

PROTEÇÃO CIVIL E SEGURANÇA COMUNITÁRIA

AUTOR

Jorge Bacelar Gouveia (jorgebacelargouveia@live.com)

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Rua Fernandes Tomás, nºs 76, 78 e 80

3000-167 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almедina.net · editora@almедina.net

DESIGN DE CAPA

FBA.

PRÉ-IMPRESSÃO

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Abril, 2022

DEPÓSITO LEGAL

????????????/22

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusivas responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.



ALMEDINA

GRUPOALMEDINA

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
GOUVEIA, Jorge Bacelar, 1966-

Proteção civil e segurança comunitária. – (Monografias)

ISBN 978-989-40-0443-1

CDU 342

PREFÁCIO DE JOSÉ DUARTE DA COSTA

Quando o Professor Jorge Bacelar Gouveia me desafiou para prefaciар o seu livro “Proteção Civil e Segurança Comunitária”, aceitei de imediato com uma sensação pendular entre o gosto pessoal – pela admiração que tenho do permanente magistério que as suas obras convocam – e a apreensão de quem tem pela frente uma obra de referência sobre as questões ligadas à proteção civil num Estado Pós-Contemporâneo, cujo conteúdo se ultrapassa a si mesmo na abordagem analítica que faz da Segurança Civil, quer no âmbito da Proteção Civil, quer no âmbito da Segurança Comunitária.

Aliás, pela abrangência do estudo, para além da óbvia classificação de esta obra ser uma referência do positivismo jurídico, facilmente a classificaria também como um livro de Ciência Política na abordagem de Herbert Baxter Adams, conjugando a teoria e a prática da política e, neste caso, centrada no campo abrangente das políticas públicas e da Administração Pública.

Ao longo do livro, e tendo por base o alargamento do conceito de segurança, navega-se facilmente para a conceptualização da edificação da própria segurança nacional e é com natural congruência que se aporta à análise alargada da proteção civil, da segurança comunitária e dos variados esteios que as sustentam.

Importa aqui relevar a função da proteção civil como pilar da segurança nacional e resultando de um sistema de sistemas e recursos com as finalidades de prevenir, mitigar, proteger e socorrer as pessoas no caso de desastres naturais, tecnológicos ou outros, destacando que, nesta pers-

petiva, a proteção civil requer não apenas mais recursos, mas principalmente uma melhor governança daqueles que estão disponíveis, incluindo melhores sinergias de transferência entre proteção e socorro.

E neste íterim, importa enfatizar que a proteção civil é, através de um sistema integrado de operações de proteção e socorro, um dos contribuidores para uma eficaz gestão de crises, esta última com enfoque na dimensão política e securitária alargada do próprio Estado.

Da leitura deste livro relevante para a compreensão alargada do sistema de proteção civil e da segurança comunitária, é de reter que vivemos um novo paradigma de incerteza, tão bem explicado nas palavras do físico, filósofo da ciência, Thomaz Kuhn, quando refere que a ciência é uma arena de conflitos entre visões de mundo, e onde a visão vigente ou paradigma vigente é sempre pressionado pelas novas visões e paradigmas. E se agregarmos esta incerteza ao conceito de Estado de Risco, mais essencial se torna perceber os contornos relevantes do que é a segurança e o direito dos cidadãos a essa mesma segurança.

Naturalmente o estudo do Direito da Proteção Civil surge como um natural corolário do pensamento sequencial que norteia esta obra. E mais do que perseguir uma fácil dicotomia entre análise e síntese, o autor premeia-nos com uma abordagem sistémica das envolventes que enformam a segurança humana num Estado Democrático, onde se concatenam as visões mundividentes com as abordagens de políticas públicas sobre o assunto.

Mais importante se torna esta visão global sobre a proteção civil e a segurança comunitária do Professor Jorge Bacelar Gouveia, no momento em que se discute a necessidade de uma revisão da Lei de Bases da Proteção Civil, como resultado, por um lado, da análise divergente entre os autores sobre a constitucionalidade da suspensão e das restrições de direitos fundamentais que foram operadas em estado de emergência e durante a crise pandémica, mas sobretudo pelo facto de ser essencial compaginar a Lei de Bases com o desenho da dinâmica da realidade intermunicipal e das áreas metropolitanas por contraponto ao pressuposto distrital atualmente vigente.

Mais relevante se torna esta atualização pois a sua ausência desalinha a atual estrutura orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Pro-

teção Civil, quando se prevê que os atuais 18 comandos distritais de operações e socorro deem lugar a cinco comandos regionais, já implementados, e a 23 comandos sub-regionais de emergência e proteção civil. Esta conspeção integrada é fundamental para a coordenação institucional das atividades da proteção civil e certamente encontrará escopo na previsível alteração da atual e subsidiária Lei do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.

A atualidade do tema também compagina a necessidade de alinhar os recursos disponíveis com as capacidades de resposta necessárias ao desenvolvimento das atividades de proteção civil e, neste âmbito, impõe-se dar especial atenção àqueles que, em termos de recursos humanos, constituem a espinha dorsal do sistema de proteção civil. Falo obviamente dos Bombeiros que também neste livro merecem uma alusão desenvolvida sobre os mesmos.

Os Bombeiros nasceram há cerca de 650 anos a partir de estruturas associativas que, com o passar do tempo, foram criando um grande espaço de resposta, motivo pelo qual nunca houve necessidade de criar estruturas profissionais alargadas. Mas urge repensar o modelo de profissionalização, que obrigatoriamente emanando de uma matriz voluntária possa substanciar uma carreira que seja estratificada em termos de responsabilidade e níveis de decisão, seja subsidiária de uma hierarquia amplamente reconhecida e equiparada pelos demais agentes do Estado, esteja assente numa componente de formação académica de nível superior e médio adaptada às funções e sustentada pelo saber e pelo saber fazer, e sobretudo que, adveniente das características enunciadas, possa vir a corporizar uma integração destes profissionais numa organização permanente do sistema de proteção civil e da própria Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, por forma a que os bombeiros da proteção civil, assim consagrados, possam vir a constituir um verdadeiro comando único, desiderato de um sistema nacional e integrado de proteção civil.

Carnaxide, 17 de fevereiro de 2022.

GENERAL DUARTE DA COSTA
 Presidente da ANEPC

PREFÁCIO DE ANTÓNIO NUNES

O tema da segurança é central na nossa sociedade global e carece de profunda reflexão e estudo. A presente obra, de leitura obrigatória, para todos os interessados nos temas da segurança – e até para o cidadão que procura entender como se desenvolve o sistema de segurança em Portugal – versa, de forma profundada, os seus mais variados ângulos de abordagem.

O sistema português de segurança coletiva e, em particular, as atividades de proteção e socorro previstas na legislação nacional têm um lugar de destaque nesta coletânea de pensamentos do autor.

O leitor dispõe de uma obra completa que não só sumariza a história da segurança como descreve os vários intervenientes nos processos executórios da segurança humana.

A função da proteção civil enquanto sistema e os seus agentes, com particular atenção para os Bombeiros – estrutura indispensável em qualquer operação de socorro e salvamento, que no momento atual são o único agente de proteção civil que não dispõe de comando hierárquico próprio – está bem espelhado ao longo do texto.

A sua leitura atenta faz-nos refletir sobre a elevada complexidade do sistema português, nas múltiplas entidades envolvidas, nas políticas públicas de segurança inacabadas, quando se exigia que um sistema de proteção das populações fosse desburocratizado, simples e entendível pelo cidadão.

Ao Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia pede-se que continue a observar com a acuidade demonstrada nesta obra a evolução da segu-

rança e dos seus sistemas operativos, propondo, em momento próprio, a revisão dos mesmos no sentido da simplificação filosófica, jurídica, administrativa e operacional.

ANTÓNIO NUNES

Presidente da Liga dos Bombeiros Portugueses

Lisboa, 1 de março de 2022, Dia Internacional da Proteção Civil.

NOTA PRÉVIA

1. O tema da Segurança veio infelizmente para ficar no dealbar deste terceiro milénio, condicionando as nossas vidas, individuais e coletivas, nas esferas pública, privada e social.

Têm-se multiplicado, por isso, os estudos que, no plano académico, versam os seus muitos ângulos, ainda que prevaleça a maior dedicação que tem sido dada à dimensão “security” da Segurança.

Contudo, para se ser inteiramente fiel ao espírito da conceção – primeiro, do “Estado de Risco” e, depois, da “Comunidade Internacional de Risco” – que Ulrich Beck em boa hora cunharia, cumpre não olvidar a dimensão “safety” da Segurança, através da qual se protege a pessoa em face dos imprevistos nefastos da Natureza.

Curioso é mesmo notar que, numa certa medida, esta é uma faceta da atividade humana que suscita as mais acutilantes questões, não somente pelos seus elevados e inesperados efeitos como, sobretudo, pelo seu carácter inexorável porque ao Homem a Natureza jamais “perdoa”.

2. É assim que a Segurança Civil – como Proteção Civil e como Segurança Comunitária – deve ser objeto de mais numerosas e atentas reflexões, tal devendo suceder identicamente ao nível da intervenção científica e das suas instituições.

Eis o propósito deste livro: *oferecer uma visão global acerca da Proteção Civil e a Segurança Comunitária, situando-a no contexto mais vasto em que a Segurança deve assumir-se impregnada pelos valores personalistas que enformam o Estado de Direito Democrático, bem sintetizada na feliz expressão da “Segurança Humana”.*

A importância do presente escrito é, a um tempo, teórica e dogmática: inclui uma perspectiva geral acerca dos conceitos que marcam os novos tempos da Segurança Nacional, nos quais sobressai a Segurança Civil; mas observa-a igualmente no panorama que Portugal tem no respetivo Direito aplicável, não só a que é institucionalmente organizada como naquela vertente que brota mais intimamente da comunidade política, assinalando-se as principais estruturas que protegem o cidadão em tal ambiente, numa ótica preventiva e repressiva.

3. Desde que o mundo tem enfrentado a pandemia da COVID-19, os temas ligados à Proteção Civil e à Segurança Comunitária têm ganho um especial relevo, ainda que a Segurança Humana há muito tivesse imposto a sua centralidade por comparação com os setores tradicionais da Segurança Nacional, como a Defesa Nacional e a Segurança Interna, ou mesmo a Segurança de Estado, assegurada pela Produção de Informações Estratégicas.

Possa, pois, este trabalho atrair o interesse do cidadão comum – para quem a Segurança Civil jamais poderá ser esquecida – e ser útil aos diversos grupos de agentes da proteção civil, além de todos os que estudam esta dimensão da Segurança Nacional, em cursos que se crescem nos vários graus académicos e iniciativas de especialização que o ensino, a investigação e a formação vão hoje oferecendo.

Um sentido agradecimento dirijo ao General José Duarte da Costa, Presidente da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, e ao Mestre António Nunes, Presidente da Liga dos Bombeiros Portugueses, pela gentileza dos prefácios com que me honraram.

Lisboa, 2 de fevereiro de 2022.

JORGE CLÁUDIO DE BACELAR GOUVEIA

www.jorgebacelargouveia.com

jorgebacelargouveia@live.com

PLANO

Capítulo I – Segurança, Estado e Comunidade Internacional

Capítulo II – Teoria Jurídico-Política da Segurança

Capítulo III – Direito Constitucional da Segurança

Capítulo IV – Estado-Poder e Segurança Nacional

Capítulo V – Proteção Civil

Capítulo VI – Segurança Comunitária

ÍNDICE GERAL

PREFÁCIO DE JOSÉ DUARTE DA COSTA	5
PREFÁCIO DE ANTÓNIO NUNES	9
NOTA PRÉVIA	11
PLANO	13

CAPÍTULO I – SEGURANÇA, ESTADO E COMUNIDADE INTERNACIONAL

§ 1º Crise, Estado Pós-Contemporâneo e Segurança	
1. As crises do Estado Contemporâneo e o Estado Pós-Contemporâneo: o novo paradigma da “incerteza”	17
2. A crise do Estado Social e a Regulação da Economia	19
3. A crise do Estado Democrático e a nova Democracia de Participação	21
4. A crise do Estado Nacional e a Globalização	23
5. A crise do Estado Seguro e o Risco	25
§ 2º Segurança, Globalização e Comunidade Internacional de Risco	
6. A Comunidade Internacional e as suas relações; a Globalização como novo pressuposto	31
7. Os conflitos internacionais e a Segurança	33
8. A novidade da Segurança Humana	35
9. A Comunidade Internacional de Risco e as suas ameaças	38

CAPÍTULO II – TEORIA JURÍDICO-POLÍTICA DA SEGURANÇA

§ 3º A Elaboração da Ideia de Segurança

- | | |
|--|----|
| 10. Conceito e classificações de Segurança | 49 |
| 11. O progressivo alargamento do conceito de Segurança | 53 |
| 12. A Segurança na Filosofia Política | 58 |
| 13. A Segurança na Teoria Geral do Estado e do Direito | 61 |

§ 4º Os Desafios Políticos da Segurança

- | | |
|---|----|
| 14. Os novos rumos da Política de Segurança | 65 |
| 15. Segurança centralizada ou segurança partilhada? | 67 |
| 16. Segurança setorial ou segurança integrada? | 69 |
| 17. Segurança unilateral ou segurança cooperativa? | 70 |
| 18. Segurança pública ou segurança privada? | 71 |

CAPÍTULO III – DIREITO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA

§ 5º A Constituição da Segurança

- | | |
|--|----|
| 19. A Constituição da República Portuguesa como “Constituição da Segurança” | 79 |
| 20. A “segurança” na Constituição portuguesa: polissemia significativa e assimetria regulativa | 82 |

§ 6º A Evolução da Constituição da Segurança na III República

- | | |
|---|----|
| 21. As revisões constitucionais em matéria de segurança | 85 |
| 22. A versão originária da Constituição de 1976 | 86 |
| 23. A primeira revisão constitucional de 1982 | 88 |
| 24. A segunda revisão constitucional de 1989 | 91 |
| 25. A terceira revisão constitucional de 1992 | 92 |
| 26. A quarta revisão constitucional de 1997 | 93 |
| 27. A quinta revisão constitucional de 2001 | 97 |

CAPÍTULO IV – ESTADO-PODER E SEGURANÇA NACIONAL

§ 7º A Edificação da Segurança Nacional

- | | |
|--|-----|
| 28. A “Segurança Nacional” como conceito integrado | 107 |
| 29. Os elementos categoriais da Segurança Nacional | 110 |
| 30. A Segurança Nacional na Teoria Geral das Funções do Estado | 112 |

31.	A Segurança Nacional na Teoria Geral da Organização Administrativa	113
§ 8º	A Segurança Nacional no Direito Português	
32.	Os equívocos constitucionais da “Defesa Nacional” como “Segurança Nacional”	117
33.	A constitucionalização “implícita” e “esparça” da Segurança Nacional	121
34.	A evolução da segurança nas Constituições portuguesas	123
35.	As insuficiências do antigo “Sistema Nacional de Gestão de Crises”	127

CAPÍTULO V – PROTEÇÃO CIVIL

§ 9º O Direito da Proteção Civil

36.	O estatuto constitucional “residual” da Proteção Civil	131
37.	A Lei de Bases da Proteção Civil de 2006; outra legislação estrutural	133
38.	As fontes normativas do Direito da Proteção Civil	134

§ 10º A Função de Proteção Civil

39.	Proteção Civil e prevenção, socorro e emergência	137
40.	As características da proteção civil; a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva	140
41.	O âmbito territorial da proteção civil	143
42.	Os princípios da proteção civil	144

§ 11º O Sistema de Proteção Civil

43.	A Política Nacional de Proteção civil e os seus órgãos	147
44.	A estrutura multinível da proteção civil continental; a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil	150
45.	As situações de crise de proteção civil: alerta, contingência e calamidade	153
46.	O Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro	160
47.	Os Sistemas Regionais de Proteção Civil dos Açores e da Madeira	167
48.	A proteção civil municipal	171

§ 12º Os Agentes de Proteção Civil

49. Os agentes de proteção civil; o dever geral de cooperação	175
50. Os bombeiros	178
51. Os corpos de bombeiros	180
52. As associações humanitárias de bombeiros; a Liga dos Bombeiros Portugueses	185
53. A colaboração especial das Forças Armadas e das Forças e Serviços de Segurança	187

§ 13º Intervenções Específicas de Proteção Civil

54. A prevenção e o combate aos incêndios florestais/rurais; os incêndios em edifícios	191
55. A recriação do Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência	197
56. A emergência médica	203
57. A busca e o salvamento marítimo e aéreo	206

CAPÍTULO VI – SEGURANÇA COMUNITÁRIA

§ 14º A Segurança Policial Municipal

58. A legislação sobre polícias municipais	211
59. A criação administrativa facultativa das polícias municipais	213
60. Natureza, organização e funcionamento das polícias municipais; as polícias municipais de Lisboa e do Porto	215
61. Os agentes das polícias municipais	218

§ 15º A Segurança Privada

62. A Lei da Atividade de Segurança Privada de 2013; outra legislação de segurança privada; a Lei da Atividade de Guarda-Noturno	221
63. A segurança privada como atividade subsidiária e complementar da segurança pública	223
64. Objeto e âmbito da segurança privada	225
65. As entidades que prestam serviços de segurança privada	227
66. A imposição de medidas de segurança para prevenir crimes	228

67. Pessoal e meios da atividade de segurança privada	230
68. Fiscalização e tutela sancionatória da segurança privada ilícita	233
69. A atividade de guarda-noturno	235
§ 16º A Segurança Cibernética (CiberSegurança)	
70. Ciberespaço, Ciberdireito e Cibersegurança	239
71. A proteção dos dados pessoais informatizados pelos direitos fundamentais	244
72. O combate às ciberameaças: a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço e a Orientação Política para a Ciberdefesa	249
73. O Regime Jurídico da Segurança do Ciberespaço	254
§ 17º A Segurança Rodoviária	
74. As fontes legislativas do Direito Rodoviário; o Código da Estrada	259
75. O Programa Europeu e o Plano Nacional de Segurança Rodoviária	261
76. A Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária	263
§ 18º Outras Dimensões da Segurança Comunitária	
77. A segurança dos espetáculos desportivos	267
78. A segurança das infraestruturas críticas e dos ativos estratégicos	271
79. A segurança e saúde no trabalho	276
80. A segurança ambiental	278
81. A segurança energética	282
82. A segurança biológica (biossegurança)	285
§ 19º A Segurança Sanitária em especial	
83. O direito fundamental à proteção da saúde e o dever público de a assegurar	289
84. O Regulamento Sanitário Internacional de 2005 da Organização Mundial de Saúde e a graduação das medidas de proteção sanitária	291
85. O Direito Legal da Saúde Pública e o estado de emergência sanitária	299

86. O estatuto da autoridade nacional de saúde constante da Base 34 da Lei de Bases da Saúde de 2019	302
87. A interpretação conforme à Constituição da competência da autoridade nacional de saúde na imposição do internamento compulsivo por perigo para a saúde pública: dimensão material	305
88. A interpretação conforme à Constituição da competência da autoridade nacional de saúde na imposição do internamento compulsivo por perigo para a saúde pública: dimensão processual	308
BIBLIOGRAFIA	311
ÍNDICE GERAL	329