



DIÁRIO

da Assembleia da República

XIII LEGISLATURA

1.ª SESSÃO LEGISLATIVA (2015-2016)

SUMÁRIO

Projetos de lei [n.ºs 222, 237, 238 e 283 a 288/XIII (1.ª)]:

N.º 222/XIII (1.ª) (Alteração dos limites territoriais das freguesias entre a freguesia de Seixo de Manhoses e a União de Freguesias de Valtorno e Mourão e a União de Freguesias de Candoso e Carvalho de Egas):

— Parecer da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 237/XIII (1.ª) (Aprova a orgânica da Polícia Marítima):

— Parecer da Comissão de Defesa Nacional e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 238/XIII (1.ª) (Autoridade Marítima Nacional):

— Parecer da Comissão de Defesa Nacional e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio.

N.º 283/XIII (1.ª) — Procede à alteração dos limites territoriais das freguesias de Pedrouços e Rio Tinto dos concelhos da Maia e de Gondomar (PSD).

N.º 284/XIII (1.ª) — Procede à alteração dos limites territoriais das freguesias de Águas Santas e Rio Tinto dos concelhos da Maia e de Gondomar (PSD).

N.º 285/XIII (1.ª) — Alteração da denominação da "freguesia de Penhalonga e Paços de Gaiolo", no município de Marco

de Canaveses, para "freguesia de Penha Longa e Paços de Gaiolo (PSD).

N.º 286/XIII (1.ª) — Consagra o Andante, passe social intermodal da Área Metropolitana do Porto, como título em todos os transportes coletivos de passageiros e atualiza o âmbito geográfico do respetivo zonamento (PCP).

N.º 287/XIII (1.ª) — Impede o apoio institucional à realização de espetáculos que inflijam sofrimento físico ou psíquico ou provoquem a morte de animais (BE).

N.º 288/XIII (1.ª) — Impede o financiamento público aos espetáculos tauromáquicos (Os Verdes).

Projetos de resolução [n.ºs 437 a 448/XIII (1.ª)]:

N.º 437/XIII (1.ª) — Recomenda ao Governo a realização de obras urgentes nos serviços de urgência do Hospital Nossa Senhora da Oliveira, em Guimarães (CDS-PP).

N.º 438/XIII (1.ª) — Propõe um regime transitório para a aposentação de professores e educadores, com vista a criar justiça no regime de aposentação (Os Verdes).

N.º 439/XIII (1.ª) — Por condições de atendimento e de trabalho dignas no serviço de urgência do Hospital de Guimarães (Os Verdes).

**PROJETO DE LEI N.º 237/XIII (1.^a)
(APROVA A ORGÂNICA DA POLÍCIA MARÍTIMA)**

Parecer da Comissão de Defesa Nacional e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio

Parecer da Comissão de Defesa Nacional

Índice

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1.1. NOTA PRÉVIA

Seguindo o disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, o Partido Comunista Português (PCP), tomou a iniciativa de apresentar o Projeto de Lei n.º 237/XIII (1.^a), que pretende aprovar a orgânica da Polícia Marítima.

A iniciativa supracitada desceu, em 20 de maio de 2016, por indicação do Sr. Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Defesa Nacional, considerada a Comissão competente, para a elaboração do respetivo Parecer.

1.2. ENQUADRAMENTO LEGAL E ANTECEDENTES

Tal como podemos ler na nota técnica sobre este diploma, a Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra como uma das matérias cuja competência é exclusiva da Assembleia da República as *restrições ao exercício de direitos por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo bem como por agentes dos serviços e forças de segurança* ([alínea o\), do artigo 164º](#)).

Adicionalmente, a CRP prevê que *a lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respetivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição coletiva e à capacidade eleitoral passiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo, bem como por agentes dos serviços e das forças de segurança e, no caso destas, a não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical* ([artigo 270º](#)).

Acrescenta o documento elaborado pelos serviços de apoio que os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira¹ defendem que *a estrutura do artigo 270º não aponta, porém, para a existência de um direito autónomo dos militares nem para qualquer garantia específica dos direitos nele referidos. A epígrafe – restrições ao exercício de direitos fundamentais – insinua que o que está aqui em causa são as possibilidades de restrições específicas, a cargo do legislador, relativamente aos direitos aqui expressamente referidos. De qualquer forma, a relevância jurídica deste preceito não é despicienda, porque ele possui um carácter constitutivo. Por um lado, só os direitos aqui individualizados poderão estar sujeitos a restrições acrescidas em virtude do estatuto especial dos militares. Por outro lado, o âmbito subjetivo – militares, agentes militarizados, agentes dos serviços e das forças de segurança – não pode ser alvo de interpretações extensivas de forma a abarcar outras situações de estatuto especial.*

¹ In: Constituição da República Portuguesa Anotada, volume I I, Coimbra Editora 2007, pág. 270.

Podemos ainda ler nesse documento que a Polícia Marítima, através do [Decreto-Lei n.º 36081, de 13 de novembro de 1946](#), integrou o quadro de pessoal civil do Ministério da Marinha. Mais tarde, pelo [Decreto-Lei n.º 49078, de 25 de junho de 1969](#), a Polícia Marítima foi integrada na Direcção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo, como corpo de polícia de que dispunham as capitânias dos portos.

O [Decreto-Lei n.º 618/70, de 14 de dezembro](#), no âmbito da reestruturação que operou no quadro do pessoal civil do então Ministério da Marinha, criou 23 grupos profissionais, entre os quais o Corpo de Polícia Marítima e os cabos-de-mar.

Pelos [Decretos-Lei n.ºs 190/75, de 12 de abril](#), e [282/76, de 20 de abril](#), o pessoal do Corpo da Polícia Marítima, da Polícia dos Estabelecimentos de Marinha, do troço do mar, dos cabos-de-mar, dos práticos da costa do Algarve e dos faroleiros passaram a constituir os seis grupos de pessoal do quadro do pessoal militarizado da Marinha.

Com a criação e acervo de atribuições cometido ao Sistema de Autoridade Marítima², que foi colocado na dependência do Ministro da Defesa Nacional ([Decreto-Lei n.º 451/91, de 4 de dezembro](#)), havia que autonomizar a função policial a exercer pela Polícia Marítima (PM). Neste seguimento foi aprovado o [Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro](#)³ que aprovou em anexo o [Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima](#) (EPPM). Este diploma cria na estrutura do Sistema de Autoridade Marítima, a Polícia Marítima com o intuito de institucionalizar a Polícia Marítima como força especializada nas áreas e matérias de atribuição do Sistema de Autoridade Marítima. Tornou-se *necessário, assim, assumir e encabeçar as funções de policiamento marítimo no quadro constitucional, pelo que se procedeu ao reagrupamento dos grupos de pessoal da Polícia Marítima e dos cabos-de-mar numa única força policial, dotando-a de um novo estatuto. Procura-se ainda responder, à preocupação de institucionalizar a polícia marítima como força especializada nas áreas e matérias de atribuição do sistema da autoridade marítima, sem prejuízo das competências das outras polícias*, de acordo com o preâmbulo do supracitado Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro.

Posteriormente, o [XIII Governo Constitucional](#) apresentou à Assembleia da República a [Proposta de Lei n.º 128/VII](#)⁴ que estabeleceu o regime de direitos do pessoal da Polícia Marítima (PM). De acordo com a sua exposição de motivos, *a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, o pessoal da PM deixou de estar integrado nas Forças Armadas, muito embora se encontre na dependência do Ministro da Defesa Nacional, como qualquer outro pessoal de outra Direcção-Geral do Ministério da Defesa Nacional (MDN), consagrando-se assim um regime novo face ao estatuído na Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro*⁵ (Lei de Defesa das Forças Armadas). Desta forma, com esta proposta de lei, visa o Governo não só propor à aprovação da Assembleia da República o regime de restrição de direitos do pessoal da PM, no respeito dos princípios constitucionais da necessidade e da proporcionalidade, em face das concretas funções estatutariamente consagradas, como, igualmente, permitir, ao Governo, na sequência do diploma que ora se suscita, que regule o direito de associação do pessoal da PM.

A referida Proposta de Lei n.º 128/VII que deu origem à [Lei n.º 53/98, de 18 de agosto](#) estabeleceu o regime de exercício de direitos do pessoal da Polícia Marítima em serviço efetivo, e consagrou o direito à constituição de associações profissionais de âmbito nacional para promoção dos correspondentes interesses, nos termos da Constituição e do consignado naquela lei. Prevê o seu artigo 1.º, que a Polícia Marítima tem por funções garantir e fiscalizar o cumprimento da lei nas áreas de jurisdição do Sistema de Autoridade Marítima, com vista, nomeadamente, a preservar a regularidade das atividades marítimas e a segurança e os direitos dos cidadãos, e constitui uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao Sistema de Autoridade Marítima, hierarquicamente subordinada em todos os níveis da estrutura organizativa nos termos do seu estatuto. Por sua vez, o seu artigo 7.º, remeteu para diploma próprio o exercício do direito de associação pelo pessoal da Polícia Marítima. Assim, o [XVII Governo Constitucional](#)

² Regulado pelo [Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de setembro](#). Posteriormente, este diploma foi revogado pelo [Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março](#) (alterado pelo [Decreto-Lei n.º 263/2009, de 28 de setembro](#)) - [texto consolidado](#).

³ Alterado pelos [Decretos-Lei n.ºs 220/2005, de 23 de dezembro](#) e [235/2012, de 31 de outubro](#).

⁴ Em votação final global foi aprovada com os votos a favor do PS, PSD e CDS-PP; abstenção do PCP e PEV.

⁵ Revogada pela [Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho](#) que aprovou a Lei de Defesa Nacional. Esta lei foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 52/2009](#) e alterada pela [Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto](#).

apresentou à Assembleia da República a [Proposta de Lei n.º 146/X](#)⁶ que deu origem à [Lei n.º 9/2008, de 19 de fevereiro](#) que regula o exercício do direito de associação pelo pessoal da Polícia Marítima, nos termos da Lei n.º 53/98, de 18 de agosto.

Considera a nota técnica que a consagração do direito de associação, regulado na Lei n.º 53/98, de 18 de agosto, é desenvolvido por um regime jurídico que rege o seu exercício e no qual são estabelecidas as condições de funcionamento das associações profissionais do pessoal da Polícia Marítima e as regras processuais conducentes à determinação do nível de representatividade das associações, no que toca à eleição dos seus representantes no Conselho da Polícia Marítima, nos termos da referida Lei n.º 9/2008, de 19 de fevereiro.

O [Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima](#) (EPPM), aprovado pelo supracitado [Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro](#) remete para diploma legal autónomo a fixação do regime disciplinar aplicável àquele pessoal militarizado. Com as especificidades inerentes ao meio em que atua e das matérias que lhe estão atribuídas, nomeadamente a fiscalização dos espaços marítimos sob jurisdição nacional, a prevenção e combate de ilícitos penais e de ilícitos contraordenacionais em matéria de recursos marinhos e a utilização do espelho de água pela navegação determinam, em obediência à especial natureza do estatuto funcional desta força policial, a aprovação de um regime disciplinar próprio. Neste sentido, foi publicado o [Decreto-Lei n.º 97/99, de 24 de março](#) que aprova em anexo o Regulamento Disciplinar da Polícia Marítima (PM).

Assim, os autores da iniciativa em apreço afirmam que o *PCP tem-se batido pela promoção do debate em torno das questões relativas à Autoridade Marítima Nacional (AMN) e à Polícia Marítima (PM), às suas dependências e interdependências e à sua natureza civilista, também com o objetivo de eliminar sobreposições, concretizar coordenações que ainda não tenham saído do papel e melhorá-las onde necessário, considerando que nesta área intervêm inúmeras estruturas, com competências próprias, nomeadamente a PM e outros órgãos e serviços integrados na AMN, a Unidade de Controlo Costeiro da GNR, a Autoridade Nacional das Pescas, a Autoridade Nacional de Controlo e Tráfego Marítimo, a [Direção-Geral de Recursos Marítimos](#), etc., muitas delas na dependência do agora recriado Ministério do Mar.*

Neste sentido o Grupo Parlamentar do PCP apresenta o presente projeto de lei que cria a lei Orgânica da Polícia Marítima, construído com a colaboração da [Associação Sócio Profissional da Polícia Marítima](#), correspondendo à resolução de uma lacuna existente e à clarificação da natureza da Polícia Marítima.

Recorda a nota técnica que a referida [Unidade de Controlo Costeiro da GNR](#)⁷ (UCC), é a unidade especializada responsável pelo cumprimento da missão da Guarda em toda a extensão da costa e no mar territorial, com competências específicas de vigilância, patrulhamento e interceção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas, competindo-lhe, ainda, gerir e operar o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC), distribuído ao longo da orla marítima.

Para além do cumprimento das atribuições gerais da GNR, a Unidade de Controlo Costeiro participa na fiscalização das atividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, em articulação com a [Autoridade Marítima Nacional](#)⁸ (AMN) e no âmbito da legislação aplicável ao exercício da pesca marítima e cultura das espécies marinhas, bem como participa, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de proteção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais.

De acordo com a comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho, *a Guarda Costeira desempenha um papel primordial para garantir a segurança das fronteiras marítimas e as operações de salvamento no mar. Existem atualmente nos Estados-Membros mais de 300 autoridades civis e militares que exercem funções de guarda costeira, nomeadamente, de segurança, busca e salvamento, controlo das fronteiras, controlo das pescas, controlo aduaneiro, polícia e proteção do ambiente. As agências competentes*

⁶ Em votação final global foi aprovada com os votos a favor do PS, PSD e CDS-PP; com os votos contra do PCP, BE, PEV e Deputada Luísa Mesquita (Ninsc).

⁷ Através da [Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro](#) que aprovou a orgânica da Guarda Nacional Republicana, foi criada a Unidade de Controlo Costeiro (UCC).

⁸ Nos termos do n.º 4 do artigo 15.º do [Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro](#) compete ao Ministro da Defesa Nacional, conjuntamente com a Ministra do Mar, no âmbito das respetivas competências, definir as orientações estratégicas para a Autoridade Marítima Nacional e coordenar a execução dos poderes de autoridade marítima nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições do Sistema da Autoridade Marítima.

da UE auxiliam as autoridades nacionais no exercício da maioria dessas funções. É necessário adotar uma abordagem funcional por forma a integrar as guardas costeiras nacionais na Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia para realizar missões de controlo fronteiriço⁹.

Assim, a Comissão Europeia propõe a criação de uma [Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras](#)¹⁰ concebida para responder aos novos desafios e às novas realidades políticas com que a UE se confronta, tanto no que diz respeito à migração como à segurança interna. A Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras será composta pela Agência Europeia de Guarda Costeira e de Fronteiras, bem como pela guarda costeira e pelas autoridades nacionais responsáveis pela gestão das fronteiras.

1.3. ÂMBITO DA INICIATIVA

A iniciativa legislativa em apreço visa aprovar a Orgânica da Polícia Marítima e foi apresentada pelo GP PCP com o objetivo de colmatar “uma lacuna existente” e proceder “à clarificação da natureza da Polícia Marítima”, inserindo-se no âmbito de outras que tem apresentado ao longo dos anos no sentido de “suscitar a realização de um amplo e profundo debate institucional em torno das missões de administração, fiscalização e policiamento dos espaços marítimos nacionais em que possam ser também envolvidas as diversas estruturas ligadas a esta problemática”.

Tal como evidenciado na nota técnica elaborada pelos serviços jurídicos da Assembleia da República os proponentes defendem que a Constituição da República Portuguesa deve ser respeitada no que se refere à definição de defesa nacional e de segurança interna como realidades diferentes, uma vez que entendem que existe uma tentativa “continuada e persistente” de as confundir e de misturar os empregos das respetivas forças, a que não seriam alheios os compromissos externos, designadamente com a NATO e com a União Europeia.

Como tal, o projeto de lei pretende promover uma reflexão, profunda e abrangente em torno de matérias que visam a desmilitarização de funções policiais, designadamente às relativas às dependências e interdependências da Autoridade Marítima Nacional (AMN) e da Polícia Marítima (PM), à sua natureza civilista, eliminando sobreposições, concretizando e melhorando coordenações, atendendo à intervenção de diversas estruturas, com competências próprias.

1.4. ANTECEDENTES PARLAMENTARES

Os Grupos Parlamentares do PCP e do PEV apresentaram na passada Legislatura as seguintes iniciativas no que diz respeito à Polícia Marítima:

XII Legislatura		
Iniciativas	Título	Estado
Projeto de Lei n.º 897/XII (PCP)	Primeira alteração à Lei n.º 9/2008, de 19 de fevereiro - Regula o exercício do direito de associação pelo pessoal da Polícia Marítima, nos termos da Lei n.º 53/98, de 18 de Agosto	Iniciativa caducada em 2015-10-22.
Apreciação Parlamentar 43/XII (PCP)	Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, que "Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, que cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, a Polícia Marítima, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional".	Iniciativa caducada em 2013-01-04.

⁹ Cfr. Comunicação da Comissão Europeia - [A Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e a gestão eficaz das fronteiras externas](#) – COM(2015) 673 final (15.12.2015).

¹⁰ Sobre esta matéria leia-se os seguintes documentos adotados pela Comissão Europeia - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho - [Restabelecer Schengen - Um roteiro](#) - COM(2016) 120 final (4.03.2016); Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho [A Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e a gestão eficaz das fronteiras externas](#) – COM(2015) 673 final (15.12.2015). Leia-se também o [comunicado de imprensa](#) *Uma guarda europeia costeira e de fronteiras para proteger as fronteiras externas da Europa*, emitido pela Comissão Europeia.

XII Legislatura		
Iniciativas	Título	Estado
Projeto de Resolução 556/XII (PEV)	Cessação de vigência do Decreto-Lei n.º 235/2012 de 31 de outubro, que "Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, que cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, a Polícia Marítima, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional".	Submetido à votação, foi rejeitado, com votos contra do PSD, do PS e do CDS-PP, votos a favor do PCP, do BE e de Os Verdes e a abstenção da Deputada do PS Isabel Oneto.
Projeto de Resolução 555/XII (PCP)	Cessação de vigência do Decreto-Lei n.º 235/2012 de 31 de outubro, que "Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, que cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, a Polícia Marítima, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional".	Submetido à votação, foi rejeitado, com votos contra do PSD, do PS e do CDS-PP, votos a favor do PCP, do BE e de Os Verdes e a abstenção da Deputada do PS Isabel Oneto.
Projeto de Lei 145/XII (PCP)	Reconhece a liberdade sindical do pessoal da Polícia Marítima (1.ª alteração à Lei n.º 53/98, de 18 de Agosto que estabelece o regime de exercício de direitos do pessoal da Polícia Marítima).	Em sede de votação na generalidade foi rejeitado com os votos contra do PSD, PS, CDS-PP e a favor do PCP, BE e do PEV.

Paralelamente à iniciativa em análise, o Grupo Parlamentar do PCP, também apresentou o [Projeto de Lei n.º 238º/XIII \(1.ª\)](#)¹¹ (Autoridade Marítima Nacional), que *conforma a Autoridade Marítima Nacional ao quadro constitucional vigente assegurando a devida separação entre defesa e segurança; que retira a obrigatoriedade da nomeação de Militares para os lugares de comando da Autoridade Marítima Nacional e que adequa as funções do Chefe de Estado-maior da Armada à nossa realidade constitucional*¹².

1.3 ANÁLISE DA INICIATIVA

A iniciativa, em cuja elaboração os proponentes referem ter tido a colaboração da Associação Sócio Profissional da Polícia Marítima, é composta por 52 artigos. Está dividida em 5 títulos: o Título I é referente às *Disposições Gerais* – integrando dois capítulos: *Natureza e Missão* e *Referências Simbólicas*; o II à *Organização*, com cinco capítulos: – o I dedicado às *Disposições Gerais*; o II às *Unidades orgânicas da Polícia* (*Direção Nacional, Inspeção da Polícia Marítima, Conselho da Polícia Marítima, Departamentos, Comandos regionais e Comandos locais, Unidades especiais e Formação*) –; o III à *Organização Policial* – em dois capítulos: *Disposições gerais e Informações e ação* –; o IV ao *Relacionamento com entidades externas* – em dois capítulos: *Disposições Gerais e Apoio com forças da Polícia Marítima* – e o V a *Outras Disposições*¹³ – em dois capítulos: *Disposições financeiras e patrimoniais* e *Disposições transitórias e finais*.

No que diz respeito à definição de Polícia Marítima (PM) e no entendimento do PCP esta é uma força de segurança, uniformizada, armada, e com natureza de serviço público, de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao Sistema da Autoridade Marítima, integrada na administração direta do Estado e dotada de autonomia administrativa (artigo 1.º n.º 1) e que dispõe de uma organização única para todo o território nacional e tem por missão assegurar a legalidade democrática e garantir a segurança e os direitos dos cidadãos no domínio público hídrico e nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição portuguesa, nos

¹¹ Baixou à Comissão de Defesa Nacional.

¹² Vd. exposição de motivos da mesma iniciativa.

¹³ No texto da iniciativa, o Título V – Outras disposições – aparece como Título IV, que já existe com a epígrafe *Relacionamento com entidades externas*. Assim, e caso seja aprovada, haverá que corrigir este lapso em fase de especialidade.

termos da Constituição da República, de acordo com a legislação nacional, comunitária e com os tratados e convenções internacionais ratificados pelo Estado português (artigo 1.º n.º 2). Considera o PCP que compete ainda à PM, nos termos da lei, fiscalizar o cumprimento das leis e regulamentos nas águas interiores marítimas e nas águas interiores sob jurisdição marítima, e exercer outras competências que a lei expressamente lhe atribua (artigo 1.º n.º 3 e que a PM está organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura (artigo 1.º n.º 4).

Segundo a iniciativa legislativa aqui em apreço a PM depende do membro do Governo responsável pela área da Defesa Nacional (artigo 2.º) e tem por atribuições e competências (artigo 3.º):

1 – São atribuições da PM, o policiamento geral, preventivo e cativo do domínio público marítimo e dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, a investigação dos crimes praticados em ambiente marítimo, a fiscalização das atividades marítimas em geral, e a salvaguarda da liberdade e da segurança em águas interiores marítimas e em águas interiores sob jurisdição marítima, sem prejuízo das competências que a lei expressamente cometa a outros órgãos de polícia criminal.

2 – Compete à PM, em especial:

a) Executar as ações de fiscalização e de polícia tendentes ao cumprimento das leis e regulamentos que se aplicam nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional e nos terrenos do domínio público;

b) Garantir e estabelecer a segurança e a ordem a bordo dos navios e embarcações nacionais, comunitárias ou de pavilhão estrangeiro, nas águas sob soberania ou jurisdição nacional, nos termos da lei;

c) Fiscalizar o cumprimento das decisões das autoridades competentes em matéria de segurança da navegação, de fecho de barras, de interdições da navegação, de acesso ao mar territorial e sua interdição, de acesso aos portos, de transporte e movimentação de cargas perigosas, de fundeadouros e de detenção de navios e embarcações;

d) Fiscalizar o cumprimento das medidas determinadas pelas autoridades competentes em matéria de proteção e conservação do Domínio Público Marítimo e da defesa do património cultural subaquático, assim como de achados no mar ou bens por ele arrojados;

e) Fiscalizar o cumprimento dos regimes legais da náutica de recreio e das atividades marítimo-turísticas;

f) Fiscalizar o cumprimento da legislação aplicável às Embarcações de Alta Velocidade;

g) Fiscalizar o cumprimento das normas relativas à atividade da pesca profissional e desportiva;

h) Fiscalizar as atividades de mergulho profissional e desportivo;

i) Fiscalizar o cumprimento das normas em matéria de assistência e salvamento de banhistas nas praias e em outros espaços de jurisdição marítima;

j) Fiscalizar os documentos exigidos nas leis e regulamentos relativos a navios e embarcações, tripulações e passageiros;

k) Fiscalizar as licenças e autorizações emitidas pelas autoridades competentes em razão da matéria e do espaço e garantir o seu cumprimento;

3 – Compete também à PM, com referência ao princípio da especialização, investigar, sob a direção da competente autoridade judiciária, os crimes praticados em ambiente marítimo, nomeadamente:

a) Ofensas à integridade física, quando ocorram a bordo de navios e embarcações;

b) Contra a propriedade, quando ocorridos em terminais ou transportes marítimos, cais, marinas e portos nacionais;

c) Roubo, furto, dano ou recetação de navios e embarcações, de motores marítimos, de equipamentos e demais instrumentos de bordo;

d) Falsificação ou contrafação de cartas de navegador de recreio, cédulas marítimas, livretes e títulos de registo de propriedade, outros documentos exigidos a tripulantes e demais papéis de bordo de navios e embarcações;

e) Tráfico e viciação de embarcações e motores marítimos;

f) Contra a segurança da navegação;

g) De poluição do meio marinho;

4. Compete ainda à PM, investigar as contraordenações praticadas em ambiente marítimo ou do Domínio Público Marítimo, quando requerido pelas autoridades administrativas competentes.

No que diz respeito à sua organização e estrutura geral, a PM compreende Artigo 7.º):

- a) A Direção Nacional;
- b) Os Comandos Regionais;
- c) Os Comandos Locais;
- d) As unidades especiais;
- e) A Escola da PM.

2 – A PM tem uma estrutura hierárquica e desconcentrada¹⁴ com Comandos Regionais subordinados ao Diretor Nacional e Comandos Locais subordinados a Comandos Regionais.

3 – A estrutura orgânica detalhada dos comandos e serviços da PM e as atribuições e competências dos vários órgãos, comandos e serviços, consta de decreto-regulamentar.

Importa salientar que os limites geográficos dos comandos regionais e dos comandos locais são definidos por portaria do membro do Governo responsável pela área da Defesa Nacional.

O diploma do PCP define também, no Capítulo II, as unidades orgânicas da Polícia Marítima, nomeadamente, a Direção Nacional (artigo 9.º) que compreende o Diretor Nacional, os Diretores Nacionais Adjuntos, a Inspeção da PM, o Conselho da PM, a Escola da PM e os departamentos de Recursos e Operações.

O diploma define ainda as competências dos Comandantes Regionais e dos Comandantes Locais, sendo que os primeiros são chefiados pelos respetivos Comandantes Regionais que estão na dependência hierárquica direta do Diretor Nacional (artigo 20.º) e comandam e superintendem a PM, nas suas áreas de jurisdição, na

¹⁴ São os seguintes os comandos regionais e os locais das respetivas sedes (art.º 8.º):

- a) Comando Regional do Norte, com sede em Matosinhos;
- b) Comando Regional do Centro, com sede em Lisboa;
- c) Comando Regional do Sul, com sede em Faro;
- d) Comando Regional dos Açores, com sede em Ponta Delgada;
- e) Comando Regional da Madeira, com sede no Funchal.

2 – São os seguintes os comandos locais:

- a) Caminha
- b) Viana do Castelo
- c) Póvoa de Varzim
- d) Vila do Conde
- e) Leixões
- f) Douro
- g) Aveiro
- h) Figueira da Foz
- i) Nazaré
- j) Peniche
- k) Cascais
- l) Lisboa
- m) Setúbal
- n) Sines
- o) Lagos
- p) Portimão
- q) Faro
- r) Olhão
- s) Tavira
- t) Vila Real de Santo António
- u) Funchal
- v) Porto Santo
- w) Ponta Delgada
- x) Vila do Porto
- y) Angra do Heroísmo
- z) Praia da Vitória
- i) Horta
- ii) Santa Cruz das Flores

administração, preparação, manutenção e emprego dos meios humanos e materiais. Quanto aos comandantes locais estes estão na dependência hierárquica direta do respetivo Comandante Regional (artigo 21.º).

Fica igualmente prevista a existência de duas unidades especiais (artigo 22.º), que se distinguem das demais unidades da PM, pela natureza muito especializada e pela mobilidade das suas atividades:

- a) O Grupo de Ações Táticas (GAT).
- b) O Grupo de Operações Subaquáticas e de Mergulho Forense (GOSMF).

O artigo 25.º define que a Escola da PM é o estabelecimento de ensino especializado da PM, sendo esta uma escola de natureza profissional, especializada nas matérias relativas ao policiamento e à investigação criminal do domínio público marítimo e dos espaços marítimos.

O diploma do PCP define também, no Capítulo III as matérias referentes à Organização Policial da PM nomeadamente a identificação, armamento e uniformes, autoridades de polícia, autoridades de polícia criminal e órgãos de polícia criminal, comandantes e agentes de força pública e conflitos de competências.

No plano das informações e ação o diploma do PCP define que a PM dispõe de um sistema integrado de informação policial de âmbito nacional (SIIPM), visando a recolha, tratamento e difusão de informação relevante para a prevenção e investigação criminal da sua competência (artigo 33.º) e define no artigo 34.º que a PM acede diretamente à informação relativa à identificação civil, criminal e de contumazes, aos registos de propriedade de embarcações e navios, aos registos de inscrição marítima, ao registo de propriedade automóvel, ao registo comercial, ao aos registos da segurança social, de acordo com as necessidades de prossecução do serviço público e dentro dos limites legalmente estabelecidos. A PM acede também diretamente aos sistemas de vigilância marítima nacional e de controlo de tripulações e passageiros de navios e embarcações nacionais, ou que demandem dos portos nacionais, ainda que atribuídos, ou geridos, por outras entidades, dentro dos limites legalmente estabelecidos.

A iniciativa legislativa do PCP prevê ainda os termos em que a PM pode utilizar meios coercivos (artigo 36.º) e define no Capítulo IV o enquadramento do relacionamento desta força com entidades externas, nomeadamente no que diz respeito ao dever de cooperação (artigo 37.º), à cooperação com outras autoridades (artigo 38.º), à colaboração com outras entidades (artigo 39.º) e à prestação de serviços especiais (artigo 40.º).

No plano das disposições financeiras e patrimoniais dispõe o diploma que a gestão financeira da PM rege-se pelas disposições legais e regulamentares aplicáveis aos serviços da administração direta do Estado, dotados de autonomia administrativa e que a PM dispõe das receitas provenientes das dotações que lhe sejam atribuídas no Orçamento de Estado e das seguintes receitas próprias (artigo 43.º):

- a) O produto da venda de publicações e as quantias cobradas por atividades ou serviços prestados, nos termos da lei;
- b) Os saldos anuais das receitas consignadas, nos termos do decreto-lei de execução orçamental;
- c) Os juros dos depósitos bancários titulados pela PM;
- d) O valor das coimas a que tenha direito por força do cumprimento da sua missão, incluindo as provenientes da instrução processual no âmbito de contraordenações;
- e) As importâncias cobradas pela visita a navios, à entrada e largada dos portos;
- f) As importâncias cobradas pelo serviço de policiamento a cargas perigosas, ou a navios contendo cargas perigosas, e a operações de trasfega de combustível fora dos terminais de trasfega;
- g) Quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas por lei, contrato, ou, a outro título.

O artigo 45.º estipula que sejam transferidos para o património do Estado atribuído à PM todos os meios náuticos, viaturas, equipamentos e infraestruturas utilizadas pela PM, com exceção das infraestruturas partilhadas, imobiliário e Cais, cuja utilização será regulamentada por despacho conjunto do membro do Governo responsável pela área da Defesa Nacional e pelos membros do Governo responsáveis pelos sectores e entidades a quem as infraestruturas estejam afetas.

Finalmente, no que diz respeito às disposições finais e transitórias, o diploma prevê que todas as normas legais relativas a policiamento, fiscalização, investigação ou instrução processual onde sejam atribuídas competências aos órgãos do Ministério da Defesa Nacional, da Autoridade Marítima Nacional ou da Direção Geral de Autoridade Marítima devem ser interpretadas como de competência da PM, com exceção daquelas que cabem aos Capitães dos Portos, nos termos da legislação específica (artigo 46.º).

Define-se ainda que a aplicação de taxas pela PM, e as compensações e o reembolso de despesas do pessoal da PM, são regulados por portaria do membro do Governo responsável pela PM e pelo ministro das Finanças (artigo 47.º) e que os profissionais da PM são beneficiários da Assistência na Doença dos Servidores do Estado (ADSE) (artigo 48.º).

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O signatário do presente relatório exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projecto de Lei n.º 237/XIII (1.ª), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do novo Regimento da Assembleia da República, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. Seguindo o disposto no n.º1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da Republica, o Partido Comunista Português (PCP), tomou a iniciativa de apresentar o Projeto de Lei n.º 237/XIII (1.ª), que aprova a orgânica da Polícia Marítima;

2. Nestes termos, a Comissão de Defesa Nacional é de Parecer que o Projeto de Lei n.º 237/XIII (1.ª), que aprova a orgânica da Polícia Marítima, está em condições de ser apreciado pelo plenário da Assembleia da República.

PARTE IV – ANEXOS

Nos termos regimentais anexa-se a este Parecer a Nota Técnica elaborada pelos Serviços da Assembleia da República sobre a iniciativa em apreço.

Palácio de S. Bento, 5 de julho de 2016.

O Deputado autor do Parecer, Pedro Roque — O Presidente da Comissão, Marco António Costa.



Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 237/XIII (1.ª) (PCP) – Aprova a orgânica da Polícia Marítima

Data de admissão: 20 de maio de 2016

Comissão de Defesa Nacional

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Laura Costa (DAPLEN), Filomena Romano de Castro e José Pinto (DILP) e Francisco Alves (DAC)

Data: 20 de junho de 2016

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A iniciativa legislativa *sub judice* visa aprovar a Orgânica da Polícia Marítima foi apresentada pelo GP PCP com o objetivo de colmatar “*uma lacuna existente*” e proceder “*à clarificação da natureza da Polícia Marítima*”, inserindo-se no âmbito de outras que tem apresentado ao longo dos anos no sentido de “*suscitar a realização de um amplo e profundo debate institucional em torno das missões de administração, fiscalização e policiamento dos espaços marítimos nacionais em que possam ser também envolvidas as diversas estruturas ligadas a esta problemática*”.

Defendem os proponentes que a Constituição da República Portuguesa deve ser respeitada no que se refere à definição de defesa nacional e de segurança interna como realidades diferentes, uma vez que entendem que existe uma tentativa “*continuada e persistente*” de as confundir e de misturar os empregos das respetivas forças, a que não seriam alheios os compromissos externos, designadamente com a NATO e com a União Europeia.

Neste sentido, o projeto de lei pretende promover uma reflexão, profunda e abrangente em torno de matérias que visam a desmilitarização de funções policiais, designadamente às relativas às dependências e interdependências da Autoridade Marítima Nacional (AMN) e da Polícia Marítima (PM), à sua natureza civilista, eliminando sobreposições, concretizando e melhorando coordenações, atendendo à intervenção de diversas estruturas, com competências próprias.

A iniciativa, em cuja elaboração os proponentes referem ter tido a colaboração da Associação Sócio Profissional da Polícia Marítima, é composta por 52 artigos. Está dividida em 5 títulos: o Título I é referente às *Disposições Gerais* – integrando dois capítulos: *Natureza e Missão* e *Referências Simbólicas*; o II à *Organização*, com cinco capítulos: – o I dedicado às *Disposições Gerais*; o II às *Unidades orgânicas da Polícia* (*Direção Nacional, Inspeção da Polícia Marítima, Conselho da Polícia Marítima, Departamentos, Comandos regionais e Comandos locais, Unidades especiais e Formação*) -; o III à *Organização Policial* - em dois capítulos: *Disposições gerais e Informações e ação* -; o IV ao *Relacionamento com entidades externas* - em dois capítulos:

*Disposições Gerais e Apoio com forças da Polícia Marítima - e o V a Outras Disposições*¹ - em dois capítulos: *Disposições financeiras e patrimoniais e Disposições transitórias e finais*.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada por onze Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, respeita os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do mesmo diploma e, cumprindo os requisitos formais estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º, mostra-se redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos.

O presente projeto de lei foi admitido a 20/05/2016 e anunciado na sessão plenária nessa mesma data. Por despacho de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República, igualmente datado de 20/05/2016, a iniciativa baixou, na generalidade, à Comissão de Defesa Nacional (3.ª) e foi promovida a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do RAR e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República.

• Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa assinalar.

Assim, é de salientar que, cumprindo o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, o projeto de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto principal, indicando que visa aprovar a orgânica da Polícia Marítima.

No que concerne à vigência do diploma, o projeto de lei em análise contém norma de entrada em vigor, nos seguintes termos: “A presente lei entra em vigor 30 dias a contar da respetiva publicação”, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

A Constituição da República Portuguesa (CRP), consagra como uma das matérias cuja competência é exclusiva da Assembleia da República as *restrições ao exercício de direitos por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo bem como por agentes dos serviços e forças de segurança* (alínea o), do artigo 164º).

Adicionalmente, a CRP prevê que *a lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respetivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição coletiva e à capacidade eleitoral passiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes*

¹ No texto da iniciativa, o Título V - Outras disposições – aparece como Título IV, que já existe com a epígrafe *Relacionamento com entidades externas*. Assim, e caso seja aprovada, haverá que corrigir este lapso em fase de especialidade.

em serviço efetivo, bem como por agentes dos serviços e das forças de segurança e, no caso destas, a não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical (artigo 270º).

Os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira² defendem que *a estrutura do artigo 270.º não aponta, porém, para a existência de um direito autónomo dos militares nem para qualquer garantia específica dos direitos nele referidos. A epígrafe – restrições ao exercício de direitos fundamentais – insinua que o que está aqui em causa são as possibilidades de restrições específicas, a cargo do legislador, relativamente aos direitos aqui expressamente referidos. De qualquer forma, a relevância jurídica deste preceito não é desprecianda, porque ele possui um carácter constitutivo. Por um lado, só os direitos aqui individualizados poderão estar sujeitos a restrições acrescidas em virtude do estatuto especial dos militares. Por outro lado, o âmbito subjetivo – militares, agentes militarizados, agentes dos serviços e das forças de segurança – não pode ser alvo de interpretações extensivas de forma a abarcar outras situações de estatuto especial.*

A Polícia Marítima, através do Decreto-Lei n.º 36081, de 13 de novembro de 1946, integrou o quadro de pessoal civil do Ministério da Marinha. Mais tarde, pelo Decreto-Lei n.º 49078, de 25 de junho de 1969, a Polícia Marítima foi integrada na Direcção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo, como corpo de polícia de que dispunham as capitânias dos portos.

O Decreto-Lei n.º 618/70, de 14 de dezembro, no âmbito da reestruturação que operou no quadro do pessoal civil do então Ministério da Marinha, criou 23 grupos profissionais, entre os quais o Corpo de Polícia Marítima e os cabos-de-mar.

Pelos Decretos-Lei n.ºs 190/75, de 12 de abril, e 282/76, de 20 de abril, o pessoal do Corpo da Polícia Marítima, da Polícia dos Estabelecimentos de Marinha, do troço do mar, dos cabos-de-mar, dos práticos da costa do Algarve e dos faroleiros passaram a constituir os seis grupos de pessoal do quadro do pessoal militarizado da Marinha.

Com a criação e acervo de atribuições cometido ao Sistema de Autoridade Marítima³, que foi colocado na dependência do Ministro da Defesa Nacional (Decreto-Lei n.º 451/91, de 4 de dezembro), havia que autonomizar a função policial a exercer pela Polícia Marítima (PM). Neste seguimento foi aprovado o Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro⁴ que aprovou em anexo o Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima (EPPM). Este diploma cria na estrutura do Sistema de Autoridade Marítima, a Polícia Marítima com o intuito de institucionalizar a Polícia Marítima como força especializada nas áreas e matérias de atribuição do Sistema de Autoridade Marítima. Tornou-se *necessário, assim, assumir e encabeçar as funções de policiamento marítimo no quadro constitucional, pelo que se procedeu ao reagrupamento dos grupos de pessoal da Polícia Marítima e dos cabos-de-mar numa única força policial, dotando-a de um novo estatuto. Procura-se ainda responder, à preocupação de institucionalizar a polícia marítima como força especializada nas áreas e matérias de atribuição do sistema da autoridade marítima, sem prejuízo das competências das outras polícias*, de acordo com o preâmbulo do supracitado Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro.

Posteriormente, o XIII Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 128/VII⁵ que estabeleceu o regime de direitos do pessoal da Polícia Marítima (PM). De acordo com a sua exposição de motivos, *a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, o pessoal da PM deixou de estar integrado nas Forças Armadas, muito embora se encontre na dependência do Ministro da Defesa Nacional, como qualquer outro pessoal de outra Direcção-Geral do Ministério da Defesa Nacional (MDN), consagrando-se assim um regime novo face ao estatuído na Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro⁶ (Lei de Defesa das Forças Armadas). Desta forma, com esta proposta de lei, visa o Governo não só propor à aprovação da Assembleia da República o regime de restrição de direitos do pessoal da PM, no respeito dos princípios constitucionais da necessidade e da proporcionalidade, em face das concretas funções estatutariamente consagradas, como, igualmente, permitir, ao Governo, na sequência do diploma que ora se suscita, que regule o direito de associação do pessoal da PM.*

A referida Proposta de Lei n.º 128/VII que deu origem à Lei n.º 53/98, de 18 de agosto estabeleceu o regime de exercício de direitos do pessoal da Polícia Marítima em serviço efetivo, e consagrou o direito à constituição

² In: Constituição da República Portuguesa Anotada, volume I I, Coimbra Editora 2007, pág. 270.

³ Regulado pelo [Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de setembro](#). Posteriormente, este diploma foi revogado pelo [Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março](#) (alterado pelo [Decreto-Lei n.º 263/2009, de 28 de setembro](#)) - [texto consolidado](#).

⁴ Alterado pelos [Decretos-Lei n.ºs 220/2005, de 23 de dezembro](#) e [235/2012, de 31 de outubro](#).

⁵ Em votação final global foi aprovada com os votos a favor do PS, PSD e CDS-PP; abstenção do PCP e PEV.

⁶ Revogada pela [Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho](#) que aprovou a Lei de Defesa Nacional. Esta lei foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 52/2009](#) e alterada pela [Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto](#).

de associações profissionais de âmbito nacional para promoção dos correspondentes interesses, nos termos da Constituição e do consignado naquela lei. Prevê o seu artigo 1º, que a Polícia Marítima tem por funções garantir e fiscalizar o cumprimento da lei nas áreas de jurisdição do Sistema de Autoridade Marítima, com vista, nomeadamente, a preservar a regularidade das atividades marítimas e a segurança e os direitos dos cidadãos, e constitui uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao Sistema de Autoridade Marítima, hierarquicamente subordinada em todos os níveis da estrutura organizativa nos termos do seu estatuto. Por sua vez, o seu artigo 7º, remeteu para diploma próprio o exercício do direito de associação pelo pessoal da Polícia Marítima. Assim, o XVII Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 146/X⁷ que deu origem à Lei n.º 9/2008, de 19 de fevereiro que regula o exercício do direito de associação pelo pessoal da Polícia Marítima, nos termos da Lei n.º 53/98, de 18 de agosto.

A consagração do direito de associação, regulado na Lei n.º 53/98, de 18 de agosto, é desenvolvido por um regime jurídico que rege o seu exercício e no qual são estabelecidas as condições de funcionamento das associações profissionais do pessoal da Polícia Marítima e as regras processuais conducentes à determinação do nível de representatividade das associações, no que toca à eleição dos seus representantes no Conselho da Polícia Marítima, nos termos da referida Lei n.º 9/2008, de 19 de fevereiro.

O Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima (EPPM), aprovado pelo supracitado Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro remete para diploma legal autónomo a fixação do regime disciplinar aplicável àquele pessoal militarizado. Com as especificidades inerentes ao meio em que atua e das matérias que lhe estão atribuídas, nomeadamente a fiscalização dos espaços marítimos sob jurisdição nacional, a prevenção e combate de ilícitos penais e de ilícitos contraordenacionais em matéria de recursos marinhos e a utilização do espelho de água pela navegação determinam, em obediência à especial natureza do estatuto funcional desta força policial, a aprovação de um regime disciplinar próprio. Neste sentido, foi publicado o Decreto-Lei n.º 97/99, de 24 de março que aprova em anexo o Regulamento Disciplinar da Polícia Marítima (PM).

Os autores da iniciativa em apreço afirmam que o *PCP tem-se batido pela promoção do debate em torno das questões relativas à Autoridade Marítima Nacional (AMN) e à Polícia Marítima (PM), às suas dependências e interdependências e à sua natureza civilista, também com o objetivo de eliminar sobreposições, concretizar coordenações que ainda não tenham saído do papel e melhorá-las onde necessário, considerando que nesta área intervêm inúmeras estruturas, com competências próprias, nomeadamente a PM e outros órgãos e serviços integrados na AMN, a Unidade de Controlo Costeiro da GNR, a Autoridade Nacional das Pescas, a Autoridade Nacional de Controlo e Tráfego Marítimo, a Direção-Geral de Recursos Marítimos, etc., muitas delas na dependência do agora recriado Ministério do Mar.*

Neste sentido o Grupo Parlamentar do PCP apresenta o presente projeto de lei que cria a lei Orgânica da Polícia Marítima, construído com a colaboração da Associação Sócio Profissional da Polícia Marítima, correspondendo à resolução de uma lacuna existente e à clarificação da natureza da Polícia Marítima.

Recorde-se que a referida Unidade de Controlo Costeiro da GNR⁸ (UCC), é a unidade especializada responsável pelo cumprimento da missão da Guarda em toda a extensão da costa e no mar territorial, com competências específicas de vigilância, patrulhamento e interceção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas, competindo-lhe, ainda, gerir e operar o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC), distribuído ao longo da orla marítima.

Para além do cumprimento das atribuições gerais da GNR, a Unidade de Controlo Costeiro participa na fiscalização das atividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, em articulação com a Autoridade Marítima Nacional⁹ (AMN) e no âmbito da legislação aplicável ao exercício da pesca marítima e cultura das espécies marinhas, bem como participa, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e

⁷ Em votação final global foi aprovada com os votos a favor do PS, PSD e CDS-PP; com os votos contra do PCP, BE, PEV e Deputada Luísa Mesquita (Ninsc).

⁸ Através da [Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro](#) que aprovou a orgânica da Guarda Nacional Republicana, foi criada a Unidade de Controlo Costeiro (UCC).

⁹ Nos termos do n.º 4 do artigo 15º do [Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro](#) compete ao Ministro da Defesa Nacional, conjuntamente com a Ministra do Mar, no âmbito das respetivas competências, definir as orientações estratégicas para a Autoridade Marítima Nacional e coordenar a execução dos poderes de autoridade marítima nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições do Sistema da Autoridade Marítima.

humanitárias, no âmbito policial e de proteção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais.

De acordo com a comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho, a *Guarda Costeira desempenha um papel primordial para garantir a segurança das fronteiras marítimas e as operações de salvamento no mar. Existem atualmente nos Estados-Membros mais de 300 autoridades civis e militares que exercem funções de guarda costeira, nomeadamente, de segurança, busca e salvamento, controlo das fronteiras, controlo das pescas, controlo aduaneiro, polícia e proteção do ambiente. As agências competentes da UE auxiliam as autoridades nacionais no exercício da maioria dessas funções. É necessário adotar uma abordagem funcional por forma a integrar as guardas costeiras nacionais na Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia para realizar missões de controlo fronteiriço*¹⁰.

Assim, a Comissão Europeia propõe a criação de uma Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras¹¹ concebida para responder aos novos desafios e às novas realidades políticas com que a UE se confronta, tanto no que diz respeito à migração como à segurança interna. A Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras será composta pela Agência Europeia de Guarda Costeira e de Fronteiras, bem como pela guarda costeira e pelas autoridades nacionais responsáveis pela gestão das fronteiras.

• Antecedentes parlamentares

Os Grupos Parlamentares do PCP e do PEV apresentaram na passada Legislatura as seguintes iniciativas no que diz respeito à Polícia Marítima:

XII Legislatura		
Iniciativas	Título	Estado
Projeto de Lei n.º 897/XII (PCP)	Primeira alteração à Lei n.º 9/2008, de 19 de fevereiro - Regula o exercício do direito de associação pelo pessoal da Polícia Marítima, nos termos da Lei n.º 53/98, de 18 de Agosto	Iniciativa caducada em 2015-10-22.
Apreciação Parlamentar 43/XII (PCP)	Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, que "Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, que cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, a Polícia Marítima, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional".	Iniciativa caducada em 2013-01-04.
Projeto de Resolução 556/XII (PEV)	Cessação de vigência do Decreto-Lei n.º 235/2012 de 31 de outubro, que "Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, que cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, a Polícia Marítima, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional".	Submetido à votação, foi rejeitado, com votos contra do PSD, do PS e do CDS-PP, votos a favor do PCP, do BE e de Os Verdes e a abstenção da Deputada do PS Isabel Oneto.
Projeto de Resolução 555/XII (PCP)	Cessação de vigência do Decreto-Lei n.º 235/2012 de 31 de outubro, que "Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, que cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, a Polícia Marítima, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional".	Submetido à votação, foi rejeitado, com votos contra do PSD, do PS e do CDS-PP, votos a favor do PCP, do BE e de Os Verdes e a abstenção da Deputada do PS Isabel Oneto.

¹⁰ Cfr. Comunicação da Comissão Europeia - [A Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e a gestão eficaz das fronteiras externas – COM \(2015\) 673 final](#) (15.12.2015).

¹¹ Sobre esta matéria leia-se os seguintes documentos adotados pela Comissão Europeia - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho - [Restabelecer Schengen - Um roteiro](#) - COM(2016) 120 final (4.03.2016); Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho - [A Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e a gestão eficaz das fronteiras externas – COM \(2015\) 673 final](#) (15.12.2015). Leia-se também o [comunicado de imprensa](#) *Uma guarda europeia costeira e de fronteiras para proteger as fronteiras externas da Europa*, emitido pela Comissão Europeia.

XII Legislatura		
Iniciativas	Título	Estado
Projeto de Lei 145/XII (PCP)	Reconhece a liberdade sindical do pessoal da Polícia Marítima (1.ª alteração à Lei n.º 53/98, de 18 de Agosto que estabelece o regime de exercício de direitos do pessoal da Polícia Marítima).	Em sede de votação na generalidade foi rejeitado com os votos contra do PSD, PS, CDS-PP e a favor do PCP, BE e do PEV.

Paralelamente à iniciativa em análise, o Grupo Parlamentar do PCP, também apresentou o Projeto de Lei n.º 238º/XIII (1.ª)¹² (Autoridade Marítima Nacional), *que conforma a Autoridade Marítima Nacional ao quadro constitucional vigente assegurando a devida separação entre defesa e segurança; que retira a obrigatoriedade da nomeação de Militares para os lugares de comando da Autoridade Marítima Nacional e que adequa as funções do Chefe de Estado-maior da Armada à nossa realidade constitucional*¹³.

• Enquadramento internacional

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

Estipula o artigo 104.º da Constituição espanhola, no seu n.º 1, que as forças e corpos de segurança, funcionando na dependência do Governo, têm por missão proteger o livre exercício dos direitos e liberdades e garantir a segurança dos cidadãos. O n.º 2 do mesmo preceito constitucional, por seu turno, remete para lei orgânica¹⁴ a regulação das funções e princípios básicos de atuação dessas forças e corpos de segurança.

A Lei Orgânica n.º 2/1986, de 13 de março, que dá cumprimento à referida norma constitucional, assume, no preâmbulo, o seu caráter eminentemente orgânico, prevendo regras aplicáveis a todas as forças de segurança em geral. Trata-se de um estatuto orgânico comum a todas elas.

Consoante o seu âmbito territorial de atuação, as forças e corpos de segurança são de três tipos: as do Estado, as das comunidades autónomas e as das corporações locais.

As forças de segurança do Estado exercem funções em todo o território nacional, em coordenação e cooperação com as restantes forças de segurança das comunidades autónomas e das corporações locais, compreendendo, de acordo com o artigo 9.º da mesma lei:

- O Corpo Nacional de Polícia, que é um instituto armado de natureza civil dependente do Ministro do Interior;
- A *Guardia Civil*, que é um instituto armado de natureza militar dependente do Ministro do Interior, quando no desempenho das funções que a lei lhe atribui, e do Ministro da Defesa, quando no cumprimento das missões de caráter militar que este ou o Governo lhe encomende, dependendo, em tempo de guerra e durante o estado de sítio, exclusivamente do Ministro da Defesa.

Enquanto, em regra, o Corpo Nacional de Polícia exerce funções nas capitais de província e nos municípios e núcleos urbanos que o Governo determine, a *Guardia Civil*, por norma, exerce-as no resto do território e em relação ao mar territorial (artigo 11.º, n.º 2), sendo-lhe confiada a responsabilidade genérica pela segurança das vias de comunicação terrestres, costas, fronteiras, portos e aeroportos (artigo 12.º, n.º 1, B-d)).

A vigilância marítima é, assim, da competência da *Guardia Civil* espanhola, concretamente do *Servicio Marítimo de la Guardia Civil* (SEMAR), também designado por *Guardia Civil del Mar*. A *Guardia Civil* responde perante a *Dirección General de la Guardia Civil*, o órgão do Ministério do Interior integrado na Secretaria de Estado da Segurança e encarregado da ordenação, direção, coordenação e garantia de execução das missões

¹² Baixou à Comissão de Defesa Nacional.

¹³ Vd. exposição de motivos da mesma iniciativa.

¹⁴ Esta categoria de atos legislativos, designada por leis orgânicas, tem as mesmas características jus-constitucionais das leis orgânicas portuguesas (cfr. artigo 81.º da Constituição espanhola).

incumbidas à *Guardia Civil*, de acordo com as diretrizes e instruções emanadas dos Ministros do Interior e da Defesa.

Para além disso, a parte da referida lei orgânica relativa à extensão territorial do serviço marítimo da *Guardia Civil* foi regulamentada pelo Real Decreto n.º 246/1991, de 22 de fevereiro, segundo o qual as competências da *Guardia Civil* se exercem nas águas marítimas espanholas até ao limite exterior do mar territorial determinado na legislação vigente e, excecionalmente, fora do mar territorial, de acordo com o que se estabelece nos tratados internacionais em vigor.

Neste sentido, o Real Decreto n.º 1181/2008, de 11 de julho, sobre a estrutura orgânica básica do Ministério do Interior, atribui à *Jefatura Fiscal y de Fronteras de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil*, entre outras funções, a organização e gestão dos atos destinados a evitar e a combater o contrabando, o narcotráfico e tráficos ilícitos de outra natureza, a proteção e vigilância da costa, das fronteiras, dos portos, dos aeroportos e do mar territorial e, neste âmbito, o controlo da imigração ilegal.

Ao nível interno, a *Jefatura Fiscal y de Fronteras*, que está na dependência da *Dirección Adjunta Operativa*, é o órgão superior de que depende o *Servicio Marítimo*. Este último está organizado da seguinte forma:

- *Jefatura del Servicio*, órgão central sediado em Madrid, de direção técnica e assessoria ao comando, que depende da *Jefatura Fiscal y de Fronteras de la Guardia Civil*;
- *Grupos Marítimos*, unidades nas quais se integram os navios de tráfego oceânico do SEMAR;
- *Servicios Marítimos Provinciales*, órgãos territoriais do SEMAR que coincidem com cada província costeira e que dependem orgânica e funcionalmente da *Comandancia de la Guardia Civil* territorial onde estão sediados e, tecnicamente, da *Jefatura del Servicio Marítimo*;
- *Unidad de Actividades Subacuáticas* (UAS), órgão dependente da *Jefatura del Servicio Marítimo*, ao qual compete exercer as funções e as atividades reservadas à *Guardia Civil* nos meios aquático e subaquático;
- *Grupos de Especialistas en Actividades Subacuáticas* (GEeAS), órgãos territoriais da especialidade subaquática dependentes orgânica e funcionalmente da *Comandancia de la Guardia Civil* territorial onde estão sediados e, tecnicamente, da *Unidad de Actividades Subacuáticas*.

Organicamente, a UAS conta com órgãos como a *Jefatura de la Unidad* – sediada em Valdemoro, com a missão específica de prestar apoio especializado aos *Grupos Especialistas de Actividades Subacuáticas* (GEeAS) ou às *Unidades del Cuerpo* que dele necessitem – e os GEeAS – unidades operacionais básicas que desempenham as competências específicas, encontrando-se sediadas em determinadas *Comandancias de la Guardia Civil*, da qual dependem orgânica e funcionalmente e, tecnicamente, da UAS.

Do ponto de vista territorial, o SEMAR cobre toda a costa espanhola, articulando as seguintes unidades:

- *Grupos Marítimos*, unidades nas quais se integram os navios de tráfego oceânico da *Guardia Civil*, que têm a sua base em Las Palmas (*Grupo Marítimo de Canarias*) e em Cádiz (*Grupo Marítimo del Estrecho*) e que depende orgânica, funcional e tecnicamente do órgão central da SEMAR;
- *Servicios Marítimos Provinciales*, órgãos territoriais do SEMAR que coincidem com cada província costeira e que dependem orgânica e funcionalmente da *Comandancia de la Guardia Civil* territorial onde estão sediados e, tecnicamente, da *Jefatura del Servicio Marítimo*;
- “Força de Ação Marítima” (*Fuerza de Acción Marítima*), também designada pela sigla FAM, que é o corpo militar espanhol que apresenta semelhanças com a polícia marítima portuguesa.

A FAM é formada pelo conjunto de unidades cuja missão principal consiste na proteção dos interesses marítimos nacionais e no controlo dos espaços marítimos de soberania e interesse nacional, contribuindo para o conjunto de atividades desenvolvidas pelas diversas autoridades públicas com responsabilidades no domínio marítimo. É composta por navios de vigilância marítima, unidades auxiliares, navios científicos e navios-escola. Com estes navios, a FAM também colabora com as forças e corpos de segurança do Estado em missões de polícia marítima, de acordo com os acordos vigentes, e com outros departamentos ministeriais em tarefas de vigilância de pesca, de investigação científica, de salvamento e de luta contra a contaminação marítima.

Há ainda a referir que a Lei Orgânica n.º 5/2005, de 17 de novembro, sobre defesa nacional, atribui às Forças Armadas a vigilância dos espaços marítimos, como contributo para a ação do Estado no mar. Deste modo, o diploma prevê o apoio às forças e serviços de segurança do Estado, na luta contra o terrorismo, e às instituições e organismos responsáveis dos serviços de socorro terrestre, marítimo e aéreo, nas áreas de busca e salvamento.

Neste quadro, assume particular destaque a *Orden PRE/2523/2008*, de 4 de setembro (*por la que se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras*), através da qual é criada, no âmbito da *Guardia Civil*, a estrutura adequada para coordenar, apoiar e dirigir as operações de vigilância marítima da costa e das fronteiras, em coordenação com os diferentes serviços do Estado. Assim, foram criados na *Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil* os chamados *Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras*, enquanto órgãos de assessoria e coordenação da *Dirección Adjunta de la Guardia Civil* e instrumento básico do Ministério do Interior com vista à vigilância da fronteira marítima

FRANÇA

A ‘*gendarmerie maritime*’ (guarda marítima) é uma formação especializada da ‘*gendarmerie nationale*’ (Guarda Nacional), colocada para operar junto do chefe do estado-maior da Marinha.

Componente essencial para garantir a soberania da França na sua área marítima, o seu trabalho é executar, em ambiente marítimo e naval, a política de segurança interna e de defesa. Leva a cabo missões de polícia administrativa e de polícia judiciária, bem como missões de natureza militar. Está presente em toda a costa metropolitana e no exterior e também nos pontos sensíveis da Marinha e alguns grandes portos civis.

O *Décret* n.º 95-1232, de 22 de novembro de 1995 (*relatif au comité interministériel de la mer et au secrétariat général de la mer*), estabelece duas entidades fundamentais para a vigilância do espaço marítimo gaulês: o *Comité Interministériel de la Mer* e o *Secrétariat Général de la Mer*. O primeiro é presidido pelo Primeiro-Ministro e composto por diversos membros do Governo, enquanto o segundo, ainda que seja dirigido por um Secretário-Geral, é tutelado pelo Primeiro-Ministro e reúne-se com representantes de entidades que exercem funções de patrulhamento em França, constituindo um *Comité Directeur de la fonction garde-côtes*, designadamente: o Chefe do Estado-Maior da Marinha, o *Directeur Général des douanes et des droits indirects*, o *Directeur Général de la Gendarmerie Nationale*, o *Directeur Générale de la Police Nationale*, o *Directeur des Affaires Maritimes* e o *Directeur Général de la Sécurité Civile et de la gestion des crises*.

Paralelamente, o *Secrétaire Général de la Mer* reúne-se e preside ao *Comité Directeur de la fonction garde-côtes*, composto, além de outros que dirijam órgãos cujas missões se dedicam ao interesse público, por membros permanentes como o Chefe do Estado-Maior da Marinha, o Diretor-Geral das Alfândegas e dos Impostos Indiretos, o Diretor-Geral da *Gendarmerie Nationale*, o Diretor-Geral da Polícia Nacional, o Diretor dos Assuntos marítimos e o Diretor da Segurança Civil. Este *Comité Directeur* reúne-se pelo menos duas vezes por ano, por convocação do seu Presidente ou a pedido de um dos seus membros permanentes.

Apesar da existência dos órgãos supra referidos, a vigilância da área marítima sob jurisdição francesa é, na prática, assegurada permanentemente pela Marinha, que coopera com outras entidades, em especial com as quatro direções inter-regionais do mar criadas pelo *Décret* n.º 2010-130, de 11 de fevereiro de 2010 (*relatif à l'organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer*).

- **Organizações internacionais**

ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL¹⁵

Esta organização internacional, que constitui agência especializada das Nações Unidas, detém responsabilidades nas áreas da segurança da navegação marítima e na prevenção da poluição do mar, disponibilizando relevante informação sobre tais domínios.

¹⁵ Localizada em <http://www.imo.org/>.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

• Iniciativas legislativas

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que se encontra o pendente o Projeto de Lei n.º 238/XIII (1.ª) – Autoridade Marítima Nacional. Este projeto de lei é igualmente da iniciativa do Grupo Parlamentar do PCP, tendo sido admitido e merecido despacho de baixa à 3.ª Comissão em 20/05/2016.

• Petições

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que não se encontram pendentes quaisquer petições sobre esta matéria.

V. Consultas e contributos

• Consultas obrigatórias e facultativas

Atendendo à natureza jurídica da Polícia Marítima e à respetiva estrutura orgânica, a Comissão deverá deliberar acerca da possibilidade de solicitar parecer ao Conselho Superior de Defesa Nacional ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei de Defesa Nacional - de acordo com a qual lhe compete emitir parecer sobre os projetos e as propostas de atos legislativos relativos à política de defesa nacional e das Forças Armadas e à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas.

Poderá ainda a Comissão equacionar a possibilidade de proceder à audição, ou solicitar o parecer escrito, da Associação Socioprofissional da Polícia Marítima.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis, designadamente do articulado da proposta de lei e da respetiva exposição de motivos, não é possível avaliar as consequências da aprovação da presente iniciativa legislativa e os eventuais encargos resultantes da sua aplicação.

PROJETO DE LEI N.º 238/XIII (1.ª)
(AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL)

Parecer da Comissão de Defesa Nacional e nota técnica elaborada pelos serviços de apoio

Parecer da Comissão de Defesa Nacional

Índice**PARTE I – CONSIDERANDOS****PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER****PARTE III – CONCLUSÕES****PARTE IV – Anexos**

PARTE I – CONSIDERANDOS

1- NOTA PRÉVIA

Seguindo o disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, o Partido Comunista Português (PCP), tomou a iniciativa de apresentar o Projeto de Lei n.º 238/XIII (1.ª) “Autoridade Marítima Nacional.”

A iniciativa supracitada baixou, em 20 de maio de 2016, por indicação do Sr. Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Defesa Nacional, considerada a Comissão competente, para a elaboração do respectivo Parecer.

2- ÂMBITO DA INICIATIVA

O PCP visa conformar “... a *Autoridade Marítima Nacional* ao quadro constitucional vigente, garantindo a devida separação entre defesa e segurança.”, retirando a obrigatoriedade da nomeação de militares para os lugares de comando da Autoridade Marítima Nacional e pretendendo adequar as funções do Chefe de Estado-Maior da Armada à realidade constitucional.

Tal como referido na nota técnica, elaborada pelos serviços de apoio sobre a iniciativa aqui em apreço, a iniciativa está inserida no âmbito das que o GP do PCP tem apresentado ao longo dos anos no sentido de “*suscitar a realização de um amplo e profundo debate institucional em torno das missões de administração, fiscalização e policiamento dos espaços marítimos nacionais em que possam ser também envolvidas as diversas estruturas ligadas a esta problemática*”.

O PCP defende, ainda, que deve ser respeitada a Constituição da República Portuguesa no que concerne à definição de defesa nacional e de segurança interna como realidades diferentes, no entanto reconhecem que existe uma tentativa “continuada e persistente” de os confundir e de misturar os empregos das respetivas forças, a que não são alheios os compromissos externos, designadamente com a NATO e com a União Europeia.

Pretende o PCP com esta iniciativa promover uma reflexão, profunda e abrangente em torno de matérias que visam a desmilitarização de funções policiais, designadamente às relativas às dependências e interdependências da Autoridade Marítima Nacional (AMN) e da Polícia Marítima (PM), à sua natureza civilista, eliminando sobreposições, concretizando e melhorando coordenações, atendendo à intervenção de diversas estruturas, com competências próprias.

De referir que no que respeita à Polícia Marítima, esta é uma iniciativa que o PCP e o PEV apresentaram também nas anteriores sessões legislativas, de acordo com a nota técnica, e que foram as seguintes:

XII Legislatura		
Iniciativas	Título	Estado
Projeto de Lei n.º 897/XII (PCP)	Primeira alteração à Lei n.º 9/2008, de 19 de fevereiro - Regula o exercício do direito de associação pelo pessoal da Polícia Marítima, nos termos da Lei n.º 53/98, de 18 de Agosto	Iniciativa caducada em 2015-10-22.
Apreciação Parlamentar 43/XII (PCP)	Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, que "Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, que cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, a Polícia Marítima, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional".	Iniciativa caducada em 2013-01-04.

XII Legislatura		
Iniciativas	Título	Estado
Projeto de Resolução 556/XII (PEV)	Cessação de vigência do Decreto-Lei n.º 235/2012 de 31 de outubro, que "Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, que cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, a Polícia Marítima, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional".	Submetido à votação, foi rejeitado, com votos contra do PSD, do PS e do CDS-PP, votos a favor do PCP, do BE e de Os Verdes e a abstenção da Deputada do PS Isabel Oneto.
Projeto de Resolução 555/XII (PCP)	Cessação de vigência do Decreto-Lei n.º 235/2012 de 31 de outubro, que "Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, que cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, a Polícia Marítima, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional".	Submetido à votação, foi rejeitado, com votos contra do PSD, do PS e do CDS-PP, votos a favor do PCP, do BE e de Os Verdes e a abstenção da Deputada do PS Isabel Oneto.
Projeto de Lei 145/XII (PCP)	Reconhece a liberdade sindical do pessoal da Polícia Marítima (1.ª alteração à Lei n.º 53/98, de 18 de Agosto que estabelece o regime de exercício de direitos do pessoal da Polícia Marítima).	Em sede de votação na generalidade foi rejeitado com os votos contra do PSD, PS, CDS-PP e a favor do PCP, BE e do PEV.

Paralelamente à iniciativa em análise, o Grupo Parlamentar do PCP, também apresentou o [Projeto de Lei n.º 237/XIII \(1.ª\)](#)¹ (Aprova a orgânica da Polícia Marítima), que cria a lei Orgânica da Polícia Marítima, construído com a colaboração da [Associação Sócio Profissional da Polícia Marítima](#), correspondendo à resolução de uma lacuna existente e à clarificação da natureza da Polícia Marítima², que baixou igualmente a esta Comissão e cujo relator é o senhor deputado Pedro Roque do GP do PSD.

3- ANÁLISE DA INICIATIVA

Tal como referido na nota técnica sobre a iniciativa em análise, o Projeto de Lei é composto por 6 artigos:

- O **artigo 1.º** fixa o *Objeto* (alterações aos Decretos-Lei n.º 44/2002, de 2 de Março, e Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de Dezembro);
- O **artigo 2.º**, altera os artigos 2º e 18º, do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de Março, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 121/2014, de 7 de agosto;
- O **artigo 3.º** altera os artigos 2.º, 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro;
- O **artigo 4.º** revoga o Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, todas as disposições do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março relativas à Polícia Marítima e respetivos órgãos, que contrariem a lei a aprovar; a alínea a) do n.º2 do artigo 2º, os n.ºs 10, 11 e 12 do artigo 8º, o n.º3 do artigo 17º e o n.º 4 do artigo 18º do Decreto-Lei n.º 185/2014, de 28 de dezembro;
- O **artigo 5.º** inclui uma Norma transitória prevendo que, enquanto não for publicada a Lei Orgânica da Autoridade Marítima Nacional, o provimento dos cargos da estrutura orgânica da AMN possa ser efetuado por oficiais da Armada de qualquer classe, nomeados nos termos do artigo 18º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de Março, em regime de comissão de serviço;
- O **artigo 6.º** estabelece a data de entrada em vigor.

¹ Baixou à Comissão de Defesa Nacional.

² Vd. exposição de motivos da mesma iniciativa.

Conforme referido na nota de admissibilidade estas alterações legislativas levantam algumas questões relativas ao previsto no n.º 2 do artigo 198.º da Constituição da República Portuguesa que determina que “é da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento”. A interpretação do que cabe no conceito de “organização e funcionamento do Governo” tem levantado algumas dúvidas, nomeadamente no sentido de se saber se inclui ou não o Governo enquanto órgão superior da Administração, ou seja, se na exclusiva competência legislativa do Governo se inclui ou não as leis orgânicas dos ministérios, institutos públicos, etc.

A nota técnica cita os Profs. Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros para os quais “a reserva de competência legislativa governamental não se estende à organização da Administração Pública em geral e, designadamente, da administração indireta do Estado. Com efeito, como se lê no Acórdão n.º 326/98, a letra do artigo 198.º, n.º 2, ao referir-se à organização e funcionamento do próprio Governo, dificilmente abre espaço para uma leitura tão ampla da competência exclusiva do Governo” e ainda “no artigo 198.º, n.º 2, a autonomia funcional-institucional do Governo coexiste com a atribuição de uma ampla competência político-legislativa e fiscalizadora à Assembleia da República e, por isso, embora o Governo seja o órgão superior da Administração Pública, o artigo 198.º, n.º 2, não cobre a organização de toda a estrutura da Administração (que, aliás, no limite, abarcaria inclusivamente a própria administração autónoma – artigo 199.º, alínea d [anotação ao artigo 198.º da CRP Anotada], concluindo que, com base nesta interpretação, parece fazer sentido a interpretação mais favorável aos proponentes de iniciativas legislativas que visem alterar leis orgânicas da Administração Pública e tem sido este o entendimento seguido na ponderação da sua admissibilidade.

Relativamente ao **enquadramento legal da iniciativa**, a nota técnica elaborada pelos serviços refere que a Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra como uma das matérias cuja competência é exclusiva da Assembleia da República as *restrições ao exercício de direitos por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo bem como por agentes dos serviços e forças de segurança* ([alínea o\), do artigo 164º](#)).

Adicionalmente, a CRP prevê que *a lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respetivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição coletiva e à capacidade eleitoral passiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo, bem como por agentes dos serviços e das forças de segurança e, no caso destas, a não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical* ([artigo 270º](#)).

Os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira³ defendem que *a estrutura do artigo 270º não aponta, porém, para a existência de um direito autónomo dos militares nem para qualquer garantia específica dos direitos nele referidos. A epígrafe – restrições ao exercício de direitos fundamentais – insinua que o que está aqui em causa são as possibilidades de restrições específicas, a cargo do legislador, relativamente aos direitos aqui expressamente referidos. De qualquer forma, a relevância jurídica deste preceito não é desprecianda, porque ele possui um carácter constitutivo. Por um lado, só os direitos aqui individualizados poderão estar sujeitos a restrições acrescidas em virtude do estatuto especial dos militares. Por outro lado, o âmbito subjetivo – militares, agentes militarizados, agentes dos serviços e das forças de segurança – não pode ser alvo de interpretações extensivas de forma a abarcar outras situações de estatuto especial.*

A Polícia Marítima, através do [Decreto-Lei n.º 36081, de 13 de novembro de 1946](#), integrou o quadro de pessoal civil do Ministério da Marinha. Mais tarde, pelo [Decreto-Lei n.º 49078, de 25 de junho de 1969](#), a Polícia Marítima foi integrada na Direcção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo, como corpo de polícia de que dispunham as capitânias dos portos. O [Decreto-Lei n.º 618/70, de 14 de dezembro](#), no âmbito da reestruturação que operou no quadro do pessoal civil do então Ministério da Marinha, criou 23 grupos profissionais, entre os quais o Corpo de Polícia Marítima e os cabos-de-mar.

³ In: Constituição da República Portuguesa Anotada, volume I I, Coimbra Editora 2007, pág. 270.

Pelos [Decretos-Lei n.ºs 190/75, de 12 de abril](#), e [282/76, de 20 de abril](#)⁴, o pessoal do Corpo da Polícia Marítima, da Polícia dos Estabelecimentos de Marinha, do troço do mar, dos cabos-de-mar, dos práticos da costa do Algarve e dos faroleiros passaram a constituir os seis grupos de pessoal do quadro do pessoal militarizado da Marinha.

Com a criação e acervo de atribuições cometido ao Sistema de Autoridade Marítima⁵, que foi colocado na dependência do Ministro da Defesa Nacional ([Decreto-Lei n.º 451/91, de 4 de dezembro](#)), havia que autonomizar a função policial a exercer pela Polícia Marítima (PM). Neste seguimento foi aprovado o [Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro](#)⁶ que aprovou em anexo o [Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima](#) (EPPM). Este diploma cria na estrutura do Sistema de Autoridade Marítima, a Polícia Marítima com o intuito de institucionalizar a Polícia Marítima como força especializada nas áreas e matérias de atribuição do Sistema de Autoridade Marítima. Tornou-se *necessário, assim, assumir e encabeçar as funções de policiamento marítimo no quadro constitucional, pelo que se procedeu ao reagrupamento dos grupos de pessoal da Polícia Marítima e dos cabos-de-mar numa única força policial, dotando-a de um novo estatuto. Procura-se ainda responder, à preocupação de institucionalizar a polícia marítima como força especializada nas áreas e matérias de atribuição do sistema da autoridade marítima, sem prejuízo das competências das outras polícias*, de acordo com o preâmbulo do supracitado Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro⁷.

Posteriormente, o [XIII Governo Constitucional](#) apresentou à Assembleia da República a [Proposta de Lei n.º 128/VII](#)⁸ que estabelece o regime de exercício de direitos do pessoal da Polícia Marítima (PM). De acordo com a sua exposição de motivos, *a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, o pessoal da PM deixou de estar integrado nas Forças Armadas, muito embora se encontre na dependência do Ministro da Defesa Nacional, como qualquer outro pessoal de outra Direcção-Geral do Ministério da Defesa Nacional (MDN), consagrando-se assim um regime novo face ao estatuído na Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro*⁹ (*Lei de Defesa das Forças Armadas*). Desta forma, com esta proposta de lei, visa o Governo não só propor à aprovação da Assembleia da República o regime de restrição de direitos do pessoal da PM, no respeito dos princípios constitucionais da necessidade e da proporcionalidade, em face das concretas funções estatutariamente consagradas, como, igualmente, permitir, ao Governo, na sequência do diploma que ora se suscita, que regule o direito de associação do pessoal da PM.

A referida Proposta de Lei n.º 128/VII que deu origem à [Lei n.º 53/98, de 18 de agosto](#) estabeleceu o regime de exercício de direitos do pessoal da Polícia Marítima em serviço efetivo, e consagrou o direito à constituição de associações profissionais de âmbito nacional para promoção dos correspondentes interesses, nos termos da Constituição e do consignado naquela lei. Prevê o seu artigo 1º, que a Polícia Marítima tem por funções garantir e fiscalizar o cumprimento da lei nas áreas de jurisdição do Sistema de Autoridade Marítima, com vista, nomeadamente, a preservar a regularidade das atividades marítimas e a segurança e os direitos dos cidadãos, e constitui uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao Sistema de Autoridade Marítima, hierarquicamente subordinada em todos os níveis da estrutura organizativa nos termos do seu estatuto. Por sua vez, o seu artigo 7º, remeteu para diploma próprio o exercício do direito de associação pelo pessoal da Polícia Marítima.

Assim, o [XVII Governo Constitucional](#) apresentou à Assembleia da República a [Proposta de Lei n.º 146/X](#)¹⁰ que deu origem à [Lei n.º 9/2008, de 19 de fevereiro](#) que regula o exercício do direito de associação pelo pessoal da Polícia Marítima, nos termos da Lei n.º 53/98, de 18 de agosto.

⁴ Revogou o citado Decreto-Lei n.º 190/75, de 12 de abril.

⁵ Atualmente regulado pelo [Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março](#), alterado pelo [Decreto-Lei n.º 263/2009, de 28 de setembro](#) - [texto consolidado](#).

⁶ Alterado pelos [Decretos-Lei n.ºs 220/2005, de 23 de dezembro](#) e [235/2012, de 31 de outubro](#).

⁷ Revogou o supracitado Decreto-Lei n.º 282/76, de 20 de abril.

⁸ Em votação final global foi aprovada com os votos a favor do PS, PSD e CDS-PP; abstenção do PCP e PEV.

⁹ Revogado pela [Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho](#) que aprovou a Lei de Defesa Nacional. Esta lei foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 52/2009](#) e alterada pela [Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto](#).

¹⁰ Em votação final global foi aprovada com os votos a favor do PS, PSD e CDS-PP; com os votos contra do PCP, BE, PEV e Deputada Luísa Mesquita (Ninsc).

A consagração do direito de associação, regulado na Lei n.º 53/98, de 18 de agosto, é desenvolvido por um regime jurídico que rege o seu exercício e no qual são estabelecidas as condições de funcionamento das associações profissionais do pessoal da Polícia Marítima e as regras processuais conducentes à determinação do nível de representatividade das associações, no que toca à eleição dos seus representantes no Conselho da Polícia Marítima, nos termos da referida Lei n.º 9/2008, de 19 de fevereiro.

O [Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima](#) (EPPM), aprovado pelo supracitado [Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro](#) remete para diploma legal autónomo a fixação do regime disciplinar aplicável àquele pessoal militarizado. Com as especificidades inerentes ao meio em que atua e das matérias que lhe estão atribuídas, nomeadamente a fiscalização dos espaços marítimos sob jurisdição nacional, a prevenção e combate de ilícitos penais e de ilícitos contraordenacionais em matéria de recursos marinhos e a utilização do espelho de água pela navegação determinam, em obediência à especial natureza do estatuto funcional desta força policial, a aprovação de um regime disciplinar próprio. Neste sentido, foi publicado o [Decreto-Lei n.º 97/99, de 24 de março](#) que aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Marítima (PM).

O [Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março](#), com as alterações introduzidas pelos [Decretos-Leis n.ºs 235/2012, de 31 de outubro](#) e [121/2014, de 7 de agosto](#) ([texto consolidado](#)) estabelece, no âmbito do sistema da autoridade marítima, as atribuições, a estrutura e a organização da autoridade marítima nacional e cria a Direcção-Geral da Autoridade Marítima.

A nota técnica refere, ainda, que nos termos do disposto no artigo 2º do sobredito Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, a [Autoridade Marítima Nacional](#)¹¹ (AMN) é a entidade responsável pela coordenação das atividades, de âmbito nacional, a executar pela Armada, pela Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e pelo Comando-Geral da Polícia Marítima (CGPM), nos espaços de jurisdição e no quadro das atribuições definidas no Sistema da Autoridade Marítima (SAM), com observância das orientações definidas pelo Ministro da Defesa Nacional (MDN).

Na sequência da Reforma "Defesa 2020"¹² os recentes diplomas relativos à Defesa Nacional e à organização das Forças Armadas – Lei de Defesa Nacional¹³ (LDN), Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas¹⁴ (LOBOFA) e a Lei Orgânica da Marinha¹⁵ (LOMAR) – estipularam que os órgãos e serviços da AMN deixaram de estar integrados na Marinha, passando esta última a disponibilizar dos recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das competências dos órgãos e serviços daquela¹⁶.

A Autoridade Marítima Nacional, compreende a Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM), a Polícia Marítima, a Comissão do Domínio Público Marítimo (CDPM) e o Conselho Consultivo da Autoridade Marítima Nacional (CCAMN), tendo cada um destes órgãos identidade, estrutura e regime próprios.

O novo enquadramento normativo da estrutura superior das Forças Armadas, constante da Lei da Defesa Nacional¹⁷, e da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas¹⁸, estabelece a nova estrutura da defesa nacional e das Forças Armadas e define a aplicação de novos processos e métodos, bem como de novos conceitos de emprego e funcionamento das Forças Armadas. É neste contexto, de reforma dos diplomas estruturantes da defesa nacional e das Forças Armadas, que o Governo defende efetivar a presente reorganização da estrutura orgânica da Marinha, designadamente com os objetivos e orientações definidas para a execução da reorganização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas.

¹¹ Nos termos do n.º 4 do artigo 15º do [Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro](#) compete ao Ministro da Defesa Nacional, conjuntamente com a Ministra do Mar, no âmbito das respetivas competências, definir as orientações estratégicas para a Autoridade Marítima Nacional e coordenar a execução dos poderes de autoridade marítima nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições do Sistema da Autoridade Marítima.

¹² Aprovada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril](#).

¹³ Aprovada pela [Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho](#) (deve ler-se Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho) que aprovou a Lei de Defesa Nacional. Esta lei foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 52/2009](#) e alterada pela [Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto](#).

¹⁴ Aprovada pela [Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho](#), alterada pela [Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro](#).

¹⁵ Aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro](#).

¹⁶ Cfr. sítio da [Autoridade Marítima Nacional](#).

¹⁷ Aprovada pela [Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho](#) – deve ler-se Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho – (retificada pela [Declaração de Retificação n.º 52/2009](#)), e alterada pela [Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto](#).

¹⁸ Aprovada pela [Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho](#), alterada pela [Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro](#).

Assim, o [Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro](#) que aprovou a Lei Orgânica da Marinha, dando corpo a estas orientações, incorpora importantes alterações relativamente aos órgãos regulados por legislação própria, clarificando o enquadramento da Autoridade Marítima Nacional, consagrando a responsabilidade do ramo, no âmbito das suas atribuições, quanto à disponibilização de recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das competências daqueles órgãos.

No âmbito da reforma, importa assim refletir na orgânica da Marinha o modelo de desenvolvimento baseado numa lógica funcional de integração e complementaridade de capacidades necessárias ao cumprimento das suas missões. Para tal, a Marinha edifica e mantém um conjunto de capacidades destinadas ao desenvolvimento das atividades de natureza militar que podem, e devem, ser empregues no desenvolvimento das atividades não-militares, garantindo, no estrito cumprimento da lei, uma utilização eficaz dos meios com base no princípio da racionalidade económica, com benefício para o País¹⁹.

Nos termos do artigo 1.º, do aludido Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro, a Marinha é um ramo das Forças Armadas²⁰, dotado de autonomia administrativa, que se integra na administração direta do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional. A Marinha tem por missão principal participar, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos da Constituição e da lei, sendo fundamentalmente vocacionada para a geração, preparação e sustentação de forças e meios da componente operacional do sistema de forças (n.º 1 do artigo 2.º).

Os autores da iniciativa em análise afirmam que o PCP tem-se batido pela promoção do debate em torno das questões relativas à Autoridade Marítima Nacional (AMN) e à Polícia Marítima (PM), às suas dependências e interdependências e à sua natureza civilista, também com o objetivo de eliminar sobreposições, concretizar coordenações que ainda não tenham saído do papel e melhorá-las onde necessário, considerando que nesta área intervêm inúmeras estruturas, com competências próprias, nomeadamente a PM e outros órgãos e serviços integrados na AMN, a Unidade de Controlo Costeiro da GNR, a Autoridade Nacional das Pescas, a Autoridade Nacional de Controlo e Tráfego Marítimo, a [Direção-Geral de Recursos Marítimos](#), etc., muitas delas na dependência do agora recriado Ministério do Mar.

Neste sentido o Grupo Parlamentar do PCP apresenta o presente projeto de lei que conforma a Autoridade Marítima Nacional ao quadro constitucional vigente assegurando a devida separação entre defesa e segurança; que retira a obrigatoriedade da nomeação de Militares para os lugares de comando da Autoridade Marítima Nacional e que adequa as funções do Chefe de Estado-maior da Armada à nossa realidade constitucional.

Recorde-se que a referida [Unidade de Controlo Costeiro da GNR](#)²¹ (UCC), é a unidade especializada responsável pelo cumprimento da missão da Guarda em toda a extensão da costa e no mar territorial, com competências específicas de vigilância, patrulhamento e interceção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas, competindo-lhe, ainda, gerir e operar o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC), distribuído ao longo da orla marítima.

Para além do cumprimento das atribuições gerais da GNR, a Unidade de Controlo Costeiro participa na fiscalização das atividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, em articulação com a [Autoridade Marítima Nacional](#)²² (AMN) e no âmbito da legislação aplicável ao exercício da pesca marítima e cultura das espécies marinhas, bem como participa, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de proteção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais.

¹⁹ De acordo com o preâmbulo do aludido Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro que aprovou a Lei Orgânica da Marinha.

²⁰ Nos termos do n.º 1 do [artigo 275º](#) da Constituição, às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República.

²¹ Através da [Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro](#) que aprovou a orgânica da Guarda Nacional Republicana, foi criada a Unidade de Controlo Costeiro (UCC).

²² Nos termos do n.º 4 do artigo 15º do [Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro](#) compete ao Ministro da Defesa Nacional, conjuntamente com a Ministra do Mar, no âmbito das respetivas competências, definir as orientações estratégicas para a Autoridade Marítima Nacional e coordenar a execução dos poderes de autoridade marítima nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições do Sistema da Autoridade Marítima.

De acordo com a comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho, a *Guarda Costeira desempenha um papel primordial para garantir a segurança das fronteiras marítimas e as operações de salvamento no mar. Existem atualmente nos Estados-Membros mais de 300 autoridades civis e militares que exercem funções de guarda costeira, nomeadamente, de segurança, busca e salvamento, controlo das fronteiras, controlo das pescas, controlo aduaneiro, polícia e proteção do ambiente. As agências competentes da UE auxiliam as autoridades nacionais no exercício da maioria dessas funções. É necessário adotar uma abordagem funcional por forma a integrar as guardas costeiras nacionais na Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia para realizar missões de controlo fronteiriço*²³. Assim, a Comissão Europeia propõe a criação de uma [Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras](#)²⁴ concebida para responder aos novos desafios e às novas realidades políticas com que a UE se confronta, tanto no que diz respeito à migração como à segurança interna. A Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras será composta pela Agência Europeia de Guarda Costeira e de Fronteiras, bem como pela guarda costeira e pelas autoridades nacionais responsáveis pela gestão das fronteiras.

No âmbito do **enquadramento internacional** a nota técnica analisa a situação no Reino Unido e na Austrália.

No que respeita ao Reino Unido, refere que as [funções](#) de coordenação de atividades de vigilância, monitorização e prevenção marítimas, assim como de operações de busca e salvamento no mar, estão atribuídas à [Maritime and Coast Guard Agency](#), que tem uma natureza jurídica equivalente, *grosso modo*, à de um instituto público português²⁵. Dependente do Departamento de Transportes, resultou da fusão da Guarda Costeira britânica,²⁶ criada pelo [Coastguard Act 1925](#), com uma anterior agência denominada *Marine Safety Agency*, para, segundo um relatório governamental que a justificou, obter “ganhos de eficiência” no desempenho das competências das duas entidades, dada a natureza complementar das atribuições que ambas levavam a cabo.²⁷

Antes da fusão, a guarda costeira tinha a forma de *Coastguard Agency*, na dependência do Departamento dos Transportes desde 1994, e compreendia a Guarda Costeira propriamente dita e a Unidade de Controlo da Poluição Marinha. Ao mesmo tempo que se convertia em agência executiva, a Guarda Costeira foi sujeita a profundas mudanças estruturais, tendo-se reorganizado.

Com a fusão, e ainda segundo o mencionado relatório do Governo, as duas áreas de trabalho passaram a confluir-se, em vez de se sobrepor, no interesse da segurança e da despoluição do mar, uma das entidades como reguladora e a outra com funções pedagógicas. Continuarem a atuar independentemente uma da outra – como se sublinha – seria um desperdício.

A *Maritime and Coastguard Agency* (MCA), criada em 1998, exerce [competências](#) de fiscalização, policiamento e prevenção relacionadas com atividades reguladas por diversa legislação,²⁸ designadamente em matéria de registo de navios e embarcações, comércio marítimo, inspeção de embarcações, marinha mercante, navegação marítima, poluição marinha, transporte de passageiros e mercadorias por mar, pescas, segurança marítima, investigação de acidentes, higiene e saúde a bordo de navios, construção naval, portos e marinas, cooperando com as restantes entidades setorialmente responsáveis, como acontece, na área da atividade

²³ Cfr. Comunicação da Comissão Europeia - [A Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e a gestão eficaz das fronteiras externas](#) – COM (2015) 673 final (15.12.2015).

²⁴ Sobre esta matéria leia-se os seguintes documentos adotados pela Comissão Europeia - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho - [Restabelecer Schengen - Um roteiro](#) - COM(2016) 120 final (4.03.2016); Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho [A Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e a gestão eficaz das fronteiras externas](#) – COM (2015) 673 final (15.12.2015). Leia-se também o [comunicado de imprensa](#) *Uma guarda europeia costeira e de fronteiras para proteger as fronteiras externas da Europa*, emitido pela Comissão Europeia.

²⁵ Definido como *executive non-departmental public body*, sob a tutela do [Departamento dos Transportes](#).

²⁶ *His Majesty's Coastguard*.

²⁷ Confirme-se o teor da [nota](#) que aqui registamos, onde se citam passagens do relatório governamental mencionado.

²⁸ Cuja [lista](#) pode ser consultada *on line*. As leis e regulamentos constantes desta lista têm a ver, nomeadamente, segundo os títulos dos respetivos instrumentos normativos escritos, com *merchant shipping, fishing vessels, port facilities, oil pollution and registration of ships*. Um outro [documento](#) encontrado *on line* descreve sumariamente as atribuições da MCA, com indicação da respetiva sede legal. Este último consiste exatamente num memorando de entendimento entre a MCA e outras entidades com vista a assegurar efetiva coordenação de atividades, evitando sobreposição de funções.

portuária, com a *Port Security Authority* e, na área dos acidentes, com a *Marine Accident Investigation Branch* e a *United Kingdom Search and Rescue (SAR) Area*.

Relativamente à [Austrália](#), existe uma [Autoridade Marítima](#), criada pelo [Australian Maritime Safety Authority Act 1990](#),²⁹ com o objetivo de promover a segurança marítima e proteger o ambiente marinho da poluição e outros atentados ambientais causados pela navegação de barcos e navios, bem como proporcionar um serviço nacional de busca e salvamento no mar (secção 2A).

Genericamente, as funções da Autoridade Marítima indicada, que se denomina Australian Maritime Safety Authority, correspondem ao âmbito material da lei pela qual foi criada, sendo, designadamente, as de combater a poluição no ambiente marinho e providenciar serviços de busca e salvamento (secção 6).

A Autoridade Marítima australiana está sujeita à tutela e superintendência do ministro competente, que pode dar ordens e orientações sobre determinados aspetos da área de atuação daquela (secções 9A e 9B).

Ao nível internacional é referido que a [Agência Europeia de Segurança Marítima](#) é uma [organização](#), com as características de autoridade reguladora, que tem por missão fundamental a de garantir a segurança marítima e prevenir a poluição do mar, tendo sido instituída pelo Regulamento (CE) n.º 1406/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2002.³⁰

Em relação a **iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria** não se encontram pendentes quaisquer petições no entanto encontra-se pendente o Projeto de Lei n.º 237/XIII (1.ª) que [Aprova a orgânica da Polícia Marítima](#), igualmente da iniciativa do Grupo Parlamentar do PCP, tendo sido admitido e merecido despacho de baixa à 3.ª Comissão em 20/05/2016.

A nota técnica sugere, quanto à **consulta obrigatória e facultativa**, que a Comissão delibere acerca da possibilidade de solicitar parecer ao Conselho Superior de Defesa Nacional ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei de Defesa Nacional – de acordo com a qual lhe compete emitir parecer sobre os projetos e as propostas de atos legislativos relativos à política de defesa nacional e das Forças Armadas e à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas – e equacione a possibilidade de proceder à audição, ou solicitar o parecer escrito, da Associação Socioprofissional da Polícia Marítima.

Por último, a nota técnica refere que “...do articulado da proposta de lei e da respetiva exposição de motivos, não é possível avaliar as consequências da aprovação da presente iniciativa legislativa e os eventuais encargos resultantes da sua aplicação.”

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O relator do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa” conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

²⁹ Texto consolidado e em vigor, segundo a base de dados oficial.

³⁰ O portal eletrónico da instituição disponibiliza o texto consolidado deste regulamento.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. Segundo o disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, o Partido Comunista Português (PCP), tomou a iniciativa de apresentar o Projeto de Lei n.º 238/XIII (1.ª), sobre a “Autoridade Marítima Nacional.”

2. Esta é uma iniciativa que o Partido Comunista Português apresentou também na anterior sessão legislativa com o mesmo âmbito – Projeto de Resolução n.º 555/XII (Cessação de vigência do Decreto-Lei n.º 235/2012 de 31 de outubro, que “Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, que cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, a Polícia Marítima, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional); Projeto de Lei n.º 897/XII (Primeira alteração à Lei n.º 9/2008, de 19 de fevereiro - Regula o exercício do direito de associação pelo pessoal da Polícia Marítima, nos termos da Lei n.º 53/98, de 18 de Agosto); Apreciação Parlamentar n.º 43/XII (Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, que “Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, que cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, a Polícia Marítima, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional”) e o Projeto de Lei n.º 145/XII (Reconhece a liberdade sindical do pessoal da Polícia Marítima (1.ª alteração à Lei n.º 53/98, de 18 de Agosto que estabelece o regime de exercício de direitos do pessoal da Polícia Marítima).

3. Paralelamente à iniciativa em análise, o Grupo Parlamentar do PCP, também apresentou o Projeto de Lei n.º 237/XIII (1.ª) (Aprova a orgânica da Polícia Marítima), que cria a lei Orgânica da Polícia Marítima, construído com a colaboração da Associação Sócio Profissional da Polícia Marítima, correspondendo à resolução de uma lacuna existente e à clarificação da natureza da Polícia Marítima.

4. Nestes termos, a Comissão de Defesa Nacional é de Parecer que o Projeto de Lei n.º 238/XIII (1.ª), sobre a “Autoridade Marítima Nacional”, reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser apreciado pelo plenário da Assembleia da República.

PARTE IV – ANEXOS

Nos termos regimentais anexa-se a este Parecer a Nota Técnica elaborada pelos Serviços da Assembleia da República sobre a iniciativa em apreço.

Palácio de S. Bento, 05 de julho de 2016.

O Deputado autor do Parecer, Diogo Leão — O Presidente da Comissão, Marco António Costa.



Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 238/XIII/1.ª (PCP) – Autoridade Marítima Nacional

Data de admissão: 20 de maio de 2016

Comissão de Defesa Nacional

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Laura Costa (DPLEN), Francisco Alves (DAC), Filomena Romano de Castro e José Pinto (DILP).

Data: 20 de junho de 2016

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A iniciativa legislativa *sub judice* visa, de acordo com os proponentes, conformar a Autoridade Marítima Nacional ao quadro constitucional vigente, garantindo a devida separação entre defesa e segurança. Assim, o projeto de lei apresentado retira a obrigatoriedade da nomeação de militares para os lugares de comando da Autoridade Marítima Nacional e pretende adequar as funções do Chefe de Estado-maior da Armada à realidade constitucional.

A iniciativa está inserida no âmbito das que o GP do PCP tem apresentado ao longo dos anos no sentido de “*suscitar a realização de um amplo e profundo debate institucional em torno das missões de administração, fiscalização e policiamento dos espaços marítimos nacionais em que possam ser também envolvidas as diversas estruturas ligadas a esta problemática*”.

Defendem os proponentes que deve ser respeitada a Constituição da República Portuguesa no que se refere à definição de defesa nacional e de segurança interna como realidades diferentes, embora reconheçam que existe uma tentativa “*continuada e persistente*” de os confundir e de misturar os empregos das respetivas forças, a que não são alheios os compromissos externos, designadamente com a NATO e com a União Europeia.

Neste sentido, o projeto de lei pretende promover uma reflexão, profunda e abrangente em torno de matérias que visam a desmilitarização de funções policiais, designadamente às relativas às dependências e interdependências da Autoridade Marítima Nacional (AMN) e da Polícia Marítima (PM), à sua natureza civilista, eliminando sobreposições, concretizando e melhorando coordenações, atendendo à intervenção de diversas estruturas, com competências próprias.

O projeto de lei é composto por 6 artigos. O 1.º fixa o *Objeto* (alterações aos Decretos-Lei nº 44/2002, de 2 de Março, e Decreto-Lei nº 185/2014, de 29 de Dezembro); no 2.º, altera os artigos 2º e 18º, do Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de Março, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 121/2014, de 7 de agosto; no 3.º altera os artigos 2.º, 9.º e 10.º do Decreto-Lei nº 185/2014, de 29 de dezembro; no 4.º revoga o Decreto-Lei nº 235/2012, de 31 de outubro, todas as disposições do Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março relativas à Polícia Marítima e respetivos órgãos, que contrariem a lei a aprovar; a alínea a) do nº2 do artigo 2º, os nºs 10, 11 e 12 do artigo 8º, o nº3 do artigo 17º e o nº 4 do artigo 18º do Decreto-Lei nº 185/2014, de 28 de dezembro; no artigo 5.º inclui-se uma Norma transitória prevendo que, enquanto não for publicada a Lei Orgânica da Autoridade Marítima Nacional, o provimento dos cargos da estrutura orgânica da AMN possa ser efetuado por oficiais da Armada de qualquer classe, nomeados

nos termos do artigo 18º do Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de Março, em regime de comissão de serviço; e, finalmente o artigo 6.º estabelece a data de entrada em vigor.

As alterações propostas são as seguintes:

Projeto de Lei n.º 238/XIII (1.ª) Autoridade Marítima Nacional	
Artigo 1.º Objeto A presente lei procede à terceira alteração ao Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de Março, e à primeira alteração ao Decreto-Lei nº 185/2014, de 29 de Dezembro, conformando a Autoridade Marítima Nacional (AMN) e a Marinha ao atual quadro constitucional regulador daquelas organizações do Estado.	
Artigo 2.º Alteração ao Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março Os artigos 2.º e 18.º, do Decreto-Lei nº 44/2002, de 02 de Março, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 121/2014, de 7 de agosto, passam a ter a seguinte redação:	Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março (Estabelece, no âmbito do sistema da autoridade marítima, as atribuições, a estrutura e a organização da autoridade marítima nacional e cria a Direcção-Geral da Autoridade Marítima)
«Artigo 2.º (...)» 1 - A AMN é a entidade responsável pela coordenação das atividades a executar pelos seus órgãos e serviços, com a observância das orientações dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Defesa Nacional e do Mar. 2 - O Diretor-geral da Autoridade Marítima é, por inerência, a Autoridade Marítima Nacional.	Artigo 2.º Atribuições e competências 1. A AMN é a entidade responsável pela coordenação das atividades, de âmbito nacional, a executar pela Armada, pela Direcção-geral da Autoridade Marítima Nacional (DGAM) e pelo Comando-Geral da Polícia Marítima (CGPM), nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições definidas no Sistema de Autoridade Marítima, com observância das orientações definidas pelo Ministro da Defesa Nacional, que aprova o orçamento destinado à AMN. 2. O Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA) é, por inerência a AMN e nesta qualidade funcional depende do Ministro da Defesa Nacional. 3. Nos processos jurisdicionais que tenham por objeto a ação ou omissão da AMN ou dos órgãos e serviços nela compreendidos, a parte demandada é a AMN, sendo representada em juízo por advogado ou por licenciado em Direito com funções de apoio jurídico, constituído ou designado pela AMN.
«Artigo 18.º (...)» 1 - O Diretor-geral da Autoridade Marítima é nomeado pelo membro do Governo responsável pela área da Defesa Nacional. 2 - O Subdiretor-geral da Autoridade Marítima é um elemento do quadro da AMN nomeado pelo membro do Governo responsável pela área da Defesa Nacional, por proposta do Diretor-geral da Autoridade Marítima. 3 - Os Chefes dos Departamentos Marítimos e Capitães de Portos são elementos do mapa de pessoal da AMN nomeados pelo Diretor-geral da Autoridade Marítima. 4 - O provimento dos restantes lugares de pessoal da AMN é efetuado nos termos do estatuto de pessoal dirigente da função pública.	SECÇÃO VI Pessoal Artigo 18.º Provimento de pessoal dirigente 1 - O director-geral da Autoridade Marítima é um vice-almirante nomeado por despacho do Ministro da Defesa Nacional, por proposta da AMN. 2 - O subdirector-geral da Autoridade Marítima é nomeado, por despacho do Ministro da Defesa Nacional, por proposta da AMN, de entre contra-almirantes da classe de marinha. 3 - Os chefes dos departamentos marítimos são contra-almirantes ou capitães-de-mar-e-guerra da classe de marinha nomeados pela AMN. 4 - Os capitães dos portos são oficiais superiores da classe de marinha nomeados pela AMN.

Projeto de Lei n.º 238/XIII (1.ª) Autoridade Marítima Nacional	
	5 - O provimento dos restantes lugares de pessoal dirigente da DGAM é efectuado nos termos do estatuto do pessoal dirigente da função pública
Artigo 3.º Alteração ao Decreto-Lei nº 185/2014, de 29 de dezembro Os artigos 2º e 9º do Decreto-Lei nº 185/2014, de 29 de dezembro, passam a ter a seguinte redação:	Decreto-Lei nº 185/2014, de 29 de dezembro (Aprova a Lei Orgânica da Marinha)
«Artigo 2.º (...)» 1 — (...) 2 — (...): a) [...]; b) [...]; c) [...]; d) [...]; e) [...]; f) [...]; g) Disponibilizar recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das competências de órgãos e serviços da Autoridade Marítima Nacional (AMN), quando solicitados.	Artigo 2.º Missão 1 — A Marinha tem por missão principal participar, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos da Constituição e da lei, sendo fundamentalmente vocacionada para a geração, preparação e sustentação de forças e meios da componente operacional do sistema de forças. 2 — Incumbe ainda à Marinha, nos termos da Constituição e da lei: a) Participar nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte; b) Participar nas missões no exterior do território nacional, num quadro autónomo ou multinacional, destinadas a garantir a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses; c) Executar as ações de cooperação técnico -militar nos projetos em que seja constituída como entidade primariamente responsável, conforme os respetivos programas quadro; d) Participar na cooperação das Forças Armadas com as forças e serviços de segurança, nos termos previstos no artigo 26.º da Lei Orgânica n.º 1 -A/2009, de 7 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro; e) Colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações; f) Cumprir as missões de natureza operacional que lhe sejam atribuídas pelo Chefe do Estado -Maior -General das Forças Armadas (CEMGFA). g) Disponibilizar recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das competências de órgãos e serviços da Autoridade Marítima Nacional (AMN). 3 — Compete ainda à Marinha assegurar o cumprimento das missões reguladas por legislação própria, designadamente: a) Exercer a autoridade do Estado nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e no alto mar, garantindo o cumprimento da lei no âmbito das respetivas competências; b) Assegurar o funcionamento do Serviço de Busca e Salvamento Marítimo (SBSM); c) Realizar operações e atividades no domínio das ciências e técnicas do mar

Projeto de Lei n.º 238/XIII (1.ª) Autoridade Marítima Nacional	
«Artigo 9.º (...)» 1 - O Gabinete do CEMA é o órgão de apoio direto e pessoal ao CEMA. 2 – (...)»	Artigo 9.º Gabinete do Chefe do Estado -Maior da Armada 1 — O Gabinete do CEMA é o órgão de apoio direto e pessoal ao CEMA e à AMN. 2 — O chefe do Gabinete do CEMA é um contra-almirante, na dependência direta do CEMA.
«Artigo 10.º (...)» 1 — (...) 2 — (...) 3 — (...) a) (...) b) Substituir o CEMA nas suas ausências ou impedimentos e exercer as funções de CEMA interino, por vacatura do cargo.	Artigo 10.º Vice -Chefe do Estado -Maior da Armada 1 — O Vice -Chefe do Estado-Maior da Armada (VCEMA) é o 2.º comandante da Marinha. 2 — O VCEMA é um vice -almirante, hierarquicamente superior a todos os oficiais do seu posto, na Marinha. 3 — Compete ao VCEMA: a) Exercer as competências que lhe sejam delegadas pelo CEMA e outras decorrentes do disposto no presente decreto -lei; b) Substituir o CEMA nas suas ausências ou impedimentos e exercer as funções de CEMA interino, e por inerência de AMN, por vacatura do cargo.
Artigo 4.º Norma revogatória São revogados: a) O Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro; b) Todas as disposições constantes do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março relativas à Polícia Marítima e respetivos órgãos, que contrariem o disposto na presente lei; c) A alínea a) do nº2 do artigo 2º, os nºs 10,11 e 12 do artigo 8º, o nº3 do artigo 17º e o nº 4 do artigo 18º, do Decreto-Lei n.º 185/2014, de 28 de dezembro.	
Artigo 5.º Norma transitória Enquanto não for publicada a Lei Orgânica da Autoridade Marítima Nacional, o provimento dos cargos da estrutura orgânica da AMN pode ser efetuado por oficiais da Armada de qualquer classe, nomeados nos termos do artigo 18º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de Março, em regime de comissão de serviço.	
Artigo 6.º Entrada em vigor A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.	

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada por onze Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, respeita os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do mesmo diploma e, cumprindo os requisitos formais estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º, mostra-se redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos.

O presente projeto de lei foi admitido a 20/05/2016 e anunciado na sessão plenária nessa mesma data. Por despacho de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República, igualmente datado de 20/05/2016, a iniciativa baixou, na generalidade, à Comissão de Defesa Nacional (3.ª).

Conforme referido na nota de admissibilidade, o presente projeto de lei procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março (Estabelece, no âmbito do sistema da autoridade marítima, as atribuições, a estrutura e a organização da autoridade marítima nacional e cria a Direcção-Geral da Autoridade Marítima) e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro (Aprova a Lei Orgânica da Marinha), levantando assim algumas questões relativas ao previsto no n.º 2 do artigo 198.º da Constituição da República que determina que *“é da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento”*. A interpretação do que cabe no conceito de “organização e funcionamento do Governo” tem levantando algumas dúvidas, nomeadamente no sentido de se saber se inclui ou não o Governo enquanto órgão superior da Administração, ou seja, se na exclusiva competência legislativa do Governo se inclui ou não as leis orgânicas dos ministérios, institutos públicos, etc.

Para os Profs. Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros *“a reserva de competência legislativa governamental não se estende à organização da Administração Pública em geral e, designadamente, da administração indireta do Estado. Com efeito, como se lê no Acórdão n.º 326/98, a letra do artigo 198.º, n.º 2, ao referir-se à organização e funcionamento do próprio Governo, dificilmente abre espaço para uma leitura tão ampla da competência exclusiva do Governo”* e ainda *“no artigo 198.º, n.º 2, a autonomia funcional-institucional do Governo coexiste com a atribuição de uma ampla competência político-legislativa e fiscalizadora à Assembleia da República e, por isso, embora o Governo seja o órgão superior da Administração Pública, o artigo 198.º, n.º 2, não cobre a organização de toda a estrutura da Administração (que, aliás, no limite, abarcaria inclusivamente a própria administração autónoma – artigo 199.º, alínea d) [anotação ao artigo 198.º da CRP Anotada]*.

Com base nesta interpretação, parece fazer sentido a interpretação mais favorável aos proponentes de iniciativas legislativas que visem alterar leis orgânicas da Administração Pública e tem sido este o entendimento seguido na ponderação da sua admissibilidade.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa assinalar.

Assim, cumpre salientar que, para cumprir o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, o projeto de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto principal. No entanto, do título desta iniciativa não decorre qual a alteração que visa introduzir na ordem jurídica, nem a indicação dos diplomas que, para concretização desse objeto, altera. Com efeito, esta iniciativa legislativa procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março (Estabelece, no âmbito do sistema da autoridade marítima, as atribuições, a estrutura e a organização da autoridade marítima nacional e cria a Direcção-Geral da Autoridade Marítima)¹ e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro (Aprova a Lei Orgânica da Marinha), tendo em vista *“conformar a Autoridade Marítima Nacional (AMN) e a Marinha ao atual quadro constitucional regulador daquelas organizações do Estado”* (conforme decorre do artigo 1.º, relativo ao objeto). Para além disso, conforme decorre da norma revogatória, esta iniciativa revoga o Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro.

¹ O Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 121/2014, de 7 de Agosto.

Ora, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário, que determina que “os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”, o título deveria identificar os diplomas que são alterados. Acresce que, por motivos de segurança jurídica e tendo presente o carácter informativo do título, se deve entender que “as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo em revogações expressas de todo um outro ato”². Assim, caso o projeto de lei seja aprovado na generalidade, propõe-se que, em sede de discussão e votação na especialidade ou na fixação da redação final, o respetivo título seja alterado, sugerindo-se o seguinte: “Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro, e revoga o Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro”.

No que concerne à vigência do diploma, o projeto de lei em análise contém norma de entrada em vigor, nos seguintes termos: “A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação”, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

A Constituição da República Portuguesa (CRP), consagra como uma das matérias cuja competência é exclusiva da Assembleia da República as *restrições ao exercício de direitos por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo bem como por agentes dos serviços e forças de segurança* ([alínea o\), do artigo 164.º](#)).

Adicionalmente, a CRP prevê que *a lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respetivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição coletiva e à capacidade eleitoral passiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo, bem como por agentes dos serviços e das forças de segurança e, no caso destas, a não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical* ([artigo 270º](#)).

Os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira³ defendem que *a estrutura do artigo 270º não aponta, porém, para a existência de um direito autónomo dos militares nem para qualquer garantia específica dos direitos nele referidos. A epígrafe – restrições ao exercício de direitos fundamentais – insinua que o que está aqui em causa são as possibilidades de restrições específicas, a cargo do legislador, relativamente aos direitos aqui expressamente referidos. De qualquer forma, a relevância jurídica deste preceito não é despicienda, porque ele possui um carácter constitutivo. Por um lado, só os direitos aqui individualizados poderão estar sujeitos a restrições acrescidas em virtude do estatuto especial dos militares. Por outro lado, o âmbito subjetivo – militares, agentes militarizados, agentes dos serviços e das forças de segurança – não pode ser alvo de interpretações extensivas de forma a abarcar outras situações de estatuto especial*.

A Polícia Marítima, através do [Decreto-Lei n.º 36081, de 13 de novembro de 1946](#), integrou o quadro de pessoal civil do Ministério da Marinha. Mais tarde, pelo [Decreto-Lei n.º 49078, de 25 de junho de 1969](#), a Polícia Marítima foi integrada na Direcção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo, como corpo de polícia de que dispunham as capitânias dos portos.

O [Decreto-Lei n.º 618/70, de 14 de dezembro](#), no âmbito da reestruturação que operou no quadro do pessoal civil do então Ministério da Marinha, criou 23 grupos profissionais, entre os quais o Corpo de Polícia Marítima e os cabos-de-mar.

Pelos [Decretos-Lei n.ºs 190/75, de 12 de abril](#), e [282/76, de 20 de abril](#)⁴, o pessoal do Corpo da Polícia Marítima, da Polícia dos Estabelecimentos de Marinha, do troço do mar, dos cabos-de-mar, dos práticos da costa do Algarve e dos faroleiros passaram a constituir os seis grupos de pessoal do quadro do pessoal militarizado da Marinha.

² Cfr. “Legística- Perspetivas sobre a Conceção e Redacção de Actos Normativos”, David Duarte e Outros, 2002, Almedina, p. 203.

³ In: Constituição da República Portuguesa Anotada, volume I I, Coimbra Editora 2007, pág. 270.

⁴ Revogou o citado Decreto-Lei n.º 190/75, de 12 de abril.

Com a criação e acervo de atribuições cometido ao Sistema de Autoridade Marítima⁵, que foi colocado na dependência do Ministro da Defesa Nacional ([Decreto-Lei nº 451/91, de 4 de dezembro](#)), havia que autonomizar a função policial a exercer pela Polícia Marítima (PM). Neste seguimento foi aprovado o [Decreto-Lei nº 248/95, de 21 de setembro](#)⁶ que aprovou em anexo o [Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima](#) (EPPM). Este diploma cria na estrutura do Sistema de Autoridade Marítima, a Polícia Marítima com o intuito de institucionalizar a Polícia Marítima como força especializada nas áreas e matérias de atribuição do Sistema de Autoridade Marítima. Tornou-se *necessário, assim, assumir e encabeçar as funções de policiamento marítimo no quadro constitucional, pelo que se procedeu ao reagrupamento dos grupos de pessoal da Polícia Marítima e dos cabos-de-mar numa única força policial, dotando-a de um novo estatuto. Procura-se ainda responder, à preocupação de institucionalizar a polícia marítima como força especializada nas áreas e matérias de atribuição do sistema da autoridade marítima, sem prejuízo das competências das outras polícias*, de acordo com o preâmbulo do supracitado Decreto-Lei nº 248/95, de 21 de setembro⁷.

Posteriormente, o [XIII Governo Constitucional](#) apresentou à Assembleia da República a [Proposta de Lei nº 128/VII](#)⁸ que estabelece o regime de exercício de direitos do pessoal da Polícia Marítima (PM). De acordo com a sua exposição de motivos, *a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 248/95, de 21 de setembro, o pessoal da PM deixou de estar integrado nas Forças Armadas, muito embora se encontre na dependência do Ministro da Defesa Nacional, como qualquer outro pessoal de outra Direcção-Geral do Ministério da Defesa Nacional (MDN), consagrando-se assim um regime novo face ao estatuído na Lei nº 29/82, de 11 de dezembro*⁹ (Lei de Defesa das Forças Armadas). Desta forma, com esta proposta de lei, visa o Governo não só propor à aprovação da Assembleia da República o regime de restrição de direitos do pessoal da PM, no respeito dos princípios constitucionais da necessidade e da proporcionalidade, em face das concretas funções estatutariamente consagradas, como, igualmente, permitir, ao Governo, na sequência do diploma que ora se suscita, que regule o direito de associação do pessoal da PM.

A referida Proposta de Lei nº 128/VII que deu origem à [Lei n.º 53/98, de 18 de agosto](#) estabeleceu o regime de exercício de direitos do pessoal da Polícia Marítima em serviço efetivo, e consagrou o direito à constituição de associações profissionais de âmbito nacional para promoção dos correspondentes interesses, nos termos da Constituição e do consignado naquela lei. Prevê o seu artigo 1º, que a Polícia Marítima tem por funções garantir e fiscalizar o cumprimento da lei nas áreas de jurisdição do Sistema de Autoridade Marítima, com vista, nomeadamente, a preservar a regularidade das atividades marítimas e a segurança e os direitos dos cidadãos, e constitui uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao Sistema de Autoridade Marítima, hierarquicamente subordinada em todos os níveis da estrutura organizativa nos termos do seu estatuto. Por sua vez, o seu artigo 7º, remeteu para diploma próprio o exercício do direito de associação pelo pessoal da Polícia Marítima.

Assim, o [XVII Governo Constitucional](#) apresentou à Assembleia da República a [Proposta de Lei nº 146/X](#)¹⁰ que deu origem à [Lei n.º 9/2008, de 19 de fevereiro](#) que regula o exercício do direito de associação pelo pessoal da Polícia Marítima, nos termos da Lei nº 53/98, de 18 de agosto.

A consagração do direito de associação, regulado na Lei nº 53/98, de 18 de agosto, é desenvolvido por um regime jurídico que rege o seu exercício e no qual são estabelecidas as condições de funcionamento das associações profissionais do pessoal da Polícia Marítima e as regras processuais conducentes à determinação do nível de representatividade das associações, no que toca à eleição dos seus representantes no Conselho da Polícia Marítima, nos termos da referida Lei n.º 9/2008, de 19 de fevereiro.

O [Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima](#) (EPPM), aprovado pelo supracitado [Decreto-Lei nº 248/95, de 21 de setembro](#) remete para diploma legal autónomo a fixação do regime disciplinar aplicável àquele pessoal militarizado. Com as especificidades inerentes ao meio em que atua e das matérias que lhe estão atribuídas, nomeadamente a fiscalização dos espaços marítimos sob jurisdição nacional, a prevenção e combate de ilícitos

⁵ Atualmente regulado pelo [Decreto-Lei nº 43/2002, de 2 de março](#), alterado pelo [Decreto-Lei nº 263/2009, de 28 de setembro](#) - [texto consolidado](#).

⁶ Alterado pelos [Decretos-Lei nºs 220/2005, de 23 de dezembro](#) e [235/2012, de 31 de outubro](#).

⁷ Revogou o supracitado Decreto-Lei nº 282/76, de 20 de abril.

⁸ Em votação final global foi aprovada com os votos a favor do PS, PSD e CDS-PP; abstenção do PCP e PEV.

⁹ Revogado pela [Lei nº 31-A/2009, de 7 de julho](#) que aprovou a Lei de Defesa Nacional. Esta lei foi retificada pela [Declaração de Retificação nº 52/2009](#) e alterada pela [Lei Orgânica nº 5/2014, de 29 de agosto](#).

¹⁰ Em votação final global foi aprovada com os votos a favor do PS, PSD e CDS-PP; com os votos contra do PCP, BE, PEV e Deputada Luísa Mesquita (Ninsc).

penais e de ilícitos contraordenacionais em matéria de recursos marinhos e a utilização do espelho de água pela navegação determinam, em obediência à especial natureza do estatuto funcional desta força policial, a aprovação de um regime disciplinar próprio. Neste sentido, foi publicado o [Decreto-Lei n.º 97/99, de 24 de março](#) que aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Marítima (PM).

O [Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março](#), com as alterações introduzidas pelos [Decretos-Leis n.ºs 235/2012, de 31 de outubro](#) e [121/2014, de 7 de agosto \(texto consolidado\)](#) estabelece, no âmbito do sistema da autoridade marítima, as atribuições, a estrutura e a organização da autoridade marítima nacional e cria a Direcção-Geral da Autoridade Marítima.

Nos termos do disposto no artigo 2º do sobredito Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, a [Autoridade Marítima Nacional](#)¹¹ (AMN) é a entidade responsável pela coordenação das atividades, de âmbito nacional, a executar pela Armada, pela Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e pelo Comando-Geral da Polícia Marítima (CGPM), nos espaços de jurisdição e no quadro das atribuições definidas no Sistema da Autoridade Marítima (SAM), com observância das orientações definidas pelo Ministro da Defesa Nacional (MDN).

Na sequência da Reforma "Defesa 2020"¹², os recentes diplomas relativos à Defesa Nacional e à organização das Forças Armadas - Lei de Defesa Nacional¹³ (LDN), Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas¹⁴ (LOBOFA) e a Lei Orgânica da Marinha¹⁵ (LOMAR) - estipularam que os órgãos e serviços da AMN deixaram de estar integrados na Marinha, passando esta última a disponibilizar dos recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das competências dos órgãos e serviços daquela¹⁶.

A Autoridade Marítima Nacional, compreende a Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM), a Polícia Marítima, a Comissão do Domínio Público Marítimo (CDPM) e o Conselho Consultivo da Autoridade Marítima Nacional (CCAMN), tendo cada um destes órgãos identidade, estrutura e regime próprios.

O novo enquadramento normativo da estrutura superior das Forças Armadas, constante da Lei da Defesa Nacional¹⁷, e da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas¹⁸, estabelece a nova estrutura da defesa nacional e das Forças Armadas e define a aplicação de novos processos e métodos, bem como de novos conceitos de emprego e funcionamento das Forças Armadas. É neste contexto, de reforma dos diplomas estruturantes da defesa nacional e das Forças Armadas, que o Governo defende efetivar *a presente reorganização da estrutura orgânica da Marinha, designadamente com os objetivos e orientações definidas para a execução da reorganização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas*.

Assim, o [Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro](#) que aprovou a Lei Orgânica da Marinha, *dando corpo a estas orientações, incorpora importantes alterações relativamente aos órgãos regulados por legislação própria, clarificando o enquadramento da Autoridade Marítima Nacional, consagrando a responsabilidade do ramo, no âmbito das suas atribuições, quanto à disponibilização de recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das competências daqueles órgãos*.

*No âmbito da reforma, importa assim refletir na orgânica da Marinha o modelo de desenvolvimento baseado numa lógica funcional de integração e complementaridade de capacidades necessárias ao cumprimento das suas missões. Para tal, a Marinha edifica e mantém um conjunto de capacidades destinadas ao desenvolvimento das atividades de natureza militar que podem, e devem, ser empregues no desenvolvimento das atividades não-militares, garantindo, no estrito cumprimento da lei, uma utilização eficaz dos meios com base no princípio da racionalidade económica, com benefício para o País*¹⁹.

¹¹ Nos termos do n.º 4 do artigo 15º do [Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro](#) compete ao Ministro da Defesa Nacional, conjuntamente com a Ministra do Mar, no âmbito das respetivas competências, definir as orientações estratégicas para a Autoridade Marítima Nacional e coordenar a execução dos poderes de autoridade marítima nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições do Sistema da Autoridade Marítima.

¹² Aprovada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril](#).

¹³ Aprovada pela [Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho](#) (deve ler-se Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho) que aprovou a Lei de Defesa Nacional. Esta lei foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 52/2009](#) e alterada pela [Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto](#).

¹⁴ Aprovada pela [Lei Orgânica n.º 1-A/ 2009, de 7 de julho](#), alterada pela [Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro](#).

¹⁵ Aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro](#).

¹⁶ Cfr. sítio da [Autoridade Marítima Nacional](#)

¹⁷ Aprovada pela [Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho](#) - deve ler-se Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho - (retificada pela [Declaração de Retificação n.º 52/2009](#)), e alterada pela [Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto](#).

¹⁸ Aprovada pela [Lei Orgânica n.º 1-A/ 2009, de 7 de julho](#), alterada pela [Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro](#).

¹⁹ De acordo com o preâmbulo do aludido Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro que aprovou a Lei Orgânica da Marinha.

Nos termos do artigo 1º, do aludido Decreto-Lei nº 185/2014, de 29 de dezembro, a Marinha é um ramo das Forças Armadas²⁰, dotado de autonomia administrativa, que se integra na administração direta do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional. A Marinha tem por missão principal participar, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos da Constituição e da lei, sendo fundamentalmente vocacionada para a geração, preparação e sustentação de forças e meios da componente operacional do sistema de forças (nº 1 do artigo 2º).

Os autores da iniciativa em apreço afirmam que o *PCP tem-se batido pela promoção do debate em torno das questões relativas à Autoridade Marítima Nacional (AMN) e à Polícia Marítima (PM), às suas dependências e interdependências e à sua natureza civilista, também com o objetivo de eliminar sobreposições, concretizar coordenações que ainda não tenham saído do papel e melhorá-las onde necessário, considerando que nesta área intervêm inúmeras estruturas, com competências próprias, nomeadamente a PM e outros órgãos e serviços integrados na AMN, a Unidade de Controlo Costeiro da GNR, a Autoridade Nacional das Pescas, a Autoridade Nacional de Controlo e Tráfego Marítimo, a [Direção-Geral de Recursos Marítimos](#), etc., muitas delas na dependência do agora recriado Ministério do Mar.*

Neste sentido o Grupo Parlamentar do PCP apresenta o presente projeto de lei que conforma a Autoridade Marítima Nacional ao quadro constitucional vigente assegurando a devida separação entre defesa e segurança; que retira a obrigatoriedade da nomeação de Militares para os lugares de comando da Autoridade Marítima Nacional e que adequa as funções do Chefe de Estado-maior da Armada à nossa realidade constitucional.

Recorde-se que a referida [Unidade de Controlo Costeiro da GNR](#)²¹ (UCC), é a unidade especializada responsável pelo cumprimento da missão da Guarda em toda a extensão da costa e no mar territorial, com competências específicas de vigilância, patrulhamento e interceção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas, competindo-lhe, ainda, gerir e operar o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC), distribuído ao longo da orla marítima.

Para além do cumprimento das atribuições gerais da GNR, a Unidade de Controlo Costeiro participa na fiscalização das atividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, em articulação com a [Autoridade Marítima Nacional](#)²² (AMN) e no âmbito da legislação aplicável ao exercício da pesca marítima e cultura das espécies marinhas, bem como participa, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de proteção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais.

De acordo com a comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho, a *Guarda Costeira desempenha um papel primordial para garantir a segurança das fronteiras marítimas e as operações de salvamento no mar. Existem atualmente nos Estados-Membros mais de 300 autoridades civis e militares que exercem funções de guarda costeira, nomeadamente, de segurança, busca e salvamento, controlo das fronteiras, controlo das pescas, controlo aduaneiro, polícia e proteção do ambiente. As agências competentes da UE auxiliam as autoridades nacionais no exercício da maioria dessas funções. É necessário adotar uma abordagem funcional por forma a integrar as guardas costeiras nacionais na Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia para realizar missões de controlo fronteiriço*²³. Assim, a Comissão Europeia propõe a criação de uma [Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras](#)²⁴ concebida para responder aos novos desafios e às novas realidades políticas com que a UE se confronta, tanto no que diz respeito à migração como à segurança interna. A Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras será composta pela Agência Europeia de Guarda Costeira e de Fronteiras, bem como pela guarda costeira e pelas autoridades nacionais responsáveis pela gestão das fronteiras.

²⁰ Nos termos do nº 1 do [artigo 275º](#) da Constituição, às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República.

²¹ Através da [Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro](#) que aprovou a orgânica da Guarda Nacional Republicana, foi criada a Unidade de Controlo Costeiro (UCC).

²² Nos termos do nº 4 do artigo 15º do [Decreto-Lei nº 251-A/2015, de 17 de dezembro](#) compete ao Ministro da Defesa Nacional, conjuntamente com a Ministra do Mar, no âmbito das respetivas competências, definir as orientações estratégicas para a Autoridade Marítima Nacional e coordenar a execução dos poderes de autoridade marítima nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições do Sistema da Autoridade Marítima.

²³ Cfr. Comunicação da Comissão Europeia - [A Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e a gestão eficaz das fronteiras externas](#) – COM (2015) 673 final (15.12.2015).

²⁴ Sobre esta matéria leia-se os seguintes documentos adotados pela Comissão Europeia - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho - [Restabelecer Schengen - Um roteiro](#) COM(2016) 120 final (4.03.2016); Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho [A Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e a gestão eficaz das fronteiras externas](#) – COM (2015) 673 final (15.12.2015). Leia-se também o [comunicado de imprensa](#) *Uma guarda europeia costeira e de fronteiras para proteger as fronteiras externas da Europa*, emitido pela Comissão Europeia.

Antecedentes parlamentares

Os Grupos Parlamentares do PCP e do PEV apresentaram na passada Legislatura as seguintes iniciativas no que diz respeito à Polícia Marítima:

XII Legislatura		
Iniciativas	Título	Estado
Projeto de Lei n.º 897/XII (PCP)	Primeira alteração à Lei n.º 9/2008, de 19 de fevereiro - Regula o exercício do direito de associação pelo pessoal da Polícia Marítima, nos termos da Lei n.º 53/98, de 18 de Agosto	Iniciativa caducada em 2015-10-22.
Apreciação Parlamentar 43/XII (PCP)	Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, que "Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, que cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, a Polícia Marítima, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional".	Iniciativa caducada em 2013-01-04.
Projeto de Resolução 556/XII (PEV)	Cessação de vigência do Decreto-Lei n.º 235/2012 de 31 de outubro, que "Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, que cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, a Polícia Marítima, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional".	Submetido à votação, foi rejeitado, com votos contra do PSD, do PS e do CDS-PP, votos a favor do PCP, do BE e de Os Verdes e a abstenção da Deputada do PS Isabel Oneto.
Projeto de Resolução 555/XII (PCP)	Cessação de vigência do Decreto-Lei n.º 235/2012 de 31 de outubro, que "Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, que cria, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima, a Polícia Marítima, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, que estabelece, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, a estrutura, organização, funcionamento e competências da Autoridade Marítima Nacional".	Submetido à votação, foi rejeitado, com votos contra do PSD, do PS e do CDS-PP, votos a favor do PCP, do BE e de Os Verdes e a abstenção da Deputada do PS Isabel Oneto.
Projeto de Lei 145/XII (PCP)	Reconhece a liberdade sindical do pessoal da Polícia Marítima (1.ª alteração à Lei n.º 53/98, de 18 de Agosto que estabelece o regime de exercício de direitos do pessoal da Polícia Marítima).	Em sede de votação na generalidade foi rejeitado com os votos contra do PSD, PS, CDS-PP e a favor do PCP, BE e do PEV.

Paralelamente à iniciativa em análise, o Grupo Parlamentar do PCP, também apresentou o [Projeto de Lei nº 237º/XIII/1](#)²⁵ (Aprova a orgânica da Polícia Marítima), *que cria a lei Orgânica da Polícia Marítima, construído com a colaboração da Associação Sócio Profissional da Polícia Marítima, correspondendo à resolução de uma lacuna existente e à clarificação da natureza da Polícia Marítima*²⁶.

²⁵ Baixou à Comissão de Defesa Nacional.

²⁶ Vd. exposição de motivos da mesma iniciativa.

Enquadramento internacional

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para o seguinte país da União Europeia: Reino Unido.

REINO UNIDO

As [funções](#) de coordenação de atividades de vigilância, monitorização e prevenção marítimas, assim como de operações de busca e salvamento no mar, estão atribuídas à [Maritime and Coast Guard Agency](#), que tem uma natureza jurídica equivalente, *grosso modo*, à de um instituto público português²⁷. Dependente do Departamento de Transportes, resultou da fusão da Guarda Costeira britânica,²⁸ criada pelo [Coastguard Act 1925](#), com uma anterior agência denominada *Marine Safety Agency*, para, segundo um relatório governamental que a justificou, obter “ganhos de eficiência” no desempenho das competências das duas entidades, dada a natureza complementar das atribuições que ambas levavam a cabo.²⁹

Antes da fusão, a guarda costeira tinha a forma de *Coastguard Agency*, na dependência do Departamento dos Transportes desde 1994, e compreendia a Guarda Costeira propriamente dita e a Unidade de Controlo da Poluição Marinha. Ao mesmo tempo que se convertia em agência executiva, a Guarda Costeira foi sujeita a profundas mudanças estruturais, tendo-se reorganizado.

Com a fusão, e ainda segundo o mencionado relatório do Governo, as duas áreas de trabalho passaram a confluir-se, em vez de se sobrepor, no interesse da segurança e da despoluição do mar, uma das entidades como reguladora e a outra com funções pedagógicas. Continuarem a atuar independentemente uma da outra – como se sublinha – seria um desperdício.

A *Maritime and Coastguard Agency* (MCA), criada em 1998, exerce [competências](#) de fiscalização, policiamento e prevenção relacionadas com atividades reguladas por diversa legislação,³⁰ designadamente em matéria de registo de navios e embarcações, comércio marítimo, inspeção de embarcações, marinha mercante, navegação marítima, poluição marinha, transporte de passageiros e mercadorias por mar, pescas, segurança marítima, investigação de acidentes, higiene e saúde a bordo de navios, construção naval, portos e marinas, cooperando com as restantes entidades setorialmente responsáveis, como acontece, na área da atividade portuária, com a *Port Security Authority* e, na área dos acidentes, com a *Marine Accident Investigation Branch* e a *United Kingdom Search and Rescue (SAR) Area*.

Devido a limitações de tempo que condicionaram o alcance da nossa pesquisa e nos levaram a confiná-la a alguns dos muitos aspetos da panóplia legislativa que regula as atividades administradas pela MCA, acabam de ser indicados apenas três exemplos de outros organismos em cujas atividades entronca a ação daquela e com os quais tem de coordenar tal ação.

O quadro legislativo em que assentam as responsabilidades e poderes estatutários da MCA reside essencialmente nos seguintes três diplomas, para além da legislação avulsa relacionada com atividades supervisionadas pela MCA:

- O [Coastguard Act 1925](#) ;
- O [Merchant Shipping Act 1995](#),³¹
- O [Merchant Shipping and Maritime Security Act 1997](#) e respetiva regulamentação.³²

²⁷ Definido como *executive non-departmental public body*, sob a tutela do [Departamento dos Transportes](#).

²⁸ *His Majesty's Coastguard*.

²⁹ Confirme-se o teor da [nota](#) que aqui registamos, onde se citam passagens do relatório governamental mencionado.

³⁰ Cuja [lista](#) pode ser consultada *on line*. As leis e regulamentos constantes desta lista têm a ver, nomeadamente, segundo os títulos dos respetivos instrumentos normativos escritos, com *merchant shipping, fishing vessels, port facilities, oil pollution e registration of ships*. Um outro [documento](#) encontrado *on line* descreve sumariamente as atribuições da MCA, com indicação da respetiva sede legal. Este último consiste exatamente num memorando de entendimento entre a MCA e outras entidades com vista a assegurar efetiva coordenação de atividades, evitando sobreposição de funções.

³¹ Texto original, ainda sem as alterações que o adaptaram à criação da MCA.

³² Que o sistema jurídico britânico trata sob a designação de “*secondary legislation*”.

No que toca às leis dispersas que preveem a intervenção da MCA, encontramos, por exemplo, os seguintes diplomas a estabelecê-la expressamente:

- [The Merchant Shipping \(Maritime Labour Convention\) \(Survey and Certification\) Regulations 2013](#),³³
- [The Merchant Shipping \(Port State Control\) Regulations 2011](#);
- [The Merchant Shipping \(Prevention of Air Pollution from Ships\) \(Amendment\) Regulations 2010](#);
- [The Merchant Shipping \(Prevention of Pollution by Sewage and Garbage from Ships\) Regulations 2008](#);
- [The Merchant Shipping and Fishing Vessels \(Control of Noise at Work\) Regulations 2007](#);
- [The Merchant Shipping \(Accident Reporting and Investigation\) Regulations 2005](#);
- [The Fishing Vessels \(Working Time: Sea-fishermen\) Regulations 2004](#);
- [The Merchant Shipping \(Fire Protection\) Regulations 2003](#);
- [The Merchant Shipping \(Safety of Navigation\) Regulations 2002](#);
- [The Merchant Shipping \(Passenger Ships on Domestic Voyages\) Regulations 2000](#);
- [The Merchant Shipping \(Load Line\) Regulations 1998](#).

Outros países

A legislação comparada é apresentada para a Austrália.

AUSTRÁLIA

Existe uma [Autoridade Marítima](#), criada pelo [Australian Maritime Safety Authority Act 1990](#),³⁴ com o objetivo de promover a segurança marítima e proteger o ambiente marinho da poluição e outros atentados ambientais causados pela navegação de barcos e navios, bem como proporcionar um serviço nacional de busca e salvamento no mar (secção 2A).

Genericamente, as funções da Autoridade Marítima indicada, que se denomina *Australian Maritime Safety Authority*, correspondem ao âmbito material da lei pela qual foi criada, sendo, designadamente, as de combater a poluição no ambiente marinho e providenciar serviços de busca e salvamento (secção 6).

A Autoridade Marítima australiana está sujeita à tutela e superintendência do ministro competente, que pode dar ordens e orientações sobre determinados aspetos da área de atuação daquela (secções 9A e 9B).

Importa destacar, por fim, os seguintes atos normativos que se relacionam, ainda que indiretamente, com o exercício das competências da Autoridade Marítima:

- O [Maritime Powers Act 2013](#);
- O [Maritime Powers \(Consequential Amendments\) Act 2013](#);
- O [Maritime Powers Regulation 2014](#),³⁵
- O [Migration and Maritime Powers Legislation Amendment \(Resolving the Asylum Legacy Caseload\) Act 2014](#).

³³ Na parte introdutória deste diploma, como nos outros aqui enumerados, encontramos a MCA definida como “*executive agency of the Department for Transport*”.

³⁴ Texto consolidado e em vigor, segundo a base de dados oficial.

³⁵ No sistema jurídico australiano, baseado na *Common Law*, com forte componente costumeira e jurisprudencial, as normas escritas não constituem as únicas fontes de Direito. No Direito escrito, as *regulations* ocupam posição hierárquica inferior ao das leis parlamentares (*Acts*), revestindo caráter regulamentar (as primeiras executam as segundas).

Organizações internacionais

AGÊNCIA EUROPEIA DE SEGURANÇA MARÍTIMA

Esta [organização](#), com as características de autoridade reguladora, tem por missão fundamental a de garantir a segurança marítima e prevenir a poluição do mar, tendo sido instituída pelo Regulamento (CE) n.º 1406/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2002.³⁶

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontram pendentes quaisquer iniciativas legislativas sobre a mesma matéria. Sobre matéria conexa encontra-se pendente o Projeto de Lei n.º 237/XIII/1.^a – [Aprova a orgânica da Polícia Marítima](#). Este projeto de lei é igualmente da iniciativa do Grupo Parlamentar do PCP, tendo sido admitido e merecido despacho de baixa à 3.^a Comissão em 20/05/2016.

- **Petições**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontram pendentes quaisquer petições sobre esta matéria.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Atendendo à natureza jurídica da Polícia Marítima e à respetiva estrutura orgânica, a Comissão deverá deliberar acerca da possibilidade de solicitar parecer ao Conselho Superior de Defesa Nacional ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei de Defesa Nacional - de acordo com a qual lhe compete emitir parecer sobre os projetos e as propostas de atos legislativos relativos à política de defesa nacional e das Forças Armadas e à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas.

Poderá ainda a Comissão equacionar a possibilidade de proceder à audição, ou solicitar o parecer escrito, da Associação Socioprofissional da Polícia Marítima.

VI. Avaliação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis, designadamente do articulado da proposta de lei e da respetiva exposição de motivos, não é possível avaliar as consequências da aprovação da presente iniciativa legislativa e os eventuais encargos resultantes da sua aplicação.

³⁶ O portal eletrónico da instituição disponibiliza o texto consolidado deste regulamento.