

**Universidades Lusíada**

Maia, Gabriel Eduardo Dias

**Cooperação europeia em matéria policial  
no âmbito da prevenção do terrorismo e da  
criminalidade violenta transnacional - Rede  
ATLAS**

<http://hdl.handle.net/11067/7241>  
<https://doi.org/10.34628/pxxt-x874>

**Metadados**

**Data de Publicação**

2023-11

**Resumo**

No âmbito do processo de construção europeu e do aprofundamento da integração europeia, a União Europeia constitui-se num espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros. De igual modo, assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas, bem como garantir um elevado nível de se...

Within the scope of the process of European construction and the deepening of European integration, the European Union constitutes an area of freedom, security and justice, respecting fundamental rights and the different legal systems and traditions of the Member States. Likewise, it ensures the absence of controls on people at internal borders and develops a common policy on asylum, immigration and control of external borders, as well as guaranteeing a high level of security, through measures ...

**Palavras Chave**

Polícia - Países da União Europeia - Cooperação internacional, Prevenção do crime - Países da União Europeia

**Tipo**

article

**Revisão de Pares**

yes

**Coleções**

[ULL-FCHS] LPIS, n. 25-26 (2023)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-08-16T21:25:37Z com informação proveniente do Repositório

**COOPERAÇÃO EUROPEIA EM MATÉRIA POLICIAL  
NO ÂMBITO DA PREVENÇÃO DO TERRORISMO  
E DA CRIMINALIDADE VIOLENTA  
TRANSNACIONAL  
REDE ATLAS**

**Gabriel Eduardo Dias Maia**

maia.geg@gmail.com

ORCID: 0009-0008-8949-3214

DOI: <https://doi.org/10.34628/pxxt-x874>

*Data de submissão / Submission date: 12.09.2023*

*Data de aprovação / Acceptance date: 07.11.2023*



**Resumo:** No âmbito do processo de construção europeu e do aprofundamento da integração europeia, a União Europeia constituiu-se num espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicas dos Estados-Membros.

De igual modo, assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas, bem como garantir um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade e de combate contra estes fenómenos, através de medidas de coordenação e de cooperação entre autoridades policiais e judiciárias.

É neste sentido que, a rede ATLAS se assume de importante relevância na salvaguarda do espaço de liberdade, segurança e justiça, sendo um instrumento essencial da cooperação europeia em matéria de prevenção criminal violenta, organizada e transnacional.

**Palavras chave:** União Europeia; Cooperação policial; Prevenção; ATLAS;

**Abstrat:** Within the scope of the process of European construction and the deepening of European integration, the European Union constitutes an area of freedom, security and justice, respecting fundamental rights and the different legal systems and traditions of the Member States.

Likewise, it ensures the absence of controls on people at internal borders and develops a common policy on asylum, immigration and control of external borders, as well as guaranteeing a high level of security, through measures to prevent crime and to combat these phenomena, through measures of coordination and cooperation between police and judicial authorities.

It is in the sense that, the ATLAS network assumes an important role in safeguarding the area of freedom, security and justice, being an essential instrument of European cooperation in the field of violent, organized and transnational crime prevention.

**Keywords:** European Union; Police cooperation; Prevention; ATLAS.

## Introdução

O recente conflito israelo-palestiniano acionou o estado de alerta quanto a uma escalada de ataques terroristas de matriz islâmica radical na União Europeia (UE), o que aliás veio a suceder com os ataques em Paris e em Bruxelas.

De forma reactiva, os Estados-Membros da UE, têm vindo a adoptar as medidas que do ponto de vista político, social e securitário julguem ser as mais adequadas. Por exemplo, a França proibiu todas as manifestações pró-palestinianas, uma vez que as manifestações pró-palestinianas, são suscetíveis de gerar perturbações da ordem pública.<sup>1</sup>

Relativamente a Portugal, o Sistema de Segurança Interna, considerou que no actual contexto de conflito, existem “condições que justificam a alteração do grau de ameaça terrorista em Portugal de Moderado para Significativo”.<sup>2</sup>

Todavia, a prevenção deverá imperar.

E, prevenção criminal, é um termo para o qual não existe uma definição universalmente aceite, nem o consenso relativo ao seu âmbito e limites no campo da prevenção criminal (Schneider, 2015, p.5). Aliás, pelo menos desde os anos 1960 que se tem assistido a um aumento exponencial de teorias que podem ser classificadas como de prevenção criminal (Schneider, 2015). E várias são as abordagens, as opções políticas, e as estratégias, variando consoante a perspectiva, levando alguns autores a preferir o termo

---

<sup>1</sup> Lusa, A. (n.d.). França proíbe todas as manifestações pró-palestinianas. Observador. Retrieved November 3, 2023, from <https://observador.pt/2023/10/12/franca-proibe-todas-as-manifestacoes-pro-palestinianas/>

<sup>2</sup> *Grau de ameaça terrorista em Portugal passa de moderado para significativo*. (20 de Outubro de 2023). Expresso. Consultado a 29 de Outubro de 2023, In <https://expresso.pt/sociedade/2023-10-20-Grau-de-ameaca-terrorista-em-Portugal-passa-de-moderado-para-significativo-00250969>

“segurança da comunidade” a prevenção criminal (Tierney, 2006).

Assim, poderemos ter, por exemplo, uma abordagem assente na resolução dos problemas sociais, resultante essencialmente do crescimento urbano, o qual poderá potenciar o desequilíbrio social e por sua vez contribuir para a prática do crime e para o comportamento desviante, ou seja, maior ênfase ao contexto cultural e social em que o crime ocorre, e menor ênfase no indivíduo (Giddens, 2009). Outrossim, uma abordagem policial e criminal, assente no papel das polícias e do sistema judicial.

Face à particularidade da União Europeia - por força dos seus tratados - a gestão e o controlo das fronteiras externas e a ausência de fronteiras físicas internas, reflete a importância da cooperação policial, nomeadamente no que se refere à prevenção e combate ao crime organizado transnacional e terrorismo.

Assim, por forma a “mitigar as ameaças e riscos à segurança na União Europeia e no espaço internacional é necessária uma ação concertada dos Estados-Membros no combate à criminalidade, a qual só poderá atingir os seus fins através da cooperação policial internacional” (Rodrigues, 2019, p.35).

Igualmente de referir que “relativamente à luta contra o terrorismo, é consensual que a cooperação europeia é fundamental para o intercâmbio eficaz e eficiente de informações entre as forças policiais num espaço de livre circulação de pessoas” (Pinto, 2018, p.138).

É nesta perspectiva que este trabalho irá assentar, nomeadamente na cooperação policial e essencialmente na cooperação policial europeia, na vertente da rede ATLAS, no âmbito da prevenção criminal e do terrorismo.

## **Enquadramento conceptual**

Importa agora, enquadrar teoricamente a cooperação policial enquanto prevenção do crime e do terrorismo e, para esse efeito, primeiramente, definir as características da prevenção criminal, que segundo Schneider (2015) e de forma sumária, a prevenção criminal é inerentemente proactiva, assume uma abordagem baseada (direcionada) no risco, enfatiza uma metodologia orientada

para o problema, onde as iniciativas se baseiam em provas, que atualmente a responsabilidade pelo controlo do crime é parcialmente transferida para os privados (agentes não estatais), a prevenção da criminalidade sublinha o controlo social informal (na comunidade), o foco é deslocado do agressor para a potencial vítima e potencial agressor, é contingente em parcerias e os objetivos da prevenção criminal não é apenas a aplicação da Lei Penal mas também a criminalidade, o medo e a desordem.

Em termos teóricos, várias são as teorias que tentam explicar a melhor forma de prevenir o crime. Ainda de acordo com Schneider (2015), poderemos elencar as seguintes teorias: prevenção situacional do crime e as suas premissas teóricas, bem como as formas de intervenção; prevenção do crime através da concepção (configuração) ambiental; prevenção do crime através do desenvolvimento social, bem como desenvolvimento social vocacionado para adolescentes e jovens adultos; prevenção da criminalidade comunitária; o Estado e a prevenção criminal; policiamento e prevenção da criminalidade.

De acordo com Crawford e Adams (2007), a prevenção da criminalidade situacional, envolve a gestão, concepção ou manipulação do ambiente físico imediato para reduzir as oportunidades para crimes específicos. Todavia, no contexto da União Europeia, a criminalidade transnacional altera o cenário da governação de um Estado e coloca a questão da criminologia localizada (Loader e Sparks, 2007), ou seja, uma organização criminoso operar num Estado a partir de outro Estado, e neste sentido, relativamente ao controle criminal, esta alteração está a provocar uma “revolução silenciosa” na medida em que o Estado, por um lado tem de reafirmar a sua autoridade soberana e por outro lado atuar noutra Estado (Loader e Sparks, 2007).

Esta reafirmação da autoridade soberana do Estado é acompanhada, segundo Garland (2001), de “estratégias adaptativas” para a prevenção e gestão do risco de crime, assentes nos planos de prevenção da criminalidade situacional.

Pese embora as várias abordagens teóricas quanto à prevenção criminal e, o contributo das várias teorias para enquadrar teoricamente a cooperação policial na União Europeia, para este



trabalho, o posicionamento recai para a perspectiva teórica situacional, na medida em que, o fundamento legal para a cooperação europeia em matéria policial, bem como os instrumentos criados, se enquadram nesta conceção teórica.

Assim, as atividades desenvolvidas no âmbito da cooperação policial, em termos de prevenção, aumentam o esforço necessário para se cometer um crime, aumenta os riscos de serem detetados, e reduz a expectativa de recompensa.

Esta perspectiva teórica centra-se essencialmente nos fatores de risco que criam a oportunidade para a ocorrência de um crime, em determinado tempo e lugar, sendo a sua prevenção, precisamente a redução destes factores de risco.

### **“O espaço de liberdade, segurança e justiça”**

O espaço de liberdade, segurança e justiça, decorre do processo de construção europeia e subsequentes aprofundamentos iniciando-se em 1951 com a assinatura do Tratado de Paris, tratado este que cria a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (C.E.C.A), de carácter essencialmente económico, uma vez que os signatários (Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, República Federal Alemã e Itália) se comprometiam a estabelecer a livre circulação do carvão e do aço entre si, bem como, defendiam políticas para a instalação de indústrias do sector. Segue-se a Comunidade Europeia da Energia Atómica (C.E.E.A.) para o sector da energia nuclear, em 1957. A Comunidade Económica Europeia (C.E.E.) surge com o Tratado de Roma de 1957, de pendor essencialmente económico, com o fim de criar um mercado comum.

Sucedem-se os aprofundamentos, ou seja, as revisões aos Tratados: 1986, Acto Único Europeu<sup>3</sup>; 1992, Maastricht<sup>4</sup>; 1997, Ames-

---

<sup>3</sup> Principais alterações introduzidas: realização do mercado interno até 31 de dezembro de 1992; introdução da coesão económica e social; institucionalização da Cooperação Política Europeia; instituição de um processo de cooperação entre o Parlamento Europeu e o Conselho; criação de políticas comuns novas ou desenvolvimento das já existentes.

<sup>4</sup> Tratado da União Europeia. Criação de uma estrutura de três pilares. O primeiro pilar é constituído pelas Comunidades Europeias nas quais se funda a União Europeia. O segundo pilar, políticas de

terdão; 2001, Nice<sup>5</sup>; 2007, Lisboa.<sup>6</sup>

O Tratado de Amesterdão em 1997, com objectivo de atualizar e clarificar o Tratado de Maastricht, nomeadamente em manter e desenvolver a União Europeia enquanto espaço de liberdade, segurança e justiça, por forma a enquadrar nos Tratados o Acordo e Convenção de Schengen<sup>7</sup>, no qual se permite viajar sem passaporte no interior da União e está integrado no sistema jurídico da União Europeia. Atualmente, 26 países europeus, incluindo 22 dos 27 Estados-Membros da UE, fazem parte do espaço Schengen.

Com o Tratado de Lisboa em 2007, desaparece o pilar da União Europeia da Justiça e Assuntos Internos, criado pelo tratado de Maastricht, matérias estas, que doravante serão reguladas no Título V do Tratado de Funcionamento da União Europeia, com a epígrafe: O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

O fundamento jurídico do “espaço de liberdade, segurança e justiça”, está plasmado no n.º 2 do Artigo 3.º do Tratado da União Europeia.<sup>8</sup> De referir que o atual texto eleva em importância o espaço de liberdade, segurança e justiça relativamente ao mercado interno, “do que o precedente Tratado de Nice, uma vez que, este objetivo é citado ainda antes da concretização de um mercado interno.”<sup>9</sup>

Contudo, é no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), no seu Título V, que poderemos encontrar os capítulos

---

cooperação intergovernamental em matéria de política externa e de segurança comum. O terceiro pilar, em matéria de justiça e dos assuntos internos.

<sup>5</sup> Assinatura da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

<sup>6</sup> Com o Tratado de Lisboa, a União Europeia passa a dispor de personalidade jurídica, substitui-se e sucede à Comunidade Europeia. Funda-se no Tratado da União Europeia e no tratado de funcionamento da União Europeia, ambos os tratados com o mesmo valor jurídico, desaparecendo a estrutura de três pilares.

<sup>7</sup> EUR-lex. (s.d.). *Acordo e Convenção de Schengen*. Consultado a 29 de Outubro de 2023, In [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:schengen\\_agreement](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:schengen_agreement)

<sup>8</sup> “A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.”

<sup>9</sup> *Espaço de liberdade, de segurança e de justiça: aspetos gerais | Fichas temáticas sobre a União Europeia | Parlamento Europeu*. (s.d.). Consultado a 29 de Outubro de 2023, In <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/150/espaco-de-liberdade-de-seguranca-e-de-justica-aspetos-gerais>

dedicados às políticas relativos aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração, bem como às diferentes dimensões de cooperação, ou seja, cooperação judiciária em matéria civil, cooperação judiciária em matéria penal e cooperação policial.

Assim, encontramos no TFUE: artigos 67.º a 76.º, “as disposições gerais”; artigos 77.º a 80.º, “as políticas relativas aos controlos nas fronteiras (externas), ao asilo e à imigração”; artigo 81.º, “a cooperação judiciária em matéria civil”; artigos 82.º a 86.º, “a cooperação judiciária em matéria penal”; artigos 87.º a 89.º, “a cooperação policial”.

De relevar, os objectivos do espaço de liberdade, segurança e justiça, plasmados no artigo 67.º do TFUE, constituindo-se assim as linhas orientadoras que devem nortear a prossecução de tal espaço.

A articulação jurídica deste domínio, para além de não prejudicar o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna (Artigo 72.º), os Estados-Membros são livres de organizar entre si e sob sua responsabilidade formas de cooperação e de coordenação (Artigo 73.º), sendo que o que para este trabalho releva, será o domínio das “medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenómenos, através de medidas de coordenação e de cooperação entre autoridades policiais e judiciárias e outras autoridades competentes, bem como através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal e, se necessário, através da aproximação das legislações penais” (n.º 3 do Artigo 67.º). “Definição pelo Conselho Europeu de orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça” (Artigo 68.º);

Por fim, ressaltar a previsão de “cooperações reforçadas, no âmbito da cooperação judiciária em matéria penal” (n.º 3 do Artigo 83.º e n.º 1 do Artigo 86.º) e “cooperação policial” (n.º 3 do artigo 87).

## **Cooperação Policial**

Decorrente dos Tratados, em concreto no que concerne às políticas relativas aos controlos nas fronteiras e às dimensões da cooperação em matéria judiciária civil, penal e policial, assentes

no princípio do reconhecimento mútuo, torna-se premente estabelecer regras mínimas que tenham “em conta as diferenças entre as tradições e os sistemas jurídicos dos Estados-Membros” (n.º 2 do Artigo 82.º do TFUE).

Desta forma, a necessidade de criar mecanismos e instrumentos que facilite a cooperação entre os 27 Estados-Membros em matéria judiciária e policial.

Assim, “o Conselho da União Europeia aprovou dois instrumentos jurídicos fundamentais no âmbito da troca de informações entre autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros da UE - a Decisão-Quadro 2006/960/JAI (Decisão Sueca)<sup>10</sup> e as Decisões 2008/615/JAI<sup>11</sup> e 2008/616/JAI<sup>12</sup> (Tratado de Prüm) -, que impõem aos Estados-Membros que prossigam os esforços no sentido de melhorar a cooperação e de maximizar os canais de comunicação existentes.”<sup>13</sup>

Sumariamente, ao nível dos mecanismos e instrumentos no âmbito da cooperação policial, a aplicação dos Acordos Schengen: a implementação do Gabinete Nacional S.I.R.E.N.E.<sup>14</sup> (*Supplementary Information Requested at the National Entry*) criado em Portugal pelo Decreto-Lei 292/1994 de 16 de novembro; Lei n.º 90/2017, de 22 agosto, “aprova a criação de uma base de dados de perfis de ADN para fins de identificação civil e criminal”; Lei n.º 67/2017,

---

<sup>10</sup> DECISÃO-QUADRO 2006/960/JAI DO CONSELHO de 18 de dezembro de 2006, relativa à simplificação do intercâmbio de dados e informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros da União Europeia.

<sup>11</sup> DECISÃO 2008/615/JAI DO CONSELHO de 23 de junho de 2008, relativa ao aprofundamento da cooperação transfronteiras, em particular no domínio da luta contra o terrorismo e a criminalidade transfronteiras.

<sup>12</sup> DECISÃO 2008/616/JAI DO CONSELHO de 23 de junho de 2008, referente à execução da Decisão 2008/615/JAI, relativa ao aprofundamento da cooperação transfronteiras, em particular no domínio da luta contra o terrorismo e da criminalidade transfronteiras.

<sup>13</sup> Decreto-Lei n.º 49/2017 de 24 de maio, 9º parágrafo.

<sup>14</sup> Os Gabinetes SIRENE são unidades orgânicas do Sistema de Informação Schengen (SIS) constituindo a sua interface humana, por onde transitam, em exclusivo, as informações suplementares aos dados contidos no referido Sistema e que são indispensáveis ao cumprimento das ações requeridas aos serviços utilizadores do SIS – forças policiais e outros serviços competentes nos termos da referida Convenção. Sistema de Segurança Interna. (s.d.). *Gabinete nacional sirene*. Consultado a 29 de Outubro de 2023, In <https://www.puc-spoc.pt/uo/sirene>

de 09 de agosto, “regula a identificação judiciária lofoscópica e fotográfica”; Lei n.º 46/2017, de 05 de julho, “estabelece os princípios e as regras do intercâmbio transfronteiriço de informações relativas ao registo de veículos, para efeitos de prevenção e investigação de infrações penais”; Lei n.º 49/2017, de 05 de julho, “estabelece os princípios e as regras do intercâmbio transfronteiriço de informações relacionadas com a prática de infrações rodoviárias num estado membro da União Europeia”.

Os Centros de Cooperação Policial e Aduaneira, tendo o enquadramento jurídico pelos seguintes documentos: Documento 9105/11 do Conselho da União Europeia relativo às “Diretrizes Europeias de Melhores Práticas para Centros de Cooperação Policial e Aduaneira”; Portaria 1354/2008 de 27 de novembro, que “aprova o regulamento que define os procedimentos organizacionais, funcionais, técnicos e de articulação entre as entidades envolvidas na organização e no funcionamento dos centros de cooperação policial e aduaneira entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha, previstos no Acordo sobre Cooperação Transfronteiriça em Matéria Policial e Aduaneira”; Decreto-Lei n.º 48/99, de 9 de novembro, que “aprova o Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha em Matéria de Perseguição Transfronteiriça”; Resolução da Assembleia da República n.º 61/1994, “acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha Relativo à Readmissão de Pessoas em Situação Irregular”; Decreto-Lei n.º 13/2007, de 13 de julho, que “aprova o acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça em Matéria Policial e Aduaneira”.

A EUROPOL, pelo Regulamento Europol que aprova a criação da Europol pela Decisão 2009/371/JAI do Conselho, para “apoiar e reforçar a ação das autoridades competentes dos Estados-Membros e a sua cooperação mútua em matéria de prevenção e combate à criminalidade organizada, ao terrorismo e a outras formas graves de criminalidade que afetem dois ou mais Estados-Membros” (Conselho da União Europeia, 2009).

Ponto Único de Contacto, é um instrumento recomendado para adopção pelos Estados-Membros, o qual é criado em Portugal através do Decreto-Lei n.º 49/2017 de 24 de maio no âmbito do Sistema de Segurança Interna. Neste diploma, reconhece-se o

facto de ser imperativo requerer “o reforço das sinergias e da cooperação a todos os níveis para uma resposta eficaz e coordenada a nível nacional, europeu e internacional” para fazer face aos “fenómenos criminais graves, organizados, transnacionais” que possam perigar a “segurança e a estabilidade dos Estados e o espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia”.

“O Ponto Único de Contacto (PUC) projeta-se como um «balcão único», em conformidade com as «Orientações para a criação de um ponto único de contacto para o intercâmbio internacional de informação entre serviços de polícia» (Doc. 10492/14, de 13 de junho de 2014, DAPIX 75 ENFOPOL 157), que reúne sob a mesma estrutura de gestão e no mesmo espaço físico os diferentes gabinetes nacionais ou pontos de contacto relevantes”.

## **Rede Atlas**

Em matéria de cooperação policial na União Europeia, a rede ATLAS é uma rede, sob a égide da EUROPOL, constituída por unidades especiais de intervenção dos serviços de polícia dos Estados membros da UE e dos países associados contra o terrorismo e a criminalidade violenta transnacional. Estas unidades de elite estão prontas a responder 24 horas por dia, 7 dias por semana, a situações de crise que afetem a segurança europeia<sup>15</sup>.

Esta ideia, surge na sequência dos atentados de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América e materializa-se, em termos gerais, no seguimento dos vários atentados terroristas que assolaram os países da União Europeia nos anos subsequentes.

De forma breve, a rede ATLAS começa a ganhar forma no decurso de várias reuniões entre os Comandantes das Unidades Especiais das Polícias Europeias, que numa primeira fase – anterior a 2001 – se dedicavam à troca e manutenção de programas para as suas operações uma vez que estas unidades há vários anos que mantêm ações de treino conjunto (Lippay, 2021).

---

<sup>15</sup> ATLAS Network | *Europol*. (12 de Abril de 2023). Consultado a 29 de Outubro de 2023, In <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/atlas-network>

Todavia, após setembro de 2001, numa reunião ocorrida em Bruxelas a 15 de outubro de 2001, entre os Comandantes das Unidades Especiais de Polícia belga, alemã, austríaca, francesa e neerlandesa<sup>16</sup>, rapidamente chegaram a acordo que, devido à nova dimensão do terrorismo, o futuro da cooperação em contra terrorismo deveria ser intensificado no seio da União Europeia bem como devidamente institucionalizado (Lippay, 2021).

Daqui nasce a ideia de uma rede europeia de unidades de contra terrorismo, limitada aos 15 Estados Membros da União em 2001 mais a Suíça e a Noruega como observadores. Assim, entre 30 e 31 de outubro de 2001 é ratificado pelos Comandantes das Polícias Nacionais uma Declaração de Intenção em fundar uma rede europeia de contra terrorismo.

Em março de 2004, ficou acordado, que doravante a EURO-POL suportaria a rede ATLAS com todos os seus meios disponíveis (Lippay, 2021), nomeadamente ao nível da troca de informações centralizada e de forma segura. Foi desta forma desenvolvida uma plataforma segura e uniformizada de comunicações, a “EurOPs”.

A rede ATLAS recebe o seu primeiro enquadramento legal em 2008, com a publicação no Jornal Oficial da União Europeia n.º L 210 de 6 de agosto de 2008<sup>17</sup>, de três estruturantes Decisões do Conselho, em particular a Decisão 2008/615/JAI do Conselho, de 23 de junho de 2008, relativa ao “aprofundamento da cooperação transfronteiras, em particular no domínio da luta contra o terrorismo e a criminalidade transfronteiras” e a Decisão 2008/617/JAI do Conselho, igualmente de 23 de junho de 2008, relativa à “melhoria da cooperação entre as unidades especiais de intervenção dos Estados-Membros da União Europeia em situações de crise”. Não menos importante, foi também publicada a Decisão 2008/616/JAI do Conselho, de 23 de junho de 2008, referente à execução da Decisão 2008/615/

---

<sup>16</sup> Direction des Unités Spéciales (DSU) da Bélgica, Grenzschutz-gruppe 9 (GSG 9) der Bundespolizei da Alemanha, COBRA Einsatzkommando da Áustria, Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale (GIGN) da França e a Dienst Speciale Interventies (DSI) dos Países Baixos.

<sup>17</sup> ACTOS APROVADOS AO ABRIGO DO TÍTULO VI DO TRATADO UE. (6 de Agosto de 2008). Jornal Oficial Da União Europeia. Consultado a 29 de Outubro de 2023, In <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:L:2008:210:TOC>

JAI, relativa ao “aprofundamento da cooperação transfronteiras, em particular no domínio da luta contra o terrorismo e da criminalidade transfronteiras” (Conselho da União Europeia, 2008).

A atuação de unidades de contra terrorismo noutros países requer fundamento legal e apropriado (Lippay, 2021), uma vez que, exercitando o poder monopolizado do Estado na utilização de forças policiais, o que a ocorrer noutro país, este poderá em tese “diminuir a soberania” do país que acolhe essas forças policiais e, a acontecer, terá de estar legalmente enquadrado. Desta forma, a nível europeu, colocam-se as seguintes premissas: enquadramento legal para a cooperação policial transfronteiriça; acordos bilaterais para o destacamento de unidades de contra terrorismo; orientações jurídicas para a intervenção dos operacionais.

Neste sentido, importa materializar o fundamento legal no âmbito da cooperação policial para o emprego destas unidades especiais (rede ATLAS) na prevenção e combate ao terrorismo, à criminalidade organizada, violenta e transnacional, bem como intervir em “situações de crise<sup>18</sup>” (Conselho da União Europeia, 2008).

O fundamento legal para a cooperação policial encontra-se nos Tratados da União Europeia, nomeadamente no “Tratado de Funcionamento da União Europeia, nos seus Artigos 33.º (cooperação aduaneira), 87.º, 88.º e 89.º<sup>19</sup>” (Parlamento Europeu), contudo, o Artigo 222.º com a epígrafe “Cláusula de Solidariedade”, o qual será a base para as forças policiais cruzarem as fronteiras internas dos Estados Membros no âmbito da sua atuação.

A rede ATLAS não é uma rede que se tenha tornado ativa por si própria. Pelo contrário, a rede cria a base organizacional para a

---

<sup>18</sup> «Situação de crise», qualquer situação em que as autoridades competentes de um Estado-Membro tenham motivos razoáveis para crer que existe uma infração penal que apresenta uma ameaça física grave e directa para pessoas, bens patrimoniais, infraestruturas ou instituições nesse Estado-Membro, em particular as situações a que se refere o n.º 1 do artigo 1.º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo (JO L 164 de 22.6.2002, p. 3);», segundo a definição em alínea b) do Artigo 2.º da DECISÃO 2008/617/JAI DO CONSELHO de 23 de junho de 2008.

<sup>19</sup> *Cooperação policial | Fichas temáticas sobre a União Europeia | Parlamento Europeu*. (s.d.). Consultado a 29 de Outubro de 2023, In <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/156/cooperacao-policial>



coordenação multinacional de normas de desempenho das unidades antiterroristas nos Estados-Membros. Este objetivo é concretizado através do intercâmbio de experiências, do desenvolvimento contínuo de táticas e tecnologias, bem como da concentração de recursos para combater o terrorismo e a criminalidade violenta, a nível nacional e internacional (Lippay, 2021).

É composta por 38<sup>20</sup> unidades especiais de contra terrorismo oriundas de 31 países europeus, Estados –Membros da UE e parceiros associados. Cada país da UE está representado pela unidade que está legalmente autorizada a atuar nas matérias policiais de terrorismo e criminalidade violenta a nível nacional. No Caso de Portugal, Espanha, Alemanha, França, Itália e Roménia, dispõem de duas unidades cada.

As unidades especiais do Reino Unido, Irlanda do Norte, Islândia, Noruega e Suíça, têm o estatuto de parceiros associados, uma vez que estes Estados não integram a UE.

---

<sup>20</sup> Presentemente, integram a rede ATLAS, as seguintes 38 unidades especiais de intervenção policial: Alemanha, GSG 9 der Bundespolizei, GSG9; Alemanha, Spezialeinsatzkommando der Polizei Baden-Württemberg, SEK BW; Áustria, Einsatzkommando Cobra/DSE, EKO Cobra; Bélgica, Directie van de Speciale Eenheden, DSU; Bulgária, Specialised Counter Terrorism Unit, SOBT; Croácia, Specijalna Policija MUP RH, ATU Lucko; Chipre, Special Antiterrorist Squad, EAO; Dinamarca, Politiets Aktionsstyrken, AKS; Eslovénia, Specialna Enota Policija, Red Panther; Espanha, Polícia Nacional; Grupo Especial de Operaciones, GEO; Espanha, Guardia Civil; Unidad Especial de Intervención, UEI; Estónia, Counter Terrorism Unit, K-Komando; Finlândia, Helsingin poliisilaitos Valmiusyksikkö, KARHU; França, Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale, GIGN; França, Police Nationale, Recherche, Assistance, Intervention, Dissuasion, RAID; Grécia, Eidiki Katastaltiki Antitromokratiki Monada, EKAM; Hungria, Terrorelhárítási Központ, TEK; Islândia, Sérsvait ríkislögreglustjóra, VIKING; Irlanda, Garda Emergency Response Unit, ERU; Itália, Carabinieri; Gruppo Intervento Speciale, GIS; Itália, Polizia di Stato, Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza, NOCS; Letónia, Pretterorisma Vienība, OMEGA; Lituânia, Antiterroristiniu Operaciju Rinktine, ARAS; Luxemburgo, Police Grand-Ducale, Unité Spéciale, USP; Malta, Pulizija, Special Intervention Unit, SIU; Noruega, Politiet Beredskapstroppen, DELTA; Países Baixos, Dienst Speciale Interventies, DSI; Polónia, Centralny Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji, BOA; Portugal, Grupo de Intervenção de Operações Especiais da Guarda Nacional Republicana, GNR-GIOE; Portugal, Grupo de Operações Especiais da Polícia de Segurança Pública, GOE; Reino Unido, Metropolitan Police Specialist Firearms Command, SCO19; Reino Unido, Police Service of Northern Ireland, Headquarters Mobile Support Unit, PSNI-HMSU; Roménia, Brigada Specială de Intervenție a Jandarmeriei, BSIJ; Roménia, Serviciul de Intervenții și Acțiuni Speciale, SIAS; República Checa, Útvar Rychlého Nasazení, URNA; República Eslovaca, Slovak Special Counter Terrorism Police Unit, Lynx Commando; Suécia, Nationella Insatsstyrkan, NI; Suíça, Swiss Special Intervention Units, SWISS SIU.

Institucionalmente, a estrutura de liderança e gestão interna da rede está organizada da seguinte forma (Lippay, 2021):

- *ATLAS President (Charmain)*, no topo, o presidente, eleito entre os comandantes de todas as unidades especiais, por um mandato de quatro anos. Das suas competências, destaca-se a presidência das reuniões do Fórum de Comandantes e a apresentação pública da rede como por exemplo, junto da Comissão Europeia. Desde 1 de julho de 2021, eleito presidente da rede ATLAS, o comandante da unidade de contra terrorismo Lynx eslovaca;
- *ATLAS Commanders' Forum (ACF)*, este fórum representa o órgão superior de direção da rede e é constituído pelos 38 Comandantes das unidades especiais de polícia, sendo elegíveis para votação apenas os provenientes dos Estados-Membros. Reúne-se duas vezes por ano, reuniões estas que se realizam no Estado-Membro cujo governo acolhe a presidência do Conselho da UE. A vantagem deste procedimento é que os Comandantes podem comunicar diretamente com as autoridades competentes da UE sobre os seus problemas e decisões estratégicas;
- *ATLAS Management Board (AMB)*, este órgão é constituído pelos líderes dos grupos especializados e grupos de discussão, contribuindo para os conteúdos do ACF, na medida em que recolhem os resultados de todos os exercícios e projectos em curso para análise. Com base na análise dos resultados é elaborada uma lista de tópicos para os grupos de trabalho, os quais se pronunciam sobre as prioridades futuras, uma vez que estas decisões têm um profundo impacto no planeamento e sobretudo na orçamentação das actividades. Desta forma, salvaguarda-se o intercâmbio efectivo do conhecimento específico destas matérias, ou seja, da experiência adquirida em situações reais e nos resultados dos vários exercícios de contra terrorismo.
- *ATLAS Executive Bureau (AEB)*, constitui-se no Gabinete permanente e de suporte do Presidente, desenvolve essen-

cialmente as tarefas administrativas e de controlo dos fundos disponíveis para as actividades promocionais.

*Expert Groups (EG) and Forums*, abaixo do nível de direção, surgem os grupos técnicos, dedicados a tópicos específicos e desenvolvidos de acordo com as diretrizes superiormente determinadas. Existem quatro *Expert Groups* e sete *Forums*, os quais organizam exercícios regularmente por forma a atingir elevados níveis de procedimentos operacionais. Os resultados dos exercícios e dos projectos em execução são comunicados ao AMB. Destaca o intercâmbio das experiências de cada unidade especial de polícia bem como as lições aprendidas. Importa então, de seguida, elencar os *Expert Groups* e os *Forums*, sendo os seguintes (Lippay, 2021):

- *Expert Group “Building”*. Grupo especializado no desenvolvimento de táticas, competências especiais e de treino para intervenções em meio urbano, como escolas, centros comerciais e locais turísticos. Esses espaços são considerados possíveis cenários para ataques terroristas, como os casos de Paris, Munique e Viena;
- *Expert Group “Naval”*. Grupo especializado no desenvolvimento de táticas, competências especiais e de treino para intervenções em meio marítimo. Os incidentes marítimos revelam dificuldades acrescidas à actuação das unidades especiais de polícia, estando dependentes por exemplo das condições meteorológicas e das condições do estado do mar. Os cenários são igualmente variados e complexos, pois os alvos de acções terroristas poderão envolver plataformas petrolíferas, navios cargueiros, navios de cruzeiro, entre outros. O sequestro do navio de cruzeiro Achille Lauro em 1985, com 680 passageiros, perpetrado pela Frente de Libertação da Palestina, continua a ser uma referência para este *Expert Group*;
- *Expert Group “Aircraft”*. Grupo especializado no desenvolvimento de táticas, competências especiais e de treino para intervenções em aeronaves. Tendo em consideração a larga capacidade de transporte de passageiros, entre 300 e

- 500 passageiros (o caso das aeronaves A340, A380, Boeing 747 e 777), o foco especial, então, nas acções a tomar para a libertação de reféns a bordo de uma aeronave sequestrada;
- Expert Group “Transport”. Grupo especializado no desenvolvimento de táticas, competências especiais e de treino para intervenções em cenários que envolvem meios de transporte público terrestre. O ataque terrorista a transportes públicos, nomeadamente nas capitais europeias criam elevados níveis de ansiedade e de insegurança na população em geral, alcançando desta forma, os responsáveis por tais ataques, o objectivo desejado, o pânico. São exemplo, os ataques aos comboios em Madrid, os ataques ao metro em Bruxelas e Londres;
  - Forum “C4” (Command, Control, Coordination, Communication). Liderar uma equipa especial de polícia, acarreta excepcionais responsabilidades em particular as que compõem a rede ATLAS. Do tradicional “C2”, Comando e Controlo, rapidamente sentida a necessidade de evoluir para “C4”, ou seja, Comando, Controlo, Coordenação e Comunicações. Se por um lado, a complexidade destas operações assim o exigem, por outro, estas equipas têm a capacidade de “cruzar fronteiras” no âmbito da cooperação policial e, por conseguinte, a necessidade premente de normalizar e harmonizar procedimentos com as congéneres. Questões como as comunicações táticas, a questão linguística, os procedimentos para avaliação de incidentes, o desenvolvimento das opções táticas, o enquadramento legal para operar num Estado terceiro, entre outras questões, são neste fórum, objecto de estudo e debate;
  - Forum “MEDIC” (Tactical Medicine). Presentemente, executar missões com unidades especiais de polícia em cenários complexos e de elevado risco, revelou-se extremamente perigoso para a utilização dos serviços médicos civis, identificando-se assim a necessidade de dotar estas unidades especiais com suporte médico diferenciado e especializado no que concerne às missões de elevado risco a desempenhar. Por outras palavras, dotar os elementos destas unidades es-

peciais com conhecimentos de medicina inspirados na medicina tática militar;

- Forum “NEGO” (Negotiation). Técnicas de negociação são vitais nas intervenções onde existe a tomada de reféns por parte de terroristas. Porém, a intenção terrorista, nomeadamente os doutrinados pelos radicais islâmicos, é matar inocentes ou “infiéis” e no fim, serem mortos. Perante este cenário, a negociação manifesta-se infrutífera. Todavia, este fórum definiu um conjunto de actividades tendentes a melhorar o intercâmbio das experiências, aperfeiçoar técnicas, táticas e abordagens práticas de negociação;
- Forum “SNIPER” (Sniping). Ataques terroristas e actos violentos relacionados com o crime organizado acontecem constantemente nos Estados Membros da UE, ocasionalmente, neutralizar o terrorista ou criminoso revela-se a única e possível solução para salvar a vida de inocentes de uma ameaça grave. Considerando a excepcionalidade e os altos requisitos para a função de atirador especial ou furtivo, foi sentida a necessidade de criar uma plataforma especial onde estes trocassem experiências entre si. Os objectivos deste fórum definem-se por construir uma rede de atiradores especiais europeus, incrementar o intercâmbio de informações e experiências, ensino de conhecimento específico, criar e manter uma base de dados de balística, e desenvolver novas normas de actuação.
- Forum “ENTRY” (Breaching Techniques). Aceder ao interior de edifícios, aeronaves ou navios é um dos domínios mais importantes e, ao mesmo tempo, um dos mais sensíveis durante uma operação de contra terrorismo. Rápida intrusão é uma condição prévia e essencial para a rápida neutralização dos perpetradores, e se possível, sem a resistência destes, constituindo-se de vital importância em operações com possíveis reféns. Dentro deste fórum foram definidos três objectivos principais a alcançar, criar uma rede europeia de peritos em técnicas de intrusão, intercâmbio de informações e organização conjunta de exercícios, e conduzir estudos e desenvolvimento de novas técnicas. Naturalmente que os

pormenores técnicos estão sujeitos a uma confidencialidade rigorosa, todavia, de uma forma geral poderemos dividir estas técnicas em procedimentos mecânicos, procedimentos hidráulicos, procedimentos pneumáticos, técnicas dissimuladas, técnicas térmicas e utilização de explosivos.

- Forum “Innovation S.T.A.R”, (Support Technologies for Assault and Reconnaissance). Com a crescente importância da moderna tecnologia operacional para as forças especiais, este fórum dedica-se ao estudo e ao desenvolvimento para a aplicação das novas tecnologias, em particular, na utilização de veículos não tripulados. Igualmente a utilização da robótica, de sensores e câmaras de alta resolução, de diferentes espectros, bem como a transferência eficaz de imagens em tempo real, revelam-se ferramentas essenciais no apoio às operações das unidades especiais de polícia.
- Forum “Rapid Response”. Quando a violência irrompe, é necessária uma intervenção rápida da polícia para ajudar a salvar vidas inocentes. O objetivo principal é deter os autores dos crimes e evitar que causem mais danos. Por outro lado, o risco de uma intervenção na sua fase inicial é bastante elevado, tendo em consideração o desconhecimento do número de perpetradores e o seu armamento. A rápida intervenção ou a rápida resposta requer intenso treino, equipamento adequado e não menos importante, uma acção decisiva durante o incidente. O estudo destas matérias é vital e de grande importância, pois contribuem para a definição de um conceito estratégico e tático capaz de combater de forma efectiva o crime violento e em particular o terrorismo, no seu actual padrão de grande mobilidade e pequenas equipas, sendo exemplo os ataques em Paris, Berlim, Nice, Londres, Utrecht, Munique ou Viena.

Desde novembro de 2018, sedado na sede da EUROPOL e no Centro Europeu de Luta contra o Terrorismo (*European Counter Terrorism Centre*), funciona o Gabinete de Apoio ATLAS (*ATLAS Support Office*). Desta forma, garante, por um lado, o apoio continuado internamente à rede e, por outro, manter a ligação direta

com outras redes de aplicação da lei, bem como a ligação a agências relevantes da UE.<sup>21</sup>

## Conclusão

No contexto da globalização, em sentido amplo e, para este trabalho, do aprofundamento europeu, no sentido restrito, a cooperação policial constitui-se um instrumento determinante na prevenção criminal e do terrorismo, face aos desafios criados pela mobilidade de pessoas, bens, serviços e dados, proporcionada por esta realidade. Com a supressão física das fronteiras internas na União Europeia, a liberdade de circulação de pessoas, bens e serviços, tornou-se uma realidade incontornável, aproveitada igualmente pelas organizações criminais e terroristas.

De facto, os Estados europeus têm vindo a ser confrontados com redes criminosas e redes terroristas que se afiguram ameaças significativas à segurança interna da UE e, por conseguinte, uma ameaça à sua população, tanto mais que os recentes ataques em Paris e Bruxelas assim o demonstram.

Assim torna-se imperativo prevenir e combater o crime organizado, violento, transfronteiriço, e o terrorismo, bem como manter o controlo efectivo das fronteiras externas da União Europeia.

Neste sentido, a edificação de capacidades, como a rede ATLAS torna-se fundamental para a prevenção criminal violenta e transnacional, e seu combate, através de estreita cooperação e operacionalização dos recursos, tendo como objetivo reduzir a oportunidade dos crimes e dos ataques terroristas se realizarem, tornando os alvos mais difíceis ou mesmo impedindo-os, aumentar os riscos de detenção e reduzir as compensações previstas da atividade criminal e terrorista.

Assim, para garantir um espaço de liberdade, segurança e justiça, a cooperação policial torna-se basilar. O aprofundamento, o reforço do intercâmbio de informações, a confiança mútua e a coo-

---

<sup>21</sup> *ATLAS Network* | *Europol*. (12 de Abril de 2023). Consultado a 29 de Outubro de 2023, In <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/atlas-network>

peração operacional, através das políticas e dos instrumentos da União Europeia, são o percurso a percorrer.

### Fontes e Referências Bibliográficas

- ATLAS Network* | *Europol*. (12 de Abril de 2023). Consultado a 29 de Outubro de 2023, In <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/atlas-network>
- Espaço de liberdade, de segurança e de justiça: aspetos gerais* | *Fichas temáticas sobre a União Europeia* | *Parlamento Europeu*. (s.d.). Consultado a 29 de Outubro de 2023, In <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/150/espaco-de-liberdade-de-seguranca-e-de-justica-aspetos-gerais>
- EUR-lex. (s.d.). *Acordo e Convenção de Schengen*. Consultado a 29 de Outubro de 2023, In [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:schengen\\_agreement](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:schengen_agreement)
- Início – Spoc Portugal*. (n.d.). Sistema de Segurança Interna. Consultado a 29 de Outubro de 2023, In <https://www.puc-spoc.pt/https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20220829.html.html>. (s.d.).
- Lippay, C. (2021). *THE ATLAS NETWORK European Special Intervention Units combating terrorism and violent crime*. Edewecht: Stumpf+Kossendey Verlag.
- Martins, M. S. (2018). *A União Europeia - O Direito e a Atividade*. Lisboa: Quid Juris? - Sociedade Editora.
- Mike Maguire, R. M. (2012). *THE OXFORD HANDBOOK OF CRIMINOLOGY*. Oxford: OXFORD University Press.
- Pinto, R. P. (2018). *Terrorismo e segurança: visão político-criminal da União Europeia*. Lisboa: Repositório das Universidades Lusíada.
- Portugal. (16 de Novembro de 1994). *Decreto-Lei 292/1994 de 16 de novembro. Cria o Gabinete Nacional SIRENE*, pp. 6845-6849
- Portugal. (9 de Novembro de 1999). *Decreto-Lei n.º 48/1999, de 9 de novembro. Aprova o Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha em Matéria de Perseguição Transfronteiriça*, pp. 7816-7819
- Portugal. (24 de maio de 2017). *Decreto-Lei n.º 49/2017 de 24 de maio . Cria o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional*, pp. 2521-2524.



*Portuguesa, P. da R. (n.d.). Presidente da República promulga três diplomas e submete outro ao Tribunal Constitucional. Consultado a 30 de Outubro de 2023, In <https://www.presidencia.pt/atualidade/toda-a-atualidade/2022/11/presidente-da-republica-promulga-tres-diplomas-e-submete-outro-ao-tribunal-constitucional/>*

*Portuguesa, P. da R. (n.d.). Presidente da República promulga Ponto Único Interpol Europol, na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional. Consultado a 2 de Novembro de 2023, In <https://www.presidencia.pt/atualidade/toda-a-atualidade/2022/12/presidente-da-republica-promulga-ponto-unico-interpol-europol-na-sequencia-do-acordao-do-tribunal-constitucional/>*

*Rodrigues, A. G. (2019). O PAPEL DO PONTO ÚNICO DE CONTACTO PARA A COOPERAÇÃO POLICIAL INTERNACIONAL FACE AO QUADRO DE AMEAÇAS E RISCOS. Pedrouços: Instituto Universitário Militar.*

*Schneider, S. (2015). CRIME PREVENTION, Theory and Practice. Boca Raton: CRC Press.*

*Silveira, A. (2021). Tratado de Lisboa - Versão Consolidada (em vigor desde 1 de dezembro de 2009). Lisboa: Quid Juris? - Sociedade Editora Ld.<sup>a</sup>.*