



# ASSOCIAÇÃO SÓCIO-PROFISSIONAL DA POLÍCIA MARÍTIMA

## Por uma Polícia Marítima conforme à Constituição

### I. A génese da instituição Polícia Marítima

O conceito de polícia marítima em sentido material (na aceção de Marcello Caetano) surge no ano de 1803 por obra do Rei D. João VI perante a necessidade de controlar os corsários das potências beligerantes nas águas portuguesas. Tendo em vista o objetivo tendo nomeado um Vice-almirante da Armada Real como Comandante de Polícia Marítima.

A evolução das atividades marítimas ditaria contudo que o função de polícia marítima se viria a desenvolver fora da esfera da Armada, espartilhando-se por entidades civis, entre as quais “o pessoal do Governo Civil de Lisboa encarregado especialmente da visita de polícia marítima”<sup>1</sup>.

Dada a importância de assegurar a regularidade das atividades marítimas e portuárias, garantir a ordem pública, a segurança da navegação, das tripulações e passageiros, bem como prover o Estado de um corpo de polícia especializado na investigação dos ilícitos marítimos<sup>2</sup> decidiu o Governo da I República, por via da Lei nº 876, de 13 de setembro de 1919, criar um Corpo da Polícia Marítima no Porto de Lisboa, replicando de seguida o modelo nos portos do Douro e Leixões<sup>3</sup>, destinados a exercer o policiamento geral da área de jurisdição dos respetivos Departamentos Marítimos.

O **Corpo civil** de Polícia Marítima do Porto de Lisboa (bem como o dos portos do Douro e Leixões), não podendo ainda afirmar-se como instituição, dispõe já uma identidade própria de força de segurança e de polícia criminal<sup>4</sup>.

Outra nota caracterizadora do modelo de 1919 reside no tipo de organização, por não retratar uma única organização para todo o território nacional, mas sim a coexistência de dois corpos de polícia marítima distintos com competências territorialmente limitadas às áreas dos respetivos Departamentos Marítimos, e com regulamentos distintos<sup>5</sup>.

Por via do golpe militar de 25 de Abril e subsequente separação das Forças Armadas relativamente ao Governo, a Marinha viria a perder o seu Ministério, bem como parte da sua componente civil, passando esta última maioritariamente para a tutela da Secretaria de Estado da Marinha Mercante<sup>6</sup> (mantendo apenas na sua esfera os Departamentos Marítimos e as Capitania dos Portos dada a sua forte componente militar e respetivas competências de fiscalização).

No seguimento da ação revolucionária, o Conselho de Revolução entendeu militarizar as categorias do pessoal do Quadro de Pessoal Civil do Ministério da Marinha<sup>7</sup> que considerou detentores de características de disponibilidade permanente que justificariam uma natureza mais restritiva de

<sup>1</sup> Cfr. Lei nº 876, de 13 de Setembro de 1919.

<sup>2</sup> Cfr. Decreto 6151 de 9 de outubro de 1919, Decreto-Lei nº 6273, de 10 de Dezembro de 1919, e art.º 181º do Decreto-Lei n.º 33 252, de 20 de Novembro de 1943.

<sup>3</sup> Cfr. Decreto nº 6273, de 10 de Dezembro de 1919.

<sup>4</sup> Cfr art.ºs 3º e 15º do Decreto-Lei nº 6273, de 10 de Dezembro de 1919.

<sup>5</sup> O Regulamento do Corpo da Polícia do Porto de Lisboa foi aprovado pelo Decreto 6151 de 9 de outubro de 1919, ao passo que o Regulamento do Corpo da Polícia Marítima para os portos do Douro e Leixões foi aprovado pelo Decreto nº 6273, de 10 de Dezembro de 1919.

<sup>6</sup> Cfr. Decreto-Lei nº 256/74, de 15 de Junho.

<sup>7</sup> Cfr. Decreto 36081 de 31 de dezembro de 1946)



## ASSOCIAÇÃO SÓCIO-PROFISSIONAL DA POLÍCIA MARÍTIMA

direitos, entre os quais, o pessoal do Corpo da Polícia Marítima<sup>8</sup>, situação que ainda hoje se mantém no atual Quadro de Pessoal da Polícia Marítima (e que poderá acarretar uma situação de inconstitucionalidade superveniente do estatuto militarizado do pessoal da Polícia Marítima, uma vez que a militarização do pessoal ocorreu por decisão do órgão com competência legislativa reservada para os assuntos militares, sendo mantida na atualidade sem qualquer nota justificativa, legitimando restrições de direitos fundamentais daqueles profissionais de polícia).

A 1ª revisão Constitucional e subsequente separação da defesa nacional relativamente à segurança interna veio impor a alteração do paradigma do exercício da autoridade do Estado no mar, até então exercida com uma imensa carga militar.

Desde logo os Capitães dos Portos, enquanto militares da Armada, eram detentores de poderes de autoridade policial e judiciária (os tribunais marítimos tinham lugar nas Capitânias dos Portos, sendo presididos pelos Capitães dos Portos) que tinham a sua polícia administrativa e criminal<sup>9</sup>

Na senda do novo modelo constitucional é criado pelo Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de Setembro, o Sistema de Autoridade Marítima (SAM), o qual, conforme decorre do art.º 1º do mesmo diploma legal, tem por fim garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob jurisdição nacional.

Sucedo que o diploma de criação do SAM colocava o Sistema na dependência do CEMA<sup>10</sup>, sendo a sua missão assegurada pelos seus órgãos: DGM, Departamentos Marítimos, Capitânias dos Portos (que dispunham de um serviço de policiamento marítimo) e órgãos consultivos.

A problemática do exercício da autoridade do Estado nos espaços marítimos só viria a ser resolvido em 1995, pelos Ministros Dias Loureiro e Figueiredo Lopes, no governo de Cavaco Silva, com a institucionalização da Polícia Marítima no SAM através do Decreto-lei n.º 248/95, de 21 de setembro, na tutela direta do Ministro da Defesa Nacional, a par dos demais órgãos do SAM.<sup>11</sup>

Com a sua autonomização, a Polícia Marítima surge como uma organização única para todo o território nacional, distribuída territorialmente por um Comando-Geral, Comandos Regionais e Comandos Locais, e com um quadro de pessoal próprio criado pela absorção dos dois grupos de pessoal militarizado da Marinha que exerciam o policiamento dos espaços sob a jurisdição marítima nacional (Polícia Marítima e Cabos de Mar).

Também o acesso à carreira deixa de se verificar por recrutamento interno na Marinha de Guerra, passando a ser processado por procedimento concursal nos termos do art.º 15º do EPPM.

<sup>8</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 190/75, de 12 de abril e Decreto-Lei n.º 282/76, de 20 de Abril.

<sup>9</sup> Cfr. art.º 15º do Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de julho.

<sup>10</sup> Cfr. art.º 1º, n.º 2 do DL 300/84, de 7 de Setembro.

<sup>11</sup> O Antepenúltimo parágrafo do preâmbulo do DL n.º 248/95 refere que “*Os bens e valores a defender pelo serviço de policiamento integram-se no acervo das atribuições do sistema da autoridade marítima criado pelo Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de Setembro, pelo que há que reconhecer, autonomizando, a função policial a exercer pela Polícia Marítima, inserindo a sua estrutura na linha dos órgãos do sistema da autoridade marítima, colocado na dependência do Ministro da Defesa Nacional pelo Decreto-Lei n.º 451/91, de 4 de Dezembro.*”. Importa notar que o Serviço de Policiamento Marítimo estabelecido nos art.º 15º e 16º do Regulamento Geral das Capitânias, publicado pelo DL n.º 265/72, de 31 de julho, compreendia o pessoal do Corpo da Polícia Marítima, Cabos-de-mar, militares da Marinha, e pessoal do Troço de mar. Ao extinguir as duas classes de militarizados da Marinha que detinham competências policiais – o CPM e os cabos-de-mar – concomitantemente à criação da instituição policial na tutela direta ministerial, ficam criadas as condições para conformar o policiamento marítimo ao quadro constitucional.



## ASSOCIAÇÃO SÓCIO-PROFISSIONAL DA POLÍCIA MARÍTIMA

Com a criação da instituição Polícia Marítima, as Capitânicas dos Portos perderam a componente policial que detinham, passando a ser apenas autoridades administrativas e de registo patrimonial marítimo.

Porém, não lograria o legislador afastar totalmente os militares da Marinha das matérias de segurança interna na medida em pugnou por garantir que os Capitães de Portos e os Chefes dos Departamentos Marítimos mantivessem a função policial através de um regime de inerências de funções<sup>12</sup>, mantendo a cadeia de comando policial refém da tutela militar.

Poderão os militares da Marinha no ativo, em comissão normal e subordinados hierarquicamente ao CEMA, exercer funções policiais, em acumulação com as funções militares?<sup>13</sup>

A incoerente opção legislativa mantém assim uma duvidosa conformidade constitucional na medida em que os militares da Armada que exercem cargos na Polícia Marítima continuam a ser nomeados ou propostos pelo CEMA, exonerados pelo CEMA ou a pedido daquele, prosseguindo normalmente a carreira militar, com aspirações de alcançar o topo da hierarquia militar e totalmente subordinados à Chefia militar.

No seguimento dos trabalhos de revisão do Sistema de Autoridade Marítima determinados pela Resolução do Conselho de Ministros nº 185/96, de 28 de novembro, “*clarificando a articulação com as diferentes entidades competentes no domínio das costas e águas sob jurisdição portuguesa*”, é publicado o Decreto-Lei nº 43/2002, de 2 de Março, que reconfigura o Sistema de Autoridade Marítima.

### II. O Sistema de Autoridade Marítima

O Decreto-Lei nº 43/2002, de 02 de Março, reconfigura o Sistema de Autoridade Marítima, que deixa a tutela do MDN passando a dispor de uma natureza multiministerial.<sup>14</sup>

Atendendo à anterior configuração do SAM (composta por órgãos da Marinha e pela Polícia Marítima), o legislador cria uma nova organização do tipo estrutura de administração e coordenação para alojar os órgãos e serviços da Marinha que anteriormente compunham o Sistema<sup>15 16</sup>. Assim, os Departamentos Marítimos, as Capitânicas dos Portos e os órgãos consultivos

<sup>12</sup> Cfr. art.º 8º, conjugado com o art.º 4º do Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima, em anexo ao Decreto-Lei nº 248/95.

<sup>13</sup> Conforme sucede nos Departamentos Marítimos, onde os Chefes dos Departamentos acumulam os cargos com uma das Capitânicas dos Portos do respetivo departamento e com o Comando da Zona Militar a que corresponde o mesmo Departamento.

<sup>14</sup> A nova versão do SAM, contrariamente ao sistema criado pelo Decreto-Lei nº 300/84, na tutela do CEMA, posteriormente colocado na tutela do MDN pelo Decreto-Lei n.º 451/91, de 4 de Dezembro, deixa de ser uniministerial, passando a abarcar todas as entidades que exercem poderes de autoridade nas áreas sob a jurisdição marítima independentemente da tutela governamental.

<sup>15</sup> O SAM, na formação do DL 300/84, era composto por um órgão central (Direção Geral de Marinha), 5 órgãos regionais (Departamentos Marítimos), 28 órgãos locais (Capitânicas dos Portos) e 3 órgãos consultivos (Comissão do Domínio Público Marítimo; Comissão Nacional contra a Poluição do Mar; Comissão para o Estudo do Aproveitamento do Leito do Mar).

<sup>16</sup> Também o ex-Secretário de Estado Adjunto da Defesa Nacional, Dr. Paulo Braga Lino, em declarações proferidas na Assembleia da República afirmou que “*A Autoridade Marítima Nacional foi criada em 2002 com o principal objetivo de coordenar os órgãos e serviços integrados na Marinha.*”, in Diário da Assembleia da República I Série - Número 037, de 5 de Janeiro de 2013, pág. 14.



## ASSOCIAÇÃO SÓCIO-PROFISSIONAL DA POLÍCIA MARÍTIMA

do SAM passam a integrar a nova entidade a que o legislador designou de Autoridade Marítima Nacional (AMN).<sup>17</sup>

A criação da AMN no SAM (art.º 1º nº 2 do DL nº 43/2002) teve aparentemente o único objetivo de dar aparência constitucional à intervenção da Marinha no quadro da Administração Pública, uma vez que a finalidade do SAM é a de “*garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob jurisdição nacional*”<sup>18</sup>.

E sendo a garantia do cumprimento da lei, uma das matérias subtraídas à esfera de atribuições das Forças Armadas, não poderia a Marinha, por direito próprio, figurar entre as entidades que exercem poder de autoridade marítima<sup>19</sup>.

Assim, ao invés de retirar à Marinha as competências alheias ao quadro das Forças Armadas, o legislador habilmente criou uma estrutura de coordenação dos órgãos da Marinha que exercem ações enquadradas no SAM.

Note-se que o Decreto-lei nº 43/2002, que cria a AMN, reconhece a personalidade institucional da Polícia Marítima no art.º 7º nº 2 b), a par da GNR, PSP, PJ, SEF, entre outras entidades que operam no SAM, pois que a Polícia Marítima foi criada no Sistema, na tutela direta do MDN, ao contrário dos departamentos marítimos e das capitânias dos portos.

### III. A Autoridade Marítima Nacional

Quando o legislador cria a AMN no SAM, estatui no art.º 10º do mesmo Decreto-lei nº 43/2002 que a estrutura, organização, funcionamento e competências da AMN, e dos serviços nela integrados, viriam a ser aprovados por Decreto-lei.

Na esteira do art.º 10 do DL 43/2002, surge o Decreto-lei nº 44/2002, da mesma data, que regulamenta a estrutura, organização e funcionamento da AMN. Todavia, no exercício dessa regulamentação, o legislador, com toda a certeza induzido nesse sentido, veio aludir à Polícia Marítima no art.º 3º nº 3<sup>20</sup> como estando a força policial integrada na estrutura da AMN, na dependência do dirigente da AMN (o CEMA)<sup>21</sup>, e introduzindo no seu art.º 15º alterações na orgânica da Polícia Marítima, uma matéria de regime da força de segurança.

---

<sup>17</sup> Só se compreende a criação da AMN enquanto artifício jurídico destinado a legitimar a intervenção dos órgãos e serviços do ramo naval das FFAA na esfera da segurança interna, com alguma aparência constitucional. Por essa razão o legislador encerrou em texto de lei a direção da AMN na chefia militar. Note-se que as Capitânias dos Portos eram dos poucos órgãos da Marinha que, no pós-revisão constitucional, mantinham funções de autoridade pública historicamente atribuídas ao ramo naval das FFAA, fora do âmbito da defesa militar (DL nº 49/93 e DL 233/2009).

<sup>18</sup> Cfr. Art.º 6º, nº 1, do Decreto-Lei nº 43/2002, de 02 de Março.

<sup>19</sup> As entidades que exercem os poderes de autoridade marítima são as constantes do art.º 7º, nº 1, do DL nº 43/2002.

<sup>20</sup> Art.º 3º, nº 3 do DL nº 44/2002: “A Polícia Marítima (PM) integra a estrutura operacional da AMN, nos termos previstos no presente diploma.”

<sup>21</sup> Art.º 2º nº 2 do DL 44/2002 “O Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA) é, por inerência, a AMN e nesta qualidade funcional depende do Ministro da Defesa Nacional”.



## ASSOCIAÇÃO SÓCIO-PROFISSIONAL DA POLÍCIA MARÍTIMA

A partir dessa data, todas as comunicações institucionais da Polícia Marítima passaram a dispor de um cabeçalho hierarquizado onde a Polícia Marítima se subordinava à Marinha<sup>22</sup>; passando as viaturas e meios policiais a ser identificados com a expressão “MARINHA” (fotogramas em anexo), as comunicações externas a fazer referências à Marinha como tutela da Polícia Marítima (ver folhetos publicitários em anexo), advogando as competências policiais como pertença do ramo das FFAA<sup>23</sup>.

Ainda hoje encontramos alusões à Polícia Marítima nos vídeos promocionais da Marinha, nos outdoors apresentados pela Marinha, bem como nas cerimónias do dia da Marinha.

#### IV. Os excessos do DL nº 44/2002

No que respeita às referências à Polícia Marítima no Decreto-lei nº 44/2002, tendo aquele diploma como objeto, regulamentar a estrutura da AMN, e não da Polícia Marítima, aquele diploma extrapolou o seu âmbito normativo. Até porque, ao introduzir alterações na estrutura da Polícia Marítima, teria inevitavelmente de alterar de forma expressa o disposto sobre a mesma matéria no Decreto-lei nº 248/95, o que não fez.

Por outro lado, em respeito pelo ordenamento jurídico-constitucional vigente, nem a Polícia Marítima podia integrar a estrutura da AMN<sup>24</sup>, por violar a separação constitucionalmente consagrada entre a segurança interna e a defesa nacional; nem o Governo tinha competência para legislar sobre a matéria ao integrar a Polícia Marítima na AMN, por se tratar de matéria da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República<sup>25</sup>.

Da mesma forma que o art.º 15º do mesmo decreto-lei estabelece novos preceitos regulamentares da organização interna da Polícia Marítima<sup>26</sup>, e acrescenta um novo elemento na orgânica da Polícia Marítima, que é o Estado-Maior<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Como exemplo, o Despacho (extrato) nº 21860/2008, publicado em Diário da República, 2ª série, nº 162 de 22 de agosto, onde se verifica a hierarquia MDN, Marinha, AMN, CGPM, e que publicita uma questão relativa a carreiras na Polícia Marítima, da exclusiva responsabilidade do dirigente da referida polícia.

<sup>23</sup> *Apenas como exemplo de uma apreensão de 700 Kg de haxixe, uma embarcação e quatro detenções ao largo da costa algarvia* “a Marinha diz que desde então tem vindo a recuperar os volumes de haxixe com duas lanchas de fiscalização rápida e quatro embarcações da Autoridade Marítima dos Comandos Locais das polícias marítimas de Olhão, Faro e Tavira.” <http://www.tvi24.iol.pt/geral/08-08-2007/marinha-apreende-700-quilos-de-haxixe> ; ou “Marinha apreende 1,5 tonelada de haxixe em embarcação espanhola em Vila Real de Santo António” <http://www.barlavento.pt/index.php/noticia?id=43761> entre centenas de outras.

<sup>24</sup> Pelo facto da primeira ser uma força de segurança, e a segunda, uma estrutura de coordenação de órgãos e serviços de um ramo das forças armadas: Art.º 1º nº 2 do DL nº 43/2002 “É criada a Autoridade Marítima Nacional (AMN), como estrutura superior de administração e coordenação dos órgãos e serviços que, **integrados na Marinha, possuem competências ou desenvolvem ações enquadradas no âmbito do SAM**”.

<sup>25</sup> O art.º 164º al. u) da CRP comete uma reserva absoluta de competência legislativa sobre o regime das forças de segurança, à Assembleia da República.

<sup>26</sup> Art.º 15º do DL nº 44/2002: “A PM é uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM e composta por militares da Marinha e agentes militarizados. 2 - O pessoal da PM rege-se por estatuto próprio, a aprovar por decreto-lei. 3 - São órgãos de comando próprio da PM: a) O comandante-geral; b) O 2.º comandante-geral; c) Os comandantes regionais; d) Os comandantes locais. 4 - Os órgãos de comando da PM são autoridades policiais e de polícia criminal;”

<sup>27</sup> Art.º 15º nº 5 do DL nº 44/2002: “O Comando-Geral da PM dispõe de um estado-maior, cuja estrutura orgânica e competências será aprovada por decreto-lei.”



## ASSOCIAÇÃO SÓCIO-PROFISSIONAL DA POLÍCIA MARÍTIMA

### V. O Decreto-lei nº 235/2012

Com a tomada de posse do XIX Governo Constitucional, a ASPPM apresentou a irregularidade da situação e o problema associado, à tutela que prontamente assumiu da mesma produzindo o Despacho MDN nº 4810/2012, de 5 de abril<sup>28</sup>, da 2ª Série.

Contudo a boa vontade viria apenas agravar a situação com a publicação do Decreto-lei nº 235/2012, de 31 de Outubro.

Da prolação do Decreto-lei nº 235/2012, há que salientar duas notas:

Tendo a existência do problema sido dada a conhecer pela ASPPM, seria de esperar que a ASPPM fosse considerada na solução de conformação. Mas tal não sucedeu. Pelo contrário, o MDN desconsiderou a ASPPM na elaboração do diploma, não lhe dando, sequer, a conhecer, as alterações estatutárias que viria a introduzir, em desrespeito pelo art.º 5º da Lei nº 53/98, de 18 de agosto (que estabelece o regime de direitos do pessoal da Polícia Marítima).

Sobre o conteúdo do Decreto-Lei 235/2012 (tal como o DL 44/2002), nas matérias relativas à Polícia Marítima, o diploma veio aprofundar a integração da Polícia Marítima na estrutura da AMN, conforme se infere do preâmbulo<sup>29</sup>, e afirmar as competências da Marinha na área da segurança interna, através de uma alegada componente de ação não militar a que designou de AMN.<sup>30</sup>

Naquele diploma do Governo retira-se ainda uma inovação conceptual. Uma espécie de modelo de duplo enquadramento das Forças Armadas no quadro constitucional em função da natureza tarefas levadas a efeito: ora na defesa nacional, ora na administração pública e na polícia.

Tudo indica que a proposta legislativa que deu origem ao Decreto-Lei nº 235/2012 não partiu do Ministério da Defesa. E tal nos será permitido concluir em face da iniciativa análoga do CEMA patente no Despacho nº 34/2014, de 25 de novembro (em anexo) que determina *“que se constitua um grupo de trabalho para preparar uma proposta de Lei Orgânica para a AMN (GT LOAMN) com o fim de a mesma ser apresentada ao Governo até finais de fevereiro de 2015. Este Grupo de trabalho será dirigido pelo Chefe do Gabinete do Almirante AMN e será constituído por dois a três elementos da DGAM, podendo agregar elementos dos OCAD e do Comando Naval durante os trabalhos; A mencionada proposta de Lei Orgânica da Autoridade Marítima deverá incorporar (...) a definição da missão e das competências da Polícia Marítima.”*

<sup>28</sup> O Despacho do MDN nº 4810/2012, publicado em 5 de abril de 2012 afirma: *“A Polícia Marítima corresponde assim a uma estrutura específica, com autonomia técnico-funcional total e identificação institucional e legal própria, tal como expressamente pretendido pelo legislador.”*; *“Ora, em face das alterações legislativas introduzidas pelos supramencionados Decreto -Lei n.º 43/2002, de 2 de março, e Decreto -Lei n.º 44/2002, de 2 de março, importa proceder à clarificação e adequação da legislação da Polícia Marítima relativamente a esta nova configuração jurídica.”*

<sup>29</sup> Preâmbulo do DL nº 235/2012: *“Nesse modelo, a Polícia Marítima integra, necessariamente, a estrutura da Autoridade Marítima Nacional, constituindo um dos seus órgãos e serviços, e materializando um conjunto de funções executivas e policiais, cuja génese histórica, aperfeiçoamento e consolidação é indissociável do funcionamento das capitânias dos portos, que aproveitam economias de esforço e de escala, bem como o desenvolvimento de sinergias, por partilha de conhecimentos e recursos das capacidades da Armada.”*

<sup>30</sup> Preâmbulo do DL nº 235/2012: *“Importa, por isso, reconhecer que atualmente a Marinha representa uma moldura institucional com legitimidades heterogêneas e capacidades multifuncionais, onde se identifica uma componente de ação militar que constitui o ramo naval das Forças Armadas, histórica e conceptualmente designado de Armada, e uma componente de ação não militar, fora do propósito imediato e do âmbito próprio das Forças Armadas, que constitui uma outra estrutura do Ministério da Defesa Nacional, designada Autoridade Marítima Nacional.”*



## ASSOCIAÇÃO SÓCIO-PROFISSIONAL DA POLÍCIA MARÍTIMA

Esta forma de legislar inculca grave preocupação por revelar uma total permeabilidade do decisor político ao lóbi militar, apoiando iniciativas com objetivos obscuros e contrários aos preceitos da Constituição, e que se viu consolidar no discurso do Ministro da Defesa Nacional de 18 de maio de 2014, em apoio à intervenção da Marinha na segurança interna:

*“E, a este a propósito, ocorrem-me as discussões infundáveis, mais ou menos estereis, sobre a terminologia a utilizar para denominar este ramo das Forças Armadas. Diz-se Marinha? Diz-se Armada? Marinha de Guerra? Não se pode dizer Armada porque Armada é só de guerra, não se pode dizer Marinha porque Marinha, também, é civil.*

*Este princípio de separação é válido para quase todos os países. Menos para o nosso: Há um racional histórico e um emocional humano que o justificam. Neste país de marinheiros, confunde-se, no mar, pacificamente e com orgulho, o que é civil com o que é militar. Os portos, os socorros a naufragos, os faróis, as missões de interesse público. O mar é da Marinha. E a Marinha que se identifica geneticamente com o povo português é só uma. Esta. A que está à minha frente.”<sup>31</sup>*

Tendo presente a separação constitucional entre as matérias da defesa nacional e da segurança interna, em resultado de uma legítima e fundamentada intencionalidade do legislador constituinte, não se vislumbra qualquer suporte teleológico que sustente o preâmbulo do Decreto-lei nº 235/2012, nem a afirmação do Ministro da Defesa Nacional. Mas tal permite compreender o pensamento legislativo que subjaz à solução encontrada para a persistente tentativa de inserção da Polícia Marítima na estrutura da AMN.

### **VI. As inconstitucionalidades do Decreto-lei nº 235/2012**

Tendo presente o acórdão do Tribunal Constitucional nº 23/2002, a ASPPM entende que o Decreto-lei 235/2012 desrespeita a natureza reservada da Assembleia da República de duas formas distintas:

- a) No art.º 2º, o diploma legisla o regime de competências da Polícia Marítima, até então apenas especializada nas áreas e matérias do SAM, e passa a ser, também, especializada nas matérias da AMN<sup>32</sup>, matéria que recai na esfera de reserva absoluta de competências da Assembleia da República;
- b) O art.º 3º altera o regime da Polícia Marítima, estabelecendo uma nova dependência hierárquica do dirigente máximo da Polícia Marítima relativamente à chefia militar da Armada<sup>33</sup>, mais concretamente nos atos de gestão de efetivos, carreiras, nomeações e movimentos, organização, meios e dispositivos, operações, instrução e serviços técnicos e logísticos e administrativos da Polícia Marítima.

<sup>31</sup> [http://www.defesa.pt/Documents/DISCURSO\\_MDN\\_dia%20da%20Marinha\\_cascais\\_18mai2014.pdf](http://www.defesa.pt/Documents/DISCURSO_MDN_dia%20da%20Marinha_cascais_18mai2014.pdf)

<sup>32</sup> Art.º 2º do DL nº 235/2012: “A PM é uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM e à AMN...”

<sup>33</sup> Art.º 3º do DL nº 235/2012: “Das decisões do comandante-geral proferidas no âmbito das competências referidas nas alíneas c) e e) do número anterior cabe recurso hierárquico para a AMN.”



## ASSOCIAÇÃO SÓCIO-PROFISSIONAL DA POLÍCIA MARÍTIMA

A Polícia Marítima parece assim ter uma dupla tutela, ora cabendo recurso hierárquico para o Ministro da Defesa Nacional, ora para o CEMA (AMN)<sup>34</sup>.

A norma do art.º 3º, para além de padecer de uma inconstitucionalidade orgânica, por alterar a base da organização da força de segurança, é também ilegal, por violação do art.º 5º da Lei nº 53/98, de 18 de agosto.

O art.º 4º do mesmo Decreto-lei nº 235/2012, que altera o Decreto-Lei nº 44/2002, introduz alterações na orgânica da Polícia Marítima em colisão com as normas do Decreto-Lei nº 248/95, que estabelece a orgânica da Polícia Marítima:

- a) A redação do art.º 2º, nº 1 do DL nº 44/2002 passa a ser: “A AMN é a entidade responsável pela coordenação das atividades, de âmbito nacional, a executar (...) pelo Comando-Geral da Polícia Marítima (CGPM), nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições definidas no Sistema de Autoridade Marítima (...)”, não estando a AMN prevista na hierarquia da Polícia Marítima estabelecida no art.º 4º do anexo ao Decreto-lei nº 248/95;
- b) A redação do art.º 3º do mesmo diploma: “A AMN compreende os seguintes órgãos e serviços: (...) d) *Polícia Marítima.*”, que, uma vez mais, não encontra correspondência nas alterações introduzidas ao Decreto-lei nº 248/95.

De notar que, com a alteração introduzida no art.º 3º do DL nº 44/2002, pelo Decreto-Lei nº 235/2012, o diploma deixa de afirmar a Polícia Marítima como integrada na estrutura operacional da AMN, para passar a ser um dos órgãos da AMN.

Esta inovação teve já consequência na estrutura de comando da Polícia Marítima que se viu desautorizada no passado dia 20 de janeiro de 2015, em consequência da publicação do Despacho do CEMA 2/2015<sup>35</sup>, onde a chefia militar, aproveitando os poderes de coordenação sobre o Comandante-geral da Polícia Marítima conferidos pelo DL nº 235/2012 determina que a interação com os órgãos de comunicação social pela visibilidade dos mesmos passe a ser efetuada pelo chefe do seu gabinete militar. A não resignação do Comandante-geral da Polícia Marítima à determinação da chefia militar, por entender que aquela matéria recaía nas competências reservadas do órgão de comando da Polícia Marítima, custaram-lhe o cargo, conforme comunicação pública efetuada pelo MDN no dia 28 de janeiro de 2015<sup>36</sup>.

Esta é uma situação deveras preocupante, pois não trata de uma questão semântica mas de uma verdadeira sujeição jurídica da Polícia Marítima ao CEMA, que tem particular relevância, se atentarmos ao disposto na nova redação do art.º 2º nº 3 do DL nº 44/2002: “*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 (...).*”

Isto é, nos processos jurisdicionais que tenham por objeto ações ou omissões do Comandante-Geral da Polícia Marítima, a parte demandada é, por inerência, o CEMA.

<sup>34</sup> Esta sub-tutela tem sido afirmada pelo Ministério da Defesa Nacional nos recursos jurisdicionais, conforme documento anexo.

<sup>35</sup> Diário de Notícias online, de 24 de janeiro de 2015, [http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content\\_id=4360938](http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content_id=4360938)

<sup>36</sup> Diário de Notícias online, de 28 de janeiro [http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content\\_id=4368203&page=-1](http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content_id=4368203&page=-1), sic notícias <http://sicnoticias.sapo.pt/pais/2015-01-30-Ministro-da-Defesa-confirmou-exoneracao-do-comandante-da-Policia-Maritima> (de notar que o MDN refere expressamente que o pedido de exoneração proveio do Almirante CEMA).



## ASSOCIAÇÃO SÓCIO-PROFISSIONAL DA POLÍCIA MARÍTIMA

Quanto à existência de cargos por inerência, cumpre aclarar que uma inerência não é um cargo, mas sim uma competência. Inerência significa ligação inseparável e imprescindível, *in casu*, de um cargo relativamente ao outro. É o caso do Presidente da República que, nos termos do art.º 120º da CRP é, por inerência, o Comandante Supremo das Forças Armadas.

É, aliás, a Constituição da República Portuguesa quem nos melhor oferece melhor compreensão sobre o que é uma inerência, pois no art.º 134º, al. a), comete funções de Comandante Supremo das Forças Armadas enquanto competência do Presidente da República.

Não será defensável, como se tenta fazer na AMN, visualizar na inerência presidencial um cargo militar do Presidente da República.

No caso do Presidente da República trata-se de uma competência que decorre do cargo, sendo o titular do cargo presidencial o comandante supremo das Forças Armadas, o que se compreende, pois se às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República (art.º 275º nº1 CRP), se o Presidente da República representa a República e garante a independência (art.º 120º CRP), nomeia e exonera todos os chefes militares (art.º 133º, al. p) CRP) e exerce funções de Comandante Supremo das Forças Armadas (art.º 134º a), não há dúvida que o Presidente da República tem de ser, por inerência, um Comandante Supremo das Forças Armadas. Não há qualquer distinção de cargos.

E quanto aos CEMA relativamente à AMN? Haverá uma ligação inseparável entre as atribuições? Haverá alguma distinção de cargos conforme o Governo vem defendendo? Não será essa inerência insustentável à luz dos preceitos constitucionais?

Relembrando as palavras do Almirante Melo Gomes, ex-chefia militar da Marinha, em declarações ao Diário de Notícias - publicado na edição de 13 de Agosto de 2014 – *“a lei não interessa aqui. Vários presidentes da República e governos conviveram com ela e não suscitaram dúvidas. O que importa é o modelo de duplo uso.”*

## Anexos



## Repressão de ilícitos marítimos

A Marinha assegura, também, uma intervenção significativa no combate a ilícitos marítimos, como o narcotráfico, a imigração clandestina, o terrorismo, a proliferação de armas e a pirataria. Nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional adquirem maior relevância o narcotráfico e a imigração ilegal, em cuja repressão a Marinha colabora, respectivamente, com a Polícia Judiciária e com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

No âmbito do combate ao narcotráfico, todos os anos ocorrem várias acções com a participação da Marinha, que resultam na apreensão de várias toneladas de estupefacientes, sobretudo haxixe e cocaína. A Marinha emprega, habitualmente, nessas operações: unidades



*Agente da Polícia Marítima em acção de vigilância e fiscalização*

### Vigilância, fiscalização e exercício de polícia

No que respeita ao direito interno, a Marinha desempenha esta tarefa nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional no âmbito de três quadros de actuação, sendo de mencionar que o exercício de polícia apenas é assegurado no segundo quadro referido.

O primeiro quadro de actuação decorre, entre outros diplomas, do Decreto-Lei n.º 278/87, de 7 de Julho (alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 383/98, de 27 de Novembro), do Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de Março, do Decreto-Lei n.º 45/2002, de 2 de Março, da Lei n.º 34/2006, de 28 de Julho, e da LOMAR.

O Decreto-Lei n.º 278/87, de 7 de Julho, regulamenta o exercício da pesca marítima e o regime contra-ordenacional correspondente. Este diploma dispõe que a execução da “fiscalização das actividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas” compete, entre outros, “aos órgãos e serviços do Ministério da Defesa Nacional (...) no âmbito das atribuições que lhes estejam legalmente conferidas relativamente à inspecção, vigilância e controlo” (art. 15.º, n.º 1). O quadro de intervenção legal e operacional no sector da pesca foi complementado pelo Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de Março, que regulamenta o sistema integrado de informação e apoio à vigilância, fiscalização e controlo da actividade da pesca (SIFICAP). Este decreto-lei estabelece, no art. 2.º, que a Marinha é competente para o exercício das “acções de vigilância, fiscalização e controlo das actividades da pesca”.

O Decreto-Lei n.º 45/2002, de 2 de Março, estabelece o regime das contra-ordenações a aplicar nas áreas sob jurisdição da Autoridade Marítima Nacional. Este diploma estipula que “sempre que sejam detectados ilícitos contra-ordenacionais por unidades navais da Marinha em áreas sob jurisdição marítima nacional, compete ao comandante do navio levantar o auto de notícia e tomar todas as medidas consideradas adequadas à salvaguarda de todos os meios de prova admissíveis em direito” (art. 10.º, n.º 3), acrescentando que “compete ainda ao comandante do navio, nos termos previstos no número anterior, caso considere provável a fuga do infractor ou a destruição de meios de prova, determinar o apresamento do navio ou



embarcação, acompanhando-o até ao porto nacional mais próximo, fazendo entrega do mesmo ao capitão do porto competente para os demais procedimentos subsequentes” (art. 10.º, n.º 4).

A Lei n.º 34/2006, de 28 de Julho, determina a extensão das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional, bem como as entidades competentes para o exercício da autoridade do Estado Português nessas zonas. Esta lei estabelece no art. 14.º que “o exercício da autoridade do Estado Português nas zonas marítimas sob a sua soberania ou jurisdição e no alto mar, nos termos definidos nos artigos seguintes e em legislação própria, compete às entidades, aos serviços e organismos que exercem o poder de autoridade marítima no quadro do Sistema de Autoridade Marítima, à Marinha e à Força Aérea”.

A LOMAR atribui, no art. 17.º, n.º 2, al. a), competência ao Comando Naval para “garantir a fiscalização, no seu âmbito, dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, tendo em vista o exercício da autoridade do Estado relativamente ao cumprimento das disposições legais aplicáveis”, usando, para o efeito, o pessoal e o material às suas ordens. Neste âmbito, cabe referir, entre outras, a possibilidade de utilização de pessoal do Corpo de Fuzileiros na “execução das actividades operacionais no âmbito da defesa local dos portos e outras instalações” e na “execução de acções de intervenção em plataformas fixas, navios e embarcações nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional” [LOMAR, art. 32.º, n.º 2, als. a) e b)]. Acresce ainda que, podem ser empregues, em apoio, militares da Marinha na vigilância dos espaços, nomeadamente dos que integram o domínio público marítimo e de outras áreas de jurisdição dos órgãos regionais e locais da autoridade marítima.



O segundo quadro de actuação da Marinha desenvolve-se através dos órgãos e serviços da Autoridade Marítima Nacional, regulada por legislação própria e que integra na sua estrutura operacional a Polícia Marítima nos termos do Decreto-Lei n.º 44/2002, art. 3.º, n.º 3. A Polícia Marítima é um órgão de polícia e de polícia criminal nos termos definidos no Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima, art. 2.º, n.º 2 e art. 4.º, n.º 2, e no Decreto-Lei n.º 44/2002, art. 15.º, que devem ser lidos em conjugação com a Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto - Lei de Organização da Investigação Criminal, art. 3.º, n.º 2.

O desempenho da tarefa de vigilância, fiscalização e exercício de polícia através dos órgãos e serviços da Autoridade Marítima Nacional decorre do exposto no Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março, art. 6.º e art. 7.º, e na LOMAR, art. 2.º, n.º 3, al. a) e art. 38.º. Acresce ainda que a Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto - Lei de Segurança Interna, dispõe, no art. 25.º, n.º 3, al. a) que os órgãos da Autoridade Marítima Nacional exercem funções de segurança. Nessa linha, a Autoridade Marítima Nacional assegura representação própria, através do Almirante Autoridade Marítima Nacional, no Conselho Superior de Segurança Interna (Lei de Segurança Interna, art. 12.º, n.º 2, al. i), e de representantes da Direcção-Geral da Autoridade Marítima / Comando-Geral da Polícia Marítima no Gabinete Coordenador de Segurança, na Unidade de Coordenação Antiterrorismo (Lei de Segurança Interna, art. 21.º, n.º 2 e art. 23.º, n.º 1) e nos gabinetes coordenadores de segurança regionais e distritais.



O terceiro quadro de actuação da Marinha decorre da cooperação das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança, prevista na Lei de Segurança Interna, art. 35.º, na LDN, art. 24.º, n.º 1, al. e), na LOBOFA, art. 4.º, n.º 1, al. e), e na LOMAR, art. 2.º, n.º 2, al. d).

No âmbito dos dois primeiros quadros de actuação antes apresentados, a tarefa de vigilância, fiscalização e exercício de polícia é prosseguida numa moldura de articulação estreita da Marinha com outras agências e departamentos públicos competentes. Essa cooperação interdepartamental foi reforçada com a publicação do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de Dezembro, que visa a regulação, de forma integrada, da articulação, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacionais, entre autoridades de polícia e demais entidades competentes, tendo criado, para o efeito, o Centro Nacional Coordenador Marítimo. Neste diploma, a Marinha é parceira das outras entidades com competências que se exercem no mar, estando-lhe atribuída a coordenação das seguintes matérias: vigilância e fiscalização da “segurança da navegação dos navios e embarcações de pesca, de comércio e da náutica de recreio” (art. 3.º, n.º 1), “vigilância e fiscalização das actividades de pesca e culturas marinhas exercidas em espaços sob soberania e jurisdição nacional” (art. 3.º, n.º 2) e “vigilância e fiscalização dos navios e embarcações por forma a prevenir e detectar quaisquer actividades ilícitas de poluição do meio marinho” (art. 3.º, n.º 3).

Além dos três quadros de actuação previstos no direito interno, a intervenção das unidades da Marinha está, igualmente, legitimada pelos instrumentos aplicáveis de direito internacional com vista ao desempenho da tarefa de vigilância, fiscalização e exercício de polícia, não só nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacionais, como também no alto mar.

Assim, em primeiro lugar, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar legitima o direito de visita dos navios de guerra a navios que se dediquem à pirataria ou ao tráfico de escravos, a navios sem nacionalidade e a navios utilizados para efectuar transmissões não autorizadas (art. 110.º, n.º 1).

Em segundo lugar, o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional e Contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea legitima, no seu art. 8.º, a actuação de navios de guerra perante navios de pavilhão estrangeiro, suspeitos de transportar migrantes clandestinos, desde que autorizado pelo Estado de bandeira.

Em terceiro lugar, a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, conhecida como Convenção de Viena de 1988, legitima, no seu art. 17.º, a abordagem de navios de guerra a navios de pavilhão estrangeiro, suspeitos de transportar estupefacientes, desde que autorizado pelo Estado de bandeira.