementos, distribuídos por Comando-Geral, 1 Regimento de Cavalaria, 5 Batalhões, 21 companhias, 71 secções e perto de 500 postos, cobrindo o respectivo dispositivo todo o território continental, com predominância nas zonas rurais.

Tem atribuições policiais de carácter geral nos domínios da manutenção da ordem e tranquilidade públicas, da prevenção da criminalidade, da defesa da legalidade e da protecção e socorro das pessoas, cabendo-lhe, cumulativamente, importantes funções no domínio da coadjuvação das autoridades judiciais, decorrente da sua qualificação como órgão de polícia criminal, e no âmbito da prestação de honras do Estado.

A «Polícia de Segurança Pública», criada em 1927, é uma força de segurança armada e uniformizada, constituída essencialmente por pessoal com estatuto militarizado, obedecendo à hierarquia de comando em todos os níveis da estrutura, organicamente dependente do Ministro da Administração Interna (cfr. Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de Maio).

Possui um efectivo de cerca de 18 000 elementos distribuídos por Comando-Geral, 2 comandos regionais, 22 comandos distritais, 16 divisões,

12 secções, 133 esquadras e 102 postos, cobrindo o respectivo dispositivo as zonas urbanas do território do continente e das regiões autónomas.

Dispõe, ainda, de duas unidades especiais, de reserva — o Corpo de Intervenção e o Grupo de Operações Especiais — preparadas e destinadas a fazer face a situações de grave ameaça à ordem pública e a actos de alta violência desencadeados por grupos organizados e/ou armados.

Tem atribuições policiais de carácter geral nos domínios da manutenção da ordem e tranquilidade públicas, da prevenção da criminalidade, da defesa da legalidade e da protecção e socorro das pessoas, cabendo-lhe, cumulativamente, importantes funções no domínio da coadjuvação das autoridades judiciárias, decorrente da sua qualificação como órgão de polícia criminal, e no âmbito da especial protecção devida a altas entidades nacionais, ou estrangeiras por ocasião de visitas de Estado.

A «Polícia Marítima», cuja criação remonta a 1892, é uma força de segurança armada e uniformizada, constituída por pessoal com estatuto militarizado, organizada na dependência das capitánias dos portos que, por sua vez, dependem do Estado-Maior da Armada (cfr. Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de Julho e o Decreto-Lei n.º 191/84, de 8 de Junho).

Possui um efectivo relativamente pequeno, que não ultrapassa o meio milhar de elementos, distribuídos pelas capitánias dos portos.

Tem atribuições policiais específicas, restritas à vigilância e socorro nas áreas de jurisdição marítima, à prevenção de infracções à legislação sobre as actividades portuárias e à segurança dos estabelecimentos da Marinha, cabendo-lhe, cumulativamente, funções de cooperação e colaboração com as demais forças e serviços de segurança, decorrentes da sua integração no sistema de segurança interna.

A «Polícia Judiciária», criada em 1945, é um organismo de polícia criminal e um serviço de segurança constituído por pessoal especializado na prevenção e na investigação da criminalidade, organizado na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado pelo Ministério Público (cfr. o Decreto-Lei n.º 458/82, de 24 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 387-H/87, de 30 de Dezembro).

Possui um efectivo de cerca de 2000 elementos, incluindo pessoal auxiliar de investigação criminal e de apoio administrativo, distribuídos por

Directoria-Geral, 4 direcções centrais, 3 directorias regionais, 9 inspecções e 3 subinspecções, cobrindo o respectivo dispositivo todo o território do continente e das regiões autónomas.

Tem vastas atribuições policiais, em alguns casos exclusivas, nos domínios da prevenção especial da criminalidade, da investigação criminal e da coadjuvação das autoridades judiciais, cabendo-lhe, cumulativamente, importantes funções de cooperação e colaboração com as demais forças e serviços de segurança, decorrentes da sua integração no sistema de segurança interna.

O «Serviço de Estrangeiros e Fronteiras», criado em 1976, é um organismo de polícia de imigração, constituído por pessoal especializado no controlo da entrada, permanência, residência e actividades de estrangeiros em território nacional, organizado na dependência do Ministro da Administração Interna (cfr. Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de Dezembro).

Possui um efectivo da ordem dos 600 elementos, distribuídos pelos Serviços Centrais e Serviços Regionais, integrados por 5 gabinetes, 14 delegações e 7 subdelegações, cobrindo o respectivo dispositivo todo o território do continente e das regiões autónomas.

Tem atribuições policiais específicas e exclusivas nos domínios da vigilância e controlo da entrada, permanência, residência e actividades dos estrangeiros em território nacional.

Compete-lhe ainda a organização dos processos de expulsão e a execução das decisões judiciais que decretem essa medida, bem como a instrução de processos de pedido de asilo político, cabendo-lhe, cumulativamente, responsabilidades no âmbito da cooperação com as demais forças e serviços de segurança, em virtude da sua integração no sistema de segurança interna.

O «Serviço de Informações de Segurança», criado em 1985, é um organismo especializado na pesquisa, análise e produção de informações com interesse para a segurança interna, organizado na dependência do Ministro da Administração Interna (cfr. Decreto-Lei n.º 225/85, de 4 de Julho).

Possui um pequeno efectivo de cerca de duas centenas de elementos, distribuídos pelos serviços centrais e por três delegações regionais.

Ao contrário das demais forças e serviços de segurança não pode exercer poderes, praticar actos ou desenvolver actividades do âmbito ou da competência dos organismos policiais, sendo-lhe expressamente vedado instruir processos penais ou proceder à detenção de pessoas.

Exerce as suas atribuições específicas em todo o território nacional, sendo-lhe devida colaboração por parte das forças e serviços policiais anteriormente mencionados, que estão legalmente obrigados a comunicar-lhe, pontualmente, as notícias, dados e demais elementos de que tenham conhecimento, directa ou indirectamente relacionados com actividades de subversão, sabotagem, terrorismo, espionagem ou quaisquer actos que possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido.

As breves referências feitas à diversidade das instituições que integram o sistema de segurança interna do Estado, no que concerne à estrutura organizativa, ao enquadramento orgânico e à especialização funcional, revelam, com suficiente clareza, a natureza complementar da actuação de cada uma e a interdependência de todas, no contexto global da actividade que protagonizam.

Donde decorre que a funcionalidade do sistema em que tais instituições se integram, exigida pela adequada prossecução dos objectivos permanentes da segurança interna, depende inevitavelmente da cooperação funcional e da colaboração recíproca entre todas as forças e serviços de segurança.

A articulação do funcionamento operacional das forças e serviços de segurança constitui a razão de ser do Gabinete Coordenador de Segurança e a preocupação prioritária da autoridade nacional responsável pela condução da política de segurança interna e pelo controlo da sua execução.

V — SITUAÇÃO ACTUAL

Tendo em consideração o enquadramento jurídico da actividade de segurança interna e as peculiaridades estruturais e de funcionamento do sistema que lhe serve de suporte, o Governo reconheceu expressamente, no seu Programa, que a segurança interna constitui factor essencial ao fortalecimento da democracia, à criação de riqueza, à consolidação do progresso e à promoção do bem estar social.

Para a prossecução eficaz das finalidades e objectivos permanentes da política de segurança interna, foram definidas no referido programa as seguintes grandes linhas de orientação:

- Promoção e reforço da cooperação técnica e operacional entre as forças e serviços de segurança, em ordem a obter uma actuação coordenada, a optimização no emprego dos meios disponíveis e a melhoria dos resultados;
- Incremento e melhoria das acções de recrutamento, formação, especialização e actualização do pessoal das instituições de segurança, com vista a criar condições indispensáveis ao cumprimento mais eficiente, digno e correcto das funções;
- Desenvolvimento de iniciativas concretas e de campanhas de esclarecimento público tendentes a melhorar o relacionamento dos agentes de segurança com a comunidade que servem e em que estão inseridos, com vista a consolidar sentimentos de confiança, colaboração e compreensão recíprocas;
- Reforço da capacidade operacional das forças e serviços de segurança, através da melhoria da situação sócio-profissional do pessoal e da modernização de equipamentos e instalações;
- Intensificação de acções de prevenção dirigidas aos factores determinantes do aparecimento e alastramento da criminalidade, privilegiando a actuação dissuasora orientada para potenciais delinquentes e dedicando particular atenção à situação dos jovens;
- Valorização das componentes cívicas da formação, informação e educação, com vista a conseguir uma mais perfeita consciencialização dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e uma adequada sensibilização em matéria de autoprotecção, segurança e convivência comunitária;
- Desenvolvimento de múltiplas formas de cooperação entre as instituições de segurança interna nacionais e as organizações congéneres dos demais países comunitários, no âmbito da troca de informações, novas tecnologias e experiências, tendo em vista a prossecução dos objectivos comuns de uma política integrada de segurança interna adequada à concretização da livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, à supressão das fronteiras intracomunitárias e à valorização das fronteiras externas do espaço comum europeu.

Em execução desta política de segurança interna foram adoptadas importantes medidas de natureza legislativa, de reforço de meios e de reestruturação das forças e serviços de segurança, desenvolvendo-se, simultaneamente, múltiplas formas de cooperação bilateral, comunitária e internacional.

Pela sua importância e pela repercussão directa no funcionamento do sistema, considerado na sua globalidade, ou em algumas das instituições que o integram, merecem referência especial as seguintes:

- Aprovação, pelo Conselho de Ministros, do «Plano de Coordenação e Cooperação das Forças e Serviços de Segurança»;
- Aprovação, por iniciativa conjunta dos Ministros competentes, do «Plano de Segurança Marítima do Porto de Lisboa», cuja implementação há-de servir de modelo à concretização dos planos de segurança dos demais portos nacionais que o justifiquem;
- Concretização de um vasto programa de reequipamento e de construção, adaptação e modernização das instalações das forças e serviços de segurança;
- Revisão e actualização das leis orgânicas da Guarda Nacional Republicana e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
- Redefinição do regime estatutário do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública.

No que concerne especificamente à prevenção geral, à segurança e protecção das pessoas e à luta contra a criminalidade procurou-se reforçar a cooperação interministerial e desenvolver acções orientadas para a sensibilização dos cidadãos e para a dissuasão de potenciais delinquentes.

Merecem especial destaque as seguintes medidas:

- Criação da «Comissão Governamental para a Segurança Rodoviária», com o duplo objectivo de propor anualmente as acções prioritárias de combate à sinistralidade nas estradas e de articular a actuação dos ministérios intervenientes;
- Criação da «Comissão Interministerial para a Prevenção da Delinquência», com o objectivo de apresentar propostas visando a concretização de um projecto integrado de prevenção geral da criminalidade;
- Reformulação do funcionamento do sistema integrado de acesso e resposta aos pedidos de socorro, para funcionar em situações de

grave risco de vidas e bens, no qual cooperam diversos organismos (Polícia de Segurança Pública, Guarda Nacional Republicana, Instituto Nacional de Emergência Médica, Serviço Nacional de Bombeiros, Serviço Nacional de Protecção Civil, Correios e Telecomunicações de Portugal), cobrindo o respectivo dispositivo todo o território do continente;

- Estabelecimento de medidas preventivas e punitivas contra formas de violência associada ao desporto, em conformidade com a Convenção Europeia sobre a matéria;
- Realização, através dos meios da comunicação social, de campanhas de informação e de esclarecimento sobre os tipos de criminalidade mais frequente, contra as pessoas e os bens, bem como sobre formas de autoprotecção e de colaboração com as autoridades;
- Intensificação das acções de patrulhamento em certas zonas mais sensíveis, nomeadamente nas áreas mais concorridas da orla marítima e nas zonas florestais, durante os períodos de tempo quente.

No domínio da cooperação internacional, a execução da política de segurança interna foi determinada por três factores fundamentais: a integração de Portugal, como membro de pleno direito, nas Comunidades Europeias; a tradicional manutenção de especiais relações de amizade e cooperação com os povos histórica e geograficamente mais próximos; e a necessidade de colaborar na luta contra certas formas de expressão internacional da criminalidade, como são o terrorismo, o tráfico de drogas e a grande criminalidade económica.

No âmbito da CEE, Portugal participa activamente em todos os grupos de trabalho que têm por objectivo matérias relacionadas com a segurança interna, merecendo destaque os seguintes:

- «Grupo de Coordenadores para a Livre Circulação das Pessoas», instituído para coordenar e acelerar a preparação das medidas indispensáveis à concretização de livre circulação das pessoas e à supressão das fronteiras intracomunitárias;
- «Comité Europeu de Luta Contra a Droga», constituído no passado mês de Dezembro com o objectivo de contribuir para a definição de uma política global de luta contra a droga, ao nível dos Doze;
- «Grupo Trevi», que tem constituído a estrutura especialmente des-

- tinada a desenvolver a cooperação policial em matéria de segurança interna, visando nomeadamente o intercâmbio de informações, tecnologias e experiências;
- «Grupo Ad Hoc Imigração», instituído com o objectivo específico de estudar a harmonização das políticas nacionais dos Doze, em matéria de vistos, concessão de asilos e controlos de pessoas nas fronteiras externas das Comunidades;
- «Grupo de Trabalho sobre Cooperação na Luta Contra o Terrorismo Internacional», destinado a estudar as reacções concertadas dos Doze a actos de terrorismo internacional, a examinar as causas deste fenómeno e a recomendar as medidas adequadas a combatê-lo.

No quadro do Conselho da Europa, Portugal tem participado activamente em todas as iniciativas desencadeadas com o objectivo de definir ou consolidar a doutrina do justo equilíbrio que deve existir na escolha das medidas preventivas e repressivas a adoptar pelos Estados, através das respectivas instituições de segurança, para prevenir e reprimir a criminalidade, sem postergar os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos.

No quadro mais amplo da cooperação internacional, Portugal tem participado activamente nas iniciativas desencadeadas no âmbito da Organização das Nações Unidas e das agências especializadas, nomeadamente da «Organização da Aviação Civil — ICAO» e da «Organização Marítima Internacional — IMO», no sentido de aprovar instrumentos jurídicos internacionais que prevejam medidas preventivas e repressivas dos actos ilícitos contra os meios de transporte aéreos e marítimos.

Referência especial merece ainda, a cooperação que Portugal presta e recebe em matéria de luta contra a criminalidade internacional organizada, na sua qualidade de membro da «Organização Internacional de Polícia Criminal — OIPC-INTERPOL», à qual pertencem quase todos os países do Mundo.

Em resultado da execução da política de segurança interna, cujas grandes linhas foram anteriormente esquematizadas, a situação actual poderá caracterizar-se do seguinte modo:

- No que toca à evolução dos índices da criminalidade, constata-se que o moderado crescimento verificado em algumas áreas não representa

- uma alteração quantitativa ou qualitativa com consequências directas nos domínios da normal convivência das pessoas, do regular exercício dos direitos pelos cidadãos e da ordem e tranquilidade públicas;
- Relativamente às três formas de criminalidade que actualmente constituem as preocupações prioritárias dos países europeus — o terrorismo, a grande criminalidade económica e o tráfico de drogas — verifica-se uma tendência para a estabilização, continuando Portugal a manter uma situação invejável em comparação com a dos demais parceiros europeus;
 - Em relação à actividade das forças e serviços de segurança interna, é justo reconhecer grandes melhorias, em especial nos domínios das condições de funcionamento operacional, da correcção dos processos de actuação, da imagem de eficiência junto da comunidade e da criação de uma nova mentalidade de cooperação e colaboração institucional;
 - As maiores preocupações continuam, naturalmente, a incidir sobre a prevenção da delinquência juvenil e a prevenção e repressão do consumo e tráfico de drogas, bem como sobre o controlo e a neutralização de todas as formas de violência de indivíduos ou de grupos, sejam quais forem as respectivas motivações.

Relembrando que os objectivos permanentes da política de segurança interna, nos termos da Constituição e da Lei n.º 20/87, se consubstanciam na defesa da vida e integridade das pessoas, na manutenção da paz pública, e na preservação da ordem democrática, conclui-se que tais objectivos têm sido assegurados satisfatoriamente e que a autoridade democrática do Estado tem sido exercida de forma permanente, eficaz e equilibrada, proporcionando um clima de tranquilidade propício à convivência pacífica dos cidadãos e ao normal funcionamento das instituições.

Manuel Pereira

Ministro da Administração Interna