
EXERCÍCIO PELAS FORÇAS ARMADAS DE FUNÇÕES DE SEGURANÇA INTERNA EM TEMPO DE PAZ

ENQUADRAMENTO INTERNACIONAL



SÍNTESE
INFORMATIVA

FICHA TÉCNICA

Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar – DILP

Título do dossiê:

Exercício pelas Forças Armadas de funções de segurança interna em tempo de paz: Enquadramento internacional

Pesquisa, compilação, análise e tratamento por:

Maria João Godinho e Fernando Pereira

Síntese Informativa n.º 30

Data de publicação:

Abril de 2019

Av. D. Carlos I, 128-132 – 3.º
1200-651 LISBOA

AVISO LEGAL E DIREITOS DE AUTOR

Este documento é um resumo de informação publicada e não representa necessariamente a opinião do autor ou da Assembleia da República.

O documento foi produzido para apoio aos trabalhos parlamentares dos Deputados e funcionários da Assembleia da República.

© Assembleia da República, 2019. Direitos reservados nos termos do artigo 52º da Lei nº 28/2003, de 30 de julho.

Índice

Nota Prévia	4
Alemanha	4
Espanha	5
Finlândia.....	6
França.....	7
Noruega.....	8
Reino Unido.....	8

Nota Prévia

A questão analisada nos ordenamentos jurídicos de Alemanha, Espanha, Finlândia, França, Noruega e Reino Unido foi a seguinte:

Em que condições se pode verificar o exercício pelas Forças Armadas de funções de segurança interna em tempo de paz? Que poderes podem exercer as Forças Armadas nessa situação?

Alemanha

A manutenção da segurança interna e da ordem é, regra geral, dever da Polícia. Contudo, num «Estado de defesa» (*Verteidigungsfall*) ou num «Estado de tensão» (*Spannungsfall*), as Forças Armadas estão autorizadas a proteger a propriedade civil, a controlar o tráfego e a apoiar medidas policiais, de acordo com o artigo 87.º-A, n.º 3 da [Constituição](#)¹ (*Grundgesetz*). O «Estado de defesa», regulado no artigo 115.º-A e seguintes, pode ser declarado quando o território federal esteja sob ataque ou na iminência de ataque armado; o «Estado de tensão» consiste numa fase preliminar daquele e está regulado no artigo 80.º-A.

Quando não há «Estado de defesa» ou «Estado de tensão», mas sim um «Estado interno de emergência», o *Bundeswehr* (Forças Armadas) é autorizado a proteger a propriedade e combater insurgentes organizados e militarmente armados se as forças policiais regulares forem insuficientes. «Estado interno de emergência» significa um perigo iminente para a existência ou a ordem básica democrática livre da Federação ou de um Estado (artigos 87.º-A, n.º 4, e 91, n.º 2, da *Grundgesetz*).

No caso de um desastre natural ou um acidente grave, o *Bundeswehr* também pode ser destacado para apoiar as forças policiais (artigo 35.º, n.º 2 e 3 da *Grundgesetz*). As condições para tal destacamento são muito restritas, já que a exigência de um acidente grave só é satisfeita se houver um evento de dimensões catastróficas. Quando tal situação ocorre, as Forças Armadas podem usar meios especificamente militares para combater o desastre. Finalmente, o *Bundeswehr* pode realizar apoio técnico às autoridades nacionais como parte da assistência administrativa, mas não tem poderes para intervir, por exemplo, na detenção ou realização de buscas (artigo 35.º, n.º 1, da *Grundgesetz*).

Em 2012, chamado a pronunciar-se sobre esta questão (a propósito do combate a um eventual ataque com meios aéreos), o Tribunal Constitucional Federal alargou a forma como o artigo é interpretado: as circunstâncias extremas a que se refere o artigo 35.º podem incluir as provocadas por um ato intencional (como um ato terrorista). O Tribunal considerou que o artigo 35.º não é claro sobre este ponto e que as Forças Armadas podem, dentro de parâmetros rígidos, apoiar as operações policiais no caso de um ato

¹ Aqui disponível em língua inglesa.

intencionalmente cometido, não apenas no caso de ato já cometido mas também no âmbito da sua prevenção ([decisão](#) disponível em inglês no portal do Tribunal na internet).

O [Livro Branco da Defesa 2016](#)² – *A política de segurança e o futuro das Forças Armadas* ([Weissbuch 2016 - zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr](#)), documento que contém as orientações essenciais em matéria de defesa, reforça a excecionalidade do envolvimento das Forças Armadas em operações no território federal, considerando mesmo que as estritas condições que estão previstas no artigo 91.a impedem o recurso ao artigo 35.º, n.os 2 ou 3.

Espanha

Em Espanha as Forças Armadas podem ser utilizadas em ações de segurança interna nas seguintes condições e circunstâncias:

- Na situação de «Estado de sítio», que é declarado por maioria absoluta do Congresso dos Deputados, exclusivamente sob proposta do Governo (artigos 14. da [Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre](#), da defesa nacional, e 116.4 da [Constituição Espanhola](#)):
- Sempre que seja necessário preservar a segurança e o bem-estar dos cidadãos em casos de risco grave, catástrofe, calamidade ou outras necessidades públicas ([artigo 15.º](#), n.º 3, da lei 5/2005 da Defesa Nacional). O [artigo 16.º](#) define o tipo de operações que podem desenvolver.

Além disso, o [Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre](#) (que estabelece a organização básica das Forças Armadas³), prevê a “Unidade Militar de Emergência” ([artigo 19.º](#)), uma força conjunta que se constitui permanentemente como um comando conjunto da estrutura operacional das Forças Armadas e cuja missão é intervir em qualquer parte do território nacional e em operações no exterior, contribuindo para a segurança e bem-estar dos cidadãos em casos de risco grave, catástrofe, calamidade ou outras necessidades públicas, de acordo com as disposições do [Real Decreto 1097/2011, de 22 de julho](#), que aprova o Protocolo de intervenção da “Unidade Militar de Emergência” (UME) e as disposições da doutrina militar correspondentes. O Ministro da Defesa define as regras que regulam a organização e operação desta unidade no âmbito do Departamento.

Nos termos daquele Protocolo, a intervenção da UME pode ser determinada quando ocorra alguma das seguintes situações de emergência com carácter grave:

- a) As que tenham origem em riscos naturais, como inundações, terremotos, deslizamentos de terras e outros fenómenos meteorológicos adversos de grande magnitude;
- b) Os incêndios florestais;
- c) As decorrentes de riscos tecnológicos, designadamente químicos, nucleares, radiológicos e biológicos;

²² Aqui disponível em inglês; veja-se em especial a página 110.

³ A [Orden DEF 1887/2015](#), de 16 de setembro, regula a organização do Estado-Maior da Defesa.

- d) As que sejam consequência de atentados terroristas ou atos ilícitos e violentos, incluindo os relativos a infraestruturas críticas, instalações perigosas ou com agentes nucleares, biológicos, radiológicos ou químicos;
- e) A contaminação do meio ambiente;
- f) Qualquer outra que o Presidente do Governo decida.

As emergências no mar estão em regra excluídas do âmbito de atuação da UME, embora tal possa ocorrer em circunstâncias excepcionais.

A atuação da UME é articulada pelo Ministro do Interior, que a solicita ao Ministro da Defesa, sendo a este que compete ordenar essa intervenção. No caso das emergências declaradas de interesse nacional, as operações de proteção civil são dirigidas e coordenadas pelo Chefe da UME, sob orientação do Ministro do Interior; no caso das emergências que não sejam declaradas de interesse nacional, a UME articula com as autoridades civis, tendo em conta as respetivas competências em matéria de proteção civil, em especial no caso das Comunidades Autónomas.

A [Orden DEF/166/2015](#), de 21 de janeiro, que regula a organização básica das Forças Armadas, estabelece, no seu artigo 15.º, a estrutura, hierarquia e composição da UME. Esta unidade tem um quartel-general e as seguintes unidades orgânicas: um batalhão de transmissões, cinco batalhões de intervenção e um regimento de apoio e intervenção em emergências, podendo ser solicitada aos três ramos das Forças Armadas a colaboração de outras unidades ou os apoios que sejam necessários. O quartel-general está situado em Madrid, com vários batalhões, e existem quatro aquartelamentos e batalhões de resposta espalhados pelo território espanhol (Leão, Saragoça, Valência e Sevilha, Tenerife e Las Palmas), envolvendo um total de 3500 militares.

Finlândia

As Forças Armadas podem atuar em casos de desastres naturais, acidentes e emergências graves. De acordo com a Seção 2.2 b do [Act on the Defence Forces](#), elas participam em operações de resgate, disponibilizando o equipamento, pessoal e assistência especializada necessária para essas operações, de acordo com o [The Rescue Act](#). A participação das Forças Armadas é decidida pelo Ministério da Defesa a pedido do Ministério competente e ouvida a opinião do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

As Forças Armadas monitorizam também as zonas marítimas para detetar e localizar acidentes e situações perigosas, em associação com a vigilância territorial e participam nas operações de resgate e salvamento, disponibilizando conhecimentos especializados, pessoal e equipamento ([Maritime Rescue Act, Section 4](#)).

As Forças Armadas podem conceder assistência à Polícia quando esta última não tiver recursos próprios adequados para as situações que se lhe colocam e as tarefas exigirem pessoal especializado e equipamentos não disponíveis.

França

As Forças Armadas são chamadas a intervir em território francês em várias circunstâncias, sempre de acordo com o princípio do primado das autoridades civis (a nível nacional, em que a direção compete ao Ministro do Interior, a nível operacional, em que é montada uma cadeia de comando específica) e a regra dos quatro «i», isto é, as Forças Armadas só podem intervir quando as restantes forças, incluindo a *Gendarmerie*, forem inexistentes, insuficientes, inadaptadas ou indisponíveis⁴.

O [Capítulo I](#) do [Code de la défense](#), relativo à *participation militaire à la défense et à la sécurité civiles*, prevê o apoio das forças militares em ações de manutenção da ordem pública. De acordo com o article L1321-2 o Ministro do Interior recebe o apoio do Ministro da Defesa, tornando-se o comando militar responsável pela ordem pública e pela coordenação das medidas de defesa civil, caso estejam em risco sectores vitais do Estado, definidos no [Arrêté du 2 juin 2006](#), que estabelece a lista de sectores de importância vital e designa os Ministros coordenadores. O regime das intervenções em território nacional está fixado nos artigos [R1321-1](#) e [D1321-2](#) a [D1321-10](#) do mesmo Código⁵.

Nesta sequência, importa mencionar o plano [VIGIPIRATE](#), criado nos anos 90 por ocasião da primeira Guerra do Golfo e suspenso apenas duas vezes. Desde 1996, tem sido mantido mesmo em tempos de baixa tensão em vários locais sensíveis (estações ferroviárias, aeroportos, locais de culto, especialmente na época dos principais feriados judaicos e muçulmanos).

Reportando ao Primeiro-Ministro, o plano VIGIPIRATE é uma ferramenta central no sistema antiterrorismo francês. Envolve todos os actores nacionais - o Estado, as autoridades locais, as empresas e os cidadãos - num processo de vigilância, prevenção e protecção. Assim, prossegue dois objetivos:

- Desenvolve uma cultura de vigilância e segurança na sociedade como um todo, mantendo nas proximidades dos locais referidos uma capacidade de resposta imediata que normalmente não está disponível para as forças policiais, a fim de prevenir ou detectar, tanto quanto possível, qualquer ameaça de ação terrorista;
- Assegura uma protecção permanente e adequada dos cidadãos, território e interesses da França contra a ameaça terrorista.

⁴ V.d. o [relatório](#) da Comissão de Defesa da Assembleia Nacional francesa sobre a presença e emprego das Forças Armadas no território nacional.

⁵ De igual modo, os artigos [L1332-1](#) a L1332-7 e [R 1332-1](#) a R 1332-42 estabelecem a responsabilidade dos operadores públicos e privados que operam estabelecimentos ou instalações cuja indisponibilidade poderia afectar e reduzir significativamente o potencial de guerra e as condições da economia, segurança e capacidade de sobrevivência da nação, de cooperarem com as suas despesas na protecção de tais estabelecimentos e instalações contra qualquer ameaça, nomeadamente de natureza terrorista.

Desde janeiro de 2015 (ataque em Paris contra a redação da publicação "Charlie Hebdo") que a França está em estado de VIGIPIRATE "alerte attentat", enquanto anteriormente esteve em estado de VIGIPIRATE "vigilance". Antes de 2014, os diferentes níveis de VIGIPIRATE eram distinguidos por códigos de cores: branco (sem ameaça), amarelo (ameaça imprecisa), laranja (ameaça plausível), vermelho (ameaça altamente provável), escarlate (ameaça certa). Por exemplo, a França estava em escarlate em março de 2012 (ataques antissemitas em Toulouse) e em vermelho em janeiro de 2013 (intervenção no Mali contra grupos jihadistas). Desde 2014, o VIGIPIRATE foi simplificado; agora, existem apenas dois níveis, materializados por um logotipo visível no espaço público: um nível de vigilância (VIGIPIRATE "vigilance") que pode ser temporariamente reforçado, geográfica e setorialmente, para enfrentar uma ameaça específica ou uma vulnerabilidade específica, e um nível alto de alerta (VIGIPIRATE "alerte attentat"), para lidar com uma ameaça iminente.

Noruega

As Forças Armadas podem actuar internamente em tempos de paz para apoiar e proteger a sociedade civil de acidentes, desastres naturais, crimes graves e outras emergências, como ataques terroristas, de acordo com o previsto na [Constituição](#), cf. artigo 101.º.

Nos termos do [The Act relating to the Police of 4 August 1995, no. 53](#), section 27, 1.º parágrafo, as Forças Armadas podem colaborar com a Polícia em certas condições:

1. Para prevenir e combater situações de previsível natureza sensível ou abrangente, incluindo segurança e proteção de instalações e infraestruturas;
2. Após a busca e apreensão de pessoas que possam colocar em sério risco, a vida e a saúde humana ou importantes interesses públicos;
3. Em situações de acidentes, desastres naturais e afins, para proteger a vida e a saúde humana, a propriedade, a paz e a ordem.

As circunstâncias para o exercício da força por parte das Forças Armadas, em colaboração com a Polícia, são as mesmas que as aplicadas à força policial. O pessoal militar deve ter poderes policiais limitados, na medida própria em que a missão o justifique. A alocação de poderes limitados da Polícia é regulada na Seção 20, 5.º parágrafo do mencionado *The Act relating to the Police*.

A Guarda Costeira norueguesa pode também fornecer assistência à Polícia. De acordo com a *The Coastguard Act 13 June 1997 no. 42 section 17*, pode fazê-lo em relação à prevenção e combate a crimes e ações ilegais contra pessoas, embarcações ou instalações fixas.

Reino Unido

No Reino Unido, o [Civil Contingencies Act \(CCA\) 2004](#) faculta o principal enquadramento para a proteção civil e define o modo como as entidades públicas se preparam e respondem a emergências. A regra é a de que,

em caso de emergência, as autoridades civis devem intervir primeiramente (como *first and second responders*⁶), podendo depois solicitar o apoio militar. Este apoio militar é designado *Military Aid to the Civil Authorities* (MACA) e pode ocorrer em duas vertentes: capacidades muito específicas que apenas existam nas Forças Armadas (porque são necessárias para as próprias finalidades e não seria eficiente replicá-las noutras entidades, como por exemplo, as relativas a explosivos) e reforço das forças civis, quando as mesmas não tenham capacidade de resposta (este reforço é feito com os meios existentes nas Forças Armadas, não existem forças específicas para tal).

Em regra, o MACA só pode ser autorizado quando há uma necessidade evidente de ação, a missão solicitada às Forças Armadas é clara e foram consideradas e afastadas outras opções (porque a autoridade civil não dispõe da capacidade necessária e não faz sentido ou é demasiado caro desenvolvê-la, ou porque a autoridade civil dispõe da capacidade mas não tem a dimensão e rapidez de resposta necessária). Em situações excecionais (como eventos de importância nacional ou internacional ou catástrofes), estes princípios podem ser adaptados às necessidades imediatas de assistência.

O apoio militar pode ser solicitado numa multiplicidade de contextos, designadamente desastres naturais, epidemias, ataques terroristas, socorro e assistência às populações, entre outros.

Em regra, é necessária autorização ministerial para ser facultado apoio militar a operações de proteção civil, mas em situações de grave urgência, em que por exemplo estejam em causa vidas humanas, os comandantes locais podem atuar de imediato, sem esperar por essa autorização. Após o consentimento por parte do Ministro da entidade que solicita o apoio, o pedido é enviado ao Ministério da Defesa e aí analisado, designadamente, para verificar se são respeitados os requisitos e princípios legalmente previstos. Todas as operações de defesa no Reino Unido carecem de autorização do *Conselho de Defesa*, que é presidido pelo Secretário de Estado da Defesa (que é o membro do Governo responsável pelo Ministério da Defesa).

O apoio militar é fornecido com o pressuposto de que a autoridade civil relevante no caso mantém a responsabilidade e o controlo sobre a situação/emergência e o pessoal militar se mantém sob comando militar. A *Defence Joint Doctrine Publication (JDP02) 'Operations in the UK: the defence contribution to resilience'* detalha a forma como decorre a participação das forças armadas em operações no território nacional, quer na resposta a crises, quer como parte integrante da proteção civil. Ao nível nacional, a direção de operações do Ministério da Defesa, em Londres, coordena o apoio militar; o *Standing Joint Command* (nomeado pelo Conselho de Defesa), baseado em Andover, dá apoio ao planeamento e a coordenação local é feita pelo oficial de ligação local (*Joint Regional Liaison Officers (JRLO)*), com o apoio dos oficiais de ligação da Força Aérea e da Marinha).

⁶ Informação adicional em <https://www.gov.uk/guidance/preparation-and-planning-for-emergencies-responsibilities-of-responder-agencies-and-others>

Consoante o tipo de ameaça ou risco, assim o processo é liderado pelo Ministério da Defesa (sempre que se trate de defesa contra ameaças externas ou ameaças internas e riscos identificados no *National Risk Assessment*⁷) ou por outros Ministérios.

A entidade que solicita o apoio militar poderá ser chamada a suportar os encargos financeiros do mesmo, em obediência aos seguintes princípios: os fundos da Defesa destinam-se à Defesa; sempre que necessário, os riscos devem ser salvaguardados através de um seguro; o pessoal militar não deve ser usado como alternativa mais barata ou em concorrência com os privados; os custos a suportar dependem do tipo de apoio prestado.

⁷ Aqui disponível a versão não classificada do documento – [National Risk Register](#).