

## Polícia Marítima e Constituição<sup>1</sup>

Jorge Bacelar Gouveia<sup>2</sup>

### 1. Muito bom dia a todas e a todos...

Eu vou deixar aqui algumas reflexões sobre o assunto, sobre o qual me pedem uma intervenção, que é “Polícia Marítima e a Constituição”.

Porém, antes de disso, queria também dar-vos dar conta da minha ligação a este tema, ou a estes temas, de uma forma mais ampla: não foi certamente o facto de ser um “marinheiro de água doce”, mesmo com a carta de marinheiro já caducada, ou de gostar do mar na ótica do utilizador, pois certamente não será o mais relevante. O mais relevante é ter estado ligado nos últimos anos a vários assuntos do Direito da Segurança.

Já agora faço aqui um pouco de “contra-publicidade” em relação aquilo que fez o meu colega e amigo Jorge Duarte Pinheiro porque na Universidade Nova de Lisboa temos tido várias iniciativas nestas áreas: temos um mestrado em Direito e Segurança já com 10 anos e no próximo ano vamos abrir o 3º Curso de Doutoramento em Direito e Segurança. E, precisamente, um dos temas é da segurança interna, incluindo também aspetos concretos das forças policiais, como é o caso da Polícia Marítima.

---

<sup>1</sup> Transcrição da Conferência sobre a "Polícia Marítima e Constituição", no âmbito da 3ª conferência da Polícia Marítima, a qual teve lugar em Lisboa, em 16 de junho de 2015, organizada pela Associação Sócio-Profissional da Polícia Marítima, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

A conferência pode ser vista em <https://www.youtube.com/watch?v=9nx9-YmiNio>

<sup>2</sup> Professor Catedrático da Universidade Nova de Lisboa e da Universidade Autónoma de Lisboa ([www.jorgebacelargouveia.com](http://www.jorgebacelargouveia.com) – [jorgebacelargouveia@live.com](mailto:jorgebacelargouveia@live.com). Presidente do Instituto de Direito e Segurança e Diretor da Revista de Direito e Segurança. Investigador do CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

2. Aliás, também agradeço esta oportunidade de ter sido convidado porque isto para mim – acreditem – também não foi fácil, pois tive de estudar. Não conhecia muito de perto alguns destes meandros porque me tenho debruçado mais sobre outras áreas do Direito e Segurança. Conhecer o mundo da Polícia Marítima não é uma coisa fácil à primeira vista.

Há uma complexidade legislativa apreciável – e já foi aqui referida a centralidade dos dois Decretos-Leis nº 43 e nº 44, aliás, um deles alterado recentemente, e depois, também, o diploma de base, o Decreto-Lei nº 248/95 – e, portanto, para alguém que não está por dentro (como eu não estava) da realidade da Polícia Marítima, este foi um exercício com alguma dificuldade para me inteirar sobre aquilo que realmente se passa e qual o âmbito de atuação da vossa corporação policial.

Até porque o Sistema de Autoridade Marítima é um sistema que tem, realmente, uma elevada complexidade. Pode dizer-se isso. Complexidade e até hibridez. Temos aqui um pouco de tudo: órgãos decisórios e órgãos consultivos; órgãos nacionais, órgãos regionais e órgãos locais; temos depois uma pluralidade de entidades que intervêm...

Para alguém que se encontra de fora, não é fácil propriamente “mergulhar” – julgo que deve ser a expressão apropriada – nesta realidade, mas esse é o meu dever, e é isso que eu tentarei fazer, focando a análise da Polícia Marítima na perspetiva, essencialmente, daquilo que a Constituição nos pode oferecer nesta matéria.

3. Quem olha para a Polícia Marítima, encontra duas vocações complementares (aliás, o Sr. Almirante já referiu há pouco isso).

Uma primeira dessas vocações é espacial porque a Polícia Marítima identifica-se pelo espaço onde atua, e esse espaço é um espaço evidentemente marítimo. Embora o espaço marítimo aqui seja necessário definir com rigor,

pois que não são todos iguais, sobretudo na contraposição entre os espaços marítimos que são de soberania nacional – águas interiores, mar territorial e plataforma continental (que é um espaço terrestre submerso) – e os espaços que não são de soberania, que são de jurisdição – a zona contígua e zona económica exclusiva.

Aí também há uma intervenção e isso interessa ao Sistema de Autoridade Marítima. Reparem que a questão não é tão simples quanto se gostaria, até porque, ainda por cima, se faz várias vezes alusão à Lei do Domínio Público Hídrico, que não é apenas um espaço hídrico, podendo ser um espaço de natureza terrestre contíguo ao espaço marítimo.

Evidentemente que não há aqui uma dúvida sobre o essencial da Polícia Marítima como um organismo de intervenção no âmbito do Sistema de Autoridade Marítima.

4. A outra vocação já não é espacial, mas é funcional, que também faz parte da identidade da Polícia Marítima. Essa vocação consta, diretamente, do próprio Decreto-Lei nº 44/2002, quando dá a definição, minimamente satisfatória, do que é a Polícia Marítima como força policial armada e uniformizada com competências especializadas em áreas de fiscalização ligadas ao mar, e em matérias e áreas legalmente atribuídas ao SAM e à Autoridade Marítima Nacional, composta por militares da Armada e agentes militarizados.

Depois, o Estatuto da Polícia Marítima também reforça essa definição através do art. 2º, aí visando até as suas competências na preservação e na fiscalização das atividades marítimas e a segurança e direitos dos cidadãos. Depois, o n.º 2 refere em particular a Polícia Marítima como tendo uma natureza de autoridade de investigação criminal.

Portanto, estas são as duas vocações essenciais: uma vocação no âmbito da sua atuação espacial marítima; e uma vocação funcional dos seus poderes como polícia, que é isso que ela é.

5. Agora pergunta-se: o que é que isto tem a ver com a Constituição? Em que medida nós podemos invocar a Constituição, ou qual é o interesse da Constituição, para percebermos melhor, e fazermos uma análise crítica, daquilo que está estabelecido em relação ao estatuto e ao regime da Polícia Marítima?

Claro que não vamos pedir à Constituição que fale na Polícia Marítima. A Constituição não fala da Polícia Marítima, nem tinha de falar. Como não fala da GNR, da PSP, ou da Polícia Judiciária, ou até nem sequer fala de nomes ou de serviços de informações... Não tinha que falar, não é essa a sua missão.

O que se deve encontrar na Constituição é um quadro de princípios, de regras, de distribuição de poderes, essencial também nesta área da Polícia Marítima, tudo isso fazendo parte do quadro jurídico geral da Segurança, a que nós chamamos a “Constituição da Segurança”. Ou da Segurança Nacional como um conceito integrador, que vai muito para além de um conceito de defesa militar da República, ou de um conceito de segurança interna, ou de um conceito de segurança de proteção civil, ou de um conceito de segurança do Estado...

Temos de perguntar à Constituição qual é o fundamento para algumas opções que a própria Polícia Marítima pode ter com a sua colocação no contexto mais vasto do Sistema de Autoridade Marítima.

6. Ainda que essa busca na Constituição seja em grande parte deficitária e até conflagradora: em matéria de questões de Segurança, não há Constituição mais assimétrica!

Porque nós temos muitas normas que podem até, hoje, ser excessivas, sobre a Defesa Nacional – e em particular o entendimento da Defesa Nacional como defesa militar da República

Mas depois sobre Proteção Civil, não temos uma única palavra quanto à autonomia de um Sistema de Proteção Civil; apenas uma referência a dizer que as Forças Armadas podem ser incumbidas de missões de proteção civil. Sobre a Proteção Civil em si, que é hoje uma área muito importante, não há uma única palavra, digamos, direta e frontal.

E ainda há umas palavras poucas, embora minimamente razoáveis, sobre o que é que a função policial. Não, claro, na parte o que diz respeito à Defesa Nacional, mas na parte da Administração Pública, que é o art. 272º da Constituição, que regula a “polícia”, não no sentido subjetivo das instituições policiais, antes daquilo que é a atividade da polícia, quais os seus requisitos e quais as medidas de polícia que podem ser aplicadas.

Essa resposta é assimétrica – e, por isso, deficitária – porque temos muitas normas sobre as Forças Armadas, temos pouquíssimas normas sobre a polícia, e temos quase nenhuma sobre os outros aspetos da segurança nacional.

7. Quais são as questões que eu queria aqui referir: cinco tópicos que não são necessariamente questões constitucionais, mas são questões em que a Constituição também tem a sua missão a cumprir.

*A primeira questão relaciona-se com algo que me impressionou no Decreto-Lei nº 43/2002, que é o decreto-lei que estabelece o Sistema de Autoridade Marítima: a heterogeneidade das missões e das atribuições desse sistema.*

Se verificarem, no art. 6º do Decreto-Lei nº 43/2002, encontramos um pouco de tudo: questões que têm que ver com a segurança, questões de natureza militar, questões de preservação do património, questões de proteção de recursos biológicos, evidentemente, marinhos, questões de Direito Comercial,

questões de registo de navios, questões de segurança de navios, questões de contratos comerciais, questões de criminalidade, questões de defesa da saúde pública, questões de proteção civil de salvamento da vida no mar. Encontramos um pouco de tudo.

Ora, do ponto de vista de uma leitura constitucional, percebe-se que, no fundo, isto tem a ver com todas as áreas da segurança, além, claro, de extravasar em muito a área da segurança *stricto sensu*, porque há coisas que não têm a ver com a segurança – a segurança económica, ou a segurança alimentar, ou a segurança de saúde, ou a segurança comercial.

Dentro da própria área da segurança nacional, a vastidão é total, nós encontramos um pouco de tudo. Desde questões ligadas à investigação criminal, combate a crimes, questões ligadas a matérias puramente militares, ou de proteção civil, ou outras áreas.

Realmente, impressiona que num sistema – que o pretenda ser de verdade – se possa encontrar esta heterogeneidade de atribuições e de missões, mas de qualquer forma ele aí está e compreendo que esta diversidade se justifique com base num ponto unificador.

Qual é o ponto unificador? É o espaço marítimo.

Mas o mar não é um espaço onde não acontece nada. E, de facto, por ser mar, pode determinar a adaptação de certas estruturas que, se fossem em terra ou no ar, teriam outro enquadramento; só que no mar têm uma justificação própria, têm um modo próprio de serem realizadas.

*8. A segunda questão é a heterogeneidade das estruturas do sistema, ao qual pertence a Polícia Marítima.*

Na pluralidade de instituições, como se encontram aqui no art. 7º do Decreto-Lei nº 43/2002, todas elas têm competência no Sistema de Autoridade Marítima.

Eu devo aqui dizer que isto não é bem uma pluralidade. Isto é uma “caldeirada de peixe” onde se encontra de tudo: Polícia Judiciária, PSP, GNR, Inspeção-geral das Pescas, Instituto da Água, Direção-Geral de Saúde, Polícia Marítima, Autoridade Marítima Nacional. Ou seja, toda a gente intervém. Todos têm alguma coisa a ver com o SAM.

Tenho as maiores reservas de como é que isto, na prática, funciona bem porque o que estou aqui a ver é, evidentemente, um conflito positivo de competências entre as diferentes entidades.

Aliás, isso já se pode observar, por exemplo, nas matérias do sistema policial, a GNR: que eu saiba, tem uma unidade de controlo costeiro, tem intervenção no domínio no mar. A PJ também tem. A Polícia Marítima igualmente. O que isto dá, ou, o que isto vai dando – os senhores profissionais sabem isso melhor que eu... – é, certamente, um conflito permanente de competências, que têm de ser em cada momento bem delineadas para evitar que se corra o risco de as coisas não resultarem.

Sabemos que, muitas vezes, na cooperação, surge um conflito. Aquilo que é uma cooperação entre instituições, sobretudo na defesa policial, amiúde resulta numa prática de natureza conflitual em que, cada uma, quer afirmar a sua originalidade, ou a sua primazia, ou a descoberta de algum crime, e isso por vezes levanta algumas questões.

Uma outra ideia é a de que esta pluralidade de entidades policiais que intervêm no sistema no espaço marítimo, na prática, pode ter uma eficácia reduzida por determinar conflitos acentuados entre as diversas entidades que estão aí incluídas.

9. *A terceira questão a analisar diz respeito à hibridez da Polícia Marítima no contexto do SAM.* É evidente que temos um pressuposto muito importante, que está na Constituição, que é o pressuposto de que a função militar não é igual à função policial.

A nossa Constituição separa as duas: a função militar está nuns artigos, a função policial está noutros artigos.

A função militar corresponde ao conjunto de estruturas que podem ser de natureza militar, e portanto, com equipamentos e poderes de natureza militar para defender o país de ameaças externas. O tal inimigo externo.

Mas a função policial não é isso. A função policial está noutro artigo, o artigo 272º da Constituição, que tem que ver com um conjunto de medidas que não são medidas militares, mas são medidas policiais. Precisamente as medidas policiais ou medidas de polícia – ou até medidas especiais de polícia – que visam proteger o cidadão contra outros cidadãos. Não contra os inimigos, porque os polícias, na atividade policial, não lidam com os inimigos. Lidam com cidadãos. Claro que temos alguns cidadãos que se querem transformar em inimigos, mesmo dando algum crédito à construção do Direito Penal do Inimigo”.

Na verdade, a atividade policial tem uma natureza diferente. Ao olharmos para a Polícia Marítima e para a sua estruturação em vários aspetos, percebemos que há uma hibridez, que há uma mistura entre a natureza militar e a natureza policial, embora a sua função seja uma função claramente policial em dois aspetos: por um lado, *a Polícia Marítima é uma polícia dita especializada nas infrações e na ordem pública, digamos, no mar. É uma polícia administrativa especial.*

Por outro lado, *é uma polícia de investigação criminal, já não aqui como polícia administrativa, mas como uma polícia que está associada à investigação da prática de crimes* e, portanto, podendo colaborar com uma autoridade de natureza de investigação criminal. Isto fazendo um paralelo dos dois tipos de conceito

daquela polícia, como polícia administrativa ou como polícia de investigação judiciária, nesse sentido amplo, não no sentido nominal da própria palavra.

Ao olhar para a realidade legislativa, verifico várias coisas, noto várias inerências, portanto, entidades militares que também exercem funções policiais... Eu não estou a dizer que haja propriamente uma confusão, mas a verdade é que, dentro do mesmo sistema, dentro da mesma instituição, há estatutos diferentes de pessoas que tomam decisões que se refletem sobre pessoas que têm estatutos diferentes. E, portanto, ter militares a tomar decisões em matérias como militares, e não como polícias; militares a tomar decisões em matérias que são da função policial...

Pode um militar a exercer funções policiais? Claro que pode! Então, a GNR não faz isso? Qual é o problema? Isso não é inconstitucional. O que é inconstitucional é serem militares submetidos à hierarquia militar e ao regime militar a exercer funções que tocam com tarefas de natureza policial. Isso é que é inconstitucional. É misturar a função militar com a função policial. Não é o facto de a pessoa, por ser militar, não poder exercer uma função policial. Pode exercer, mas não está lá nessa condição. Não está inserida numa estrutura, numa doutrina, num regime que é de natureza militar, é de natureza policial. Porque as doutrinas são diferentes; os objetivos são diferentes; os poderes são diferentes. E há várias questões que se têm colocado.

O senhor Almirante falou na tutela governamental. É verdade que hoje há uma tendência para considerarmos adequado concentrarmos as tutelas das polícias no Ministério da Administração Interna – embora isso infelizmente não seja sempre verdade porque há autoridades policiais que estão noutros ministérios, como o caso da ASAE no Ministério da Economia, ou a PJ no Ministério da Justiça, ainda que aqui tal seja compreensível porque a PJ, sendo uma polícia administrativa especial, é sobretudo uma polícia de investigação criminal, devendo estar associada aos processos dos criminais que, em princípio, estão melhor no Ministério da Justiça do que no Ministério da

Administração Interna. É certo que há pessoas que defendem a concentração de todas as tutelas, de todas as polícias, naquele Ministério. Tenho as minhas dúvidas sobre isso. Mas tenho dúvidas sobre essa total concentração.

O problema de fundo é haver essa separação entre as várias estruturas, tomando a referência o *distinguo* primordial entre a dimensão militar e a dimensão policial.

A dimensão militar tem competências que estão mais ou menos definidas. E o que está dentro de um sistema são autoridades militares. Se formos ler o próprio mencionado decreto-lei, tem capitães de porto, etc, havendo lá muitas competências que não são só competências militares. Muitas delas são competências policiais, mas não têm esse nome. E, portanto, como exercem essas funções como militares, interiorizam nessas mesmas competências, que nessa parte que poderiam estar cometidas a uma autoridade de natureza policial.

Conclusão: acho que devemos olhar para o sistema com preocupação e separar o que é da função militar daquilo que é da função policial. Claro que podem contrapor: mas nós hoje, em crise, não podemos fazer uma economia de esforços e não podemos ocupar os militares com outras coisas para sermos todos mais úteis ao país?

Com certeza. Até podemos fundir todas as forças polícias numa só, se é assim que fica mais barato. Mas isso é um raciocínio simplificador, é um raciocínio de café, porque há princípios, há objetivos, há tradições e há direitos das pessoas. E, portanto, só nos Estados autoritários é que as Forças Armadas fazem policiamento. E nas questões de segurança interna, a única coisa que as Forças Armadas podem fazer intervir é em situações de estado de exceção, o que está previsto na Constituição. Quando a própria Constituição o refere, como disse há pouco a proteção civil, ou outro tipo de coisas...

Agora fala-se muito – é notícia do dia de ontem – de os militares fazerem segurança nas escolas. Tenho as maiores reticências de que isso seja possível. Isso não é uma função militar. Fazer segurança policial nas escolas por militares? Não me parece que eles tenham formação para isso. Os militares lidam com os inimigos. Vamos ver a relação do cidadão com o militar. Não é com um cidadão adulto, mas é, ainda por cima, com as crianças e jovens. Vão ser as crianças e os jovens que os militares vão ter de ajudar. Vão fazer o policiamento nas escolas. Eu acho essa ideia estapafúrdia!

*10. Quarta questão, que é a mais complexa, é atinente à condição dos agentes da Polícia Marítima como agentes militarizados.*

É uma expressão curiosa, aliás: a Constituição fala disto no art. 270º, que é um artigo muito importante por estabelecer a restrição aos direitos dos militares, militarizados e os membros das forças de segurança. São categorias de funcionários que podem ser objeto de especiais restrições aos seus direitos fundamentais, ainda que segundo a tal regra de a lei que o fizer ter de ser aprovada por dois terços dos Deputados.

Este artigo foi objeto de uma grande polémica em 2001, altura em que se decidiu o problema do sindicalismo da polícia. Lembram-se disso tudo, a PSP tornou-se uma polícia civil, passou a admitir-se sindicatos nas forças e serviços de segurança, mas sindicatos sem a possibilidade de declararem greve. Mas não há sindicatos, apenas associações socioprofissionais, nas forças militares e militarizadas. E, portanto, aqui a dificuldade é a de saber se os agentes da Polícia Marítima – que são, neste caso agentes militarizados – são civis de raiz, julgo eu, têm um estatuto de agente militarizado.

Simplemente, isto para eles é muito penalizador porque não são agentes civis nas forças de segurança, são agentes militarizados. Porquê? Porque no art. 270.º da Constituição não podem ter sindicatos. Podem ter apenas associações

socioprofissionais. Claro que os outros têm sindicatos, mas não têm direito à greve. Ter sindicatos para ter direito à greve, não sei se isso será uma coisa muito útil, mas pelo menos, já é alguma coisa.

Mas a condição de militarizado implica naturalmente alguma restrição, na parte de não ter associação sindical, é realmente igual a ser militar.

Ora, aqui a questão que se coloca é saber-se exatamente em que consiste esse estatuto de militarizado: se nós formos ver, eu já tive a ver, já tive esse trabalho, o regulamento disciplinar da Polícia Marítima é, em grande medida, semelhante ao da PSP. Portanto, uma força e serviço de segurança civil, e não militar.

Já dizia o Sr. Almirante, são militarizados porquê? Porque a chefia é militar, ou porque estão integrados numa estrutura que é semimilitar, ou quase militar?

É realmente uma questão que não é definida. Na prática, a construção tem esse conceito, mas esse conceito tem que ser sobretudo trabalhado com base naquilo que é a realidade do estatuto da Polícia Marítima.

E chegamos a uma conclusão: que o agente militarizado não pode ser nem militar, nem civil. Tem de ser um *tertium genus*. Na prática, por aquilo que eu percebo, tem uma matriz civil. Então, é preciso que neste ponto haja uma clarificação legislativa sobre aquilo que é verdadeiramente a condição de agente militarizado.

*11. Quinta e última questão catalisa maior preocupação de todos, e talvez pouco referida, que é a de saber se a Polícia Marítima é uma força policial, uma força e serviço de segurança no âmbito da segurança interna.*

Aliás, a Lei de Segurança Interna faz referência ao Sistema de Autoridade Marítima. Logo, a Polícia Marítima está no âmbito desse sistema como força de

segurança. Há exigências constitucionais muito importantes e uma delas é a de que, no regime das forças de segurança, sendo a Polícia Marítima uma força de segurança interna, a respetiva regulação só possa ser assumida pela Assembleia da República no âmbito da sua reserva de lei.

Daí que não possa haver despachos, nem circulares militares, ou atos de qualquer outra natureza, que definam atribuições, competências, missões, objetivos ou propósitos de uma força de segurança: isso só pode estar definido com base princípio da reserva de lei. Disposição muito importante da Constituição é o seu art. 164.º, alínea u), que faz incluir essa matéria na reserva exclusiva e total de lei da Assembleia da República.

Quer isto dizer que tem de ser a lei parlamentar a explicar, preto no branco, o que é que faz a Polícia Marítima, quais as suas atribuições, competências, poderes, limites, etc. Jamais isso competirá aos confins do Ministério da Defesa Nacional, ou às estruturas que por lá existam, porque isso tem de aparecer à luz do dia com uma legitimidade parlamentar dada pelo órgão de soberania chamado Assembleia da República.

Até porque o próprio art. 272.º da Constituição, que tange à polícia, menciona que as medidas de polícia têm que estar previstas na lei. Resulta claro que não é em despachos administrativos, mas é na lei. E porquê? Porque são medidas de restrição de liberdade individual. Não são umas medidas quaisquer. São medidas muito importantes de restrição da autonomia da pessoa, pelo que se exige que, para que essas medidas sejam válidas do ponto de vista constitucional, uma credencial legislativa, expressão relevante da vontade popular por intermédio do principal órgão de soberania, que é sempre o Parlamento.

**12.** Vou terminar, senhor moderador, agradecendo a sua generosidade nos minutos que me concedeu.

Como vêm, há aqui uma série de dúvidas que eu deixo, e louvo esta oportunidade para ter estudado este assunto, o que é bom, e que vou continuar a estudar, para continuar a aprender.

Bom trabalho e parabéns à organização deste encontro científico.