

DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITOS DOS CIDADÃOS À SEGURANÇA¹

FUNDAMENTAL RIGHTS AND CITIZENS' RIGHTS TO SECURITY

João Fernando Clara da Fonseca

Major de Infantaria da Guarda Nacional Republicana
Licenciado em Ciências Militares pela Academia Militar
Assessor do General Comandante Operacional da GNR
1200-092 Lisboa
fonseca.jfc@gnr.pt

Marco Paulo Almeida de Rodrigues Gonçalves

Tenente-Coronel de Cavalaria da Guarda Nacional Republicana
Mestre em Ciências Militares pela Academia Militar
Docente na Área de Ensino da GNR no IUM
1449-027 Lisboa
goncalves.mpar@gnr.pt

Resumo

O presente artigo teve como objetivo analisar de que forma o equilíbrio entre o Direito à liberdade e à segurança é afetado pela atividade policial em resposta à ameaça terrorista. Seguindo uma estratégia de investigação qualitativa, orientamos a investigação tendo em conta o enquadramento jurídico nacional, relacionando-o com a atuação policial em resposta à imprevisível ameaça do terrorismo. Genericamente, concluímos que a atividade policial é significativamente influenciada pelo terrorismo aquando da ocorrência de atentados, altura em que se recorre, quase sempre de forma reativa, à implementação de medidas restritivas com assinalável impacto no equilíbrio do Direito à liberdade e à segurança.

Palavras-chave: Direitos, Segurança, Liberdade, Terrorismo, Polícias.

Abstract

This article corresponds to part of the Final Project of the 2016-2017 Joint Staff Course. It aims to analyse how the balance between the right to freedom and security is influenced by police activity in response to terrorist threats. Using a qualitative investigative strategy, the study aims to analyse the national legal framework and how it relates to police activity in response to the unpredictable threat of terrorism. Generally, we concluded that Police activity

Como citar este artigo: Fonseca, J. e Gonçalves, M., 2018. Direitos Fundamentais e Direitos dos Cidadãos à Segurança. *Revista de Ciências Militares*, maio, VI(1), pp. 381-403.
Disponível em: <https://www.ium.pt/cisdli/index.php/pt/publicacoes/revista-de-ciencias-militares>.

¹ Artigo adaptado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto 2016/17, cuja defesa ocorreu em julho de 2017, no Instituto Universitário Militar.

is significantly influenced by terrorism at the time of an attack, at which point there is usually a reactive use of restrictive measures, which have a significant impact on the balance between the right to freedom and the right to security.

Keywords: *Rights, Security, Freedom, Terrorism, Police.*

Introdução

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

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

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

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

Destarte, entendemos que, para além do interesse que o tema desperta no investigador, o mesmo será também pertinente para as organizações que, em Portugal, detêm responsabilidades no domínio da segurança, dada a linha de investigação adotada.

Para esse efeito definimos como objeto do nosso estudo o Direito à liberdade e à segurança, afigurando-se essencial, face à abrangência do tema e conforme refere Hernandez Sampieri (2003 cit. por Santos et al., 2016, p. 44), efetuar a sua delimitação, evitando-se assim a dispersão do tema em investigação. Para tal, e tendo em conta as restrições do número de páginas e limitações de tempo para desenvolver o trabalho, delimitamos o estudo, no domínio do conteúdo, à análise ao Direito à liberdade e à segurança, previsto no artigo 27.º

da CRP, delimitando ainda, neste domínio, à análise da ameaça do terrorismo e às medidas implementadas pela Guarda Nacional Republicana (GNR), tendo sido definido como objetivo geral da nossa investigação analisar de que forma o equilíbrio entre o Direito à liberdade e à segurança é afetado pela atividade policial em resposta à ameaça terrorista. Para o atingir, definimos os seguintes Objetivos Específicos (OE):

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

Tendo em vista uma organização lógica da nosso trabalho, estruturamos o mesmo, para além de na sua fase inicial respeitante às questões metodológicas associadas à investigação, em vários subcapítulos onde procuramos enquadrar juridicamente os direitos fundamentais, em especial o Direito à liberdade e segurança e os princípios do Estado de direito, com o objetivo de identificar e contextualizar, no âmbito do presente estudo, o quadro jurídico em vigor e perceber a relação entre Direito à liberdade e à segurança. Procuramos ainda situar o papel das FSeg nos direitos fundamentais, analisando os princípios e limites à sua atuação, com objetivo de precisar os mesmos relacionando-os com o seu enquadramento jurídico, pretendendo ainda enquadrar de forma sintética o terrorismo e suas estratégias, efetuando a análise da sua relação com o Direito à liberdade e segurança, procurando perceber as dificuldades resultantes da implementação de medidas que possam conflitar com os direitos fundamentais constitucionalmente previstos.

1. Revisão Bibliográfica

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

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

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

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

No que respeita à análise do terrorismo e suas implicações no Direito à liberdade e segurança recorremos, maioritariamente, a publicações estrangeiras identificando a obra de Meisels (2008), *“The Trouble With Terror – Liberty, Security, and The Response to Terrorism”*, como uma das obras de referência que visa perceber em que medida a ameaça terrorista leva a uma alteração do comportamento das polícias e sua atividade, implicando uma consequente diminuição da liberdade como um preço a pagar pela segurança.

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

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

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

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

2. Metodologia

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

Nesta linha recorreremos a uma estratégia de investigação qualitativa, de natureza descritiva, com a finalidade de obtermos uma teoria assente nos elementos que foram recolhidos e analisados no decorrer da investigação.

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

Desta forma o nosso percurso iniciou-se pela decisiva fase exploratória, através da qual procuramos conhecer o “estado da arte”, efetuando uma revisão bibliográfica com recurso a literatura especializada na temática em estudo, a qual veio a tornar-se fundamental na definição dos objetivos, assumindo-se como peça absolutamente essencial no desenvolvimento da nossa investigação.

Durante a fase analítica efetuámos uma análise documental com recurso a bibliografia nacional e internacional tendo, após a recolha dos dados, procedido à análise dos mesmos recorrendo às cinco etapas definidas por Guerra (Guerra, 2006, pp. 69-86 cit. por Santos et al., 2016, p. 121): transcrição, leitura, construção de sinopses, análise descritiva e análise interpretativa.

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

3. Análise dos Dados e Análise dos Resultados

3.1. Princípios do Estado de Direito Democrático

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

Na aplicação deste princípio a grande questão que deverá sempre ser colocada é se o resultado obtido com uma qualquer intervenção é proporcional à carga coativa da mesma (Canotilho, 2003, p. 270). No fundo estamos perante uma equação de meios e fins,

através da qual se torna necessária uma avaliação sobre se os meios utilizados são ou não desproporcionados quanto aos fins a atingir.

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

Desta forma, no desenvolvimento de uma medida terá de considerar-se a adequação da mesma face ao fim que se pretende alcançar, supondo-se sempre a existência de um bem jurídico protegido e de uma circunstância que imponha intervenção ou decisão (Miranda, 1999, p. 127). Quanto à avaliação da exigibilidade, terá de fazer-se um juízo relativamente à sua indispensabilidade, equacionando se os fins a alcançar não poderiam ser obtidos por outros meios menos onerosos para os direitos, liberdades e garantias. Por fim, no que diz respeito à proporcionalidade em sentido restrito, importa garantir o equilíbrio entre os custos a suportar e os benefícios a atingir, perante uma medida já considerada adequada e necessária.

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

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

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

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

3.2. O Direito à Liberdade e à Segurança

Importa desde logo ter em consideração que a CRP prevê a existência de uma lista exaustiva e diversificada de direitos fundamentais, os quais se distribuem por 68 artigos agrupados em três títulos, e têm como objetivo a proteção jurídica da pessoa/cidadão.

A diversidade e multiplicação de direitos fundamentais é de tal ordem que alguns autores alertam para o risco da sua banalização e vulgarização, podendo-se incorrer na situação de não ser possível distinguir de entre os direitos fundamentais, aqueles que são verdadeiramente fundamentais (Nabais, 2007, p. 103).

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

Antes de mais torna-se fundamental contextualizar o conceito de direito à liberdade sendo por nós adotada a definição de Canotilho e Moreira (2014a, p. 478) na qual é considerado que o direito à liberdade é “direito à liberdade física, à liberdade de movimentos, ou seja, direito de não ser detido, aprisionado, ou impedido de se movimentar, salvo nos casos previstos na lei”.

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

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

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

3.3. Das Forças de Segurança e os Direitos Fundamentais

Ao enquadrarmos e relacionarmos as FSeg com os direitos fundamentais, estaremos essencialmente a analisar a dimensão positiva dos direitos em estudo, na medida em que estará em causa o direito de proteção conferido pelos poderes públicos aos cidadãos contra agressões ou ameaças de terceiros.

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

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

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

Como tal, torna-se relevante salientar que perante um perigo de violação de direitos fundamentais dos cidadãos, nomeadamente quando possa estar em causa a sua segurança, o Estado, através das suas polícias, não só pode intervir como tem a obrigatoriedade de o fazer, sendo este um interesse legalmente protegido do titular do direito fundamental em causa.

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

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

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

Conforme referido pelo então Comandante Geral da GNR, General Viegas (1998, p. 198), no seminário internacional sobre Direitos Humanos e Eficácia Policial, “cabe ao Estado encontrar o ponto de equilíbrio entre a responsabilidade de garantir a liberdade dos cidadãos e, simultaneamente, a sua segurança, sem contudo beliscar o exercício dos demais direitos fundamentais. É uma tarefa de extrema complexidade, especialmente para as FSeg, pois cabe aos seus agentes conduzir as diligências de autoridade, precisamente aquelas mais suscetíveis de ferirem os direitos fundamentais e, concomitantemente, garantir a inviolabilidade desses direitos”.

Considerando a manutenção do atual quadro constitucional, associado ao surgimento de desafios globais, riscos, ameaças e incertezas múltiplas e inquietantes (Lourenço et al., 2015,

p. 13), leva-nos a colocar a possibilidade deste complexo contexto securitário ter naturais implicações no equilíbrio do binómio liberdade e segurança, sendo uma relação em que de um lado está a liberdade do indivíduo e do outro a segurança do mesmo e do próprio Estado.

3.4. Princípios e Limites da Atuação Policial

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

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

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

Desde logo, face a estas distintas interpretações sobre a mesma matéria, facilmente se percebe a dificuldade da atuação policial em cada momento e perante imprevisíveis e rápidas situações que ocorrem a qualquer hora, as quais exigem uma resposta imediata e em conformidade com os normativos legais em vigor.

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

O surgimento de novas e complexas ameaças, aliado ao dever de proteção e gestão do equilíbrio entre liberdade e segurança, levam as FSeg a colocarem em prática novos mecanismos preventivos por forma a ser garantida eficazmente a segurança dos cidadãos e simultaneamente a sua liberdade. Destacamos, a título de exemplo, o facto da GNR contemplar no seu Plano Estratégico², como um dos valores institucionais, o “Conhecimento

² Estratégia da Guarda 2020, disponível em <http://www.gnr.pt/estrategia.aspx>

e Inovação” através do qual se encontra prevista a “aquisição de conhecimento essencial para um “desenvolvimento inteligente” para a melhoria da segurança e liberdade dos cidadãos, promovendo a inovação do desenvolvimento da atividade policial, antecipando ameaças e riscos que comprometam os direitos, liberdades e garantias constitucionalmente consagrados” (s.d., p. 55).

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

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

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

Conforme referiu o então Subinspetor-Geral da Administração Interna, Procurador Vicente de Almeida, (1998, p. 74) o aumento da eficácia policial não pode em caso algum fazer-se à custa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos sendo sempre necessário que as medidas desenvolvidas pelas polícias não coloquem em causa os direitos constitucionalmente consagrados.

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

Através da Figura 1 procuramos demonstrar, de forma gráfica e sintética, a complexidade do trabalho desenvolvido pelas FSeg, fazendo parte de um triângulo em que o vértice superior é a CRP, e os restantes vértices a obrigatoriedade de proteção e a proporcionalidade por forma a garantir uma equilibrada e eficaz sobreposição entre os dois elementos basilares do Estado de Direito.

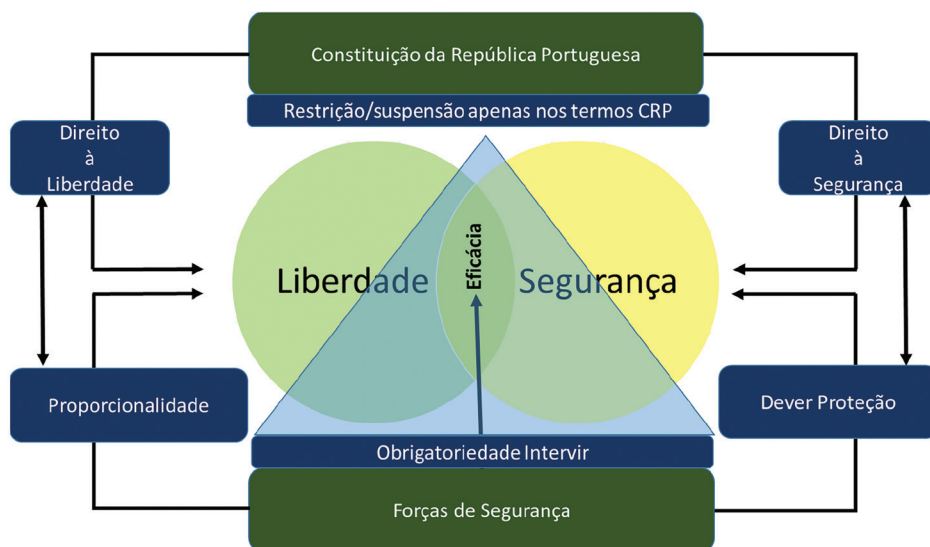


Figura 1 – Liberdade e Segurança

3.5. Do Terrorismo e os Direitos Fundamentais

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

A dificuldade acima mencionada leva alguns autores, dos quais se destaca Günther Jakobs (criminalista alemão, conhecido pelo seu conceito de Direito Penal do Inimigo), a defenderem a adoção de dois modelos de direito penal distintos, sendo um aplicado ao comum cidadão e outro, caracterizado por ter regras próprias e restritivas dos direitos fundamentais, aplicado a determinados indivíduos definidos de “inimigos” (Jakobs e Meliá, 2007, p. 49). Este modelo, designado de direito penal do inimigo, pressupõe que o terrorismo seja combatido adotando medidas caracterizadas por uma forte limitação de direitos, liberdades e garantias, sendo aplicadas a indivíduos considerados “potenciais ameaças”, erradicando-os dos Estados de forma preventiva.

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

Esta discussão ganhou capital importância a nível internacional, de tal forma que passou a existir nos EUA, desde 2001, duas linhas de pensamento: a da segurança em primeiro lugar, que entende que se não forem modificadas as normas constitucionais que restringem o poder do Estado, o país não estará preparado para combater o terrorismo e garantir uma sociedade segura, que possa gozar da sua liberdade; e a da liberdade em primeiro lugar, que defende que se existir uma redução das liberdades e garantias, isso irá enfraquecer e colocar em causa o sistema democrático e constitucional, enquanto pedra basilar de um país com a grandeza dos EUA (Northouse, 2006, P. 19). Esta discussão foi despoletada muito pela implementação do *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*³ (USA PATRIOT ACT 2001), ferramenta legal americana aprovada em resposta aos atentados de 2001.

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

De facto, conforme refere Canotilho (2008, p. 233) “o terrorismo semeia o terror nas estruturas fundantes do direito constitucional”, motivando críticas contra a cultura “hipergarantística” do Estado e pressionando as constituições para uma revisão dos seus textos, sobretudo no respeitante às liberdades e garantias dos cidadãos.

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

3.6. Linhas e Planos Estratégicos Nacionais

A nível nacional, e na sequência da legislação europeia produzida, foi definida a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT)⁴, na qual é o terrorismo considerado uma das mais sérias ameaças à subsistência do espaço europeu de liberdade, de segurança e de justiça e do Estado de direito democrático. Este documento é considerado um “instrumento primordial da luta contra um fenómeno de extrema gravidade para o Estado de direito

³ Este documento promoveu a alteração de quase todos os diplomas jurídicos relacionados com segurança nacional, com impacto no domínio das liberdades individuais com o objetivo de fortalecer a América contra o terrorismo.

⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 19 de fevereiro – Publicada no Diário da República, 1.ª série – N.º 36 – 20 de fevereiro de 2015.

democrático e cada vez mais deslocalizado e dotado de complexos meios tecnológicos, potenciando as sinergias no seu combate e impondo permanente avaliação à natureza do fenómeno” (PCM, 2015).

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

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

Com a entrada em vigor da ENCT verificou-se uma necessidade de ajustamento de diversa legislação interna pelo que foi aprovado e publicado um pacote legislativo considerado essencial na luta contra o terrorismo, atuando assim de forma global e articulada em alinhamento com os cinco objetivos definidos pela ENCT (Fazenda, 2017).

Considerando que a execução da ENCT é um objetivo prioritário, que embora seja de 2015 ainda não se encontra plenamente alcançado, foram definidas algumas orientações estratégicas para que tal aconteça com a contribuição de todos os serviços e FSeg (SSI, 2017, p. 227). Podemos daqui inferir da elevada dificuldade na implementação de quaisquer medidas que se encontrem na fronteira da restrição de direitos fundamentais dos cidadãos, o que poderá justificar a não implementação plena da ENCT.

3.7. Terrorismo, Atividade Policial e os Efeitos no Direito à Liberdade e à Segurança

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

internacional. Através da Figura 2 verifica-se a diminuição do número de vítimas mortais na Europa na sequência de atentados terroristas, quando comparado com a realidade dos anos 70 e 80, ainda que exista uma tendência de aumento desde 2015.

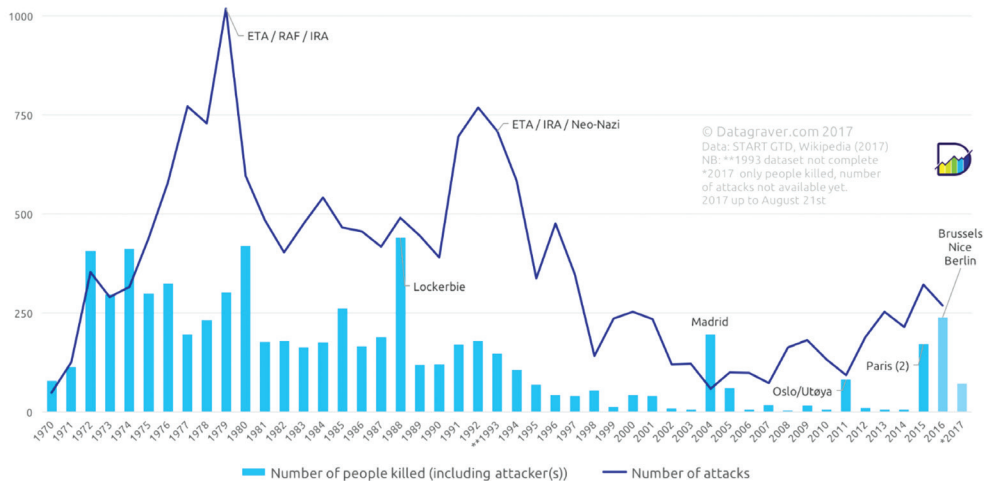


Figura 2 – Vítimas Mortais Decorrentes de Ataques Terroristas na Europa (1970-2017)

Fonte: Datagraver (2017).

Curiosamente, conforme constante na Figura 3, o número de detenções efetuadas tem vindo a aumentar, mesmo perante um número de ataques inferiores. Estes números podem ser alvo de interpretações e especulações diversas, podendo indiciar uma maior eficácia das FSeg, as quais, perante um menor número de atentados, conseguem ser mais proficientes realizando um número significativo de detenções ou, por outro lado, poderemos estar perante um fenómeno de securitização, com a adoção de medidas extraordinárias na sequência de atentados terroristas.

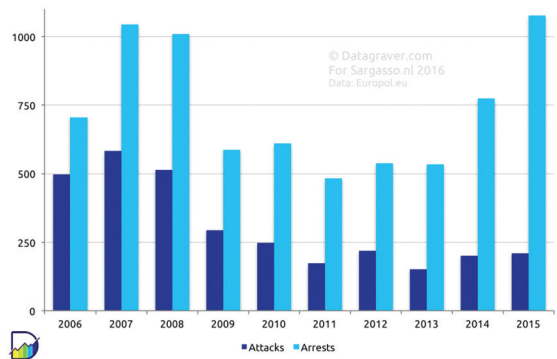


Figura 3 – Ataques e Detenções Decorrentes do Terrorismo na EU (2006-2015)

Fonte: EUROPOL (2016).

A nível nacional, e conforme consta no Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) 2016⁵, Portugal enfrenta as mesmas ameaças que os países do mesmo espaço geoestratégico e geopolítico, de onde se destaca a ameaça terrorista, a qual tem levado ao aumento do grau de ameaça em diversos países da UE (SSI, 2017, p. 71). Também o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 05 de abril, coloca o terrorismo como uma das principais ameaças globais à segurança nacional, tendo em conta que Portugal, enquanto democracia ocidental, é um alvo do terrorismo internacional (PCM, 2013, p. 1985).

3.7.1. A Importância das Informações e a Dificuldade Constitucional

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

Nesta linha, conforme referido pelo presidente do Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFSIRP) “Em Portugal se há uma suspeita concreta de um ato criminal, a notícia de um crime, a Polícia Judiciária (PJ) pode pedir um mandato judicial, mas na fase preventiva os Serviços de Informações não têm a possibilidade de captarem nem a localização nem dados de tráfego. Não podem fazer escutas, isso é algo que está reservado pela constituição ao processo criminal e a um mandato de um juiz e o tribunal constitucional tem entendido que isso inclui também quaisquer dados de telecomunicações” (Pinto, 2017).

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

Perante esta reconhecida dificuldade encontra-se, atualmente, a ser discutida a possibilidade de aprovação de um diploma legal que permita o acesso a metadados⁶ por parte dos Serviços de Informações. Recorde-se que, já em agosto de 2015, o Tribunal Constitucional considerou inconstitucional o diploma que alargava os poderes do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), permitindo-lhes o acesso a metadados, nomeadamente a informação bancária, fiscal, tráfego e localização de mensagens e chamadas. A inconstitucionalidade do diploma foi suscitada por violação do disposto no n.º 4 do artigo 34.º da CRP⁷, estando em causa o princípio da inviolabilidade da correspondência. Sobre este diploma também a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) (2015, p. 22) se havia pronunciado, através

⁵ RASI2016, dispõe os registos criminais compreendidos entre janeiro e dezembro de 2016.

⁶ Os metadados são marcos ou pontos de referência que permitem circunscrever a informação sob todas as formas, pode-se dizer resumos de informações sobre a forma ou conteúdo de uma fonte.

⁷ “É proibida toda a ingerência das autoridades públicas na correspondência, nas telecomunicações e nos demais meios de comunicação, salvos os casos previstos na lei em matéria de processo criminal.”

do parecer emitido a 26 de junho de 2015, referindo resultar “numa grosseira agressão aos direitos à privacidade e à proteção de dados pessoais e, em consequência, ao direito à liberdade. Legítima uma devassa violadora dos valores estruturantes do Estado de Direito Democrático”.

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

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

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

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

3.7.2. Medidas Policiais Adotadas

É neste enquadramento algo difuso, polémico e muito protetor que Portugal tem vindo a colocar em prática a sua ENCT, com especial enfoque na deteção, prevenção e proteção face às ameaças terroristas. Para tal, as FSeg têm operacionalizado as medidas estratégicas previstas na ENCT através dos seus modelos de policiamento, dos quais se destaca essencialmente o

modelo integrado de policiamento de proximidade (SSI, 2017, p. 198). Para operacionalizar a ENCT a GNR, responsável por cerca 94% do território nacional, refere ter materializado algumas medidas: potenciado o seu sistema de informações; robustecido as estruturas responsáveis pela produção, coordenação e partilha de informações internas e externas; intensificado a cooperação nacional e internacional; reforçado os meios de produção, tratamento e análise de informações (Couto, 2017), conforme Figura 4.

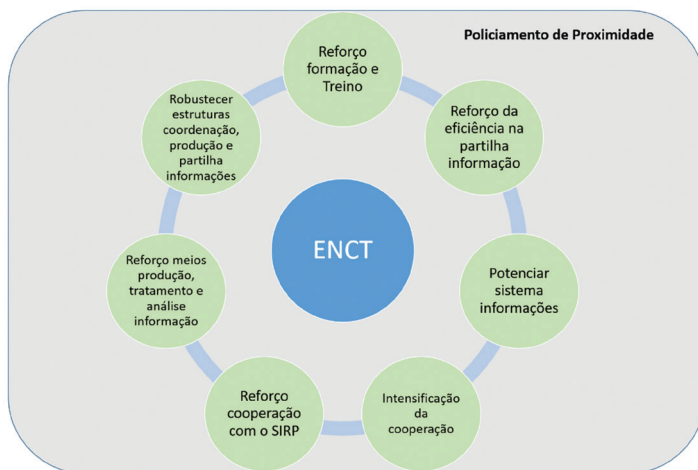


Figura 4 – Medidas da GNR após ENCT

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

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

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

Ainda que exista a grande preocupação com a ameaça terrorista o programa governamental é claro ao referir que os direitos fundamentais devem estar no centro das

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

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

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

Ainda assim, em circunstâncias extraordinárias, o poder político adota medidas excecionais de acordo com a realidade de cada momento, sendo exemplo do referido o facto do Governo, em resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2017, de 04 de abril, e perante o contexto atual de ameaça e por razões de segurança interna, ter decidido repor temporariamente as fronteiras do país durante a visita de Sua Santidade o Papa Francisco, em maio de 2017, medida essa com impacto na liberdade de circulação das pessoas, mas considerada necessária para uma maior eficácia na atuação policial na garantia da segurança dos cidadãos (PCM, 2017, p. 1705).

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

liberdade dos cidadãos focando-se as mesmas, essencialmente, no âmbito da cooperação, informação e formação.

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

Conclusões

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

Pretendendo não desenvolver um estudo exclusivamente teórico, já por demais explorado, procuramos estudar uma problemática atual, de elevada pertinência e com real impacto na atuação das FSeg e conseqüentemente nos direitos fundamentais. Desta forma, delimitamos a investigação ao Direito à liberdade e à segurança, ao qual relacionamos a ameaça terrorista e seu impacto na atividade policial.

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

Enquadramos a atuação das FSeg, à luz da CRP, tendo identificado os seus princípios e limites. Foi assim possível concluir que a proteção dos cidadãos é um dever e obrigação do Estado, levada a cabo através das suas polícias, as quais, perante uma ameaça, não só devem intervir como têm a obrigação de o fazer. Verifica-se, pois, que os direitos fundamentais não apenas limitam a atuação policial, sendo sim um dos seus fins, impondo-se às FSeg uma

intervenção oportuna, eficaz e em estrita observância dos princípios da tipicidade legal e da proibição do excesso. Ficou bem claro que uma ameaça, por mais devastadoras que possam vir a ser as suas consequências, nunca poderá justificar uma atuação policial desproporcional e que não se encontre tipificada em lei, em violação dos direitos dos cidadãos.

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

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

Concluímos assim que a atividade policial é significativamente influenciada pelo terrorismo aquando da ocorrência de atentados, tendo a implementação de medidas restritivas um carácter reativo em resposta à ocorrência dos mesmos.

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

Como **contributo para o conhecimento** destacamos que o quadro legal em vigor, mesmo com diversas alterações promovidas após 2015, impõe limitações à atividade policial na prevenção do terrorismo, situando as FSeg a sua atuação nos campos da coordenação, cooperação e troca de informação. De facto, ainda que os mecanismos legais estejam

preparados para responder eficazmente à ocorrência do crime de terrorismo, poderão revelar-se insuficientes para a prevenção do mesmo, conforme já reconhecido noutros países em que apenas após a ocorrência de atentados foram as FSeg dotadas de mecanismos que lhe permitem uma atuação preventiva mais eficaz, ainda que com o sacrifício de alguns direitos constitucionalmente previstos.

A nossa ambiciosa **recomendação** é que se promovam as alterações legais necessárias tendo em vista proporcionar uma resposta mais eficaz das FSeg na prevenção do terrorismo, em especial no campo do acesso a informação fora do âmbito de um processo crime, não se aguardando a ocorrência de um atentado para, apenas nessa altura e de forma reativa, proceder a obrigatórias alterações jurídicas, à semelhança do que já ocorreu, e continua a ocorrer, noutros países europeus.

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

Referências bibliográficas

- Bryman, A., 2012. *Social Research Methods*. 4.^a ed. United States of America: Oxford University Press.
- Canotilho, J. G. e. Moreira, V., 1993. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3.^a edição revista. Coimbra: Coimbra Editora.
- Canotilho, J. e Moreira, V., 2014a. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Volume I. 4.^a edição. Lisboa: Coimbra Editora.
- Canotilho, J. e Moreira, V., 2014b. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Volume II. 4.^a edição. Lisboa: Coimbra Editora.
- Canotilho, J., 2003. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.^a edição. Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J., 2008. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. 2.^a edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- Clemente, P., 2015. *Cidadania Polícia e Segurança*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Comissão Nacional de Proteção de Dados, 2015. *Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 345/XII/4.ª* (GOV). Lisboa.
- Comissão Europeia, 2016. *Eurobarómetro Standart 86 – Relatório Nacional 2016*. Bruxelas: Comissão Europeia.

- Couto, M., 2017. Comandante Geral da GNR. [Entrevista]. Lisboa (09 maio 2017).
- Datagraver, 2017. *People Killed By Terrorism Per Year in Western Europe 1970-2017*. [imagem eletrónica]. Disponível em: <http://www.datagraver.com/case/people-killed-by-terrorism-per-year-in-western-europe-1970-2015>, [Consult. em 2 de maio de 2017].
- EUROPOL, 2016. *Europol Reports: Terrorism in The EU 2006-2015*. [Imagem eletrónica] disponível em: <http://www.datagraver.com/case/europol-reports-terrorism-in-the-eu-2006-2015>, [Consult. em 2 de março de 2017].
- Fazenda, H., 2017. Secretária Geral do Sistema de Segurança Interna. [Entrevista]. Lisboa (17 de maio de 2017).
- Fernandes, H., 2011. *O Direito Penal do Inimigo: Reconfiguração do Estado de Direito?* Tese de Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito da Universidade do Porto.
- Ferreira, J., 2014. *Direitos Fundamentais e Direito dos Cidadãos à Segurança*. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado Maior Conjunto 2013-2014. Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Gouveia, J., 2013. *Manual de Direito Constitucional – Volume II*. 5ª edição. Coimbra: Almedina.
- Gouveia, J., 2014a. *Manual de Direito Constitucional – Volume I*. 5ª edição. Lisboa: Almedina.
- Gouveia, J., 2014b. *Manual de Direito Constitucional – Volume II*. 5ª edição. Lisboa: Almedina.
- Governo, 2015. *Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019*. [pdf] Lisboa: XXI Governo Constitucional. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/18268168/programa-do-xxi-governo.pdf>, [Consult. em 15 de março de 2017].
- Guarda Nacional Republicana, s.d. *Estratégia da Guarda 2020*. Lisboa: Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais.
- IEP, 2017. *Global Peace Index 2017*. [Imagem electrónica] Disponível em: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI-2017-Report-1.pdf>,> [Consult. em 01 de junho de 2017].
- Independent, 2015. *The Safest Places to Travel in the World*. [Em linha] Londres: Independent. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/safest-places-to-travel-the-15-most-peaceful-countries-in-the-world-a6748256.html>> [Consult. em 02 de abril de 2017].
- Inspeção Geral da Administração Interna, 1998. Seminário Direitos Humanos e Eficácia Policial. In: Inspeção-Geral da Administração Interna. Lisboa, novembro de 1998.
- Jakobs, G. e Meliá, M., 2007. *Direito Penal do Inimigo – Noções e Críticas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Lourenço, N., Lopes, F., Rodrigues, C., Costa, A. e Silvério, P., 2015. *Segurança Horizonte 2025*. Lisboa: Colibri.
- Martins, R., 2010. *Acerca de “Terrorismo” e de “Terrorismos”*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional
- May, T., 2017. *Jornal da Uma* [Televisão]. RTP1, 04 de abril de 2017.
- Meisels, T., 2008. *The Trouble With Terror – Liberty, Security, and the response to Terrorism*. United States of América: Cambridge University Press.
- Miranda, J., 1999. *Direitos Fundamentais – Introdução Geral*. Lisboa: s.n.

- Miranda, J., 2012. *Manual de Direito Constitucional – Direitos Fundamentais*. 5.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- Miranda, J., 2003. Os Direitos Fundamentais e o Terrorismo: Os fins nunca justificam os meios, nem para um lado, nem para outro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, pp. 649-661.
- Nabais, J., 2007. *Por uma Liberdade com Responsabilidade*. Coimbra: Coimbra.
- Northouse, C., 2006. *Protecting What Matters – Technology, Security, and Liberty since 9/11*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Pereira, R., 2004. Terrorismo e Insegurança – A resposta portuguesa. *Revista do Ministério Público*, 98, pp. 37-51.
- Pereira, R., 2016. *Em Nome da Lei* [Rádio]. Rádio Renascença, 02 de abril de 2016.
- Pereira, J., 2016. Terrorismo Transnacional. In: Borges, J.. e Rodrigues, T., ed., 2016. *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. Lisboa: Fronteira do Caos. Cap.3.
- Pinto, P., 2017. *Grande Entrevista* [Televisão]. RTP3, 05 de abril de 2017.
- Portela, I., 2007. *A segurança e a escolha do inimigo: o efeito double-bind do 11-S. Uma análise comparada da legislação antiterrorista*. Tese de Doutoramento em Direito Constitucional. Universidade de Santiago de Compostela.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 05 de abril), Lisboa: Diário da República.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2015. *Aprova a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 7 – A/2015, de 19 de fevereiro), Lisboa: Diário da República.
- Sampaio, J. , 2012. *O dever de proteção policial de direitos, liberdades e garantias*. 1.^a edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- Santos, L. e Lima, J. (Coord.), 2016. *Orientações Metodológicas Para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Sistema de Segurança Interna, 2017. *Relatório Anual de Segurança Interna 2016*, Lisboa: Sistema de Segurança Interna.

