



CRÓNICA DE AUTORIDADE MARÍTIMA

Coordenadores da Crónica

LUÍS DA COSTA DIOGO

Técnico Superior Assessor

costa.diogo@marinha.pt

JOSÉ ANTÓNIO VELHO GOUVEIA

Capitão-de-fragata

velho.gouveia@marinha.pt

Autor

LUÍS DA COSTA DIOGO¹

Técnico Superior Assessor

costa.diogo@marinha.pt

A POLÍCIA MARÍTIMA, ENQUADRAMENTO E ORIGENS. UMA POLÍCIA SECULAR DE ESPECIALIDADE NO ÂMBITO DA AUTORIDADE MARÍTIMA.

I - ENQUADRAMENTO E ORIGENS

Dentro de 3 anos, a Polícia Marítima (PM) será uma Polícia secular, com um historial preenchido e um percurso que honra um País de gentes de mar.

¹ N.R. O autor não adota o novo acordo ortográfico

permitindo-lhes efectuar treino de embarque no HDMS “Soloven”, último navio da classe a ser operado pela Marinha Dinamarquesa. Complementarmente, está prevista a colaboração de elementos experientes da Marinha Dinamarquesa para apoio à operação do NRP “Tejo” em Portugal. Pelas razões mencionadas, é essencial completar a curto prazo as guarnições do NRP “Tejo” e do NRP “Douro” (desejavelmente até 15 de Janeiro de 2016), facilitando assim a integração dos novos elementos, sob pena de se prejudicar o regular aprontamento dos navios.

No que se refere à formação dos elementos indigitados para os dois primeiros navios e no âmbito do Sistema de Formação Profissional na Marinha, orientou-se a sua participação para cursos do Plano Anual de Formação da Marinha ao longo da carreira (PAFM II), identificando-se a necessidade de edificar dois novos cursos específicos para esta classe de navios, um relativo a manutenção e operação do Sistema de Gestão da Plataforma e o segundo orientado para a integração nesta classe de navios. Ainda no que se refere ao ALI, a informação técnica oriunda da Dinamarca continua a ser organizada em sede do Sistema Integrado de Configuração e Apoio Logístico a Navios (SICALN) e da Base de Dados de Catalogação, de modo a fazer reflectir a configuração inicial dos navios, sendo que à medida que as alterações e modificações forem realizadas serão efectuadas as respectivas actualizações.

Por último, importa dizer que os constrangimentos financeiros relatados na última edição desta crónica foram contornados durante a execução do ano de 2015, tendo sido cabimentados 7.778.592 € dos 9.000.000 € previstos no início do projecto. Este valor reflecte bem a importância e o esforço financeiro que a Marinha coloca neste projecto tendo em conta que no início do ano existia uma previsão de financiamento nulo. Para o ano de 2016 continua-se a antever um elevado nível de incerteza com um impacto relevante essencialmente na realização de trabalhos no AA, SA. Ainda assim, o esforço e dedicação de todos os envolvidos no projecto “Standard Flex 300” são máximos. Os tempos de aprontamento dos navios não sofreram alteração, dois em 2016 e dois em 2017. Pensa-se mesmo que após a reconfiguração do NRP “Tejo”, o aprontamento dos restantes navios poderá ser mais rápido desde que existam o necessário financiamento, planeamento e acima de tudo vontade de responder com eficiência à oportunidade que o projecto representa para todas as partes.

Podem encontrar-se as suas origens mais remotas no modelo de organização inicialmente definido pelos Decretos de 1803 e de 1839 e, de entre abundante legislação avulsa publicada no Séc. XIX, pelo Decreto de 01DEZ de 1892². Estes diplomas regularam, de forma que se pode entender como mais ou menos directa, a actividade de polícia em espaços dominiais, portuários e marítimos, podendo concluir-se que sempre foi uma matéria tratada no contexto do exercício da Autoridade Marítima (AM). Com a evolução e o exponencial acréscimo das actividades mercantis, o desenvolvimento das estruturas portuárias em finais do Séc. XIX e inícios dos Séc. XX, e bem assim com a notoriedade das grandes questões marítimas de que constituiu exemplo a assinatura da *Safety of Life at Sea Convention* de 1914, foi institucionalizado em 13SET de 1919 – pela Lei nº 876 – o Corpo da Polícia Marítima (CPM) de Lisboa³, tendo sido criado, a 10DEZ, pelo Decreto nº nº 6273, o CPM do Douro e Leixões.

A aprovação do Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante (CPDMM)⁴, em 1943, veio atribuir competências de investigação criminal ao CPM, em especial do foro instrutório e processual quanto ao corpo de delito, o que permitiu à Autoridade Marítima manter uma relação directa de autoridade – e controlo – quanto ao regime de navegação, e à investigação dos crimes cometidos a bordo, sendo que, mais tarde, aquando da organização dos Serviços do Fomento Marítimo, em 1969, o CPM foi funcionalmente enquadrado com um corpo de polícia de especialidade ao serviço das Capitánias dos Portos.

² Que foi, na sua construção jurídica, um verdadeiro Código Marítimo, concebido – ao longo dos seus 329 artigos – como uma base jurídica unitária abrangendo matérias como organização, regimes técnicos de registo, classificação e espaços de operação, de vistoria, de regulação da actividade da pesca, de regras técnicas de arqueação, e de meios de segurança, entre um muito amplo conjunto material.

³ Tendo o Decreto nº 7094, de 06NOV, especificado as suas funções.

⁴ Actualmente, existe alguma divisão doutrinária – controversia, até – sobre a premissa material e a própria vigência do CPDMM, quanto à parte especial não tratada pelo Código Penal (CP), atentos os novos tipos criminais construídos em sede deste Código (em especial, os artigos 287º, 288º e 289º) e aqueles outros que não mereceram novo tratamento e que permaneceram por regular, mas que já foram objecto de projecto de diploma (em ABR2009) que visa tipificar novos tipos penais no universo marítimo. É um assunto complexo e de uma utilidade jurídica a justificar análise e aprofundamento, pelo que o abordaremos, em especial, noutra Crónica.

A carreira do CPM, tal como definida no âmbito da Direcção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo (DGSFM) – direcção-geral de significativa amplitude orgânico-material institucionalizada em 1969, pelo Decreto nº 49078, de 25JUN –, atribuía, pelo nº1, do seu artigo 14º, aos respectivos elementos a investigação dos crimes do CPDMM, e o desempenho de funções policiais que, pela sua natureza não deveriam ser “exercidas no âmbito das Capitánias dos Portos.”⁵ Isto é, não existia, especificamente, uma carreira de polícia com função própria autonomizada.

Em sede do Regulamento Geral das Capitánias (RGC), aprovado pelo Decreto-Lei nº 265/72, de 31JUL, definia-se, no seu artigo 15º, que o *serviço de policiamento marítimo* compreendia o pessoal do CPM, os cabos-de-mar (CM) e os militares designados, a título temporário, para desempenhar serviços de policiamento. Era, claramente, um normativo genérico e não especificado em relação a *funções de polícia* em especial. Contudo, o RGC, no seu contexto de *código marítimo*⁶ materialmente abrangente, teve a particularidade de estatuir, no seu artigo 16º, as competências do serviço de policiamento marítimo, definindo, com maior clareza e profundidade em relação à legislação anterior, a competência do CPM.

O Decreto-Lei nº 282/76, de 20ABR estipulava – quanto aos dois grupos de militarizados então criados – que ao CPM e aos CM competia, sem destrição funcional, “a acção fiscalizadora e de polícia prevista no Regulamento Geral das Capitánias e demais legislação em vigor.”

O marco determinante no processo evolutivo legislativo da PM viria a ocorrer com a publicação do Decreto-Lei nº 248/95, de 21SET, que aprovou o Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima (EPPM), o qual reenquadrou – por sistematização orgânica e racionalização funcional –, os grupos de militarizados da PM e dos CM, estruturando-os numa

⁵ Conforme estatuído na alínea b), do nº4, do mencionado preceito.

⁶ No seguimento da matriz jurídica do Decreto de 1892, elaborado igualmente com base num padrão de codificação, o RGC de 1972 – com os seus 250 artigos – foi um diploma absolutamente nuclear no tratamento, definição e regulação das matérias relativas ao comércio marítimo, ao registo patrimonial marítimo e à classificação e identificação de navios e embarcações e seus espaços de actuação. O RGC é, ainda hoje, nalgumas matérias, um diploma estruturante para o foro de interesse dos órgãos da Autoridade Marítima e, no aplicável, para a intervenção das autoridades de *Flag State*.

única Polícia com uma dimensão de 513 elementos, a que acrescentam os 35⁷ órgãos de Comando (Geral, Regionais e Locais). A motivação de enquadrar, constitucionalmente, a PM e as funções de policiamento marítimo – que está clara, e expressa, nas disposições preambulares do DL 248/95 –, iniciou um processo de construção desta Polícia baseada numa progressiva edificação identitária e definição das suas linhas próprias de Comando, pressupondo, sempre, a sua ligação funcional próxima à Autoridade Marítima Local (AML). Esta ligação implicou, até, a criação – no artigo 8º – de um mecanismo por inerência de funções que mantem a sua validade jurídico-material desde então.

O diploma estatutário de 1995 reformou, assim, o paradigma funcional da PM, definindo juridicamente o pessoal como órgão de polícia criminal e os graduados de categoria superior a chefe como autoridades de polícia criminal. A publicação deste Estatuto originou uma extensa produção legislativa de especialidade de mais de 25 diplomas (4 deles Leis⁸ da Assembleia da República)⁹ não se tendo, contudo, durante as últimas duas décadas, revisto o enquadramento funcional e de carreiras do pessoal da PM, nem o quantitativo então aprovado pela Portaria nº 1335/95, de 10NOV. Ora, o facto é que, 20 anos depois, a PM ainda é constituída por 513+35 (considerando, como acima se aferiu, o pessoal militarizado e os órgãos de comando), além de algumas situações particulares e que têm previsão estatutária¹⁰.

Em 2002, na sequência da publicação dos diplomas que instituíram, criaram e definiram a Autoridade Marítima Nacional (AMN) e seus órgãos – o Decreto-Lei n.º 43/2002, e o Decreto-Lei n.º 44/2002, ambos de 2 de Março –, ficou expressamente estabelecido que a PM seria parte integrante da estrutura operacional da AMN, sendo criado, pelo artigo 15º do DL 44/2002, o Comando-Geral da PM (CGPM), em-

⁷ Incluindo, além dos comandantes regionais (5) e locais (28), o 2º comandante-geral e o comandante-geral.

⁸ Lei nº 44/98, de 06AGO, Lei nº 53/98, de 09AGO, Lei nº 48/98, de 11AGO e Lei nº 9/2008, de 19FEV.

⁹ Além, obviamente, das leis-quadros da Proteção Civil (2006), Segurança Interna (2008) e Organização da Investigação Criminal (2008) que definem regimes legais que, no aplicável, respeitam igualmente à atividade da PM.

¹⁰ Situações de pessoal supranumerário, em situação de adido, pré-aposentado na efetividade do serviço, e pessoal abrangido por licenças sem vencimento de longa duração.

bora este órgão de Comando não tenha sido corporizado em termos de estrutura.

O Decreto-Lei nº 235/2012, de 31 de Outubro, veio, mais recentemente, alterar a fórmula legal de inserção da PM na AMN, qualificando-a, de forma mais clara, como um dos seus órgãos, não obstante estatuir, aliás com reforçado texto e sentido, que o comandante-geral da PM é “o órgão superior de comando da PM, competindo-lhe, como dirigente máximo da PM: ...” a) *Dirigir a PM.*”. Este diploma sublinha, com lógica institucional¹¹ até, a decisão governamental de reforçar o vínculo funcional entre a PM e a AM, estatuidando, em sede de disposições preambulares, que “*Através do Decreto-Lei nº 44/2002, de 02 de Março, a AMN garante e conforma, assim, um modelo desconcentrado de Autoridade Marítima cujo centro de gravidade assenta no acervo de competências próprias do capitão do porto, compreendendo o respetivo vínculo funcional num manancial de funções policiais, intrínsecas e corporizadas na Polícia Marítima. Nesse modelo, a Polícia Marítima integra, necessariamente, a estrutura da Autoridade Marítima Nacional, constituindo um dos seus órgãos e serviços, e materializando um conjunto de funções executivas e policiais, cuja génese histórica, aperfeiçoamento e consolidação é indissociável ao funcionamento das capitánias dos portos, que aproveitam economias de esforço e de escala, bem como o desenvolvimento de sinergias, por partilha de conhecimentos e recursos das capacidades da Armada.*”. Independentemente da terminologia usada, este enquadramento preambular pressupõe, com clareza, o conceito supramencionado.

Na sequência de trabalhos de projecto elaborados com intervenções alargadas a várias entidades durante 2007 e 2008¹², a Lei de Segurança Interna (LSI), aprovada pela Lei nº 53/2008, de 29AGO, assumiu, claramente, que os órgãos da Autoridade Marítima Nacional exercem

¹¹ Esta lógica institucional, sempre necessária e imprescindível quando se tratam e regulam órgãos da Administração, tem por base uma ligação material da Polícia ao quadro funcional público direcionado para determinadas actividades; neste caso, o universo marítimo. Encontramos, igualmente, sucedâneos desta mesma lógica noutros casos departamentais públicos, como sejam a Polícia Judiciária, no Ministério da Justiça, e a Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica (ASAE) no Ministério da Economia. Não é, pois, verdade, que exista um departamento governamental destinado a acomodar as Polícias.

¹² E em cujo âmbito de trabalhos participaram os dois dirigentes superiores da DGAM e do CGPM, e bem assim o signatário.

funções de segurança, princípio que ficou expressamente definido no nº3, do seu artigo 25º, e cujo contexto jurídico tem que ser conjugado, no aplicável, com as disposições do Código de Processo Penal. Assim, ficou estatuído que têm assento no Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) a Autoridade Marítima Nacional¹³ e – por via da nova redacção dada ao nº2, do artigo 12º, da LSI pela Lei nº 59/2015, de 24JUN – o Vice-Almirante Comandante-Geral da Polícia Marítima, o que garante a representatividade do seu órgão superior de comando no mais institucionalmente elevado órgão de SI do País.

II - A PM NA ACTUALIDADE. IDENTIDADE E REGIME PRÓPRIOS.

Pelo que vem aferido, a PM é hoje uma Polícia com identidade própria¹⁴, estruturada, mais construída, bastante mais sedimentada em termos legislativos e com uma textura de órgãos e perícias¹⁵, e um quadro de meios e equipamentos que não tem qualquer tipo de comparação com o que era a sua realidade em 1995. A sua visibilidade social é, portanto, assaz maior, bem, como o seu quadro de responsabilidades funcionais¹⁶.

Considerando a actual matriz policial que lhe está definida, compete à PM garantir e fiscalizar o cumprimento da lei nos espaços de jurisdição marítima, com vista, nomeadamente, a preservar a regularidade das actividades marítimas, e a segurança e os direitos dos cidadãos, bem como a prevenir e combater a criminalidade, e ainda a colaborar na investigação dos crimes de poluição, dos crimes no âmbito do transporte marítimo e da segurança da navegação, dos crimes em embarcações e dos crimes a bordo de navios¹⁷. Em colaboração com as demais forças

¹³ Aqui entendido na pessoa, função *intuitu personae*.

¹⁴ Até ao nível da sua simbologia institucional, e configuração heráldica.

¹⁵ Bastará pensar no Grupo de Acção Tática (GAT), o Grupo de Mergulho Forense (GMF), as perícias existentes em termos de reposição de ordem pública, de investigação criminal, de psicologia e noutras áreas técnicas.

¹⁶ Das quais, a título meramente exemplificativo, se pode apontar toda a intervenção em termos de *maritime security* (ISPC CODE), a cooperação com a Agência FRONTEX, e as necessárias intervenções

¹⁷ Adiante se explicitará este âmbito com maior profundidade.

de polícia, compete, igualmente, à PM, nos termos da lei, participar na luta contra o crime organizado, os tráficos de drogas e de pessoas e a imigração ilegal, em processos cooperativos que são cada vez mais efectivos. É este o padrão funcional que rege esta Polícia, é esta a característica que a diferencia, totalmente, de qualquer outra força policial.

No contexto jurídico que define a PM, podemos assim entendê-la como a única Polícia que actua transversalmente no mar, nos trechos fluviais¹⁸ e lacustres que se inserem na jurisdição da ALM, nos espaços dominiais integrantes do DPM, nos espaços balneares e em áreas portuárias, em todas as matérias do foro institucional do SAM – embora as de cariz fiscal e aduaneira tenham a sua quase exclusividade no foro de competências da Autoridade Tributária (AT) e, neste âmbito, da Guarda Nacional Republicana (GNR) – designadamente pescas, poluição marítima, recreio, competições desportivas, actividades balneares, construções abusivas no DPM, depredação do património cultural subaquático, sinistros marítimos, abalroamentos de navios, transporte marítimo, visita e vistorias e navios e embarcações, navegação e regime do porto, segurança a navios e os tráficos, entre muitas outras matérias.

Este âmbito material específico de actuação da PM explica-se, nuclearmente, pelo exercício de funções no quadro da Autoridade Marítima, sendo especialmente relevante, até, quanto ao universo mercantil marítimo. Com efeito, actos próprios do direito comercial marítimo – como sejam o conceito processual civil de navio despachado para viagem, apresentação e investigação do relatório de mar, o conceito legal de abandono de navio, formalidades do acto de visita a bordo, o processo próprio de remoção de navio encalhado ou sinistrado, a definição e tratamento da arribada forçada, o processo de despacho de largada do navio do porto, inquérito a sinistros marítimos, entre muitos outros exemplos – os quais implicam uma relação funcional directa entre a PM e a Capitania do Porto com jurisdição territorial, apenas fazem sentido no seu exercício material se enquadrados num mesmo âmbito

¹⁸ E que, no conjunto, ainda representam vastíssimos espaços fluviais, como sejam – além dos Troços Internacionais dos Rios Minho e Guadiana, estes abrangidos por regimes especiais – todo o curso do Rio Douro, rios Mondego e Lavos (e além da sua confluência até ao paralelo da marca do Pontão) o Rio Tejo até Vila Franca e quase todo o troço nacional do Rio Guadiana, além de todos os espaços dominiais e fluviais de Ria de Aveiro.

de exequibilidade. É esta unidade matricial que sustenta o conceito de Autoridade Marítima Local, a que já supra aludimos.

Em termos de investigação criminal, e actuando, como autoridade de polícia criminal, sob a direcção funcional do Ministério Público, a PM investiga, fundamentalmente, matérias como crimes de poluição marítima, abalroamentos e crimes contra a segurança da navegação, atentados contra a segurança do transporte por água, conduções perigosas por mar, e, de foro mais específico, crimes a bordo como agressões e ofensa à integridade física, motins e tomada de reféns, sequestros a bordo ou em áreas portuárias e furtos de motores e equipamentos em embarcações. Relacionados com o aumento das actividades marítimas, também os índices de criminalidade neste foro específico ganharam mais relevância funcional, o que obrigou, entre outros aspectos, a um aperfeiçoamento das matérias objecto de estudo no âmbito da Escola da Autoridade Marítima (EAM).

A PM é, portanto, uma polícia de competência específica que se pode definir pelo critério conjunto do território (espaços de jurisdição da AMN) e da matéria (quadro de competências que a lei comete à AML), o que lhe confere uma caracterização jurídica muito própria, e materialmente lógica, que dá sustentação, e justificação, à necessidade da sua existência como Polícia agregada ao exercício da autoridade marítima do Estado Português. É esta, afinal, a sua inelutável lógica de funcionamento.

A projecção, até internacional – no âmbito de processos de cooperação com as agências europeias, em especial a FRONTEX –, que a PM recentemente solidificou, e em cujo âmbito ganhou visibilidade funcional acrescida, interna e externamente, é bem a prova da sua especificidade e da sua identidade jurídica.

Falta, ainda, proceder aos trabalhos de revisão estatutária – sobre a qual já existem inúmeros projectos e propostas, lições apreendidas, necessidades de reforma e de alteração legislativa, introdução de mecanismos inovadores em termos funcionais, quadros categoriais, solidificação de direitos, melhor caracterização de deveres estatutários, entre muitas outras áreas a tratar –, que já urge, e a superior definição sobre a caracterização da sua lei orgânica. Será um processo ainda demorado, mas que é imprescindível terminar, fechando, assim, a ciclo iniciado há precisamente 20 anos.



CRÓNICA DE CIÊNCIAS DO MAR

Coordenador da Crónica
FERNANDO FREITAS ARTILHEIRO
Capitão-de-mar-e-guerra EH
freitas.artilheiro@hidrografico.pt

CARTA ELETRÓNICA DE NAVEGAÇÃO - OS NOVOS DESAFIOS

Nos nossos dias, a Carta Eletrónica de Navegação (CEN/ENC) é um meio essencial para a condução da navegação. Em Portugal, a cobertura CEN foi concluída em 2011. Todavia, sempre haverá muito que fazer. Porquanto, para assegurar a segurança da navegação, é necessário manter, permanentemente, toda a informação cartográfica atualizada, quer através da realização periódica de levantamentos topo-hidrográficos, quer através da monitorização de toda a informação das ajudas à navegação. Ao mesmo tempo, é necessário acompanhar as tendências e os desenvolvimentos internacionais que, direta ou indiretamente, têm influência na produção das CEN.

A CEN, desde a sua génese, na década de 1990, foi implementada num formato desenvolvido pela Organização Hidrográfica Internacional (OHI/IHO), designado por S-57 - *Transfer Standard for Digital Hydrographic Data*. Este formato, ainda em vigor, na versão 3.1, responde especificamente às necessidades da navegação. Porém, na prática, cada célula CEN é uma base de dados com elevado potencial para utilização em aplicações diversas. A própria OHI tem motivado a comunidade hidrográfica para o aproveitamento das CEN para outros fins, além da segurança da navegação.