

# Segurança Interna e Segurança Nacional: Paradigmas e ambiguidades concetuais

Tenente-coronel  
Reinaldo Saraiva Hermenegildo



## Introdução

As matérias de segurança exigem um reexame analítico e concetual constantes, dado que vão impactar na forma como a segurança é ensinada, pensada e praticada (Balzacq, 2003-2004, pp. 33-34), sobretudo dada a complexidade crescente das dinâmicas políticas, que implicam um estudo permanente, para uma desejável sintonia entre a teoria e a prática, uma vez que “é cada vez mais evidente a escassa utilidade de velhos instrumentos concebidos para espaços delimitados e para tempos lentos e sincronizáveis” (Innerarity, 2021, p. 16).

O estudo da segurança foi desde a sua génese um conceito “essencialmente contestado”, que associado à plasticidade do termo “segurança” (Balzacq, 2003-2004, p. 34), aplicado, por vezes, em vários domínios de forma diferenciada, não contribuiu para a sua clareza explicativa, mantendo uma natureza ambígua, na qual as tentativas de definição, nunca esteve isenta de riscos, não tanto pela sua inserção nos domínios da vida social, mas sobretudo, por ser um conceito conotado ideologicamente (Balzacq, 2003-2004, p. 34; Editorial comments, 2024), pelo que procurar no passado recente tentativas de explicação do conceito de segurança (interna) é um exercício anacrónico e pletórico.

No caso da segurança interna ainda estamos perante uma complexidade maior, dado que esta enquanto atividade, de forma gradual, ganhou uma relevância maior, existindo mesmo uma “paixão pela segurança nas sociedades europeias” (Editorial comments, 2024), criando a ideia de um estado de “insegurança permanente” ou de “normalização do Estado de exceção” (Brouillet, 2023, pp. 9-10).

Mas, por outro lado, o seu estudo foi sendo disseminado, de forma ad hoc e sem um perfil formativo e de investigação, nem sempre coerente, que apesar de contribuir, para compreender determinados acontecimentos, não nos permite uma compressão global da segurança interna, dada a carência de uma grande teoria (Kiltz & Ramsay, 2012; Comiskey, 2018; Duez, 2019; Piquet, Smith et Maillard, 2019).

As preocupações centrais dos Estados, mesmo após o final da guerra-fria, eram sobre segurança (nacional). O foco, era na segurança, compreender o que tinha mudado e que tentativas de explicação existiam, que afetavam o Estado e que ameaças de origem externa colocavam em causa a segurança do Estado. Nesse sentido, apesar do alargamento e aprofundamento do conceito de segurança e do aparecimento do domínio da “segurança interna”, esta não ganhou primazia equivalente na academia.

A nível interno, os problemas eram de outra natureza e consequência - internos, e, por regra, circunscritos a determinadas áreas do território (a capital), ou seja, de ordem pública que afetavam a ordem e a estabilidade política dos governos.

Nesta perspetiva, falar em segurança interna, antes da década de 80, é um exercício difícil de deslindar. Por motivos de vária ordem, mas interligados. Em primeiro lugar, a falta de estruturas institucionais e quadro normativo específico de segurança interna. A conceção de segurança interna, embora parcamente estudada, ainda na atualidade, não é transponível, com evidência, para o passado. O que temos são áreas de intervenção segmentadas e recortadas, que hoje, as catalogamos como atividades de segurança interna. Mas, nesta fase, por definição e natureza a segurança interna (ou conceções análogas e interdependentes, embora mais restritas, como ordem pública e segurança pública) eram poderes do Estado.

O objetivo do presente estudo é compreender e explicar a evolução do conceito de segurança interna e como este impacta na conceção de segurança nacional, no quadro da União Europeia.

## **1. Emergência e evolução da segurança interna**

Nas décadas de setenta e oitenta, os problemas de delinquência ganham relevância na agenda política, bem como o surgimento da ameaça terrorista, ainda que localizada, contribuíram para o surgimento de uma preconceção de segurança interna, que teve a sua afirmação e emergência, com o 11 de setembro de 2001, em que a segurança passou a ser entendida com um “assunto de todos” (Brouillert, 2013; Debove et Renaudie, 2013;

Héritage, 2018).

Estas alterações, percepções e compreensão trouxeram consigo uma mudança de paradigma, que foi a passagem de preocupações com a “ordem” para a “segurança”. Ou seja, até este período, os Estados estavam sobretudo focados na manutenção da ordem pública e não em problemas e de espectro mais lato de segurança ou do seu inter-relacionamento. Já existiam problemas setoriais de insegurança, devido a diferentes delitos e crimes, mas em geral, vistos de forma fragmentada e particular, dentro de um território, primeiro local, depois nacional, e não, de problemas de insegurança, que se interligavam, de criminalidade “multicausal” (Chetrit, 2012).

Embora tenha emergido de forma segmentada em relação a uma temática - o terrorismo, sobretudo nos EUA, e cumulativamente, numa tentativa de abordagem concetual e teórica (White, 2018), que difere, das potenciais conceções europeias, no primeiro caso como uma abordagem intermédia e inferior, mas bastante lata, entre a segurança nacional tradicional - função exclusiva do Estado em que ameaça principal é externa -, e a visão clássica europeia em que a segurança interna era sobretudo atividade de polícia e de ordem pública, impregnada numa tradição político-administrativa fundada sobre um Estado forte, nomeadamente nos países em que têm um modelo de origem francesa (Malochet, 2021a).

A segurança interna surgiu ontologicamente da necessidade de segurança do Estado, e não da proteção de pessoas e bens (Debove et Renaudie, 2013, p. XI), ou seja, da conceção ambígua de segurança nacional (Balzacq, 2003-2004; Coste, 2011; Crawford, 2014). Esta premissa refletiu-se na organização das Polícias, com duas consequências: Estado ocupa um papel preponderante e centralizador. Foi assim, que a Polícia foi pensada e implementadas as políticas públicas, nos países europeus, que seguiram o modelo francês (Debove et Renaudie, 2013, p. XI; Malochet, 2021b, p. 2), como foi o caso de Portugal. As forças de segurança eram a extensão administrativa e a presença política do Estado central em todo o território (em especial as de natureza militar), por vezes, mais importante a presença, para segurança do Estado, do que para a segurança das populações (Renaudie, 2018, p. 62).

Esta reconfiguração do papel do Estado e por inerência da segurança interna trouxe desafios de eficácia, de qualidade e de proximidade (Heyeghe, 2018, pp. 55-58), sobretudo, em tempos em que a segurança interna extravasou o domínio nacional e perante a tendência maior e incontornável do avanço tecnológico. Estes fenómenos, em parte, desvirtuaram a lógica ontológica da segurança interna - presença e proximidade do Estado em todo o território nacional.

Nos Estados europeus e no passado recente, a segurança interna, podia ser entendida como um conjunto de atividades desenvolvidas no seio de um Estado tendo em vista um conjunto de finalidades internas, associadas à “segurança das pessoas e bens no território” (Mafart, 2025, p.22; Mafart, 2018).

A segurança interna foi assim, recuperar elementos da segurança pública (ordem e

tranquilidade pública), da criminalidade (prevenção e repressão), de proteção (catástrofes, riscos) e da segurança (defesa) em sentido lato e clássico (ameaças externas e militares), muitas vezes confundindo-se ou fundindo-se (Chetrit, 2012; Palo, 2021).

Na linha de White (2018), a segurança interna engloba ações destinadas a proteger uma nação de uma destruição catastrófica interna. Por sua vez, para Morag (2011), é realmente um “sistema de sistemas” que engloba uma série de campos aparentemente díspares que partilham um objetivo comum: a manutenção da segurança pública, a estabilidade da sociedade e da economia e, mais importante ainda, a continuidade do governo.

Já para Maurice Cusson (2014, p. 7) e Pascal Brouillet (2023), a segurança interna só pode ser definida pela sua finalidade - gerir a violência, com o objetivo de garantir a segurança e a paz social. Nessa medida, longe de ser um conceito claro e operacional, seria, portanto, uma noção ou uma série de ações destinadas a estabelecer a possibilidade de viver em paz numa determinada área.

Pese embora, as tentativas ora referidas, o termo é um *contradictio in adjecto* - uma vez que a segurança consiste na condição - de estar seguro. Por sua vez, a segurança interna é apresentada, como ação e dirigida para o interior do território. Ou seja, estamos perante um duplo oxímoro, uma vez que, o termo representa condição e ação. Nesse sentido, o conceito de segurança interna surge com uma roupagem de um “acontecer-fazer e não apenas como um estado ou condição” (Fernandes, 2011, p. 71). Por outro lado, com o acréscimo da expressão “interior”, quando esta não existe apenas e circunscrita ao interior de um Estado.

Embora todos compreendam intuitivamente a que se refere o termo segurança interna, o conceito é recente e vago, abrangendo muitas realidades. Poder-se-á, assim, pensar que o conceito é oco, logo inútil, até mesmo perigoso, pois a falta de uma definição clara pode justificar eventuais excessos (Brouillet, 2023).

O transbordo da segurança interna do domínio nacional coloca em causa parcelas nucleares dos Estados, que estes encaram como centrais do seu círculo soberano e raio fundamental de ação da política interna. Contudo, apesar de a segurança interna ultrapassar a dimensão estático-centrica, continua ancorada ao Estado e a ter como eixo central as forças de segurança. Assim, a associação tradicional e, na verdade, a convergência entre o Estado, o exercício da força, a definição e a garantia da ordem pública e da segurança pública foram reestruturadas no âmbito da mudança do quadro normativo da União (Dupin, 2023; Coutts, 2024, p. 1475; Editorial Comments, 2024, pp. 285-295).

Após o 11 de setembro de 2001, o discurso político de segurança é centralizado na ameaça terrorista, bem como no conjunto de ameaças difusas, com reflexo incontornável no seu conceito e modelos. Não se tratou apenas de uma modificação do sentido dos termos, mas de uma inadequação do vocabulário de segurança (Brouillet, 2013, p. 3; Heyeghe, 2018, pp. 49-ss), que conduziu, progressivamente a um alargamento e

interconexão, sem critério objetivo, com outras áreas setoriais (energia, saúde, criminalidade, comunicações, migração, segurança rodoviária, entre outros) (Editorial comments, 2024) e ao incremento da heterogeneidade do conceito de segurança (Crawford, 2014).

Esta discussão foi feita na generalidade dos países europeus e em Portugal (Teixeira, 2006; Lourenço 2006), na qual se refletiu na forma de encarar este domínio, em que os Estados têm a responsabilidades primária em matéria de segurança interna, mas não têm mais o seu monopólio (Debove et Renaudie, 2013, p. XII), dado que este deixou de ser um dos seus “domínios reservados”. Assim, a segurança interna surge como um dos temas maiores do debate público, para a qual muito contribuíram o terrorismo e, mais tarde, as migrações, que conduziram a que a política de segurança interna da UE seja uma prioridade estratégica e uma necessidade histórica (Mafart, 2025, pp. 21-43; Duez, 2019).

Assistimos, igualmente, a uma europeização das conceções de segurança e de ordem pública, não no sentido de restringir (negativamente) as formulações nacionais, mas positivamente, como forma de procurar uma maior legitimidade das escolhas nacionais (Coutts, 2024; Muller, 2024; Places, 2024). Até porque a conceção de segurança no direito da UE foi influenciada pelas conceções nacionais de segurança, nomeadamente pela noção francesa e alemã de segurança (Dupin, 2023, p. 20; Mafart, 2025, p. 37).

Por outro lado, ainda temos o conceito de segurança pública, como entendido nos sistemas jurídicos modernos - mais concreto do que o conceito de segurança - este mais contestado, e como função central, e até a *raison d'être* do Estado (cit. Coutts, 2024, p. 1476), mas que em algumas realidades é sinónimo de segurança interna e outras é confundido ou usado de forma indiferenciado (Coste, 2011; Places, 2024).

Também, a exportação académica e institucional para outros contextos, do conceito de *homeland security*, concebido na perspetiva e lógica dos EUA, pós 11 de setembro, revelou-se inadequado para países de pequena e média dimensão, onde a distinção entre segurança interna e externa é, na maioria dos casos, artificial (Greene, 2022), e por consequência, gerou uma maior confusão pública do termo, que se, por um lado expressa uma aparente carga de intelectualidade e sonoridade mediática, acaba por ter uma utilidade reduzida, dada a diferença de realidades sociais, políticas, normativas e institucionais, em relação aos Estados europeus.

Apesar da sua aparição tardia e recente e do facto de a realidade da segurança interna ser evidente, o conceito em si é bastante menos claro, tornando-se um conceito completo a nível político e administrativo, mas paradoxalmente complexo, dado que, apesar da sua utilização recorrente, não é fácil definir legalmente os seus contornos, devido à constante evolução da realidade. Isto leva-nos a deduzir que o legislador entendeu que todos sabem exatamente o que é a segurança em geral e a segurança interna em particular (Chetrit, 2012; Cusson, 2014; Brouillet, 2023).

O domínio da segurança interna tornou-se mais difuso, complexo, indefinido, antes da sua

própria definição e estabilização. Sendo neste quadro que evoluiu: no plano externo, para um sistema binário mesclado, entre o comunitário e o intergovernamental, em que ambos se cruzam, rompendo com modelos clássicos, hierarquizados, verticalizados, padronizados e hermeticamente balizados; no plano interno, para uma pluralidade de atores, de diferente natureza - pública (nacional e local) e privados, semi público-privados; com funções privadas exercida por agentes públicos, e atividades tradicionalmente públicas por elementos privados. Se acrescentáramos a esta evolução, a sua evolução material: primeiro, próximo ou equivalente a segurança pública (ordem e tranquilidade, função de polícia); depois, adicionada a criminalidade (e o incremento da sua severidade), por fim, dimensão de proteção/segurança civil (catástrofes, riscos naturais).

No caso português, em especial, assistimos a um modelo de segurança interna de origem francesa - centralizado, vertical e dual (forças de segurança de natureza militar e civil), complementado por uma multiplicidade de atores, sobreposto com um modelo de segurança interna da União, de influência alemã, de natureza supranacional, multinível e em rede.

Assim, atualmente, temos dois modelos de segurança interna cruzados, coordenados pelo sistema de segurança interna, que progressivamente foi ganhando áreas funcionais e competências, de coordenação e articulação dos atores, a nível nacional e internacional.

## **2. Segurança interna da União Europeia: entre evolução e ambiguidade**

A política de segurança interna da UE surgiu e desenvolveu-se ligada à noção de livre circulação - o mercado interno, e à ideia de soberania. Todavia, os Estados-membros nem sempre, ou raramente, conseguiram acompanhar o ritmo e a complexidade destas matérias, ou seja, a livre circulação progrediu de forma mais célere do que as medidas compensatórias (Mafart, 2025, p. 31).

O Tratado de Lisboa trouxe uma nova forma de governação das matérias de segurança interna, ao criar o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ), num domínio genericamente comunitário, mas mantendo e até incrementando medidas, ações e matérias de natureza interestadual, embora, *sui generis*, dado persistirem traços de intergovernamentalidade, uma vez que os Estados continuam a ter um papel central, embora partilhado com a Comissão (Brandão, 2016, 2022; Hermenegildo, 2017, 2024). Nessa medida, o ELSJ apresentou como objetivo axiológico criar uma confiança entre os Estados-membros e entre estes e a UE, no âmbito de uma área estrutural da soberania, mas sem lhe retirar de forma imediata e direta um catálogo de competências.

Assim, assistimos, a uma reconceptualização da segurança e da segurança interna, por força do direito da UE, que afeta uma área do domínio soberano, na qual os tratados se referem como competências dos Estados-membros "ordem pública" e "segurança

nacional”, mas sem estabelecer limites claros, no que respeita às competências entre a União e os Estados (Mafart, 2025, p. 21).

Contudo, o Tratado, também reconheceu que a ordem e a segurança pública são fundamentais para a soberania, como reconhece o artigo 4.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e, na verdade, os artigos 72.º e 346.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Os Estados-membros continuam a ser Estados neste sentido, a perseverar os seus valores, identidades e continuam a ser os principais responsáveis pela ordem e segurança pública. Estes aspetos não foram substancialmente alterados pelos desenvolvimentos recentes, apesar de modificar o quadro de atuação, em áreas centrais dos seus poderes soberanos, decorrente da europeização deste domínio, e do papel primariamente complementar da UE -, mas que, ainda não está na fase de fornecer segurança diretamente, em termos operacionais, com a possível exceção da FRONTEX (Hermenegildo, 2018; Places, 2024; Coutts, 2024, pp. 1482-1485). Pese embora, seja uma agência, sem previsão ao nível do direito primário da UE.

O artigo 72.º do TFUE, aparentemente exclui a “ordem pública” e a “segurança interna” e o artigo 4.º do TUE, também retira a “segurança nacional” do domínio da UE, configurando este último preceito uma espécie de proteção absoluta da soberania dos Estados-membros em matéria de segurança nacional. Contudo, a realidade é bem mais complexa, uma vez que a legislação europeia intervém nos domínios que abarcam a segurança nacional, independentemente da forma como se defina (Mafart, 2025, p. 76).

O artigo 72.º do TFUE - constitui uma salvaguarda (dos interesses dos Estados-membros), mas esta não exclui o âmbito de aplicação do direito da UE, no cômputo da implementação das medidas nacionais, para efeitos de aplicação e de manutenção da ordem ou da segurança interna; esta disposição tem duas funções. Em primeiro lugar, serve como um lembrete das responsabilidades das instituições da UE. Como tal, obriga, inter alia, a UE a garantir que os instrumentos do ELSJ deixam uma possibilidade genuína para os Estados-membros os exercerem. Em segundo lugar, poderia também, teoricamente, justificar que os Estados-membros se afastassem dos instrumentos do ELSJ em determinadas “circunstâncias excecionais” (Thym, 2021; Verdelhan, 2024). No entanto, apesar da tendência crescente do Tribunal de Justiça da UE (TJUE) se pronunciar sobre questões de segurança e do conflito de aplicação de normas - em geral associadas a matérias do domínio digital e das migrações -, entre o nacional e europeu, ainda carece de definição precisa do que é segurança, segurança interna, segurança e ordem pública e termos como “circunstâncias excecionais”.

Assim, resulta que os Estados continuam a ser os principais responsáveis por garantir a ordem pública e a definir a política de segurança, mas os seus poderes são reformulados e controlados por novas fórmulas de legislação da União, a qual desde o início da década de noventa e de forma crescente, deixou de ter apenas um papel regulatório sobre os Estados-membros, passando a ter competências que tocam diretamente nas funções essenciais do Estado; por outro lado, os Estados, dada a multiplicidade de ameaças e de incerteza têm procurado assegurar os interesses coletivos, através da União, para se manterem “soberanos” (Deuz; 2019, p. 32; Coutts, 2024, pp. 1475-76).

Apesar da relutância dos Estados, em por vezes, aceitarem esta transformação ou reinterpretarem parcialmente o direito da UE e os padrões preconizados pelo TJUE, no âmbito deste domínio, como ocorreu em França, na qual o Conselho de Estado, em 21 de abril de 2021, no caso *French Data Network*, não seguiu a interpretação do TJUE, especialmente a estabelecida em *Digital Rights Ireland*, *Tele2 Sverige* e *La Quadrature du Net*, com base no artigo 4.º, n.º 2 do TUE, para justificar a segurança nacional como parte da identidade constitucional francesa, o que permitiria afastar obrigações da UE (Turmo, 2024).

Nesse sentido, os Estados tendencialmente aparentam ter mais dificuldades em reconhecer as competências da UE neste domínio, por esta ser uma matéria sensível e com previsão ambígua nos tratados, mas preferem dar primazia ao *soft law* e práticas informais, ou, inclusive, às agências, materializadas, nomeadamente numa forte dimensão operacional da segurança interna europeia, dado aparentemente refletir o ressurgimento do poder do Estado, em que são controladas pelos Estados e tem mandatos limitados e específicos (Berthelet, 2016, pp. 352-354; Piquet, 2019a).

Os casos ora referidos, em especial *La Quadrature du Net*, demonstram que o direito da UE intervém no campo da segurança nacional, nomeadamente que as medidas adotadas não implicam desaplicar o acervo da União. Ou seja, a segurança não é o que o aparelho do Estado quer que ela seja. Esta deve servir como meio para o exercício da liberdade e dos direitos e não um meio para a limitar, uma vez que a ideia de segurança interna europeia é de um complemento da liberdade de movimento e este é o corolário do projeto europeu (Mafart, 2025, p. 115; Bigo, 2025, p. 14).

Os tratados não definem segurança nacional e esta varia entre Estados, embora, o artigo 4, º, n.º 2 do TUE, seja bastante explícito ao referir que a segurança nacional é uma responsabilidade dos Estados-membros, em que esta corresponde ao interesse primordial de proteger as funções essenciais do Estado e da sociedade (Mafart, 2018; CCBE, 2019; Mafart, 2025, p. 111).

Este artigo procura dividir competência, podendo sugerir que a “segurança europeia é da exclusiva responsabilidade da União”, que veio a ser confirmada no acórdão *La Quadrature du Net* (Kerchove, 2025, p. 9). A segurança nacional, no sentido europeu, é apenas uma parte da segurança interna, aquela que diz respeito aos interesses fundamentais. Esta não abrange um campo tão amplo como a segurança nacional no sentido da Bélgica ou da França, nem os interesses fundamentais da nação consagrados pela lei francesa (Mafart, 2025, p. 112).

A noção de segurança nacional pode ser reduzida pelos efeitos do ELSJ, que apesar de o TJUE não interferir nas competências dos Estados – ninguém pode contestar uma «exceção de segurança nacional» inscrita nos tratados –, mas sim a dinâmica do direito europeu que está em ação (Mafart, 2025, p. 112).

Embora tradicionalmente a segurança nacional seja entendida como a reunião da segurança interna e da segurança externa (Mafart, 2018), no âmbito da UE, a segurança

também é entendida como um continuum, que integra a segurança interna e externa, inclusive, de forma conectada, e não separada (Shepherd, 2022). Por outro lado, a segurança interna europeia é essencialmente focada no terrorismo, criminalizada organizada, migrações e segurança das fronteiras externas, áreas que por norma, os Estados englobam no seu entendimento de segurança nacional.

Assim, em termos substantivos a sua definição não foi densificada, quer pela dificuldade em reunir num único conceito uma realidade complexa como a de segurança nacional, quer pela carga ideológica que a mesma tem acoplada. Nesse sentido, o conceito de segurança nacional permaneceu vago e impreciso na maior parte dos Estados, e sem uma definição precisa dentro dos seus sistemas jurídicos, com diferentes concepções e características atribuídas à segurança nacional entre os Estados-membros (CCBE, 2019).

Também, no plano europeu, o TJUE procurou fazer alguma distinção, entre os conceitos de segurança nacional, segurança interna e segurança pública. Embora, se mantenham fronteiras muito ténues, por vezes cruzadas e sobrepostas, entre ambas, nomeadamente entre segurança interna e segurança nacional.

Nessa medida, a segurança nacional é da exclusiva responsabilidade de cada Estado-membro. Ou seja, Isso significa que cada país tem autonomia para definir e adotar medidas para proteger a sua soberania contra ameaças graves (ex. defesa contra ataques militares; contraespionagem e proteção de informações sensíveis; luta contra ameaças à ordem constitucional (ex.: terrorismo interno, insurreições)). No entanto, o TJUE reconhece que a segurança nacional pode justificar derrogações ao direito da UE, mas apenas dentro dos limites do princípio da proporcionalidade. Mas, não podem deixar de aplicar o direito da UE<sup>1</sup>.

Assim, para este, a segurança interna está ligada à proteção da ordem pública, à prevenção e repressão de crimes graves e à salvaguarda das instituições e da estabilidade dos Estados-membros (ex., terrorismo e crime organizado transnacional; cibercriminalidade e ameaças híbridas; controlo de fronteiras externas e migração irregular). Esta área é uma competência partilhada entre a UE e os Estados-membros<sup>2</sup> e com um raio de ação territorial mais alargado, ou seja, de dimensão interna e externa.

O TJUE, no âmbito do acórdão *La Quadrature du Net*, procurou estabelecer uma hierarquia das medidas que podem ser adotadas em função do enquadramento da finalidade, que iam da segurança nacional à segurança pública. Porém, os Estados-membros chegaram a conclusões diferentes da mesma jurisprudência, pois receiam perder o controlo de uma política que eles, em grande parte, delegaram no nível europeu, mas na qual esperam exercer plenamente as suas responsabilidades em termos de segurança nacional (Mafart, 2025, p. 118-121).

O TJUE procura distinguir ambas as concepções pela sua natureza, gravidade e o carácter específico das circunstâncias que o constituem e do risco geral, de cada caso concreto. Porém, nem sempre ficou claro quando uma ameaça à segurança pública se torna uma ameaça à segurança nacional, e, o Tribunal também não definiu o que constitui um risco

sério à segurança pública (Mitsilegas, 2024, p. 1456).

A ordem pública e a segurança pública têm sido tradicionalmente analisadas como derrogações ao direito da União e, portanto, como manifestação de um poder residual dos Estados-membros para protegerem as “suas” conceções (nacionais) de ordem e segurança pública e a sua capacidade de fornecer estes bens públicos (Coutts, 2024, p. 1484). No entanto, o direito da UE, incluindo, o artigo 72.º e o artigo 4.º (2), inclusive, não constitui uma derrogação do direito da UE, nem uma cláusula de emergência suscetível de justificar desvios ao quadro constitucional, pelo que não deve ser interpretada de forma restritiva, mas como uma medida de flexibilidade excepcional incorporada no quadro constitucional da UE (Thym, 2021, pp. 1408-1409; Editorial comments, 2024, p. 290).

### **3. Síntese de um debate em construção**

No quadro europeu, a segurança interna não é marcada por uma tendência de refluxo, mas sim pelo contrário: novas iniciativas e formas diversas que se revelam num acervo comunitário amplo e considerável, presente nas políticas de segurança interna nacionais, umas de forma direta, outras de forma indireta, como é o caso das políticas migratórias. Estas não são políticas de segurança interna, mas têm incidência neste domínio, o que leva a questionar o que resta para os Estados-membros, sobretudo quando a UE tem um papel fundamental no conjunto de ameaças tradicionalmente e até legalmente atribuídas aos Estados e associadas à segurança nacional, como o terrorismo, a criminalidade organizada, os ciberataques e as tentativas de destabilização externa (Mafart, 2025, pp. 69-73). Ou seja, as dimensões estatal e supranacional não devem ser opostas, mas sim pensadas em conjunto (Deuz, 2019, p. 51).

O reforço da segurança interna coloca não apenas a questão dos limites dos poderes do Estado, mas também das capacidades da UE. A segurança interna da UE passou a ser uma das prioridades políticas a UE e cumulativamente um dos campos de maior crescimento (Duez, 2019, p. 32), com potencial redefinição da ordem política europeia (Piquet, Smith et Maillard, 2019, p. 23) e um pilar estruturante da afirmação da UE como ator de segurança.

Na linha de Mafart (2025, p. 242), a crescente interdependência entre o interno e o externo dificulta a delimitação entre as tarefas de segurança nacional dos Estados-membros e a segurança interna da UE, dependendo, assim, dos compromissos institucionais entre os Estados e a UE.

Por fim, a emergência da segurança interna da UE conduziu e contribuiu para uma aproximação e confusão com a conceção tradicional de segurança nacional. Sendo que, no caso português o sistema de segurança interna, também por influência da UE, é atualmente o modelo mais próximo de uma versão integrada de Segurança Nacional, refletindo a europeização da segurança interna. No entanto, este modelo ainda está

incompleto, pois carece de articulação e coordenação ao nível da formação e de uma estratégia, ou seja, da componente formativa e preditiva da segurança interna.

## **Bibliografia**

Berthelet, P., 2016. La sécurité intérieure européenne: aspects normatifs d'une politique publique. Thèse de Doctorat en Droit Public. Université de Pau et des Pays de L'adour: Paris.

Bigo, D. 2025. Eu-LISA: The Emmergence os a Didigital Tecnology Guild And its Rise in the field of Eu Internal Security. In. Pedro Caeiro (Ed.). European Security, Borders, Crime and EU Law. Coimbra: Instituto Jurídico - FDUC, 11-33.

Bossong, R., & Rhinard, M., 2012. European internal security as a public good. European Security, 22(2), 129-147.

Brandão, A. P., 2016. European Union Security Actorness: The Comprehensive Approach Hampered by Policy Differentiation. Nação e Defesa, 144, 103-131.

Brandão, A. P., 2022. União Europeia e Segurança Interna Coletiva: Progressos e Tensões Dilemáticas de um Ator em Construção». In Maria J. F. Monte, Flávia N. Loureiro e Pedro J. Morais (ed.). Prevenção, Policiamento e Segurança - Implicações nos Direitos Humanos. I Congresso Internacional JusCrim, Braga: Universidade do Minho, 141-158.

Brouillet, P., 2013. Sécurité intérieure et gestion de la violence. In: F. Debove, et O. Renaudie, (coords.). Sécurité intérieure. Les nouveaux défis. Paris: Vuibert, 3-10.

Brouillet, P., 2023. La sécurité intérieure: un concept creux? Conferência no Musée de la Gendarmerie, Melun, 30 de março de 2023. Disponível em: <https://www.force-publique.net/2023/03/24/a-vos-agendas-jeudi-30-mars-2023/>. Consultado em 25/05/2025.

CCBE, 2019. Recommandations du CCBE sur la protection des droits fondamentaux dans le contexte de la "sécurité nationale". Bruxelles: CCBE.

Chetrit, T., 2012. Sécurité intérieure et criminalité contemporaine en France. Thèse de Doctorat en Droit Public. Université Panthéon - Assas - Paris II: Paris.

Comiskey, J., 2018. Theory for Homeland Security. Journal of Homeland Security Education, 7, 29-45.

Coste, F., 2011. L'adoption du concept de sécurité nationale: une révolution conceptuelle qui peine à s'exprimer. Recherches & Documents N.º 03. Fondation pour la Recherche Stratégique. Disponível em

<https://archives.frstrategie.org/publications/recherches-et-documents/l-adoption-du-concept-de-securite-nationale-une-revolution-conceptuelle-qui-peine-a-s-exprimer-03-2011>. Consultado em 27/05/2025.

Coste, F., 2011. Défense globale, sécurité intérieure, sécurité nationale: quelle distinction? Quelles articulations?», Cahiers français, n.º 360, 36-40.

Coutts, S., 2024. The Evolution of Public Order and Public Policy in EU Law. European Papers, 9 (3), pp. 1475-1485.

Crawford, A., (2014). L'hétérogénéité du concept de sécurité: ses implications sur les politiques publiques, la justice et la durabilité des pratiques. Cahiers de la sécurité et de la justice, 27/28, 25-34.

Dahl, E. and Ramsay, J., 2024. Should Homeland Security Studies Survive? Journal of Homeland Security and Emergency Management, 21 (1), 1-26.

Debove, F. et Renaudie, O. (dir.), 2013. Sécurité intérieure. Les nouveaux défis. Paris: Vuibert.

Debove, F. et Renaudie, O. Avant-propos. 2013. In: F. Debove et O. Renaudie (dir.). Sécurité intérieure. Les nouveaux défis. Paris: Vuibert, XI-XIII.

Doaré, R. and Frustié, M., 2019. Droit de la sécurité intérieure. Paris: Gualino.

Duez, D., 2019. De l'État à l'Union. Politique Européenne, 65, 30-61.

Dupin, B., 2023. La sécurité intérieure de l'UE: approche juridique d'une construction politique. Thèse de Doctorat en Droit Public. Université de Pau et des Pays de L'adour: Paris.

Editorial Comments, 2024. The passion for security in European societies. Common Market Law Review, 61, 283-296.

Eriksson, J. and Rhinard, M., 2009. The internal-external security nexus: notes on an emerging research agenda. Cooperation and Conflict, 44 (3), 243-267.

Falkow, M., 2013. Does Homeland Security Constitute an Emerging Academic Discipline?. Master's Thesis. Naval Postgraduate School Monterey: California.

Fernandes, A. H., 2011. Acolher ou Vencer? A Guerra e a Estratégia na Atualidade. Lisboa: Esfera do Caos.

Gonçalves, G., 2012. Polícia, ordem pública e "novas" formas de vigilância: as dinâmicas e os dilemas da segurança. Análise Social, 47 (204), 713-723.

Greene, S. (2022). The limits of exporting the homeland security construct: lessons from the Gulf. Defence Studies, 22 (2), 231-252.

Hermenegildo, R. S., 2013. Autonomização, Emergência e Afirmação da Segurança Interna da União Europeia. *Nação e Defesa*, 135, 153-171.

Hermenegildo, R. S., 2016. “Segurança Interna Europeia em perspetiva. Abordagem teórico-concetual e desafios prementes”, *Revista Direito e Segurança*, 7, 179-216.

Hermenegildo, R. S., 2017. Uma Matriz Teórica da “Segurança Interna” da União Europeia, *Nação e Defesa*, 146, pp. 106-133.

Hermenegildo, R. S., 2018. A “Segurança Interna” da União Europeia: o caso da Guarda Costeira e de Fronteiras. *Proelium*, VII (14), 147-182.

Hermenegildo, R. S., 2024. Implicações da Guerra da Ucrânia na segurança da União Europeia: incremento da supranacionalização? *Relações Internacionais*, 83, 29-42.

Hermenegildo, R. S., Pensar a segurança interna em tempo de liberdade e alucinação. In. Hermenegildo, R. S., (Coord.), (2025). *Segurança Interna: Fronteiras, Inteligência Artificial e Comunicação em Crise*. *Cadernos do IUM*, 67. Instituto Universitário Militar, 5-31.

Heyeghe, H., 2018. L'avènement de la coproduction de la sécurité: le bilan et les acteurs, *Les Annales de droit*. 12. Disponível em <http://journals.openedition.org/add/978>; DOI: <https://doi.org/10.4000/add.978>. Consultado em 02/01/2025.

Icard, V., Lemaire, É. et Maillard, J., 2024. Les recompositions du gouvernement de la sécurité. *Revue française d'administration publique*185(1), 7-23.

Kerchove, G. 2025. Préface. In. J. Mafart. *La politique de sécurité européenne de sécurité intérieure*. Louvain-la-Neuve: Bruylant, 7-11.

Kiltz, L. and Ramsay, J., 2012. Perceptual Framing of Homeland Security. *Homeland Security Affairs*, 8 (15), 1-26.

Leyen, V., 2024. Europe's Choice - Political Guidelines for the next European Commission 2024-2029, *Alocução no Parlamento Europeu, Estrasburgo*, 18 de julho. Disponível em: [https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648\\_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029\\_EN.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf). Consultado em 05/05/2025

Lourenço, N., (coord), 2006. *Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna: relatório final*. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais. Universidade Nova de Lisboa.

Mafart, J. 2018. Sécurité nationale. In: H. Moutouh et J. Poirot (dir.). *Dictionnaire du renseignement*. Paris: Perrin, 711-716.

Mafart, J. 2025. *La politique de sécurité européenne de sécurité intérieure*. Louvain-la-Neuve: Bruylant.

Maillard, J., 2010. Les politiques de sécurité. In: O. Borraz et V. Guiraudon. Politiques publiques 2. Paris: Presses de Sciences Po, 57-77.

Malochet V., 2021a. La sécurité est-elle vraiment "l'affaire de tous"? Les limites de la participation citoyenne en France dans un domaine typiquement régalien. Participations, à paraître, 29, pp. 41-71.

Malochet, V., 2021b. La pluralisation du policing en France. Logiques d'hybridation, effets de tropisme et enjeux d'articulation, Sciences et actions sociales [en ligne], 16. Disponible em: <http://www.sas-revue.org/88-n-16/dossier-n-16/227-la-pluralisation-du-policing-en-france>. Consultado em 14/05/2025.

Malochet, V., (2023). La pluralisation du policing local. In: J. Maillard et W. Skogan. Police et société en France. Presses de Science Po: Paris, 161-180.

Malochet, V., (2024). Les gendarmes et le partenariat local sous l'ère de la PSQ: enjeux d'ancrage et continuum de sécurité dans les zones rurales et périurbaines. Revue française d'administration publique, 1, 155-173.

Malochet, V. et Ocqueteau, F., 2020. Gouverner la sécurité publique Le modèle français face à la pluralisation du policing. Gouvernement et action publique, 9 (1), 9-31.

Melchior, P., 1999. La construction d'une nouvelle doctrine de sécurité. Revue française d'administration publique, 91, 387-398.

Mitsilegas, V., 2024. Reconceptualising Security in the Law of the European Union. European Papers, 9 (3), 1438-1473.

Morag, N., 2011. Comparative Homeland Security: Global Lessons. Hoboken: Wiley.

Mulle, C., 2024. European Public Policy and Restriction of Free Movement of Persons in EU Law. European Papers, 9 (3), 1408-1423.

Palo, L., 2021. L'évaluation de la sécurité intérieure par le législateur. Master en Droit. Aix-Marseille Université Faculté de Droit et de Science Politique: Marseille.

Places, S. B., 2024. Introduction: Public order and public security in EU law. Time for Reappraisal. European Papers, 9 (3), 1316-1328.

Pelfrey, P. and Kelley, W., 2013. Homeland Security Education: A Way Forward. Homeland Security Affairs, 9 (3), 1-12.

Piquet, A. Smith A. et Maillard, J.. 2019. Introduction. Politique Européenne, 65, 8-29.

Renaudie, O., 2018. Les mutations de la sécurité intérieure: l'État transformé?. Civitas Europa, 40, 53-66.

Roché, S., 2004. Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes: Contractualisation,

territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure. *Revue française de science politique*, 54 (1), 43-70.

Shepherd, A. J. K., 2022. *The EU Security Continuum. Blurring internal and external security*. New York: Routledge.

Smith, S. and Acharya, A., 2002. *The Concept of Security Before and After September 11*. Institute of Defence and Strategic Studies, Working Paper, 23, Disponível em: <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/idss/23-wp023-the-concept-of-security/>. Consultado em 14/04/2025.

Teixeira, N. S., (coord), 2006. *Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna: relatório preliminar*. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais. Universidade Nova de Lisboa.

Thourot A. et Fauvergue J., 2018. *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale. Rapport de la mission parlementaire*. Disponível em: <https://www.vie-publique.fr/rapport/37622-dun-continuum-de-securite-vers-une-securite-globale>. Consultado em 25/03/2025.

Thym, D., 2021. Article 72 [Clause on Maintaining Internal Security by Member States]. In: H.-J. Blanke, S. Mangiameli (eds.). *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*. Cham: Springer.

Trauner, F., 2013. *The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?*. EUISS – Occasional Paper, 89.

Turmo, A., 2022. *National security as an exception to EU data protection standards: The judgment of the Conseil d'État in French Data Network*. *Common Market Law Review*, 59, 203-222.

Verdelhan, H., 2024. *Art. 72 TFEU as Seen by the Court of Justice of the EU: Reminder, Exception, or Derogation?*. *European Papers*, 9 (3), 1330-1364.

White, R., 2018. *A Theory of Homeland Security*. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 15 (1), 3-21.

---

<sup>1</sup> Caso La Quadrature du Net (C-511/18, C-512/18 e C-520/18), p. 99.

<sup>2</sup> Caso J. N. (C-601/15 PPU); Caso Digital Rights Ireland (C-293/12) e La Quadrature du Net (C-511/18, C-512/18 e C-520/18), Tjebbes (C-221/17).