



ASSOCIAÇÃO SÓCIO-PROFISSIONAL
POLÍCIA MARÍTIMA

1ª CONFERÊNCIA

“O SISTEMA DE AUTORIDADE MARÍTIMA”

Perspetiva da Segurança e dos Direitos dos Cidadãos

**14 de Novembro de 2013,
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**

Intervenções e debate

“Nobody made a greater mistake than he who did nothing because he could only do a little”.

Edmund Burke,

(Ninguém comete erro maior do que não fazer nada porque só pode fazer um pouco)

“O SISTEMA DE AUTORIDADE MARÍTIMA”

Perspetiva da Segurança e dos Direitos dos Cidadãos

Prólogo

Tendo presente o complexo de competências que o designado Sistema de Autoridade Marítima pretende desenvolver nas áreas sob a jurisdição marítima nacional, e atenta a multiplicidade de instituições que operam no sistema, cujas competências se têm demonstrado até, por vezes, conflituantes, sobretudo no domínio do exercício do poder de autoridade de polícia, surgiu a ideia de realizar um ciclo de conferências com conteúdos temáticos bem definidos, tendo em vista a promoção da discussão, o debate de ideias e aprofundamento da reflexão sobre a complexa estrutura e organização do SAM.

A discussão da temática do SAM demonstra-se hoje da maior importância, atenta a parafernália legislativa confusa, torpe e inconsistente que o legislador teima em manter, alimentando distorções do espírito dos diplomas e favorecendo divergências interpretativas obscurecidas por manipulações semânticas, totalmente artificiais e evitadas pela anti juridicidade de alguns conceitos.

Tendo igualmente presente a confusão institucional frequentemente promovida por declarações sobranceiras de quadros intermédios da administração pública, ou por campanhas publicitárias e outras formas de desinformação patrocinadas por instituições do Estado - mais propriamente do ramo naval das Forças Armadas - sugestivas da subordinação institucional da Polícia Marítima à Marinha, a ASPPM entendeu levar a efeito o ciclo de conferências em curso na convicção que, pela reflexão pública se poderão aclarar verdadeiramente os conceitos relativos às competências das entidades que operam no SAM.

De igual modo se têm visto afirmar pacificamente e com alguma cobertura política a dependência funcional da Polícia Marítima relativamente a uma instituição sua par no

SAM, a Autoridade Marítima Nacional - sem que a força policial especializada nas áreas do SAM tenha alguma vez sido formalmente despida da sua personalidade e identidade institucional por força da integração numa outra instituição – ameaçando a identidade institucional dos profissionais da Polícia Marítima, sem que àqueles tenha sido auscultada opinião ou oferecida opção.

A 1ª conferência da Associação Sócio Profissional da Polícia Marítima foi assim subordinada ao tema, “O Sistema de Autoridade Marítima” na perspetiva da segurança e dos direitos dos cidadãos, abarcando somente o sentido mais estrito do tema, que carece ser afluído com especial acuidade face ao momento económico-financeiro que o país atravessa, que aprecia opções de racionalidade económica em evidência nas discussões dos órgãos políticos nacionais, e que ameaçam romper a elementar separação constitucional entre as componentes da Segurança Interna e da Defesa Nacional para legitimação da utilização dos recursos humanos e materiais das Forças Armadas no exercício de competências de segurança interna.

Não pretende a ASPPM, de forma alguma politizar a temática, mas tão só apoiar uma reflexão isenta de influências ou jogos políticos de interesses, no exercício de um estatuto de neutralidade por forma a contraditar o *lobby* do domínio do poder de autoridade do Estado no mar.

Miguel Soares

Presidente da Direção Nacional da ASPPM

Abertura, pelo Presidente da Direção Nacional da ASPPM, Miguel Soares

Digníssimos oradores, ilustres convidados, estimados associados da ASPPM, minhas senhoras e meus senhores.

Começo por cumprimentar e agradecer a presença de V. Exas nesta 1ª conferência da Associação Sócio Profissional da Polícia Marítima, subordinada a um tema tão atual como complexo, o designado Sistema de Autoridade Marítima.

Quero dirigir um especial agradecimento ao Exmo. Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Professor-doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto, pelo apoio manifestado à ASPPM acolhendo a presente conferência no emblemático espaço universitário onde nos encontramos.

Agradeço igualmente a participação dos distintos convidados, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça António Bernardo Colaço, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça Mário Mendes, Professor-doutor Fernando Loureiro Bastos,



Professor-doutor Rui Pereira, ao Dr. Marcos Perestrello, ao Capitão-de-mar-e-guerra Jorge Silva Paulo e ao Dirigente Sindical Paulo Rodrigues, pela graciosidade manifestada na partilha de algumas palavras do seu douto conhecimento, perante tão ilustre auditório.

O Sistema de Autoridade Marítima, na perspetiva que será abordada, a da segurança em sentido estrito, é um tema que carece ser afluído com especial acuidade, num momento em que o país se volta para o Mar como aposta para vencer a crise económico-financeira.

Poderemos definir um sistema como um conjunto de elementos interligados de forma organizada com vista a concretizar uma finalidade pré-determinada, que é aquela que define o seu objeto.

Assim, o Sistema de Autoridade Marítima, enquanto sistema pluridepartamental, é formado pelas entidades administrativas, fiscalizadoras e policiais que exercem poderes de autoridade marítima, na finalidade objetiva de garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob jurisdição nacional.

Resulta da criação do SAM uma inovação conceptual no que concerne à designação “autoridade marítima” em sentido próprio, que abandonando o carácter institucional, passa a definir-se como o poder público a exercer nos espaços marítimos sob a soberania e jurisdição nacional.

Esta conceção inovadora do SAM surge da ideia de desconcentração do poder de autoridade marítima através da integração numa linha horizontal, de todas as autoridades administrativas, fiscalizadoras e policiais com responsabilidade na proteção ambiental, na gestão sustentável dos recursos vivos, no controlo do tráfego marítimo e na salvaguarda dos direitos dos cidadãos nas áreas marítimas, com um nível de coordenação ministerial e ainda interministerial.

É na efetiva fiscalização, controlo e policiamento das atividades marítimas que se concretiza a finalidade objetiva de garantir o cumprimento da Lei nos espaços marítimos, missão essa, que se encontra acometida a entidades diferenciadas, mas com atribuições muito próximas no mesmo espaço territorial.

Que papel desenvolve cada entidade no SAM? Haverá redundância ou complementaridade?

Há que compreender o poder de autoridade marítima sem preconcepções de exclusividade e em harmonia com o interesse nacional, de modo a garantir a efetividade dos direitos dos cidadãos.

É nesse objetivo último do Sistema de Autoridade Marítima que nos propomos refletir.

A ASPPM deseja que desta conferência possam emergir reflexões conjuntas, superando a paradoxal afirmação individualista de ambivalências institucionais.

Obrigado pelo Vossa atenção.

Alocução do Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Professor Eduardo Vera-Cruz Pinto

Eu saúdo a Autoridade Marítima (entenda-se ASPPM) na pessoa do Sr. Presidente.

Queria cumprimentá-los a todos, dizendo que é muito importante que a Faculdade de Direito receba a vossa primeira Conferência, e eu já explicarei porquê.

Eu sou conhecido pelas minhas “gafes” protocolares, de forma que, não vou fazer saudações muito protocolizadas, mas não vou deixar de saudar a presença dos Senhores Conselheiros, de saudar a presença das Autoridades Policiais, dos Professores e do Dr. Marcos Perestrello.

A Autoridade Marítima tem uma função que, eu creio que, deve ser desenvolvida, aprofundada e sobretudo discutida, naquilo que são as suas fronteiras com a atuação de outras Autoridades Policiais.

As palavras costumam ser protocolares, mas é importante salientar que a



Universidade não é apenas um sítio onde se dão aulas. A Universidade é uma instituição aberta à comunidade e cada vez mais é necessário colocar os professores de Direito que estão na biblioteca, que pensam os problemas de Direito, ensinam ou refletem os conhecimentos das aulas, é preciso coloca-los em contacto com o mundo exterior Não é que o professor de direito seja um homem de dedicação exclusiva, está entre muros numa atividade de torre de marfim, meramente lúdica, fazendo do conhecimento, uma atividade quase patética, que passeia nos corredores com os colegas.

Não é assim. A Universidade já não é assim.

Mas a Universidade também não pode ser um conjunto de pessoas que tem profissões, advogados, os conselhos de magistratura, do Ministério Público, depois voltam para casa sem ouvir e saber o destino daquilo que refletem, se o legislador é sensível aquilo que aqui se ensina, se as Leis têm alguma efetividade.

Precisávamos muito de ter um observatório, ou, no fundo, perceber como é que a legislação é aplicada, se é aplicada, quem são os agentes que a aplicam, que motivações têm para fazer uma boa aplicação.

Mas mais do que motivações, conhecimentos, como é que estão a ser formados aqueles que estão a aplicar as normas? E aqui estão vocês, Autoridade Marítima, SEF, PSP, GNR, que são um conjunto de pessoas que estão ao serviço do povo, isto é, do público, e que não podem deixar de ser consideradas no âmbito das autoridades públicas que têm prerrogativas de Estado que têm sido muito mal explicadas e por isso muito mal compreendidas.

Nós temos por vezes um relacionamento, eu diria, menos adequado com as fardas. Talvez porque não consigamos fazer a pedagogia do uso da farda. A farda é um sinal do serviço público e não pode ser outra coisa. Se é assim, o público tem que prestigiar aqueles que se fardam e quem se farda tem que saber que ao fardar-se não pode comportar como qualquer outro que não se farda.

Isto é a pedagogia que a Faculdade tem procurado fazer e que não sei com que resultados. O que fazemos aqui e que depois não sabemos o que se passa lá prá frente.

Sobre o mar, no fundo é o mar que nos congrega hoje. O mar e o que está perto do mar.

Eu ontem, ou anteontem, estive com o professor Fernando Bastos a fazer uma conferência, com o professor Fernando Correia Batista e outros professores e comandantes da Marinha, sobre o estatuto jurídico das ilhas selvagens. Claro que convidamos o representante de Espanha mas ele não pôde.

Hoje estamos a falar sobre a Autoridade Marítima.

Os Portugueses sabem que uma das grandes zonas de insegurança no verão é a praia. A praia é um risco. Está a tornar-se um risco. Já era, e agora parece que aumentou o número de pessoas que se desloca para as praias, para os lugares de lazer, as atividades lúdicas com mota de água, mergulhadores, tudo isto coloca grandes problemas que cabe à Autoridade Marítima, desculpe lá, reparem a ligeireza que eu digo isto, cabe à Autoridade Marítima tentar de alguma forma resolver.

Permitam-me que conte uma história.

Eu estava, há dois anos, numa barragem a fazer peixinhos. Não sei se sabem o que isso é? É atirar uma pedra para a água e esperar que ela bata várias vezes na superfície até afundar-se. Estava com os meus filhos, e atirei uma pedra. A pedra fez o primeiro peixinho e a sair para o segundo, sai um mergulhador da água e eu acertei-lhe na cabeça. E pimba, logo deitou sangue da cabeça, evidentemente. E veio a nadar até à praia e disse: “o Senhor é doido, está a atirar pedras para a água?”

Eu, de facto, quando ele me disse aquilo, não tinha discernido, atirar pedras para a água é capaz de não ser um divertimento muito pedagógico para as crianças. Mas depois pensei: lembro-me que os mergulhadores tinham de ter uma boia para sinalizar onde estão, e quando estão, e pensei logo como jurista e se ele pede uma indemnização por causa da cabeça eu já tenho uma defesa. Fiquei a pensar assim, mas, esperamos imenso porque ele queria dar nota do incidente. Mas 3 horas depois ele conformou-se estancada a hemorragia, conformou-se, e não apareceu autoridade nenhuma na barragem onde ele estava, para tomar conta da ocorrência. Fiquei muito satisfeito com isso, no entanto creio que não é essa a regra, não deve ser essa a regra!

Peço desculpa contei o episódio apenas para vos dizer que uma Autoridade eficaz, rápida que chegue, esteja presente, que tenha meios, que possa fazer dos lugares de lazer, da proteção ambiental, daquilo que o Sr. Presidente referiu no seu discurso, todas estas possibilidades devem ser aqui faladas, discutidas e esperemos que os

poderes políticos, poderes instituídos se mantenham de ouvidos bem abertos às Universidades, porque como digo sempre, há um ditado popular que hoje quase esquecemos. Pergunta quem pode, responde quem sabe, e se quem sabe responder pode ser a Universidade, e as pessoas que cá vêm, então é preciso que quem pode comece a perguntar mais porque não estão a chegar muitas perguntas cá e não sei se as nossas respostas chegarão lá.

1º Painel

"Sistema de Autoridade Marítima - Um Sistema Pluriministerial para diferentes atribuições"

Oradores:

CMG ECN (Res) Jorge Silva Paulo, Oficial de Marinha na reserva, estudioso das matérias relacionadas com a segurança

Professor Fernando Loureiro Bastos, docente da FDUL, doutorado em Direito Internacional do Mar

Deputado do Partido Socialista, Dr. Marcos Perestrello, Licenciado em Direito, ex-Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar

Moderador:

Miguel Soares, Presidente da DN da ASPPM, Agente de 1ª classe da Polícia Marítima, Licenciado em Direito e mestrando em ciências jurídico-políticas.



Alocução do CMG Jorge Silva Paulo

Eu queria começar por felicitar a Associação Sócio-Profissional da Polícia Marítima por aquilo que considero ser uma iniciativa inovadora e muito relevante, e quero fazê-lo à pessoa do senhor presidente Miguel Soares.

Queria felicitar também pelo conjunto de conferencistas que consegue reunir, que tem um peso significativo, à exceção de um que é um mero amador e que promete ser muito breve na apresentação que vai fazer

Eu vou apresentar uma apresentação sobre a criação da AMN, matéria de um estudo académico recente e na perspetiva de política pública.

Eu vou fazer nesta apresentação uma análise da criação da AMN, enquanto política pública, seguindo o modelo das 5 fases.

Isto é apenas uma referência que consta da literatura.

A terminologia que vou usar é a terminologia deste modelo mas é relativamente intuitiva e portanto penso que não precisarei de desenvolver muito as conclusões.

A agenda da apresentação vai refletir justamente este modelo. Os 5 primeiros pontos da apresentação têm justamente paralelo com o modelo das 5 fases: a caracterização do problema em causa; o agendamento da solução; a formulação da solução para este problema; a concretização; a avaliação; e depois 2 pontos já muito mais pessoais que são uma análise crítica desta política pública e as notas finais.

O problema:

Há duas vertentes na identificação do problema, são uma estrutural que é o Estado de Direito Democrático e uma circunstancial que é a primeira revisão constitucional de 1982.

Dentro do Estado Direito democrático importa salientar 4 aspetos relevantes deste contexto:

- A "*rule of law*", há falta de melhor tradução, a ideia de que nos governamos pela lei, lei geral e abstrata, por oposição à arbitrariedade pelo poder;
- O princípio da legalidade, a lei é o fundamento e o limite da atividade administrativa;
- A supremacia civil, isto é, os detentores das armas estão subordinados ao poder político;
- E um aspeto poucas vezes relevado: as fronteiras entre segurança interna e de defesa e o problema da prova.

Em suma, tentando resumir numa frase simples: Num Estado de Direito Democrático, "as capacidades não dão autoridade".

Um aspeto circunstancial foi a primeira revisão constitucional de 1982, e da qual resultou a separação entre umas fronteiras específicas entre segurança interna e defesa, depois materializadas na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, no mesmo ano, e quero sublinhar aqui o consenso, palavra que agora se usa muito, ou se quiserem, o acordo, entre o PSD, CDS e o PS, na aprovação, quer na Revisão Constitucional, quer na Lei de Defesa.

E no entanto, o Governo do bloco central de 1983-1985 decidiu 3 coisas que contrariam aquilo que tinha sido decidido em 1982:

1º- Manter o pessoal da Polícia Marítima na Armada e gerido por esta, através do D.L. 191/84;

2º- Criar o Sistema de Autoridade Marítima, mas sob a direção do Chefe de Estado-Maior da Armada, através do DL 300/84;

E Integrar o CEMA no Conselho Superior de Segurança Interna, através da Resolução de Conselhos de Ministros 12/1988.

O problema que estava em causa era a Polícia Marítima estar integrada na Marinha. E pela revisão constitucional da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas de 1982, a Polícia Marítima, de facto devia estar integrada no Sistema de Segurança

Interna e não poderia depender das Forças Armadas, ou de qualquer órgão das Forças Armadas. Que era o que sucedia porque a Polícia Marítima estava integrada na Armada.

O agendamento da solução deste problema vem primeiro do XII Governo de 1991. O programa do governo estabelece que o Sistema de Autoridade Marítima devia ficar na dependência do Ministro da Defesa Nacional, e portanto, sair do âmbito da Marinha.

E isso é concretizado em 3 diplomas:

- Decreto-Lei 451/91, que é a Lei Orgânica do XII Governo, estabelece explicitamente que o Sistema de Autoridade Marítima passaria para a dependência direta do Ministro da Defesa;
- O Decreto-Lei 47/93, a Lei Orgânica do MDN que reforça ou confirma esse modelo;
- E o Decreto-Lei 49/93, a Lei Orgânica da Marinha na qual vem a questão que está estabelecido que o Ministério da Defesa delega a tutela do SAM no Chefe de Estado-Maior da Armada até que o SAM esteja regulamentado.

O problema não foi logo resolvido, foi formulada a solução durante este Governo, que foi o III Governo de Cavaco Silva, e do XIII Governo do PS de 1995, volta a surgir no programa de Governo o agendamento da solução. Isto é, resolver ou reformular o Sistema de Autoridade Marítima.

Com uma particularidade: enquanto que o programa do XII Governo estava explícito que a solução deveria passava por sair a Polícia Marítima e a Autoridade Marítima da órbita da Marinha, no programa do XIII Governo e, de novo, no XIV, constata-se que esta ideia é mantida, mas dentro da componente militar da Defesa Nacional. Depois não indica qualquer tipo de objetivo, o processo estava em curso em 1995 mas não há indicação de objetivos do governo.

Duas Resoluções de Conselhos de Ministros, a 185/96 e 84/98 criam a primeira e mantêm a segunda, um grupo de trabalho para proceder a essa formulação, mas não há indicação de objetivos.

A formulação:

As 3 grandes opções consideradas entre 1996 e 2001 foram:

- O Modelo “*Harbour Master*”, que se traduziria na fusão da Autoridade Marítima e da Administração Marítima;
- Um modelo que seria a criação de uma Guarda Costeira de raiz;
- E um terceiro modelo que seria uma Autoridade Marítima mas a operar com recurso do Estado administrados pela Marinha.

O processo de formulação decorreu por uma negociação entre o Ministério que até à data que tutelava os transportes e os portos, e o Ministério da Defesa Nacional, este representado pela direção Geral de Marinha e pela Marinha/Estado-maior da Armada.

Infelizmente as minhas tentativas de investigação nesta negociação foram relativamente infrutíferas, não há documentos públicos e pouco se sabe. Há algumas pessoas que participaram mas, evidentemente, isso é muito limitado para fazer uma investigação.

A concretização:

Há aqui 4 passos importantes, no meu entendimento, para fazer a análise da concretização e são, em primeiro lugar em 1995 um passo decisivo ainda no governo do XII Governo Cavaco Silva a institucionalização da Polícia Marítima através do Decreto-Lei 248/95.

Por consequência, de acordo com a Constituição, a Polícia Marítima deixou de estar integrada nas Forças Armadas, e na Marinha, e foi inserida na Segurança Interna.

Relevantes neste contexto são ainda a criação de 2 sistemas: o Sistema Nacional de Busca e Salvamento Marítimo, que deixou a Marinha e passou a estar na dependência do Ministro da Defesa Nacional; e o Sistema Nacional de Busca e Salvamento Aéreo que deixou a Força Aérea e passou a estar na dependência do Ministro da Defesa Nacional.

Estas duas referências são relevantes porque há algum paralelismo, embora não perfeito, mas há algum paralelismo, porque se tratam de dois serviços de natureza civil operados pelas Forças Armadas, até aquela data, e que de acordo com a interpretação da Constituição, deveriam deixar logo as Forças Armadas e passar para outro domínio, neste caso ficando na dependência do Ministro da Defesa.

Um aspeto fundamental em relação à criação da Autoridade Marítima, o ponto fundamental da concretização dá-se em 2002, com os quatro Decretos-leis que entram em vigor poucos dias antes das eleições de 2002 e que, enfim, têm uma caracterização de um novo modelo, que eu não vou particularizar agora, mas que depois poderemos desenvolver se for entendido no debate.

Além destes quatro Decretos-leis, é relevante referir a Portaria 385/2002 e o Despacho MDN 8619/2002, porque traduzem em concreto uma das disposições do Decreto-Lei 44, que é o orçamento próprio da Autoridade Marítima Nacional. Não fazia sentido a Autoridade Marítima Nacional não ter a sua capacidade de gestão, e traduzida pela obtenção de receitas próprias, e depois na distribuição dessas receitas.

E por fim, relativamente à coordenação, porque é uma área de sobreposições nos espaços marítimos, designadamente na zona contígua, há uma zona de sobreposição de competências entre a GNR e a Polícia Marítima, e o Decreto-Regulamentar 86/2007 visava, se não resolver, pelo menos facilitar a coordenação entre estas duas forças.

Aspetos que quero destacar das medidas de 2002 são:

A criação da AMN como entidade e como estrutura. Ou seja, ao mesmo tempo designa dois entes diferentes;

A criação da Direção geral de Autoridade Marítima, não é uma mera substituição da Direção Geral de Marinha. A Direção Geral de autoridade Marítima é, verdadeiramente, de acordo com a natureza da organização Administrativa do Estado Português, é uma verdadeira Direção-geral;

A criação do regime das receitas próprias, uma atualização muito significativa das competências do Capitão do Porto que viam, por assim, estabelecidas no Diploma de 1972, portanto, 30 anos depois;

E um aspeto muito particular muito importante do ponto de vista operacional, que era a institucionalização da centralização da informação, coordenação e intervenção conjunta do narcotráfico. A relação com as outras Forças e Serviços de Segurança que intervinham nesta matéria era crucial.

Entre outras medidas previstas na Lei, mas ainda por concretizar no dia de hoje, estão o orçamento e a dotação, próprios da Autoridade Marítima Nacional e as Leis Orgânicas da Polícia Marítima e da Direção-geral da Autoridade Marítima.

Por fim esta concretização sofreu um conjunto de enviesamentos. Não foram cumpridos todos os aspetos que a legislação e a reforma previa, e quero elencar aqueles que parecem mais significativos.

Primeiro que tudo, a doutrina da Marinha de duplo uso, uma doutrina interna, sem base legal, mas que a Marinha procura projetar para o exterior;

A expressão Marinha/Autoridade Marítima Nacional, ou a sua abreviatura AMN, na Lei, num articulado do Decreto Regulamentar 86/2007, esta designação não tem qualquer base legal e, pior que isso, traduz uma fusão que é exatamente o contrário do que a revisão constitucional de 82 e da Lei de Defesa, tanto a de 82, como as sucessivas revisões traduzem.

Outro aspeto ainda neste âmbito o Centro Nacional Coordenador Marítimo é criado pelo Decreto Regulamentar 86/2007 a operar dentro e na dependência da Marinha, o que cria todo o tipo de resistências por parte da GNR, com alguma razão, porque, de facto, a separação, ou, pelo menos as fronteiras entre os dois sistemas, a Segurança Interna e a Defesa, não estavam a ser respeitadas.

Depois, posteriormente, a expressão duplo uso aparece no preâmbulo do DL 233/2009, é a Lei Orgânica da Marinha, não tem mais expressão no articulado, mas

a Marinha, sucessivamente e reiteradamente, usa o facto de esta expressão existir no preâmbulo para justificar a sua Doutrina.

A Lei Orgânica da Marinha, o Decreto-Lei 233/2009, como referi, vem também incluir um conjunto de disposições sobre a Direção Geral da Autoridade Marítima e outros organismos, como se fossem parte da Marinha.

Finalmente, um enviesamento muito significativo, embora de carácter muito mais amplo, a profusão de disposições legais extravagantes e inconsistentes, nomeadamente ao nível da nomenclatura, que criam duvidas a quem não é especialista, a quem não é jurista, na interpretação diária dos diplomas que se aplicam à regulação do sistema.



A avaliação:

Há três elementos fundamentais a referir na avaliação:

Há uma avaliação implícita, isto é, os atos legislativos e governativos traduzem uma determinada avaliação. Há uma avaliação informal e depois há uma avaliação formal.

Na implícita há que destacar dois aspetos: o Decreto-Lei 154-A/2009, Lei Orgânica do Ministério da Defesa, manteve o modelo que foi criado com a reforma de 2002. E em 2011, já com o atual Governo, é mantido o modelo de 2009, isto é, a Autoridade Marítima depende diretamente do Ministro da Defesa. Isto traduz que a avaliação política do Governo à prática não teve nenhuma dúvida sobre, ou não terá tido nenhuma dúvida sobre o que seria a forma daquele modelo ser operado.

A avaliação informal traduz-se num escrutínio mediático muito intenso depois de 2011, com dois tipos de factos, notícias do jornalista Manuel Carlos Freire do Diário de Notícias e um conjunto de artigos de opinião.

Finalmente, a avaliação formal tem dois elementos chave:

O Despacho MDN 4810/2012 que ordena a revisão da posição da Polícia Marítima no SAM e em relação à Autoridade Marítima Nacional;

E o DL 235/2012, seis meses depois daquele Despacho, mais ou menos, que reforça as fronteiras entre a Autoridade Marítima Nacional e a Marinha, sublinho, as fronteiras, e alargou a integração da Polícia Marítima na Autoridade Marítima Nacional, criando aqui um modelo que é relativamente exótico, que é uma Polícia do Estado Português depender de uma autoridade administrativa e não apenas de um membro do Governo.

A minha análise crítica feita à descrição do processo desta política pública, a minha análise crítica identifica três grandes disfunções:

Primeiro, a longa duração. 30 anos. O agendamento só se fará 9 anos depois do problema identificado. O problema é identificado 1982 só em 1991 é que a solução é agendada. A formulação demora 11 anos, entre 1991 e 2002. A concretização é

disfuncional e ainda não está concluída. E ainda a correção dos desvios em 2012, que também ainda não está concluída.

Há dois elementos, aliás, há um elemento de inconsistência dos partidos que estavam por detrás deste modelo, que não consigo explicar por inteiro. O PSD de 82 a 91 foi basicamente o partido que ocupou a pasta da defesa e portanto, contribuiu designadamente para os Diplomas DL 191/84 e 300/84 e ainda a nomeação do Chefe de Estado-Maior da Armada para o Conselho de Segurança Interna; e depois o Partido Socialista desde 1995 deixa as duas interrogações que coloco e que tenho esperança de ver, de alguma forma respondidas ainda hoje.

Que defende o PS hoje em relação a este modelo?

E porquê esta ambiguidade ao longo dos anos?

Finalmente o problema que parece mais geral. Eu diria que não é apenas da defesa. É conhecido que os burocratas públicos e com esta designação refiro-me basicamente aos dirigentes dos organismos do Estado, da administração pública, civis ou militares, que têm fundamentalmente ambições de poder e de recursos. Isso é um dado que está mais do que reconhecido desde há 50 anos que se faz investigação nesta matéria.

No entanto frequentemente os Governos confiam a concretização ao burocrata público sem o controlo adequando da execução.

Possíveis causas:

Eu não sei. Estou apenas a especular naturalmente a lançar uma matéria para debate. Primeiro que tudo neste campo em concreto a obsessão da Marinha/Armada, que constituiu em determinados momentos um verdadeiro veto. Parece a palavra adequada.

A perda do poder do CEMA dá aqui um incentivo para se opor. A cultura corporativa contra a perda da dimensão da Armada/Marinha, é um elemento que não é fácil de ser reconhecido no exterior mas é perfeitamente, está perfeitamente cristalizado na mente de qualquer militar da Marinha. Mas há uma pessoa que já fez este estudo e

que disse publicamente e quero aqui salientar, o Professor Medeiros Ferreira, no livro de 1983, transmite esta ideia: a “Marinha é muito ciosa da sua autonomia”.

E por fim as receitas próprias da Autoridade Marítima Nacional são sedutoras para a Marinha, tanto em montantes como em diversidades das fontes de financiamento.

E depois é um sector que globalmente pouco preocupará os governantes. Tem pequeno impacto eleitoral, o conjunto de todo o pessoal ligado à defesa entre servidores do Estado e respetivas famílias, estamos na ordem das poucas centenas de milhares de pessoas. Não é um problema, digamos, de base de apoio expressivo; tem um relativamente pequeno impacto orçamental em termos de despesas discricionárias, os dois mil milhões de euros em termos redondos das despesas da defesa traduzem uma pequeníssima parte de despesas discricionárias, isto é, aquelas que em cada ano os governantes podem alterar significativamente; e depois, é que têm pequeno impacto mediático.

Finalmente, como notas finais queria deixar três ideias e duas propostas de reflexão.

Dito tudo isto, a realidade é que nós temos uma grande sorte e não temos problemas muito graves de segurança nos nossos espaços marítimos. Pelo menos se compararmos com os nossos vizinhos.

Eu estive envolvido no Serviço de Combate à Poluição no Mar e tenho a noção de que, tanto a Espanha, logo e junto a Cádiz, como a França, têm muito mais problemas e no entanto, aparentemente, não têm nas zonas onde têm aqueles problemas não têm tanto tráfego como nós temos. O potencial para nós termos problemas e a variedade e diversidade de problemas que poderiam acontecer é francamente mais reduzida do que nos nossos vizinhos. E isso tem a ver com sorte. E não me refiro apenas a questões de poluição no mar, mas a outros problemas de segurança.

Depois um alerta para uma outra questão que eu penso que deve ser salientada é que não podem coexistir modelos diferentes ao mesmo tempo. A Constituição e a Lei, pelo menos neste domínio, são claras, e a densificação da doutrina nesta matéria não deixa margem para interpretações exóticas. Mas elas coexistem e eu

aqui assumo sendo oficial da Marinha, que há culpas nas administrações da Marinha, mas também há culpas e responsabilidade dos Governos que tudo toleram, nas condutas enviesadas dos servidores do Estado e eu sublinho o plural, dos Governos.

Deixo duas reflexões em aberto. São questões que me parecem que fazem todo sentido e que devem ser consideradas designadamente no debate que espero que se inicie hoje:

- Quem deve tutelar a Autoridade Marítima Nacional? O Ministério da Defesa ou outro Ministério?

- E será que uma Guarda Costeira autónoma dos ramos, criada de raiz, será melhor que a AMN? É uma questão certamente controversa mas de que o debate, e sobretudo o debate objetivo, com argumentos e ideias sólidas, e números, está por fazer.

Alocução do Professor Fernando Loureiro Bastos

Muito obrigado, bom dia a todos.

Agradeço muito este convite e a minha participação faz parte daquilo que eu considero o meu serviço público relativamente às questões relacionadas com o Direito Internacional do Mar.

O convite foi-me formulado em termos tão abertos que me dá a possibilidade de falar de uma coisa que não tem nada a ver com o tema central da conferência, mas que tem uma relação com o tema.

Portanto, o que é que eu gostava de falar? Gostava de falar, eventualmente, do Direito Internacional do Mar, que é aplicável em Portugal, numa abordagem a partir do Direito Internacional público.

E vou fazê-lo porque, normalmente, as questões do Direito Internacional Público são muito pouco percebidas, porque normalmente estuda-se a cadeira na faculdade achando-se que é uma tremenda maçada tentar perceber aquele sistema complexo do Direito Internacional Público, que é realmente muito diferente do sistema do Direito Interno.

E há bocado quando o professor Vera Cruz dava conta daquele caso das pedras da barragem, eu pensei logo numa outra perspetiva, diferente da dele, que era aquilo que estava a falar, da questão de haver ou não uma autoridade.

Eu estava a pensar numa coisa que é muitíssimo importante do Direito do Mar - no Direito Internacional do Mar - que é a questão da regulação dos usos concorrentes dos espaços marítimos, e portanto, a minha intervenção vai ter basicamente a ver com esse tipo de coisas. E é uma intervenção de Direito Internacional do Mar, mas não tem em consideração as questões do direito da União Europeia, porque as questões do Direito da União Europeia são também bastante complicadas. Mas não importa estar aqui a avançar-las.

Agora, a minha intervenção é para contribuir para esta reflexão e tem basicamente 6 pontos:

O primeiro ponto tem a ver com esta ideia geral que é o Direito Internacional do Mar deve ser aplicado em Portugal como uma fonte de Direito Internacional, tendo em consideração a sua especificidade enquanto fonte de Direito Internacional. Portanto, quando nós estamos a lidar com uma série de questões de aplicação de Direito Internacional, elas não podem ser analisadas e percebidas como se estivéssemos a tratar do Direito Interno.

Infelizmente isso acontece muitas vezes e há assim uma espécie de tentativa de transformar, converter as questões de Direito Internacional, unilateralmente em Direito Interno.

O problema é que, se existir um conflito internacional, esse conflito internacional é apreciado na perspetiva do Direito Internacional, independentemente da aplicação, e do tipo de aplicação que seja feita pelo Estado – e, já vou explicar no final porque que estou a dizer isto nestes termos – e a verdade é que um Tribunal Internacional tem a possibilidade de avaliar se a aplicação de um direito - o direito existe, e a aplicação do Direito pelo Estado, é muitas vezes relacionado com Direito Internacional - fá-lo de acordo com o Direito Internacional, com os pressupostos do Direito Internacional, e não com os pressupostos do Direito Interno. Nomeadamente, se há ou não um enquadramento constitucional adequado.

A segunda ideia é que as fontes do Direito Internacional do Mar são muito diversas. E chamo a atenção para basicamente 3 fontes do Direito Internacional do Mar:

Em primeiro lugar o costume. O costume internacional continua a ter enorme importância nesta matéria. Portanto, quando uma entidade como esta que temos aqui hoje está a aplicar Direito no espaço marítimo, não pode ignorar que uma parte ainda significativa desse Direito é de natureza costumeira. Com toda a dificuldade que há, algumas vezes, em saber exatamente qual é o seu condutor.

Segunda fonte – a segunda fonte são as Convenções Internacionais. As convenções internacionais são mais fáceis de perceber e as mais fáceis de aplicar porque são

articulados semelhantes aos das Leis. Mas com esta diferença, são articulados idênticos aos das Leis, foram feitos por mais de um sujeito de Direito, portanto não foram feitos por um gabinete em Portugal, e portanto, quando são aplicados e interpretados tem que ter em consideração que são um resultado de uma vontade conjugada de vários sujeitos, e não apenas a vontade unilateral do Estado que o está a aplicar.

Terceiro lugar. Há uma outra fonte particularmente importante a ter em consideração, que é a jurisprudência. A jurisprudência de que estamos aqui a falar são as decisões dos Tribunais Internacionais sobre Direito do Mar.

Não existem muitas. A maior parte das decisões dos tribunais internacionais sobre estas matérias do Direito do Mar, tem a ver, fundamentalmente, com a questão da delimitação dos espaços marítimos. Não tem tanto a ver com o regime jurídico.

Mas eu daqui a pouco já lhes vou dar um exemplo de uma situação onde, claramente, uma decisão do tribunal internacional pode modificar o que é o conteúdo do Direito aplicável, e portanto, se não se tiver em consideração também o sentido que a jurisprudência retira de normas de Tratados, a compreensão do sistema jurídico é aqui incompleta.

Então nós podemos passar à minha terceira ideia. A minha terceira ideia é chamar a atenção para que, dentro das contas do Direito Internacional do Mar, realmente, há um papel central para as convenções internacionais,

E nas matérias do Direito Internacional do Mar, o destaque fundamental vai para, por um lado, a Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar, que é uma convenção que foi negociada durante praticamente 10 anos, levou 12 anos a entrar em vigor, e está em vigor desde 1994. E que alguns chamam, a Constituição dos oceanos, no sentido de dizer que é o regime jurídico geral. Não é a única convenção, como é evidente, mas é aquela que nos dá, se quisermos, o enquadramento geral das questões do Direito do Mar.

Por exemplo, não dá enquadramento nenhum em relação às questões dos usos militares do espaço marítimo. Portanto, ela não é completa. E por exemplo, aí nas

questões dos usos militares dos espaços marítimos ainda continua a haver uma conjugação entre o Direito costumeiro e convenções muito antigas, algumas delas formuladas entre o final do século XIX, princípio do século XX.

Paralelamente à Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar é importante ter em consideração, ainda para mais, com uma autoridade que não é uma entidade que tem a ver com navegação, tudo aquilo que resulta da Organização Marítima Internacional.

E portanto, a Organização Marítima Internacional tem uma série de convenções, muito relevantes, que têm que ser admitidas tendo em consideração que algumas delas são extraordinariamente complexas em relação ao seu conteúdo, e que nós temos, se quisermos, a convenção base, e depois temos inúmeros protocolos. Tantos protocolos que às vezes é difícil de seguir a evolução do regime jurídico.

A quarta ideia tem a ver com o espaço sobre a soberania e jurisdição nacional.

Os espaços marítimos não são território equivalente ao território terrestre.

Os espaços marítimos são os espaços onde é preciso conciliar os poderes do Estado costeiro com os poderes que são reconhecidos aos outros Estados. E aqui o que nós, nomeadamente, estamos a tentar chamar à atenção é para a questão do direito, do exercício do direito de navegação por cada um dos espaços que estejam sujeitos à soberania ou jurisdição dos Estados costeiros. O único espaço que verdadeiramente está sujeito a uma soberania semelhante ao do espaço terrestre, são as águas interiores. E nas águas interiores põe-se-nos o problema de qual é aquele direito de acesso a essas águas interiores, nomeadamente o acesso aos portos. E é muito interessante porque é uma questão que não tem uma resposta taxativa ao nível do Direito Internacional, nem da doutrina, nem na prática.

Portanto, se um navio pode ou não aceder a um porto e cruzar águas interiores não é uma situação que tenha uma resposta taxativa no sentido sim ou não, e tem que se ver as circunstâncias em que isso acontece.

E depois temos todos os outros espaços onde há necessidade de cruzar os poderes do Estado costeiro, nomeadamente em Portugal, com o que é que os navios dos outros Estados podem fazer nesse espaço.

E o regime jurídico é diferente, consoante estejamos em presença do mar territorial, da zona contígua, da Zona Económica Exclusiva, dos fundos marinhos, acrescentando a plataforma continental. E há realmente regimes jurídicos distintos dentro daquilo que são os poderes do Estado Costeiro e aquilo que são, a forma como os outros Estados podem aproveitar, uma coisa que é absolutamente fundamental, que é o princípio costumeiro da liberdade dos mares.

Normalmente há certeza sobre que espaços são estes. Mas também pode haver alguma incerteza sobre que espaços são estes.

Em Portugal, se quisermos, já há uma zona de incerteza.

Ainda há bocado se falou, que nós tivemos aqui na terça-feira passada uma conferência sobre o regime jurídico internacional das selvagens. E, na verdade, há uma incerteza, porque nós defendemos que são ilhas e, portanto, se são ilhas têm direito a uma Zona Económica Exclusiva. Os Espanhóis contestam essa posição, dizem que são simples rochedos e, sendo simples rochedos, não têm mais direito a mar territorial.

Uma coisa é o exercício de soberania ou jurisdição se quiserem. Neste caso são 12 milhas marítimas. Outra coisa completamente diferente é o exercício num espaço que é possível de alargar até às 200 milhas marítimas.

E, portanto, aqui põe-se um problema: se um navio espanhol for a cruzar em águas que nós chamamos de Zona Económica Exclusiva das selvagens, o que é que acontece aqui? Isto é um problema. Os Espanhóis seguramente dirão que foi apresado em alto mar e não apresado em Zona Económica Exclusiva, já que não reconhecem o estatuto jurídico de ilhas às Selvagens.

E portanto, quando nós olhamos para o Direito Internacional do Mar, nós temos a necessidade de conciliar os poderes dos Estados costeiros e dos terceiros Estados,

e aqui, como lhes disse, há o princípio costumeiro de liberdade do mar. E este princípio costumeiro de liberdade do mar tem que ser visto como uma questão particularmente importante, que é a questão dos pavilhões e a questão das bandeiras dos navios.

A bandeira do navio é determinante. Mas, a questão da bandeira do navio está totalmente enviesada. Está totalmente distorcida pela questão dos pavilhões de conveniência. E portanto, a maior parte dos navios que navegam nas águas, quaisquer que elas sejam, não têm aquilo que o artigo 91º da Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar diz, que é um vínculo substancial entre o Estado e o navio.



A maior parte dos navios, digamos que, há assim uma estimativa, suponho que nesta sala terão melhores dados que os meus, mas a ideia que tenho é que existem cerca de 60 mil navios que navegam todos os dias nas águas mundiais. E supostamente, metade desses navios pertencem, ou estão matriculados em Estados de bandeira de conveniência.

É evidente que isso tem intenções relativamente a questões jurídicas que possam surgir.

E portanto, as bandeiras de conveniência e a questão da atribuição dos pavilhões, do pavilhão pelo Estado, é uma coisa que se poderia dizer que seria facilmente resolvida se nós olhássemos para a exposição do artigo 91º, como diz, vínculo substancial o Estado e o navio. Mas na verdade há esta ideia que resulta da jurisprudência, e a jurisprudência aí é fortíssima, a dizer que o Estado é absolutamente livre de decidir a quem atribui o seu pavilhão, e isso não pode ser posto em causa pelos Estados terceiros.

Agora, eu vou-me aproximando de um caso prático que vos quero relatar e esse caso prático ocorreu na Zona Económica Exclusiva. Há bocado já se viu que as Selvagens podem ter uma questão de problemas jurídicos, se um navio for apesado nas Zona Económica Exclusiva das selvagens.

A Zona Económica Exclusiva foi criada nos anos 70, basicamente para permitir aos Estados costeiros poderem fazer a exploração de recursos naturais vivos. Isto é, para poder ter exclusivo da pesca. O seu regime jurídico não é apenas para isso, mas é fundamentalmente para isso.

Agora quando nós pensamos na Zona Económica Exclusiva, nós temos que pensar que a Zona Económica Exclusiva é um espaço que, há falta de melhor, os juristas costumam qualificar de *sui generis*, porque verdadeiramente, se quisermos podemos dizer que é um espaço de Alto Mar no qual os Estados costeiros têm alguns poderes. E portanto, isto é uma visão um pouco diferente daquela visão que diz “isto é um espaço que faz parte do território do Estado, no qual há uma espécie de aceitação de que os Estados terceiros por aí naveguem”.

O problema não é assim que deve ser visto. E portanto, quando nós olhamos para os vários artigos que regulam a matéria, vemos que o artigo 55º da Convenção nos diz que a Zona Económica Exclusiva tem um regime específico. Depois o artigo 56º diz que existem direitos dos Estados costeiros; o artigo 57º diz-nos que existem direitos de outros Estados dentro da Zona Económica Exclusiva, mas, convém ler o que diz

realmente o artigo 58º: diz que “na Zona Económica Exclusiva todos os Estados quer costeiros, quer sem litoral, gozam dos termos da disposição da presente Convenção das liberdades de navegação e sobrevoo e colocação de cabos e ductos submarinos a que se refere o artigo 87º, bem como de outros usos do mar internacionalmente lícitos relacionados com as referidas liberdades, tais como, as ligadas à operação de navios, aeronaves, cabos e ductos submarinos e compatíveis com as demais disposições da presente Convenção.

Portanto, o que aqui esta disposição está a dizer é que o Estado costeiro tem poderes, mas esses poderes têm que ser conciliados com o exercício de uma coisa que é absolutamente fundamental, que é a liberdade do mar. E a liberdade do mar, estamos aqui a dizer, fundamentalmente, é a navegação de navios neste espaço.

E depois o artigo 59º tenta avançar com uns critérios para dizer: quando houver uma zona que não está claramente regulamentada, como é que se decide?

O artigo 59º diz “Base para a solução de conflitos relativos à atribuição de direitos e jurisdição na Zona Económica Exclusiva: nos casos em que a presente Convenção não atribua direitos ou jurisdição ao Estado costeiro ou a outros Estados na Zona Económica Exclusiva e surja um conflito entre os interesses do Estado costeiro e os de qualquer outro Estado, ou Estados, o conflito deveria ser solucionado numa base de equidade e à luz de todas as circunstâncias pertinentes, tendo em conta a importância respetiva dos interesses em causa para as partes e para o conjunto da comunidade internacional.”

São critérios muito amplos, indeterminados, que não nos dizem verdadeiramente se uma determinada matéria cai nos poderes do Estado costeiro, ou se cai no âmbito que é a liberdade do mar, no exercício da liberdade do mar.

O que significa que eu posso passar ao meu quinto ponto que é realmente a apresentação de uma situação prática. É uma situação prática onde eu estou envolvido e é uma situação prática que está a ser discutida no Tribunal Internacional do Direito do Mar, e tem a ver com uma questão que em Portugal pode não ter muita relevância, mas é uma questão que evoluiu nos últimos anos de uma forma que

nunca tinha sido pensada quando se discutiu a Convenção das Nações Unidas do Direito do Mar.

É uma coisa que em inglês se chama “*bunkering*”, que em português podemos chamar reabastecimento de navios. E portanto é, basicamente, uma coisa que em termos militares sempre aconteceu, que é a possibilidade de navios serem reabastecidos no espaço em que se encontram, só que isto passou de uma atividade eventualmente militar, para uma atividade económica. E é uma atividade económica relevante.

Portanto, nós hoje em dia temos navios petroleiros a cruzar as águas e a reabastecer navios, nomeadamente navios pesqueiros.

Porque é que isto é um caso prático? Isto é um caso prático porque a dado momento, em 2009, na Guiné-Bissau, foi apresado um petroleiro deste tipo que estava a abastecer navios pesqueiros de nacionalidade Espanhola, e o navio tinha bandeira do Panamá. O navio foi apresado em 2009, foi conduzido ao porto de Bissau, aí ficou durante 14 meses, e ao final de 14 meses foi libertado em resultado da muitíssima intensa pressão diplomática Espanhola e do embaixador Espanhol.

Porque é que foi libertado? Porque é evidente que o navio tem bandeira Panamiana mas pertence a uma empresa que materialmente é Espanhola, desenvolve a sua atividade em Sevilha e nas Canárias, e, portanto, a sua ligação ao Panamá é muitíssimo fraca.

Eu e outro colega aqui da faculdade fomos convidados a ir a representar a Guiné-Bissau aqui neste caso, que começou em 2011 e vai ter uma decisão provavelmente em Abril de 2014. Isto é, no próximo ano.

Porque é que eu estou a referir este caso?

Para além da satisfação imensa que foi participar num caso no tribunal internacional, por isto: o que se está a discutir neste caso é fundamentalmente o seguinte, ao nível do Direito Internacional, há muitas outras questões que se estão a discutir, mas está-se a discutir fundamentalmente esta questão: o “*bunkering*”, isto é, o

reabastecimento de navios pesqueiros numa Zona Económica Exclusiva é o exercício da liberdade dos mares ou é, em contraponto, uma atividade que pode ser regulada pelo Estado costeiro? Isto é uma dúvida!

A Convenção das Nações Unidas não responde. Como é evidente, os advogados do Panamá entendem que é inquestionável e que isto faz parte da liberdade do alto mar. Isto é, um navio pode estar situado numa Zona Económica Exclusiva da Guiné-Bissau, ou de qualquer outro país, e ao estar a abastecer um navio pesqueiro, está a fazê-lo ao abrigo da liberdade do alto mar e o Estado costeiro não o pode controlar. É evidente que o Estado costeiro entende que neste caso o pode fazer. Existem legislações nacionais dos Estados da sub-região, e de todos os Estados neste sentido que fazem uma ligação, que me parece relevante, entre a questão do reabastecimento e as questões da proteção ambiental. Até porque se nós olharmos aqui para a subalínea iii), da alínea b) do n.º 1 do artigo 56º, diz que "na zona Económica Exclusiva, o Estado costeiro tem jurisdição em conformidade com as disposições pertinentes da presente Convenção, no que se refere a Proteção e preservação do meio marinho".

Agora, pode-se dizer que isto é óbvio? A resposta é que não é óbvio.

Em 1999 o Tribunal Internacional do Direito do Mar foi confrontado com a situação semelhante num caso chamado SAIA II, e, relativamente a uma situação semelhante, que era um navio apresado pela Guiné Conacri, que pura e simplesmente disse "não preciso de resolver esse assunto porque os poderes que o Estado da Guiné está a tentar exercer na Zona Económica Exclusiva viola regras como seja, estender as suas Leis fiscais para a Zona Económica Exclusiva, o que é incompatível com o Direito Internacional.

E portanto, em 2014, em Abril, nós vamos saber se o Tribunal Internacional do Direito do Mar está disposto a fazer um avanço nesta matéria, e na interpretação desta matéria, e aceitar que esta matéria seja uma competência do Estado costeiro, afastando isto do âmbito da liberdade dos mares.

E, portanto, significa que, a partir de Abril de 2014 estes artigos podem ter que ser lidos em conjunção com a jurisprudência com Tribunal Internacional do Direito do Mar, da mesma forma que hoje são lidos em conjunção no sentido de se dizer que não pode haver a tentativa de aplicar as punições de natureza fiscal na Zona Económica Exclusiva para, se quisermos, ir buscar receitas que os Estados perdem quando os navios não são reabastecidos no porto.

E portanto nós estamos aqui, se quisermos, a terminar a minha intervenção voltando ao início. E voltando ao início neste sentido de dizer o Direito Internacional do Mar deve ser percebido enquanto fonte do Direito Internacional e de acordo com os pressupostos do Direito Internacional.

É evidente que há uma Lei Guineense que dá poderes ao Estado, mas agora os 23 juízes do Tribunal Internacional do Direito do Mar, o que estão a discutir é se a forma como a Guiné-Bissau aplica o seu próprio direito é compatível ou incompatível com o Direito Internacional.

E por isso é que eu chamava a atenção para esta necessidade de se perceber que o Direito Internacional é uma fonte importante de Direito nesta matéria. Tem que ser percebido de acordo com os seus pressupostos. Às vezes há evoluções nestas questões que podem modificar bastante o que é o regime jurídico, e esta que terá, ou não terá lugar em abril do próximo ano, será seguramente importante.

Porque o “*bunkering*” passou a ser uma atividade relevantíssima em determinados locais.

Naquelas zonas de África entre a Mauritânia e a Namíbia são importantíssimas. Portanto, saber se aquilo faz parte da liberdade do Alto Mar ou se cai no âmbito dos poderes do Estado costeiro passará a ser uma coisa brevemente importante.

E agora, até completando o que o meu colega da mesa dizia em relação à questão dos incidentes marítimos, é muito interessante porque isto tem ligação com a questão de comissão e há casos relevantes de poluição em operações de *bunkering*.

Aliás, é uma das coisas que o tribunal nos perguntava, se nós podíamos completar dados sobre isso. Felizmente há uma Organização Não Governamental em Londres que tem um levantamento de todos os incidentes da poluição, que tem 10 mil incidentes de poluição desde 1970/1974 e nesses 10 mil incidentes ainda aparece um número significativo de incidentes de poluição que são causados por *bunkering*.

Alocução do Deputado Marcos Perestrello



A minha intervenção é uma intervenção um bocadinho menos preparada do que as intervenções que antecederam. A minha abordagem sobre este tema é ela própria uma abordagem menos preparada do que os outros oradores.

Ainda assim há 2 ou 3 pontos sobre o tema que nos trás, o Sistema de Autoridade Marítima e a Autoridade Marítima Nacional, que eu gostava de partilhar convosco e que corresponde um bocadinho há minha reflexão.

Em primeiro lugar nós não podemos dissociar a reflexão que fazemos sobre o Sistema de Autoridade Marítima e a Autoridade Marítima Nacional, e o papel de cada uma das entidades que nelas desempenham funções.

De facto, dizia eu, que não podemos dissociar esse aspeto, nem da componente geográfica em que o país está inserido, e particularmente toda a dimensão do seu Mar Territorial e da Zona Económica Exclusiva, sobre a zona da sua responsabilidade, até em termos de SAR.

É uma área muito extensa, e uma coisa, do meu ponto de vista, não pode ser dissociada da outra. E também não pode ser dissociada da evolução histórica, da história do país dos últimos séculos, e do papel que as diferentes entidades também desempenharam na organização, isto tanto para a administração pública, e em particular num aspeto da nossa administração pública que, se calhar, vem desde o tempo que D. Afonso III começou a construir, ou D. Afonso IV, o pai da nossa

administração pública está na 1ª Dinastia, vem do tempo dos afonsinos, e creio que talvez vem dessa época o carácter muito segmentado e fragmentado da nossa administração pública e da forma como a nossa administração pública intervém em relação a outras áreas da própria administração pública.

É desse aspeto que eu estou a dizer que nós temos uma cultura de segregação dentro da administração pública, dentro do Estado, da forma como o Estado intervém, que não pode ser dissociada também desta reflexão.

E por fim também o papel histórico que a Marinha tem tido neste aspeto concreto da proteção, da garantia da segurança e do exercício da Autoridade, da Autoridade Marítima.

Estes aspetos, eu julgo que têm de estar presentes quando nós fazemos esta reflexão.

E dito isto, eu dir-vos-ia que entendo que o Sistema de Autoridade Marítima que nós temos é, globalmente, um bom sistema.

Eu estou bastante confortável com o quadro atual do nosso Sistema de Autoridade Marítima e com o quadro legal da Autoridade Marítima Nacional.

Acho mesmo que haverá, nalguns sítios, é um sistema com um quadro exemplar, na medida em que consegue larga medida, não inteiramente, sabemos as coisas como são, ultrapassar uma parte muito importante deste carácter segmentarista da competência do duplo uso, e obriga um conjunto de entidades com competências não coincidentes, mas muitas vezes concorrentes, a sentarem-se à mesma mesa e a discutirem como é que têm de intervir para resolver um conjunto de problemas, que como sabem, são de todos. E esse aspeto é um aspeto muito positivo, e do meu ponto de vista não pode, como deveria ser, em branco.

Por outro lado o papel histórico que a Marinha tem, sobretudo, nos últimos 200 anos nesta componente, nesta vertente do exercício da Autoridade Marítima explica em certa medida a lentidão da evolução que a legislação desde, pelo menos de 2002,

veio a concretizar, da autonomia do exercício desta componente, que é a Autoridade Marítima, em relação à Marinha. Explica do meu ponto vista a lentidão do processo.

Essa lentidão não é necessariamente má, porque eu entendo que há um benefício muito significativo, um benefício muito visível desta ligação entre a Autoridade Marítima Nacional e a Marinha. Esta ligação não quer dizer que as duas sejam a mesma entidade. Não são. São entidades distintas. Em muitos aspetos coincidem nas pessoas, mas são pessoas que têm várias funções, e eu creio que é daí que vem o conceito do duplo uso.

O que é que eu entendo por duplo uso da Marinha?

Entendo que a Marinha tem o uso, que é o uso da sua componente armada de Defesa Nacional pura e dura, restrita, mas também está ao serviço da Autoridade Marítima Nacional. Esta legislação que aqui foi citada, aprovada no ano passado, 2012, é uma legislação, um diploma pequeno, como há bocado discuti ali fora com uns amigos responsáveis da DGAM, como inconfidência, é um diploma quase interpretativo, porque, de facto, pouco acrescenta de novo aquilo que está já em vigor, mas tem essa função de interpretativo, do meu ponto de vista traz uma novidade muito grande: todos nós sabemos como é que é a preparação do processo legislativo e compilar essa preparação desse diploma, aquele diploma revela o pensamento da Marinha hoje relativamente a esta questão. Isto do meu ponto de vista é muito importante e constitui, se assim quiserem, uma novidade.

Porque aquele diploma, como todos os diplomas são trabalhados também de variantes que depois têm que vir a executar. E aquele diploma veio traduzir esse pensamento.

E é evidente que há um tempo a decorrer e senhor doutor fez referência a dois pontos muito importantes que ainda estão por tratar: o primeiro foi a questão do orçamento da Autoridade Marítima Nacional. Eu creio que o orçamento de Estado deste ano já dá um sinal desse orçamento. Creio que no próximo ano, eventualmente, se não já em 2015, para o orçamento de 2016, o Ministério da

Defesa já está a preparar para ter um orçamento próprio para a Autoridade Marítima Nacional.

Creio que as coisas estão a ser trabalhadas nesse sentido e o sinal que foi dado no orçamento deste ano, é um sinal muito claro.

E o problema do estatuto da Polícia Marítima. O estatuto é de 95, anterior a esta clarificação, a este caminho legal muito claro de preparação que começou a concretizar-se no ano anterior, esse estatuto naturalmente requer alguma... tem de ser, isto tem de ser atualizado. E isso, do meu ponto de vista é uma parte que para mim está por fazer.

Mas estes são para mim os aspetos essenciais, porque eu não falo em nome do Partido Socialista, mas também não tenho muitas dúvidas sobre aquele que tem sido o pensamento do Partido Socialista, porque o pensamento pelo menos do Partido Social Democrata e do CDS, no que respeita a esta matéria da Autoridade Marítima nacional e do Sistema de Autoridade Marítima, porque se a área... eu julgo que, em geral não é correto nós dizermos que o Governo é do PS ou do PSD. O Governo é da República e tem suporte parlamentar com determinadas características parlamentares, mas o governo não é do PS nem do PSD. Mas se a área onde menos se pode falar disto, desse ponto de vista, que eu compreendo, é precisamente a área da Defesa Nacional porque, apesar de tudo, os diplomas estruturantes de área da segurança interna, os diplomas estruturantes têm sido, ou têm merecido um consenso muito alargado com grande incidência parlamentar.

A interpretação que eu faço, aquilo que é o pensamento dos principais partidos que têm, de alguma forma, partilhado o poder em Portugal é aquele que está traduzido na Lei. O pensamento do PSD, do CDS, do PS em relação a estas matérias é o que está traduzido na Lei. E que do meu ponto de vista está bem.

É evidente que há aqui uma governamentação, que tem sido, se calhar, mais lenta do que muitos desejariam mas que tem feito o seu caminho. Agora com a dimensão de responsabilidades que a Autoridade Marítima tem, ou pode vir a ter, com a dimensão que as forças têm hoje, designadamente a Polícia Marítima que é força

reduzida, de reduzida dimensão, se nós não aproveitarmos as sinergias que podem ser aproveitadas e que podem no meu ponto de vista num aspeto muito simples e que justificam isto porque a especificidade desta função, porque é que ainda há pouco tempo foi aprovado um diploma, que tinha a ver com uma transposição das Diretivas Europeias, que se prendem com, do meu ponto de vista mal designado, mas foi assim que a maioria quis designar, corresponde à expressão internacional, mas tem a ver com a vigilância aérea, com as preocupações do policiamento aéreo, é que a função do policiamento aéreo atribuído à Força Aérea que é uma força militar, funções que se calhar não são, provavelmente não são funções militares, mas justifica-se pela especificidade dessa função, também com a escassez de recursos que o Estado tem. Não é uma escassez momentânea. Os recursos de qualquer Estado são sempre escassos para aquelas que são as suas funções. Qualquer Estado, mesmo aqueles que têm superávit orçamentais têm escassez de recursos, escassez de recursos que são limitados.

Portanto, uma boa gestão dos recursos públicos, do meu ponto de vista, deve justificar que nós procuremos aproveitar os recursos que temos em missões que esses recursos possam desempenhar, sem que isso ponha em causa nenhum aspeto legal ou constitucional.

A Polícia Marítima tem um estatuto por definir e nesse estatuto podemos vir a definir se é uma polícia com características civis, como a Polícia de Segurança Pública, ou se é uma polícia com características militares como a Guarda Nacional Republicana, toda essa correção pode vir a ser feita. Mas pelo facto de haver, além das forças próprias da Polícia Marítima, oficiais da Marinha que prestam serviço na Polícia Marítima, esse serviço é um serviço que não está debaixo da competente militar da Marinha. Tem de estar debaixo e é isso que a Lei determina, da componente não militar que é exercida por essa, pela Autoridade Marítima Nacional.

A implementação disto é difícil de amadurecer e a convivência de competências, o limite entre a Autoridade Marítima Nacional e o Ministro da Defesa Nacional, que em última análise decidem sobre diferentes aspetos da vida desta força, é difícil de compatibilizar. É um caminho de implementação que tem de ser, e deve ser, do meu

ponto de vista, feito. Agora, eu julgo que dentro do contexto histórico e geográfico das responsabilidades que lhe são pedidas a esta força, o sistema de autoridade civil está bem e deve ser aprofundado e a sua implementação naturalmente tem que ser acompanhado.

Mas eu não desperdiçaria este sistema, não é único nós não temos a falar de um sistema original, claro que o quadro Francês é semelhante ao nosso, e creio que o brasileiro também, com caminhos de implementação diferentes, o quadro legal é basicamente semelhante, mas esta convivência pode ser benéfica, do meu ponto de vista, quer para a Marinha, quer para a Autoridade Marítima Nacional, penso eu.

Eu não desperdiçaria o trabalho que se foi feito, foi feito até hoje nesta área, procurando agora criar uma nova Guarda Costeira. Nós não precisamos de nova força. Acho que, temos de encontrar mecanismos dentro da constituição e dentro da Lei, aproveitarmos os recursos que temos. Eu vejo tanta gente preocupada em colocar, por exemplo, a Força Aérea a combater os incêndios com pessoal militar, em colocar o exército desempenhar um papel maior ao que já desempenha nos incêndios, também no combate a incêndios, entre aspas, com funções de proteção civil. Depois nós temos aqui um exemplo em que a Marinha é, e pode ainda ser melhor utilizada ao serviço de uma missão não militar. E eu acho que não devemos desperdiçar este ideal que construímos ao longo dos anos e que tem todas as condições para ser perfeito.

Muito obrigado

Intervenções no debate

No decurso do debate intervieram como participantes:

O Vice-almirante Luís Medeiros Alves;

O Coronel do Exército Andrade da Silva;

O CMG Heitor Sequeira Alves;

O Dr. Júlio Fonseca;

O Procurador-adjunto Manuel Pacheco Ferreira;

(Por dificuldades técnicas não foi possível recolher estas intervenções, decidindo-se não integrar a transcrição)



Resposta do Deputado Marcos Perestrello

Em relação às questões que foram levantadas aqui, vou tentar responder ao Almirante Medeiros Alves, pela divergência que já tivemos noutro colóquio semelhante a este, e igual, pelas conversas que temos tido.

E a nossa divergência não tem resposta. Ambos sabemos que a resposta à questão que coloca, e que se prende com a forma como é que o Estado português pode exercer as suas funções de Estado costeiro, a soberania na sua área costeira. Eu julgo que nós temos um quadro legal que satisfaz essa pretensão e temos as capacidades para o seu emprego. Pelo menos aí posso-lhe agradar nessa questão.

E a divergência que, se calhar resulta do seu caso, da experiência que teve enquanto oficial de Marinha e Comandante Geral da Polícia Marítima, e admito que o senhor Almirante sabe mais disso do que eu, e tem essa experiência. Agora, entendo que, independentemente de alguns enviesamentos, para usar a expressão que o comandante Silva Paulo concretizou, que possam existir na forma como a Lei é aplicada, porque a Lei tem respostas para isso.

E isto no meu ponto de vista também responde à questão que colocou o advogado da Associação e da APG, não é isso que está na Lei. A Polícia Marítima não depende da Marinha.

Se há dependências da Polícia Marítima em relação à Marinha, essas dependências no meu ponto de vista, aliás, deu um passo, e eu julgo que estão reunidas todas as condições para ser dado nos próximos 2 anos, que podem decorrer da não autonomia orçamental da Autoridade Marítima e consequentemente da Polícia Marítima, acho que pode ser ultrapassado, e faço votos para que isso aconteça, e pode resultar, e creio que aquilo que antecede resulta, até por ter a coincidência de pessoas no exercício de funções simultâneas, julgo que isso torna é o exercício de cada uma das funções mais exigentes.

E eventualmente um estatuto mais claro da Polícia Marítima, densificado após as alterações legislativas que forem entretanto aprovadas desde a aprovação e que podem eventualmente vir a resolver alguns desses problemas.

Aliás, quanto a essa questão da intervenção policial, aliás, nesse campo, nesse debate, se pode procurar responder algumas das questões que aqui foram colocadas, designadamente pelo Comandante Sequeira Alves.

Qual a natureza que essa força deve vir a ter?

Essa discussão tem que ser tida. Deve ter uma natureza mais civil, ou uma natureza militar? Mais semelhante à Guarda Nacional Republicana, ou mais semelhante à Polícia de Segurança Pública?

Essa discussão é uma discussão que eu acho que deve ser tida, mas o facto de ser uma força militar, não se confunde como sendo uma força militar da Marinha. Essa

aliás é uma expressão que é utilizada ainda no estatuto, creio que o estatuto, agora vou citar de memória, o estatuto refere uma força militar da Marinha, não, militarizada da Marinha, e essa expressão em face da nova legislação que entretanto foi



aprovada torna-se certamente obsoleta. A nova legislação já diz, já separa claramente, diz que a Polícia Marítima é constituída por agentes militarizados e militares da Marinha.

Portanto, essa distinção hoje já existe na Lei e eventualmente é um dos aspetos que tem de ser clarificado na eventual revisão do novo estatuto.

A questão do exercício da nossa soberania sobre o mar, creio que o Comandante Agostinho de Abreu, Secretário de Estado dos Assuntos do Mar, não terá, não vejo exatamente como ele terá utilizado essa imagem, ou vinculado essa ideia de que nós só iríamos exercer a nossa soberania sobre aqueles pedaços de mar territorial ou de zona marítima onde fossem descobertas riquezas. Não vejo bem, não consigo entender essa afirmação.

O exercício da nossa soberania, sobre o nosso Mar Territorial e da nossa Zona Económica Exclusiva e a perspetiva de alargamento da zona sobre a nossa responsabilidade pela extensão da plataforma continental aumenta, e muito, as responsabilidades que hoje se remete sobre a Marinha e sobre a Autoridade Marítima Nacional, e também sobre a Força Aérea que também está no sistema de vigilância.

Essa questão é uma questão central que o Estado Português tem que resolver.

É uma responsabilidade acrescida que vai cair sobre o Estado Português. E a essa luz que temos alguma dificuldade em entender parte das decisões que o Estado Português tomou nos últimos anos, relativamente ao reforço de meios navais, não de natureza militar, mas de natureza não militar, mesmo operados por militares da Marinha, designadamente os navios de combate à poluição, dos navios de patrulha e fiscalização costeira. A essa luz temos dificuldade em entender algumas decisões do Estado Português, para o exercício efetivo da soberania sobre toda a extensão de mar que vai estar sobre a nossa responsabilidade, ou que nós queremos que esteja sobre a nossa responsabilidade, nós temos que reforçar de forma visível, face aquilo que temos, os nossos meios.

Resposta do Professor Fernando Loureiro Bastos

Eu vou dar uma resposta estritamente do ponto de vista do Direito Internacional.

E portanto, do ponto de vista do Direito Internacional o uso da palavra soberania é incorreto, porque nós não temos soberania sobre a plataforma continental. Nós não temos soberania sobre o território. Nós temos poder de soberania relativamente a determinadas questões, que são a exploração de recursos naturais, que é diferente em ter soberania sob o espaço terrestre, ou quando muito, ter soberania em águas interiores e sobre o mar territorial. Portanto, temos poderes que o Direito Internacional nos concede, que foram negociados no âmbito destas Convenções e que têm uma determinada configuração.

E portanto, como diz o artigo 77º da Convenção, o Estado costeiro exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental para efeitos de exploração e aproveitamento dos recursos naturais.

Portanto, não é a soberania no sentido clássico da palavra. É a soberania que tem de ser conciliada com outros usos do mar, ou seja, da superfície, da coluna, do fundo do mar. E portanto, nós poderemos explorar estes recursos mas não podemos fazer outras coisas que não estão no âmbito destes poderes, que não estão conferidos pelo Direito Internacional para a Zona Económica Exclusiva ou para a plataforma continental, que é a primeira coisa que me parece importante.

Segunda coisa: a ideia de que existem recursos nos fundos marinhos que são o el dourado, não é verdadeira. A questão começou a ser discutida nos anos 60. Depois há o relatório de Roma que criou um enorme equívoco no meio desta questão toda, nos anos 70, que foi dizer os recursos minerais terrestres estão-se a esgotar, e portanto, é preciso passar a explorar os recursos minerais do mar.

Criou-se, por causa desse equívoco, uma ideia de que os recursos minerais do mar são imensos e que vão resolver imensos problemas em termos económicos. E isso levou 10 anos de discussão no âmbito na 3ª Conferência das Nações Unidas sobre o

Direito do Mar. E levou que a convenção praticamente não entrasse em vigor. E foi preciso fazer um acordo, em 1994, para conseguir conciliar uma série de posições, até conseguir que o acordo entrasse em vigor.

Neste momento a exploração de recursos, nomeadamente minerais, está dividida entre o mar e a chamada a Área, e o espaço sob jurisdição nacional. E desde os anos 60, em que começou a ser falado, até hoje, não há exploração comercial de recursos minerais em nenhum lugar que seja relevante.

A Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos tem uma série de contratos, mas até agora não passou à exploração comercial.

Em qualquer caso é preciso perceber isto como uma evolução a longo prazo e não a curto prazo.

Ainda há bocado, com a história dos chineses, é evidente que os chineses têm imenso interesse

nisso, digamos assim, têm contratos com a Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos para estarem na primeira linha da exploração ponto de vista comercial.

Mas o que acontece é basicamente isto: cada Estado terá a possibilidade de explorar os recursos naturais na sua área e terá a possibilidade de fazer as concessões que quiser nessa área da plataforma continental, até às 200 milhas, sem qualquer internacionalização do regime a partir das 200 milhas até às 350, ou, um pouco mais, com alguma internacionalização do regime.

Mas a exploração dos recursos naturais vai resolver tudo? Não me parece.



O que é certo é que os Estados estão a tentar dividir o mundo. Esta divisão do bolo foi de 1945 pelo Conselho de Plataforma Continental, de acordo com a Convenção de 58, e agora, com a Convenção de 82, o regime da Plataforma Continental que é, aparentemente, um bocadinho mais generoso.

Daqui a provavelmente 20 anos, ou 30 anos, sabe-se perfeitamente o que é que pertence a cada um dos Estados, e depois vai-se perceber se efetivamente há muitos, ou poucos recursos minerais para explorar em cada um dos espaços que pertencem aos Estados.

Pelo meio vão ter lugar imensos litígios jurídicos relativamente à delimitação dos espaços marítimos, não só aqueles que já existem, plataforma continental até às 200 milhas e Zona Económica Exclusiva, mas com Plataforma Continental a partir das 200 milhas. E vai dar lugar a imensos litígios.

Existem 400 fronteiras. No ano 2000 existiam 400 fronteiras marítimas potenciais. Um terço está delimitado. Portanto, vai haver muita polémica jurídica nas próximas décadas sobre esta questão, haja, ou não haja muitos recursos a explorar. Agora estas têm uma evolução.

Quando se discutiu todo este regime jurídico pensava-se o que era verdadeiramente interessante explorar nos recursos marinhos, eram os recursos minerais, os chamados nódulos polimetálicos, etc.

No decurso deste processo negocial chegou-se à conclusão do que era francamente interessante explorar, eram os recursos genéticos. Só que não há regime jurídico, até agora, sobre a exploração de recursos genéticos nos fundos marinhos.

E portanto, o que é muito interessante é, a partir das 200 milhas, os recursos genéticos são explorados de acordo com o princípio da liberdade dos mares. Portanto, quem tem tecnologia, aproveita.

Em relação a uma última questão, para terminar, também houve uma evolução muito interessante nesta matéria, relativamente aos poderes dos Estados. Os poderes dos Estados Costeiros reforçaram-se através do poder do Estado do Porto. Digamos que

há 20 anos atrás a questão do *Port State* tinha muito menos importância do que agora tem, e o reforço dos poderes do Estado do Porto foi feito para conseguir contornar a questão da bandeira de conveniência.

Porque, como o Estado de bandeira não faz controlo sobre os seus navios, ou fá-lo numa forma média e informal, foram reforçados os poderes do Estado do Porto, e foram através daquelas coisas, que são os tais de “MU”. É interessante que o “MU” corresponde a uma expressão que, em Português, quer dizer “Memorando de entendimento”.

É muito interessante do ponto de vista jurídico, o memorando de entendimento não é um tratado internacional, é uma coisa de difícil qualificação, e que algumas vezes se põe no âmbito de uma fonte de Direito Internacional.

Só para dizer que, independentemente da legislação portuguesa, aquilo que é a evolução desta matéria, o que eu gostava de chamar a atenção é para esta evolução. Se nós lêssemos esta convenção de 82, quando ela foi feita, e se a lermos hoje, é interessante, muitas coisas relativas ao Estado do Porto apareciam aqui, mas a importância do Estado do Porto começou nos últimos 10/20 anos.

Hoje em dia há muitos estudos sobre esta matéria. Há 20 anos atrás não havia, pura e simplesmente, e isso corresponde realmente a um reforço importante, e é uma forma de contornar a inoperância do Estado de bandeira contra o Estado de bandeira de conveniência.

Resposta do CMG Jorge Silva Paulo

Eu gostava apenas de responder a algumas questões de interesse em concreto, porque não vou comentar comentários. E as 3 questões que me parecem serem especialmente relevantes face à minha apresentação e ao objeto da conferência de hoje: a primeira questão que o Sr. Almirante Medeiros Alves refere, face à pergunta “Como exercer autoridade no mar”, porque há aqui dois aspetos que se inserem naquelas reflexões que deixei como iniciativa, e que penso poder acrescentar mais alguma coisa. Uma segunda questão levantada pelo Comandante Sequeira Alves, como representante da AOFA, relativa às missões de interesse público das Forças Armadas, acho que também há alguns aspetos que se podem acrescentar. E também numa questão que colocou em termos pessoais relativamente à Guarda Costeira Europeia, que também me parece particularmente relevante.

Pegando na primeira “Como exercer autoridade no mar?” eu pego na questão desta maneira: eu não me sinto desconfortável com o modelo existente. O meu primeiro filtro na análise é respeito estruturalmente à lógica do Estado de Direito Democrático, esse é o meu primeiro pressuposto, ou se quiser o meu primeiro critério mais forte; o segundo aspeto é depois desse só, a questão da afetação de recursos, é eficiente, não é eficiente; e depois também, naturalmente, à parte desse, tem que se considerar a eficácia.

Eu considero que o modelo atual, embora com algum exotismo, alguma originalidade, não é completamente replicado no modelo francês, é um modelo que é constitucional, e portanto, traduz um modelo que se integra, funciona, e se adapta à lógica do Estado de Direito Democrático.

Eu chamo a atenção para aqueles quatro pressupostos, teria desenvolvido um bocadinho mais, mas no essencial eu penso que esse modelo assenta numa separação fundamental entre o exercício da autoridade, e aqui aproveito para pegar numa questão que o Sr. Dr. Júlio Fonseca referiu, o exercício da autoridade internamente visa a prova. O problema fundamental do exercício da autoridade na

Segurança Interna é a prova, a obtenção da prova para levar o suspeito a tribunal, enquanto que, a vocação das Forças Armadas, aquilo que caracteriza, desde sempre, a função militar – de resto é própria definição da palavra militar, é o uso da força que pode ir até a destruição. Nenhum militar é treinado para perceber a recolha da prova. Nenhum! Nenhum de nós foi, só quando eventualmente estudamos Direito, passamos por isso. Não é insólito. É a formação militar que nunca está preocupada, na sua génese, com o emprego limitado na força.

É, pelo contrário. É usar a força para ser eficaz, para atingir o objetivo. E aí vem um elemento que também é crucial, em que o objetivo normalmente é chamado inimigo, enquanto para a Segurança Interna, no funcionamento da Segurança Interna não há inimigo, há um cidadão. Um cidadão com Direitos, Liberdades e Garantias, e portanto, a questão da prova é fundamental nesse contexto também.

Este pequeno, aliás um bocadinho alargado introito, para referir que eu não estou desconfortável com o modelo globalmente porque eu entendo, sem ser jurista, apesar de já ter passado nessas cadeiras justamente durante alguns anos, que, este modelo tem presente estas fronteiras. Tem definido claramente quais são as funções e como é que as Forças Armadas podem, e devem, apoiar, nas missões de interesse público.

O facto, e aqui faço uma passagem para a questão das missões de interesse público suscitadas, o facto de a Constituição dizer que as Forças Armadas podem desempenhar missões de interesse público, isso não significa que se possa ler nessa disposição que as Forças Armadas até as dirigem. Significa que podem participar, têm essa base legal, constitucional, e depois desenvolvida na Lei para o fazer, agora os termos em que o fazem não são necessariamente, até porque para se entender são dados comandos ao legislador, não são para aplicação direta. Portanto, as pessoas não podem indicar a constituição, portanto, eu vou fazer. Porque é muito rara a situação, e aqui não quero entrar num âmbito jurídico mais especializado, mas é muito raro que as constituições digam e que as pessoas possam imediatamente abdicar daquela situação.

O que me parece de sublinhar é que essa disposição é cumprida. As Forças Armadas, nos termos da Lei, e depois da densificação legal que se segue à Constituição, têm mecanismos para o fazer. Mas esses mecanismos são mecanismos de apoio. Não são de direção. São de direção, apenas no estado de sítio e nos termos que for decidida a instalação do estado de sítio. Não é automático. Não é pura e simplesmente a partir do momento que é instaurado o estado de sítio as Forças Armadas tomam conta do país. Não é assim. O Estado de Direito não desaparece por facto haver um estado de sítio.

Não estando desconfortável com o modelo existente, eu não tenho, por exemplo, argumentação suficiente para poder dizer que Autoridade Marítima Nacional, neste modelo em concreto, é melhor do que uma guarda costeira autónoma, ou que o *Harbour Master*.

Não tenho, e esse é que é um dos problemas que penso que tem sido arrastado, e em que a argumentação que vem, e que está escrita, que está publicada e que está na internet em documentos oficiais da Marinha, internos, escamoteiam. Quando se faz apelo a conceitos de afetação de recursos, designadamente, a economias de escala, sinergias, esses conceitos têm significados muito precisos na ciência económica.

Claro que toda a gente na vida bem os usa como posições mais ou menos pessoais. Na ciência económica tem posições muito precisas. E, por exemplo, no caso das economias de escala, a ideia, sem querer ser demasiadamente técnico, a ideia é esta: eu tenho uma unidade de produção. Quantas mais unidades eu produzir sem alterar a escala, dimensão, naquela unidade de produção, menor são os custos monetários de cada unidade produzida saia mais barato.

Mas isto supõe que as unidades sejam todas iguais. Só há conceito de economia de escala válido, quando eu estou a tratar da mesma produção. Ora, um dos problemas que eu já referi anteriormente é que aquilo que a Marinha produz, e aquilo que a Autoridade Marítima produza, não é a mesma coisa. Desde logo porque a Autoridade Marítima tem de ter uma preocupação fundamental na formação do seu pessoal, de

conhecimentos e de domínio da Lei relativa, por exemplo, do Código Penal e do Código de Processo Penal. Nas Forças Armadas não existe essa preocupação, nem sequer é uma coisa que se tenha alguma vez constado. E daí termos dramas, até, nas missões de paz. Se nós falarmos com as pessoas que estiveram a fazer missões de *peace keeping*, designadamente no Kosovo, na Bósnia, e que foram confrontadas com situações dessas, os primeiros a chegar não têm qualquer comparação, vão de novo para o terreno, muitas vezes mal enquadrados até pela própria Organização das Nações Unidas, eles não sabem o que hão-de fazer. Às vezes usam a força por excesso, não sabem reconhecer quais são os direitos fundamentais, e por aí fora.



Portanto, há aqui alguma particularidade na produção. E este é só um exemplo. Por há muitos mais, em todas as atividades da Autoridade Marítima, incluídos fora do âmbito da Polícia Marítima. As autoridades de repartição marítima, todas essas

atividades são de natureza administrativa, não têm nada, absolutamente nada a ver com a formação dos militares. Portanto, pelo facto de dizermos, não, pomos lá um militar porque ele conhecer o mar, um militar da Marinha, porque ele sabe do mar e portanto está naturalmente habilitado. Bom, ele sabe do mar, mas se formos por esse critério perigoso, deveremos sempre aceitar que se calhar mais bem preparado está um, enfim, um oficial da Marinha Mercante, porque passa mais tempo no mar. Se calhar sabe mais do mar.

Portanto, este critério também é um critério muito pouco definido, é um critério pouco determinável, é um critério inseguro.

A questão das sinergias. Sinergias é um termo que hoje, também, já toda a gente usa. Sinergias, em economia, na ciência económica, é um termo que é evitado, precisamente, pela sua plasticidade. Prefere-se um outro muito mais rigoroso que é as economias de gama. Ou seja, eu tenho uma máquina, mas com essa máquina consigo produzir vários tipos de produto. Não é apenas aumentar a produtividade produzida de um mesmo produto, como um conceito de economias de escala. Nas economias de gama eu tenho uma máquina e essa máquina produz várias coisas. E aí sim, aí de facto há um elemento muito significativo que me vai permitir agarrar dois aspetos a par. De facto a estrutura da logística da Marinha está preparada como mais nenhuma outra em todo o país, para suportar o funcionamento operacional, por exemplo, da Polícia Marítima. E esse é que é o contributo fundamental, diria até, insubstituível e intuitivo do apoio que a Marinha pode dar à Autoridade Marítima, e designadamente à componente operacional da Autoridade Marítima, que é a Polícia Marítima.

E esse, sendo tão óbvio e intuitivo, espanta-me como é que na Marinha nunca houve ninguém que tivesse a iniciativa de sustentar o argumento dizendo: estão aqui os números. Se separarmos as duas atividades vamos ter que criar novos mecanismos de produção logística para, por exemplo, apoiar a Autoridade Marítima e a Polícia Marítima em concreto.

Portanto, e assim ia ser fácil. E, no entanto, não está feito. E eu penso que é um dos elementos que se impõe, que haja alguém que exija e por outro lado alguém que o faça.

Claro que isso poderá dizer, bom mas a Marinha não será a entidade isenta para o fazer, pois mas se a Marinha, ela própria não apresenta uma argumentação mesmo enviesada, ou se quiserem menos parcial sobre o a sua posição, mas minimamente sólida, números, uma argumentação de ideias articulada, bom mas então estamos todos a falar de opiniões meramente pessoais, e este debate de opiniões pessoais é que eu julgo que já valia a pena se ter ultrapassado.

Um segundo aspeto ainda nesta questão das economias de gama é o seguinte: também porque é que eu penso que, não estou desconfortável com este modelo: vamos imaginar, vou digamos dar um exemplo para explicar o meu raciocínio, vamos imaginar que a Polícia Marítima e a Autoridade Marítima Nacional sem a tutela do Ministério da Defesa, e passado para a tutela de outro Ministério, não interessa qual. Mantinha-se o essencial do modelo que é, designadamente, o apoio logístico, pessoal, material, continuava a ser suportado essencialmente ou administrado pela Marinha. Eu tenho muitas dúvidas que não posso concretizar de uma maneira mais sólida, senão por apenas aquilo que é a minha sensibilidade e experiência de mais de 30 anos de Marinha, a minha perspetiva nesses pressupostos é que a Marinha faria tudo para boicotar esse modelo. Ou seja, a Marinha aqui nestes termos mais rigorosos, a administração da Marinha, a cultura, sobretudo, dos oficiais da Marinha para os quais vou fazer aqui um parênteses, esta autonomização da Autoridade Marítima Nacional é uma verdadeira amputação. É doloroso para as pessoas, é profundamente doloroso para muitas pessoas esta autonomização da Autoridade Marítima. É sentir que está a tirar algo que é um braço ou uma perna.

Dito isto, tirar, ainda por cima, do Ministério da Defesa e coloca-lo sobre outro Ministério levaria a uma resistência absolutamente total, bloqueadora do apoio.

E dou só apenas um exemplo que poderá ser relativamente estranho a todos, mas que alguns compreenderam.

A cooperação dos ramos com as direções-gerais do Ministério da Defesa é normalmente difícil. Mais, funciona melhor quando o diretor-geral é um civil. Se o diretor-geral for militar não é mais que um oficial general de 3 estrelas, já foi um coronel no passado, e a cooperação de um ramo chefiado por um oficial general de 4 estrelas, com um oficial general de 3 estrelas, que provavelmente até era mais antigo do que ele, que foi, ou saiu do ramo por questões de evolução, ou seja, há uma rivalidade pessoal, pelo menos uma diferença, essa situação leva a que, por exemplo, caso muitos concretos que houve na Direcção-Geral de Armamento, a relação entre o Diretor-geral de Armamento, que era um oficial-general de 3 estrelas da Marinha, com o Chefe de Estado-Maior da Armada era praticamente bloqueada.

E isto teve consequências. Muitos dos problemas dos navios patrulha oceânicos têm a ver com este tipo de bloqueios, e ficava-me por aqui.

A 3ª questão – A guarda costeira europeia, a integração da Polícia Marítima como unidade costeira, sendo um facilitador de integração na guarda costeira europeia.

Eu gostava, já escrevi sobre isto, tenho um artigo publicado e no entanto a minha opinião é verificável.

Eu não evolui muito neste aspeto apesar de ter mais alguma informação, mas há um elemento que eu queria deixar aqui. Quando fui chefe do serviço do combate à poluição do mar, na Autoridade marítima Nacional, foi implementado, no ano em que eu lá cheguei, o sistema de deteção de manchas de poluição no mar por satélite. E portanto, ao fim de um ano, em finais de 2009, começaram a surgir os mapas das identificações feitas pelo satélite e da reação dos vários Estados costeiros da União Europeia a este respeito. E havia cores: a cor vermelha era, basicamente, a identificação de manchas confirmadas; a cor amarela eram manchas que foram identificadas pelo satélite mas que não foram confirmadas por meios do Estado costeiro; e a simbologia verde significava que foi identificada uma mancha no satélite, foi um meio do Estado costeiro mas não havia mancha, um falso positivo.

Era notória diferença nas fronteiras marítimas Portuguesas, entre Portugal e Espanha. Para a Galiza e para Andaluzia, uma serie de pontinhos vermelhos, na costa Portuguesa sobretudo pontos amarelos.

Repito, identificadas manchas na costa Portuguesa, Espanhola pelo satélite “EMSA”, a Espanha manda meios para verificar, Portugal não manda meios para identificar.

O que é que eu quero extrair daqui? Houve muita gente que viu aquele mapa por toda a Europa, todos os Estados membros da Agência Europeia de Segurança Marítima viram aquele mapa. Eu recebi privadamente no primeiro ano e no ano seguinte foi distribuído livremente, enfim, não sei até porque é que não aparece aqui nos documentos.

A mensagem está ali visual e clara, Portugal não toma conta do seu mar.

Uma das notas finais é que nós temos tido imensa sorte, porque aquelas pequenas manchas identificadas são de facto pequenas, porque os Espanhóis e Franceses têm tido muito azar, porque as manchas que lá estão muitas vezes são graves, e estou a falar apenas de poluição.

O que me leva a suspeitar, até por algumas informações sobre o funcionamento da Comissão Europeia, que há-de haver alguém que nalgum momento vai dizer assim: bom, isto são águas da União Europeia, aquele Estado costeiro não faz o controlo das suas águas, provavelmente precisa de ajuda. E eu aqui deixo ajuda como um meu eufemismo, naturalmente, e acho que não preciso de dizer mais que isto.

Evidentemente que a eficiência na afetação de recursos vai determinar quem é que pode ajudar mais, é quem lá esteja mais perto que seja mais eficaz a fazer. Julgo que não preciso de responder mais.

Se isso passa por uma fusão, integração da Polícia Marítima na Unidade de Controlo costeiro, não sei. Eu francamente não vejo necessidade das duas se integrarem, só uma é que existe. A outra é simbólica, e eles próprios sabem isso. Enfim, eu também não iria desenvolver muito mais que isso.

Mas parece significativo que, apesar de tudo, haja muita mais capacidade de cooperação da Marinha com a Polícia Marítima. Isto é, poder apoiar as missões da Polícia Marítima, do que a Marinha apoiar a Unidade de Controlo Costeiro. As duas, a Polícia Marítima e GNR são Forças e serviços de Segurança, teoricamente a Marinha pode apoiar as duas, e portanto a questão “qual as duas é mais fácil para apoiar”, parece-me claro que a Marinha apoiará sempre mais facilmente a Polícia Marítima do que a Unidade de Controlo Costeiro. Portanto não vejo que haja aí uma especial abordagem.

Resposta do Presidente da Direção Nacional da ASPPM às questões formuladas pelo representante da AOFA, CMG Sequeira Alves

Cumpre-me responder às 3 questões que o comandante Sequeira Alves colocou diretamente à ASPPM.

Uma das questões que colocou foi se o SAM deve ter a sua força policial.

Eu confesso que estas questões nunca foram aprofundadas no âmbito associativo, mas julgo também que poderei falar de uma forma descomprometida quando digo que o SAM deve conter, como contém, de facto, a sua força policial. Contém essa e todas as outras. Porque se verificarmos no art.º 7º do Decreto-lei nº 43/2002, constam lá todas as forças e serviços de segurança, à exceção da ASAE e da autoridade aduaneira.



(Interrupção pelo CMG Heitor Sequeira Alves – O que eu digo é porquê? SAM, AM, Polícia Marítima, tem tudo que ver com a estrutura. Normalmente a polícia reporta-se ao MAI, que é um outro ministério. Por isso é que eu estava a levantar a questão.)

Sim, essa é outra questão. Podemos aprofundar a questão concreta se a Polícia Marítima deve estar no SAM, eu julgo que sim. É o lugar dela, de facto, onde ela foi criada e deve permanecer.

Se há alguma perspetiva para a integração da Unidade de Controlo Costeiro na Polícia Marítima, como guarda Costeira, nós não sabemos. Eu julgo que, a ASPPM, nesse momento, se houver intenção do Governo, será contactada para se pronunciar

sobre o que é que entende, e é uma questão que poderá ser pertinente abordar numa próxima assembleia.

Outra questão que colocou é sobre se a ASPPM vê vantagem em estar integrada dentro do SAM, porque a Polícia Marítima não tem um sindicato, porque é militarizada.

Bom, eu julgo que sim. Como disse, a Polícia Marítima é uma Polícia especializada nas áreas do SAM. Que tipo de especialização é essa? Isso são outras questões que gostaria que fossem abordadas na parte da tarde, no 2º painel. Mas quando vejo a Polícia Marítima como força de segurança, não vejo porque razão há-de continuar a ser militarizada.

Estamos a seguir um paradigma que em 1995 era, de facto, o paradigma existente, pois todas as forças de segurança eram militarizadas, tendo a GNR uma componente mais militar.

Mas a própria PSP só deixou de ser uma estrutura militarizada, salvo erro, em 1999, e desmintam-me se eu estiver incorreto. O estatuto da PSP sofreu uma evolução em 1999; sofreu outra evolução, em 2007 ou 2008, e a Polícia Marítima mantém-se sem a natureza civil. E quando se fizer essa atualização, creio que a Polícia Marítima irá adensar a natureza civil porque, de facto, é assim que devem ser as Forças de Segurança. Ter uma natureza civil porque estão viradas para trabalhar junto dos cidadãos.

“É inútil argumentar com qualquer filósofo, pois a sua filosofia não depende do seu intelecto mas sim do seu carácter.”

Fernando Pessoa.

2º Painel

“A Criminalidade na área Marítima – Enquadramento da Polícia Marítima no SAM”

Oradores:

Professor-doutor Rui Pereira, doutorado em Direito, Presidente do Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo.

Dr. Mário Mendes, Juiz Conselheiro do STJ (jubilado), ex-Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna.

Miguel Soares, Presidente da DN da ASPPM, Agente de 1ª classe da polícia Marítima, Licenciado em Direito e mestrando em ciências jurídico-políticas.

Paulo Rodrigues, Secretário Nacional da CCP-FSS, Presidente da ASPP-PSP, agente principal da PSP, Licenciado em sociologia.



Moderador:

Luís Carvalho, Vice-presidente da MAG ASPPM, Agente da Polícia Marítima, doutorando em psicologia clínica.

Alocução do Professor-doutor Rui Pereira

Estou aqui com muito gosto para partilhar algumas esclarecimentos sobre segurança no mar e sobre o Sistema de Autoridade Marítima.

Eu começaria por recordar o óbvio, que a segurança marítima é de certeza um dos domínios que reclama com mais intensidade a definição das fronteiras tradicionais da segurança.

A distinção entre a segurança interna e defesa externa, ou entre segurança em sentido estrito, de proteção civil, que entram em crise quando tratamos deste problema.

Por outro lado, as novas dimensões da segurança ganham neste domínio uma importância acrescida.

Desde a chamada dimensão externa de segurança, com uma responsabilidade que é obrigatoriamente partilhada pelos Estados quando estão na defesa do mar, então a segurança integrada, que não pode deixar de estar atenta aos riscos de ameaças ambientais e às mudanças climáticas que podem pôr em causa o equilíbrio do planeta em sentido próprio.

O tema do mar, por outro lado, é especialmente importante para Portugal. Sem necessidade de uma demonstração completa, podemos questionar, com inteira legitimidade, se seríamos hoje um Estado independente sem dispormos de uma extensa fronteira marítima. O chamado “mar português” foi condição da nossa soberania, da grandeza das viagens marítimas – só comparáveis à moderna aventura espacial – e de algumas das maiores obras literárias escritas na nossa língua: “Os Lusíadas”, a “Mensagem” ou a “Peregrinação”, entre tantas outras, não teriam sido escritos sem a sua inspiração.

No plano económico, o turismo e as pescas são, como é sabido vitais. O mar territorial, a zona contígua e a zona económica exclusiva têm uma relevância decisiva na projeção do futuro de Portugal.

Mas que conexão podemos estabelecer – hoje, em Portugal - entre o mar e a segurança? Que é o tema que debatemos aqui!

Não é, seguramente, aquela que decorreria das palavras que, segundo se conta, uma velha senhora dirigiu em tempos ao jovem Bertrand Russel, depois de este ter proferido uma conferência em que se referiu ao sistema solar: disse a senhora, “O Senhor é uma pessoa muito brilhante, mas está enganado. A Terra é um prato achatado que está equilibrado nas costas de uma tartaruga gigante. Na verdade, o receio de cair no cabo do mar foi definitivamente extirpado por homens da têmpera de Gil Eanes, Pedro Álvares Cabral, Bartolomeu Dias ou Vasco da Gama, e naturalmente os marinheiros que assim terminaram.

E foi também a Fernão de Magalhães que coube a honra da demonstração empírica “definitiva” da forma da Terra.

Por contraposição ao mar dos Romanos – o lago putativo ou *mare clausum* que deveria unir as duas margens do Império – o mar português foi sempre um *mare apertum*, um mar aberto: o *mare liberum*, o mar livre, que se rasga de uma varanda para o Mundo, na confluência de três continentes.

Mas tivemos, desde sempre, a pretensão de o tornar seguro. A descoberta do moderno astrolábio por Abraão Zacuto ou o aperfeiçoamento do sextante por Gago Coutinho testemunham esse esforço de preservar a navegação dos riscos naturais. O aperfeiçoamento da arte da guerra pelos portugueses – e, sobretudo, do poder dos canhões e armas de fogo – também celebrados pelos nossos historiadores, por exemplo, por Oliveira Martins, correspondeu à necessidade de fazer face aos perigos resultantes da ação humana – dos corsários ou de populações consideradas hostis.

Presentemente, a segurança no mar abarca a prevenção e a resposta a ameaças externas e internas.

Segurança e defesa são, à luz da Constituição da República Portuguesa, funções autónomas (artigos 272º e 273º), embora convergentes. Ambas são postuladas pela ideia de contrato social, como condição de uma sociedade política organizada.

Mas no mar é difícil, e é especialmente difícil, fazer uma classificação rígida das ameaças. Os modernos fenómenos de terrorismo e pirataria põem em causa, simultânea e garantidamente, a segurança e a independência dos Estados. E o mesmo se dirá de crimes transnacionais como o tráfico de drogas, de armas e de seres humanos, que podem requerer a intervenção da Marinha e até mesmo da Força Aérea.



Neste contexto, devo dizer o seguinte, não estou do lado daqueles que entendem que deve haver uma revisão constitucional por causa da necessidade de rever a relação entre segurança e defesa. Penso, de forma conservadora, que segurança e defesa se devem manter como funções autónomas do Estado, tal como estão desenhadas na Constituição. Penso, no entanto, também, que há uma óbvia e obrigatória relação de interdependência entre essas duas funções. Como é sabido, a nossa Constituição autoriza de forma generalizada e limitada, as Forças Armadas a intervir em matérias de Proteção Civil. No que diz respeito à segurança em sentido estrito, a Constituição a prevê, propriamente, uma intervenção. Mas essa intervenção é implicitamente autorizada sempre que as ameaças constituam simultaneamente ameaças à defesa. É esse o meu ponto de vista! E foi esse ponto de vista que foi

plasmado na Lei quando, depois de uma serie de encontros e de conversações no âmbito do governo, chegamos a uma conclusão que, eu, e o então ministro Severiano Teixeira para consagrar esse conceito. Trata-se como uma espécie de “Ovo de Colombo”.

Sempre que a ameaça é uma ameaça à segurança interna e à defesa nacional, é possível conjugar os meios da segurança e da defesa. A conjugação passa pelo nível político e do governo, envolve obrigatoriamente a informação ao Presidente da Republica, como Chefe Supremo das Forças Armadas, e no campo operacional concretiza-se com a decisão que envolve o Chefe de Estado-maior General das Forças Armadas e o Secretário-geral do Sistema Segurança Interna, cargo que o senhor conselheiro Mário Mendes ocupou com toda a proficiência e que estreou nos moldes que hoje estão consagrados Lei.

Em suma, diria que não é necessário rever a Constituição para que haja uma boa articulação ente segurança e defesa. E reiteraria a ideia que são conceitos autónomos, embora interdependentes.

A interdependência no âmbito do mar é uma interdependência reforçada com a qualificada ciência do exame por causa da própria natureza das ameaças.

Como fazer frente_ao tráfico de droga no mar alto sem a cooperação dos meios da Armada, da Marinha?

Como fazer face a fenómenos gravíssimos, como o tráfico de pessoas, que é o moderno escravagismo, sem a intervenção dos meios militares alternados como os meios da segurança propriamente ditos? Não é possível!

A pirataria moderna que envolve necessariamente também um recurso a meios militares que é um bom exemplo desta ligação íntima entre segurança e defesa.

Portanto, a afirmação conjunta das Forças Armadas e das Forças e dos Serviços de Segurança é plenamente compatível com a Constituição, sempre que estiverem em causa essas ameaças conjuntas à segurança e à defesa. Só essa atuação conjunta

permite responder com eficácia aos desafios da criminalidade internacional organizada e terrorismo.

Repito que essa intervenção conjugada pressupõe uma decisão política do governo, a coordenação do Chefe de Estado-maior General das Forças Armadas e o Secretário-geral do Sistema Segurança Interna e também a consulta do Presidente da República.

Numa outra perspetiva integrada, como já referi, a segurança abarca quer a “*security*”, quer a “*safety*”. Para utilizar uma linguagem consagrada internacionalmente, podemos traduzir, de uma forma simplificada como segurança, proteção e socorro.

A segurança de um país – incluindo o seu mar territorial e a zona económica exclusiva - decorre da eficácia na prevenção e repressão da criminalidade, que é condição sine qua non da liberdade dos cidadãos, mas não depende em menor grau da capacidade de resposta a acidentes e calamidades. Os modernos e devastadores Tsunami com que nos confrontamos são bem o exemplo da importância que a Proteção Civil assume no contexto geral da segurança.

De resto, mesmo quando estão em causa atentados terroristas, os atos mais violentos que põem de forma mais crepitosa, em causa, a segurança, a Proteção Civil tem um papel a desempenhar logo no segundo seguinte. Ou seja, a ligação entre o sistema de Segurança em sentido estrito e o Sistema de Proteção Civil é uma ligação absolutamente obrigatória.

Na perspetiva da “*security*” está em causa então a proteção contra ameaças humanas dirigidas a pessoas, embarcações, equipamentos ou instalações portuárias. É vasta a panóplia de crimes que podem se cometidos neste âmbito, para além dos normais crimes contra as pessoas e contra o património, assume especial importância como já referimos, crimes de tráfico, a pirataria moderna e o terrorismo.

Já a “*safety*”, por seu turno, diz respeito à incolumidade de navios, pessoas, instalações e equipamentos ligados às atividades marítimas, à prevenção de acidentes no mar e à minimização das suas consequências no caso de ocorrerem.

As *leges artis* da navegação, as condições das embarcações e as operações de busca e salvamento enquadram-se neste domínio.

Esta dualidade entre a *security* e *safety* transparece na legislação e nas convenções internacionais, que consagram uma visão abrangente, numa *global approach* no fenómeno da segurança marítima. Constatamo-lo ao compulsar o Decreto-Lei nº 226/2006, de 15 de Novembro, e o Regulamento da União Europeia nº 725/2004, do Parlamento e do Conselho, de 31 de Março, que versam sobre proteção do transporte marítimo, bem como da Convenção SOLAS, relativa à salvaguarda da vida humana no mar.

A dificuldade que perpassa por estes textos e constitui um sério desafio à capacidade de decisão dos políticos e à imaginação dos juristas diz respeito à necessidade de dirigir e coordenar, no planeamento e na ação operacional, entidades com natureza e missões muito diferenciadas.

Para o comprovar, basta ter presente que o Sistema de Autoridade Marítima – que se integra nos Sistemas de Segurança Interna e Investigação Criminal - é composto pela Autoridade Marítima, Polícia Marítima, GNR, PSP, PJ, SEF, Inspeção-Geral das Pescas, Instituto da Água, Instituto Marítimo-Portuário, Autoridades portuárias e Direcção-Geral da Saúde, nos termos do Decreto-Lei nº 43/2002, de 2 de Março.

Estão em causa organismos civis e militares, dependentes de vários departamentos, com responsabilidades nos domínios da ordem pública, investigação criminal, proteção civil, ambiente e saúde.

Para garantir a vitória da aposta no mar, é necessário, evidentemente, que não haja uma “tentação corporativista”, e é necessário garantir que todos estes organismos cooperem lealmente e que troquem informação com proficiência.

E é neste ponto para não ultrapassar a vossa paciência, e pelo tempo que me foi concedido, que queria deixar uma palavra de perspetiva em relação ao Sistema de Autoridade Marítima e em relação à Polícia Marítima.

Quais são as grandes questões que hoje se prendem?

Começo pela questão de não nos podermos esquecer, nunca nos podemos esquecer hoje, que a nossa fronteira atlântica é a fronteira da Europa. Se é verdade que entrar em Portugal, significa hoje, aterrar em Paris, Londres, Berlim ou qualquer cidade europeia no interior, também é verdade que entrar nessas cidades e na Europa no seu conjunto, no espaço Schengen, no espaço de segurança, liberdade e justiça, é acrescentado à costa Portuguesa.

A costa Portuguesa é a primeira costa europeia, é a costa que mais peregrinos traz à União Europeia, e isso traz-nos especiais responsabilidades, por um lado, e implica que haja um grande reforço de cooperação.

É sabido que a União Europeia é hoje aquilo que poderíamos chamar uma “Pa-Federação”. É uma federação em alguns aspetos. Há dois aspetos que se relacionam de forma crucial com a soberania de um Estado, já não estão na esfera da nossa disponibilidade, cunhar moeda e ter fronteiras próprias.

Existem fronteiras comuns e existe uma moeda única.

O problema é que a marcha para a federação se fez de forma desequilibrada. Se fez, permitam-me a expressão politicamente incorreta, de forma coxa.

Porquê?

Porque na realidade a moeda única não veio acompanhada por políticas económicas e de coesão social, e as fronteiras comuns não foram acompanhadas completamente por políticas de segurança. As fronteiras comuns correspondem a uma ideia matricial muito importante na União Europeia, que é a ideia de liberdade de circulação de pessoas e bens, e está presente desde a primeira hora, desde a criação da CEECA, da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Mas, na realidade, ainda não existe uma segurança, uma política de segurança, verdadeiramente comum.

É certo que existem várias instituições. Existe, nomeadamente a FRONTEX, que é um embrião de Serviço Estrangeiros e Fronteiras à escala europeia; existe uma EUROGENDARMERIE onde participam as polícias de natureza militar como a nossa

GNR; existe a EUROJUST; existe o INTCEM que é um embrião de Serviços de Informações à escala europeia; existe a EUROPOL, mas ainda não existem instituições que garantam uma segurança europeia comum.

Sempre que vemos episódios como aquele que vimos em Lampedusa temos uma consciência muito nítida disso. Nós procuramos na União Europeia sempre pensar a quadratura do círculo. Toda a conversa dos ministros da área da Administração Interna da União Europeia vai ter ao seguinte ponto: é necessário haver políticas de emigração, políticas de refugiados, políticas de asilo comuns, mas a última palavra é de cada Estado.

Como pode ser completamente isolada a palavra de cada Estado, ou última, seja quais matérias das que já vimos? É esta a pergunta que eu não consinto e que tem de se resolver! A União Europeia, a esse nível, tem de se recompor.

Mas é inútil que a Polícia Marítima tem que entrar de forma cada vez mais estreita com os seus congéneres europeus e com a União Europeia, para cumprir uma missão que tem influência na União Europeia e no seu conteúdo. O tráfico de droga, o tráfico de pessoas, os crimes de terrorismo, que têm como o alvo a costa portuguesa dizem respeito à União Europeia toda, e, portanto, essa questão tem de ser posta nos seus devidos termos.

Claro que na União Europeia há outra questão que transcende o nosso debate de hoje. Vou falar muito por alto, não quero perder mais tempo, que é a questão democrática interna e externa. A União Europeia acha-se eivada em Portugal. O argumento mais engraçado e escandaloso que se usa para justificar o que foi atalhado no último referendo é o de que não se sabe qual seria o resultado, porque é o argumento antidemocrático no seu maior esplendor.

Ao nível da União Europeia também há problemas, porque ao nível da União Europeia nós só temos como órgão legitimado democraticamente, o Parlamento Europeu, que é, de certa maneira uma federação de representações parlamentares, mas não temos um presidente eleito, não temos um presidente da Comissão que tenha legitimidade democrática e portanto é absurdo pensar que, por exemplo, se o

senhor Obama achar que há problemas, que telefone, ou à senhora Merkel, ou ao presidente Francês, ou ao primeiro-ministro Britânico.

Bom, esta é uma questão: a Europa. Falou-se da Europa; falou-se da cooperação europeia.

Outra questão é de nível interno. Realmente há uma grande pulverização ao nível da segurança e da investigação criminal, não só em geral, como no domínio a que se dedica a Autoridade Marítima e a Polícia Marítima. É evidente que uma das formas de tentar superar esse estado de coisas a cooperação e a troca de informações.

Bom, será que deveria haver uma só POLICIA MARÍTIMA?

Sem entrar em confidências, que não é nada de confidencial pelo que me parece, em 2006/2007, fui convidado para um jantar com os então ministros António Costa, Alberto Costa e Severiano Teixeira. Portanto, os ministros da Defesa, Administração Interna e da Justiça, e o que estava em causa era a reforma do Sistema de Segurança Interna.

E uma das propostas que estava em cima da mesa de forma muito nítida era a criação de uma Polícia Marítima.

Sejamos francos. A criação de uma Polícia, e já existe uma Polícia Marítima, mas, uma Polícia Marítima que reunisse as competências todas na área, é irracional. Simplesmente é muito diferente criar uma Polícia Marítima a partir do zero de mexer, desculpem a expressão, nas competências de organismos dependentes de vários mistérios, da Defesa, da Administração e da Justiça. E é evidente que a solução menos traumática foi manter o *status quo* e manter esta dispersão e divisão de competências. Porque na altura acabou por se considerar que seria uma situação traumática, por exemplo, para a Defesa, para a Administração Interna, para a Justiça, andar a retirar competências a organismos da área da segurança interna.

Portanto, encarou-se como algo de muito difícil o facto de criar uma Polícia Única, situação que em termos teóricos seria talvez ideal, se nós estivéssemos a falar de um país em que não há Forças de Segurança e tem que se criar uma, dir-se-ia

vamos criar uma só força de segurança. Mas é muito diferente da situação de haverem duas forças de segurança e estarmos a querer comprimi-las numa. O panorama é completamente diferente e a metodologia é muito mais difícil, como compreenderão.

Portanto, nós temos que compreender que as instituições têm história, têm competências e não podem ser eliminadas através de um golpe de mágica, nem as suas competências podem ser tratadas pelos maníacos dos organigramas com indiferença soberana. Portanto, vamos ter muito cuidado nessas reformas.

Agora, mantendo-se competências por vários serviços e forças e por vários órgãos de polícia criminal, é necessário reconhecer que tem de ser feito um esforço no sentido da cooperação. Foi esse o grande objetivo da revisão da Lei de Segurança Interna.

E o Sr. Conselheiro Mário Mendes, aqui presente, não me vai desmentir certamente, teve um papel muitíssimo difícil porque na Lei de Segurança Interna, em primeiro lugar os poderes acabaram por ser muito mitigados, porque na altura pensou-se que se iria criar um superpolícia de poderes despóticos que seria uma grande ameaça para a democracia. E em segundo lugar, é evidente que, os serviços e forças de segurança têm uma certa resistência à coordenação o poder ser alterado pelo elemento externo põe em causa o poder hierárquico dos comandos. Eu posso dizê-lo com à vontade porque já dirigi um, já dirigi o SIS, desculpem a expressão singela, mas sei o que a casa gasta. Quando nós dirigimo-nos um serviço ou força de segurança, o que menos queremos é que venha alguém do exterior dizer como governar a casa. Queremos autonomia, pensamos que a autonomia é condição de funcionalidade, pensamos que uma hierarquia partilhada deixa de ser hierarquia.

Tudo isso é mais ou menos, mas a necessidade de coordenação é muito efetiva, tanto mais que estamos a falar de serviços e forças que dependem de vários ministérios, e portanto é necessário, de facto, reforçar a coordenação, envolvendo em situações de grande aperto, poderes de direção, que são só casos de atentados terroristas ou de grandes catástrofes.

Por outro lado, é necessário ter mesmo partilha de informação pertinente. Eu creio que os últimos passos que foram dados nesse sentido, e o sistema foi começado a construir com grande proficiência também no tempo do Dr. Mário Mendes, são bases muito importantes. A criação da plataforma integrada de informação criminal, no âmbito do sistema integrado de informação criminal, pode ser muito importante, e mais importante ainda no caso do mar.

No caso do mar_estão provavelmente em causa informações que podem provir de entidades muito distintas e que concorrem para o mesmo termo.

Em suma, peço desculpa por ter deixado aqui sobretudo dúvidas e menos certezas mas espero ter ajudado, pelo menos para mim foi um gosto, um proveito ter ajudado a refletir nesse tema tão nobres que dizem respeito à nossa segurança.

Obrigado a todos.

Alocução do Juiz Conselheiro Mário Mendes

Dr. Mário Mendes, Juiz Conselheiro do STJ (Jubilado), Ex- Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna

Obrigado e agradeço à Polícia Marítima (Associação Sócio Profissional), e permitam-me a expressar um agradecimento ao meu colega Bernardo Colaço, pelo convite para estar aqui.

Sou um frequentador assíduo da orla marítima - felizmente nunca tive particular necessidade de intervenção da Policia Marítima - mas tive ocasião, na altura que estive como Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna, de ter tido contacto frequente com a Autoridade Marítima e naturalmente com o almirante Silva Carreira, que agora é meu colega no supremo tribunal de justiça – eu nunca fui almirante mas ele é Juiz Conselheiro.

E pegando exatamente na intervenção que tinha mais preparada - seria um bocado insistir nos mesmos assuntos - mas há duas questões que me parecem fundamentais, ou três:

A primeira é a questão do estatuto da Policia Marítima.

A Polícia Marítima hoje tem vivido, quanto a mim, eu interpreto esta inserção institucional da Polícia Marítima como uma ficção destinada a contornar as limitações constitucionais que a Constituição coloca à intervenção da Marinha em questões de segurança interna, como casos de polícia, particularmente nas águas territoriais e na orla costeira.

As questões que se colocam hoje em dia na zona marítima - e estou a limitar este tipo de intervenções às águas territoriais mas podemos ir mais longe - colocam-se questões que provavelmente não terão sido equacionadas quando o legislador pensou esta inserção institucional. A questão dos tráficos, particularmente, a questão da proteção do meio ambiente, a questão do controlo das pescas, um conjunto de questões que se colocam a nível, sobretudo, das águas territoriais, que não se

compadecem com uma indefinição e com um desenho da legislação Marinha-Polícia Marítima, como resulta hoje aqui e tem alguma indefinição no meio disto tudo.

E eu coloco a questão - se repararem - e vê-lo-emos dando exemplos a nível europeu, nós olhamos com frequência o nosso modelo de segurança interna, de organização de forças e serviços de segurança, que tem evoluído muito, tendo a França como modelo padrão.

O nosso sistema, até há pouco tempo, estava muito idêntico ao sistema Francês - faltou, como penso que já toda a gente concorda - mas ninguém se decide - que é a questão do estabelecimento claro do sistema dual, portanto, por uma Polícia Nacional e uma *Gendarmerie* - também vamos esperar se se vai seguir esse modelo - e esse sistema Francês evoluiu para a criação do que é atualmente, para o que é chamada a *Gendarmerie Maritime*.

A *Gendarmerie Maritime* é uma força de polícia, mas que atua na dependência funcional do Chefe Estado-Maior da Marinha. E isto permite o quê? Permite que - curiosamente, na intervenção não só na área das 12 milhas, mas área das 200 milhas - permite um aproveitamento muito mais racional dos meios de que dispõe a Marinha para a atuação na área da segurança interna.

E esta área de segurança interna - e aproveito, como é referido pelo professor Rui Pereira, e cada vez há mais, sobretudo, na área marítima assim como na área do espaço aéreo - tem uma fronteira mais limitada, ou mais ténue, se é que hoje existe mesmo, entre aquilo que são ameaças à segurança interna e ameaças à defesa entendidas como ameaça externa.

Isto evidencia-se em coisas - e limitando-se apenas aquilo que se passa no mar - como é o tráfico ilegal de pessoas e até imigração ilegal, que naquele caso de Lampedusa - e isto veio a lume nesta altura, mas a questão já passa há mais de 10 anos.

Uma outra questão importantíssima em termos de mar, é o transporte de resíduos perigosos, por exemplo resíduos nucleares, normalmente feitos no sentido norte/sul, muito das antigas República Soviéticas que transportam para Sul e que passam

frequentemente nas nossas águas territoriais, é um transporte que passa, normalmente, muito junto da costa.

Há o tráfico de droga que, cada vez se fala menos mas não é que seja menos frequente, talvez tenha caído nalguma vulgaridade - e aí lembraria que o modelo adotado pelos Espanhóis é um modelo também misto de ligação entre a Marinha/Força Aérea e Guardia Civil, que é o Serviço de Vigilância Aérea, que tem uma intervenção importantíssima no controlo, quer do tráfico de droga, quer nos outros tráficos - e isto leva-nos, efetivamente, a pensar a sério todas estas questões.

E, tanto no que diz respeito à Polícia Marítima, como no que respeita às outras forças de segurança, a necessidade de repensar, quer a atribuição de competências - pensar em reorganizar - quer em termos de competências em razão do território, quer nas competências em razão da matéria - que são competências que foram atribuídas há muitos anos, sobretudo as competências em razão do território, embora, inclusivamente, tenham sido objeto de alguma reorganização.

Insisto que se deve pensar nisto de uma forma muito cuidada, sobretudo tendo esta visão: quando falamos em redefinir e reorganizar, isto não significa que se retirem competências, significa que se redistribuam competências. Em vez de se tirar, pode-se colocar até competências., mas o que não faz sentido é a questão permanente dos conflitos positivos de competências entre forças e serviços de segurança.

Esta é realidade que temos que ter em conta, e julgo que é necessária uma atribuição de um estatuto muito próprio à Polícia Marítima - a Polícia Marítima ter um estatuto próprio enquanto força de segurança - e estabelecer como é que se faz a ligação funcional à Armada, de maneira a aproveitar os meios disponíveis.

Porque a *Gendarmerie* Francesa, a *Gendarmerie Maritime*, tem - creio que a Polícia Marítima tem quinhentos e qualquer coisa elementos - a *Gendarmerie maritime* tem 3 vezes mais, tem à volta de 1500. Se tivermos em conta a dimensão de costa é idêntica, tem é uma outra organização idêntica no Principado do Mónaco, compreendendo uma zona marítima distinta - o Dr. Rui Pereira esqueceu aqui de falar num assunto do controlo das marinas, que naquele tempo se criou um

programa, o Latitude 32, com o objetivo de fazer a vigilância dos movimentos das embarcações de recreio.

Para dizer que é preciso fazer essa redefinição e a ligação funcional.

E aproveito também o que o próprio professor Rui Pereira disse em relação a este aspeto, porque, de facto, hoje, estou também de acordo que hoje em dia se fala na necessidade da revisão constitucional por tudo, para, de repente se chegar à conclusão depois que não é necessária revisão constitucional nenhuma. E esta questão da intervenção das Forças Armadas na segurança interna é exemplo flagrante disso.

Há limitações constitucionais, há. Não há um princípio de proibição absoluto, há limitações - a constituição estabelece esses limites - agora é necessário fazer aquilo que já se tentou fazer, mas que nunca se fez, é, como é que se adequam as coisas, não naquelas situações que estão previstas na Lei de Segurança Interna, mas em questões que aparecem na realidade do dia-a-dia e que levam à necessidade de obter o apoio das Forças Armadas. Assim como as Forças Armadas nalgumas situações necessitam do apoio de forças de segurança.

Isto é tão real em incidentes no domínio do *security*, como no domínio do safety. Estas questões põe-se também no domínio do *safety*, para que seja alargada essa possibilidade de intervenção das Forças Armadas.

Curiosamente, a nível europeu quem tem um plano mais perfeito de funcionamento são os ingleses, que têm um plano que define as circunstâncias em que as Forças Armadas e de que forma intervêm na segurança interna.

Os franceses dominam a questão pelo sistema *Vigipirate* mais em situações de terrorismo.

E os espanhóis estabelecem um princípio idêntico ao nosso, que é através da definição pontual pelo primeiro-ministro, podem ser atribuídas missões específicas às Forças Armadas na segurança interna.

Lembro-me da última vez que isso foi feito, que me deparei com uma situação extremamente dolorosa para a Espanha, pelos atentados de 11 de Março, em que foram atribuídas às Forças Armadas espanholas a vigilância das linhas férreas e das estações de caminho-de-ferro. Aí existiam mesmo missões de policiamento.

Passando a uma segunda questão, que é a questão também colocada pelo professor Rui Pereira da inserção internacional. Nós ouvimos falar, frequentemente, da questão do mau funcionamento de Schengen, das medidas compensatórias da livre circulação, mas isso começa a funcionar mal, exatamente como disse o professor Rui Pereira, no controlo das fronteiras externas.

No controlo da fronteira externa é uma questão que temos de admitir que a Frontex não tem cumprido eficazmente a função. Não porque não se empenhem nessa missão de fiscalização, mas desde logo porque há uma fronteira que não



existe, e toda a Europa reconhece que o tráfico marítimo de pessoas é feito de sul para norte, sobretudo de África para a costa da região Espanhola, e a sede da Frontex é na Polónia. E aqui eu volto a esta necessidade, de reforço, e nós temos uma importantíssima fronteira externa a salvaguardar.

Nós não nos podemos esquecer que o tráfico de droga começou exatamente nas mesmas rotas onde agora está a começar esta imigração ilegal, que era o tráfico de droga para a zona da Sicília de navio, depois deslocou-se para a costa espanhola e posteriormente, ainda nos anos 90, desloca-se para a costa portuguesa, fundamentalmente para a costa Sul.

E, provavelmente esse será o caminho. Através do reforço da fronteira externa da Itália e da Espanha corremos o risco de ter esses fenómenos na nossa costa, como, por exemplo, nos anos 93/94 ocorreu um fenómeno idêntico na Madeira, em que apareceram, julgo que 6 ou 7 corpos de imigrantes africanos na costa sul.

É uma realidade que temos, e que necessita de uma estrutura coesa, de uma estrutura verdadeiramente institucionalizada.

Porque hoje em dia, como se passa em relação a muitas outras matérias, em termos do tráfico de pessoas ou de movimentos migratórios por via marítima, a informação fica fechada em quem tem a competência para essa matéria e não é transmitida a quem está no terreno, e isto passa-se no dia-a-dia entre as forças de segurança.

Aqui, mais uma vez em relação - e voltando à questão das competências e inserção da Polícia Marítima como órgão de polícia criminal - a Lei não é manifestamente clara.

Quando, por um lado, fala da competência na razão do território, diz muito claramente qual é essa competência, que exerce funções de polícia nas áreas marítimas do Sistema de Autoridade Marítima, depois em relação à competência em razão da matéria indica um conjunto muito amorfo de situações em que se dá esta intervenção.

Eu acredito que é possível estabelecer a leitura de que, para além da intervenção em todos os crimes praticados na zona da autoridade marítima, com exceção daqueles em que a competência para a investigação está atribuída exclusivamente a um outro órgão de polícia criminal, a Polícia Marítima é competente para atuar.

O conjunto de matérias que é referido na Lei quando aponta como competência em razão da matéria eu entendo como meramente indicativo e não exclui a intervenção noutros domínios na área territorial competente.

Também isto era bom que fosse clarificado, assim como era bom que fosse clarificado em relação às outras Forças e Serviços de Segurança.

Já tive ocasião de dizer que são sempre indesejáveis conferi-los na área da segurança interna.

Uma referência também a uma questão que também defendi, a redefinição de competências pode ser feita através de uma reforma completa de toda a nossa estrutura de segurança interna. Eu julgo que neste momento isso seria contraindicado. Já houve tempo que se teve essa discussão, mas em períodos de crise normalmente estas reorganizações e reformas são mais feitas a pensar na parte financeira dos custos do que na funcionalidade da própria reforma.

E venho defendendo que uma das formas de se diluir esta desorganização e esta conflitualidade latente passa muito pelo reforço do papel do Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna. Não naquele papel de intervenção ativa, mas um reforço das funções de coordenação e um reforço das funções de troca de informação, e por último um reforço na definição do papel de intervenção das Forças Armadas na área da segurança interna.

Em relação à Europa, e passando no quadro internacional, há um aspeto que é importante salientar, e que eu já referi, que é o papel da Polícia Marítima e das suas congéneres no controlo da fronteira externa da União Europeia.

Nós temos vivido nesta circunstância completamente anómala, que é, haver um espaço europeu de livre circulação. E apesar da existência desse espaço e dos problemas que se colocam com esta livre circulação nesse espaço, porque tanto circulam pessoas de bem, como circulam os piores inimigos, cada país define quem entra e quem sai, de acordo com os seus critérios, à exceção daqueles casos referidos em que há sinalizações no sistema, que mesmo assim, são capazes de passar.

Se por exemplo se telefonar para a fronteira externa na Alemanha e se o indivíduo disser que vem para Espanha, pronto, se vais para Espanha podes ir, não é nada com eles. Esta é a nossa versão no sistema comunitário, nesta matéria temos uma visão nacionalista dos problemas. Isto tem dificuldades, quer ao nível da coordenação da informação, como tem dificuldades ao nível de controlo, porque

efetivamente se estamos num campo em que se houvesse uma verdadeira coordenação na ação de defesa da fronteira externa, que é uma fronteira externa comum da União Europeia, e não é uma fronteira externa de Portugal, havia recursos.

Hoje em dia fala-se muito, mas neste caso seria possível um sistema de *pooling and sharing*, de aproveitamento da otimização dos meios que cada um dispõem para serem utilizados ao serviço do interesse de toda a Europa, e não ao interesse de uma situação em Portugal.

E com isto terminaria a minha intervenção.

Alocução de Miguel Soares

Quando se fala em criminalidade nas áreas de jurisdição marítima, ocorre de imediato o pensamento de que se trata do reduzido quadro criminológico do tráfico de droga, contrabando, a imigração clandestina. Mas, na realidade, não são só esses fenómenos que ocorrem nas áreas sob a jurisdição marítima.

A realidade aponta até para fenómenos pontuais de pequena criminalidade. Fenómenos de criminalidade como o dano causado por atos de vandalismo nas zonas balneares, os pequenos furtos de ocasião, telemóveis ou vestuário das pessoas que estão na prática banhar e roubos. Temos, aliás, o famoso arrastão de Carcavelos que, ao que parece, nunca aconteceu, mas que, na verdade causou algum pânico por ser um fenómeno invulgar numa democracia como a nossa.

Ocorrem igualmente crimes contra a autodeterminação sexual, e até fenómenos de violência doméstica.

Bom. Perante este quadro criminológico, poderemos perguntar qual será a polícia especializada para proceder à respetiva atuação para preservação dos meios de prova, e até para proceder à investigação criminal.

Também existem fenómenos de criminalidade grupal, e não vamos acreditar que são só os indivíduos mais desestruturados que procuram apropriar-se de pequeno património. De facto, também há fenómenos de criminalidade organizada, de uma forma geral, de pequena organização entre dois e três indivíduos, em que um espreita onde é que outro indivíduo guarda a carteira, ou onde é que este vai pousar a mala no porta bagagens da viatura, ou quando é que vai a banhos para que o cúmplice possa aproveitar a oportunidade, para depois dividirem a receita obtida, ou proventos daquele ato criminoso.

Existem ainda organizações mais problemáticas, algumas com raízes transnacionais que, sendo conhecedoras do ambiente marítimo se dedicam ao furto e venda no mercado oculto de embarcações, motores fora-de-borda, material náutico. E embora

este tipo de crimes não encontre expressão nas estatísticas oficiais, não deve ser desconsiderado.

Mas ao falar-se de criminalidade nas áreas do SAM, quem é que não conhece alguém, um familiar, um amigo, um amigo do amigo, que não tenha já sido vítima de um crime numa área marítima?

Quem dos presentes abandona descansadamente os seus bens no areal, quando vai a banhos, sem se preocupar em fazer a respetiva vigilância? Não vá o amigo do alheio lá passar, convém acautelar essas preocupações.

Quem hoje se sente seguro numa zona balnear quando se junta um grupo de jovens mais insurretos, dessocializados, verbalizando impropérios, que por vezes fazem comentários injuriosos, mostram os genitais ou ameaçam as pessoas.

Isto são questões que merecem alguma preocupação.

Daí que, ao falar de criminalidade nas áreas sob a jurisdição marítima não se pode pensar só naquela criminalidade que vai até à linha de água, ou para além da linha de água, mas de todo o conjunto.

E ocorrendo um crime numa zona balnear, ou a bordo de um navio, uma embarcação de pesca, mercante, tráfego-local, marítimo-turística ou paquete, quem será a polícia vocacionada para tomar conta da ocorrência?

Quem garante a segurança e os direitos dos cidadãos nas áreas sob a jurisdição marítima?

Propenderemos a responder instintivamente que é a Polícia Marítima pela sua natureza especializada nas áreas do SAM. E concretamente é isto que diz o diploma que publica também o Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima.

Mas dentro das Forças e Serviços de Segurança que exercem poderes de autoridade marítima contam-se a Polícia Marítima, a GNR, a PSP, a Polícia Judiciária e o SEF.

E curiosamente, a Lei de Segurança Interna não contempla a Polícia Marítima, mas sim a Autoridade Marítima Nacional. Falar da Autoridade Marítima Nacional e falar da Polícia Marítima requer algumas nuances que merecem ser escarpelizadas, porque, de facto, o diploma de criação do Sistema de Autoridade Marítima refere a Autoridade Marítima Nacional como estrutura superior de coordenação dos órgãos e serviços que, integrados na Marinha exercem funções no SAM. Ou seja, uma estrutura superior de coordenação de órgãos e serviços integrados na Marinha.



Mas se a Polícia Marítima é especializada, que tipo de especialização dispõe a Polícia Marítima? É uma especialização de nível territorial, como há pouco o senhor conselheiro Mário Mendes referia?

Não poderemos considerar como Polícia especializada em razão da matéria porque, de facto, as matérias legalmente atribuídas ao SAM, são todas as matérias.

Todas as matérias que sejam exercidas no âmbito do controlo da navegação, no combate à poluição, no tráfego marítimo, na segurança da navegação ou de pessoas e bens nas áreas marítimas integram o Sistema de Autoridade Marítima.

Portanto, ao dizer-se que a Polícia Marítima é especializada em todas estas matérias, estaria a afastar-se as outras polícias que estão especialmente vocacionadas para determinados tipos de crimes, como é o SEF e esta é uma questão que pode suscitar conflitos positivos de competências.

Se pensarmos que a Polícia Marítima é uma polícia especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM, num fenómeno de imigração clandestina detetado numa determinada embarcação, que está no meio marinho, área do

Sistema de Autoridade Marítima, portanto, a polícia especializada nas áreas do sistema de Autoridade Marítima é a Polícia Marítima, logo, é a Polícia Marítima que é competente em razão do espaço.

Mas em razão da matéria é o SEF.

Naturalmente que ao dirimir este tipo de conflito, deverá ser a polícia especializada em razão da matéria a tomar conta da ocorrência.

Mas não deixa de haver uma possibilidade de conflito positivo de competência.

E se pensarmos que é necessário proceder á investigação deste tipo de criminalidade, a quem irá o Ministério Público delegar a competência?

Mais uma vez se dirá ser no SEF que tem o conhecimento, todo o Know-how sobre a investigação da imigração clandestina, e não faria sentido atribuir á Polícia Marítima só porque é especializada na área marítima.

E perante este quadro pergunto quantos inquéritos sobre crimes ocorridos nas áreas sob a jurisdição marítima são delegados anualmente na polícia Marítima? Sobretudo nas comarcas de menor dimensão?

Se pensarmos nos pequenos fenómenos criminológicos em que o cidadão raramente se dirige à Polícia Marítima para os denunciar, porque provavelmente irá à esquadra da PSP ou da GNR que estiver mais próxima, o Ministério Público propenderá a entregar ou delegar a investigação dessa criminalidade naqueles órgãos de polícia criminal. E uma vez mais acaba por ficar afastada a competência ou responsabilidade da Polícia Marítima na investigação criminal.

Esta parece ser uma questão vital para a Polícia Marítima, pois só assim se poderá reconhecer a competência especializada da Polícia Marítima em matéria de investigação criminal.

Sem prejuízo do quadro racional anteriormente apresentado, não terei dúvidas em afirmar a maior capacitação da Polícia Marítima para os problemas de insegurança nas zonas balneares, assente na tradição, história, no conhecimento das zonas ribeirinhas e da sua população, na afinidade com os fenómenos criminológicos que

ali ocorrem e até na harmonia com o meio costeiro que está na génese da Polícia Marítima.

O problema da Polícia não está na falta de capacitação. Está tão só na falta de rigor legislativo que não permite afirmar este *know-how* policial dos profissionais da Polícia Marítima, e que terá de ser acompanhado do necessário dimensionamento do efetivo à escala do seu espaço de jurisdição.

E eu recorde, como disse á pouco o senhor conselheiro Mário Mendes, que a Polícia Marítima dispõe de 513 elementos para aproximadamente 1800 quilómetros de costa, incluindo, naturalmente, as regiões insulares.

Esta era a mensagem que eu gostava de deixar aqui nesta conferência e dou por terminada a minha alocução.

Alocução de Paulo Rodrigues

Muito boa tarde a todos.

Em primeiro lugar quero agradecer o convite que me foi endereçado pela ASPPM, para poder participar nesta iniciativa e para, também, do ponto de vista associativo, olhando para os resultados sociais e profissionais, podermos levantar algumas questões, que no nosso entender são importantes.

Na qualidade de representante da ASP, estrutura que faz parte do Concelho Europeu dos Sindicatos de Polícia onde estão representados outros países, e também como Secretário Nacional da Comissão Coordenadora Permanente, que reúne as maiores associações sindicais e associativas do setor da Segurança Interna, à exceção da ASFIC da Polícia Judiciária, não quero deixar de salientar a qualidade das intervenções aqui proferidas, que me deixaram de alguma forma intimidado, tendo em conta que é uma matéria extremamente importante, normalmente pouco discutida no âmbito associativo.

Nós consideramos que a Polícia Marítima raramente é olhada como uma Polícia, apesar de ser uma Polícia.

A verdade é que, quando se fala em polícia, quando se fala em segurança interna, é hábito – estou a falar, não só pelas entidades, até pela parte dos profissionais das várias Forças e Serviços de Segurança – consideramos que a Polícia Marítima é qualquer coisa que não está definida.

E na verdade, é essa a ideia que nós temos, de que é preciso bater mais nesse assunto “Polícia Marítima”!

E o assunto Polícia Marítima, no nosso entender também, debate-se no contexto como polícia de segurança. E por isso é uma polícia que deve ser tratada com um modelo civilista.

Se a Polícia Marítima for encarada, por outro lado, como uma polícia militar, deixa de ser uma polícia como entendemos que deve ser.

E para nós uma polícia, até porque Portugal lutou em 1992 por uma revisão de uma Carta Europeia de Polícia, e o CESP, que fez questão de participar na elaboração dessa Carta, considerou que, qualquer polícia deverá ser de cariz civilista.

Isto porque se entendia que em qualquer polícia deveria haver, em todos os aspetos, uma desmilitarização.

A própria Europa tem exigido, no âmbito europeu, aos países que ainda têm polícias de cariz militar, que façam os possíveis para tentar encontrar um quadro de polícia que funcione num modelo civilista.

E quando digo isto não quero, nem estou aqui a desconsiderar os militares, ou aquela que é função dos militares. Pelo contrário. Tenho todo o respeito pela importância que os militares têm e sempre tiveram para o País.

No entanto, acho que temos de estar preparados para perceber a diferença, que existe, entre aquilo que é militar e o que é a segurança. O que é a defesa e a segurança!

Nos últimos anos, entendemos nós que tem havido uma certa confusão, não sei se propositada ou não, se calhar também pelo argumento, como diz o senhor juiz conselheiro, o argumento financeiro, mas na verdade há uma



tendência a misturar a defesa e segurança. Até por via do documento conhecido como Conceito Estratégico de Segurança e Defesa, há aqui uma tendência para confundir, e nós consideramos que essa confusão não deve existir, para bem daquilo que é o entendimento da nossa sociedade!

Entendemos que aqueles que fazem segurança têm uma missão específica, preparada para aquilo que é a proximidade com o cidadão, o relacionamento com o cidadão, e uma formação de base virada para o suspeito.

Não quer dizer que não haja em algumas circunstâncias, e existem já, a própria legislação da República já as prevê, poder de partilhar, poder nalguns aspetos ocorrer uma entreajuda, mas a verdade é que devemos separar muito bem aquilo que é a segurança, da defesa.

E consideramos também que, esta tendência de tentar militarizar as forças de segurança, e a PSP deixou de o ser, e esperamos que não haja retrocesso, mas a verdade é que há uma tendência em continuar a forçar a militarização da GNR e há uma tendência para reduzir, cada vez mais, aquilo que é o princípio da desmilitarização das Forças e Serviços de Segurança.

Nós consideramos também que o Governo deve decidir, nesta área, porque tem havido uma serie de confusões. O Governo tem que decidir o que é que entende por instituições como polícia, o que entende por conceito de segurança nacional e de defesa.

E aquilo que o Estado deve fazer é criar condições para o debate, que tem sido feito, no nosso entender, de forma muito reduzida, e se calhar com pouca intervenção de todos. Mas a verdade é que há aqui uma tendência para não querer discutir esta questão e fazer praticamente secretismo à volta daquilo que as pessoas entendem sobre estas matérias, não percebemos porquê! Eu acho que a decisão mais correta para acabar com especulações é fazer um debate sério.

Simultaneamente a CCP deseja, para muito breve, como é óbvio, que a Polícia Marítima, até porque é uma polícia com cariz civil, deve ser desmilitarizada, os seus profissionais devem ter todos os direitos como qualquer outra polícia de cariz civil, inclusive o direito ao sindicalismo, até porque nós percebemos que, qualquer polícia que reforce aquilo que é a relação com o cidadão será sempre uma polícia mais credível e, de alguma forma, desempenha melhor a missão para a qual foi preparada.

Nesse sentido, até porque achamos que as forças e serviços de segurança, atualmente, têm todas as condições para assegurar qualquer ordem e tranquilidade social de forma sustentada, os direitos nestas instituições não são um problema para que as instituições possam desenvolver um trabalho consistente de acordo com aquilo que é esperado pelo cidadão.

Pelo contrário esses direitos só reforçam a coesão das próprias instituições, traz um valor acrescentado e reflete-se com muita importância naquilo que é o serviço público.

Se quisesse-mos fazer aqui uma comparação com a PSP no período em que tinha, de alguma forma, um estatuto militar, e fizemos essa comparação com o pós 1999, quando assumiu o papel de cariz civilística, nós perceberíamos que, houve uma evolução, e a evolução não é só ao nível socioprofissional, é uma evolução em termos de resultado ao nível da sociedade.

Hoje a PSP tem uma relação com o cidadão diferente que tinha há alguns anos atrás e abriu-se de forma muito consistente, de forma responsável, à sociedade.

Hoje o polícia não é visto como um adversário, como um inimigo, e isto



foi tudo um pouco pressão também dos polícias, como é evidente, mas também as próprias instituições deram aqui um passo significativo que foi importante no resultado que acabou por acontecer e depois as alterações que foram feitas.

Por isso nós consideramos que a Polícia Marítima, deve ser uma polícia vista como tal, de cariz civilista e que o governo tem a obrigação de decidir sobre essa matéria o mais rapidamente possível, não só para acabar com esta indefinição, chamemos-lhe,

no contexto atual, e ao mesmo tempo reforçar o trabalho da Polícia Marítima junto dos cidadãos.

Muito obrigado a todos!

Intervenções no Debate

No decurso do debate intervieram como participantes;

O CMG Jorge Silva Paulo;

O Dr. Júlio Fonseca;

O Subchefe da PM Manuel Faustino;

O Coronel do Exército Andrade da Silva;

O Vice-almirante Silva Carreira.

(Por dificuldades técnicas não foi possível recolher estas intervenções, decidindo-se não integrar a transcrição).



Resposta do Professor-doutor Rui Pereira

Queria cumprimentar os dirigentes da Associação a quem quero felicitar por esta iniciativa e pelo convite, e cumprimentar todos os presentes.

Em relação às questões colocadas, primeiro a do senhor comandante Silva Paulo, a questão do Decreto Regulamentar com referência ambígua à Marinha e à Autoridade Marítima Nacional.

Bom, atrevo-mo a perder um minuto e a explicar um bocadinho como funciona o processo Legislativo.

Como é que funciona o processo Legislativo?

Todos nós temos na cabeça a ideia de separação de poderes, um pouco à Montesquieu embora o Montesquieu não considera-se o poder judicial um verdadeiro poder. Considerava os juízes autómatos que deviam cumprir o direito e não os considerava verdadeiramente o poder.

Mas na dimensão moderna, divisão de poderes é o poder legislativo, executivo e judicial.

Bom, claro que no sistema Português o Governo é quem se ocupa correntemente das questões legislativas. E entendamo-nos. E o Governo ocupa-se das questões legislativas a tal ponto que a atividade predominante do Conselho de Ministros é aprovada por diplomas repartidos. São preparados na ante véspera, naquilo a que se chama Conselho de Secretários de Estado e depois vão a Conselho de Ministros.

Devo dizer-vos, quanto ao Conselho de Ministro, já existe uma grande acordo, não se pede tempo no Conselho de Ministros a discutir minudências. Minudências porque já se conseguiu o acordo em conselho de Secretários de Estado.

Num Decreto regulamentar desta natureza, foi preparado por quem? Pelo Ministro da Defesa, ou melhor, pelo Ministério da Defesa, com uma grande predominância, imagino eu, na preparação, das Forças Armadas.

E portanto, por razões utilitárias, evidentemente, as Forças Armadas puseram uma barra no meio na referência à Marinha e Autoridade Marítima.

É claro que um Decreto Regulamentar vale o que vale, que é muito pouco.

Nem sequer é fonte normativa nos termos do artigo 112º da Constituição. Leis, nesse sentido, são Leis, Decretos-Lei e Decretos Legislativos Regionais.

Portanto, não é, garantidamente um Decreto Regulamentar que altera um estado de coisas na segurança interna e torna a Marinha um órgão de segurança interna, com competências no domínio da investigação criminal na segurança interna.

Bom. Questões colocadas pelo Doutor Júlio Fonseca, e bem, questão da separação entre defesa e segurança, que é uma questão recorrente.

Eu recordo-me que a revisão Constitucional de 1982 aprofundou ainda mais a distinção entre segurança e defesa. Como sabem, há em Portugal quem defenda que a democracia só foi implementada com a revisão Constitucional de 1982. Não é o meu caso. Mas há pessoas que, se calhar até por não gostarem muito de reconhecer no 25 de Abril o desencadear de um regime democrático, preferem a pacificidade da revisão Constitucional que extinguiu o Conselho da revolução e criou o Tribunal Constitucional, que hoje é um benfazejo, extinguindo a Comissão Constitucional, de boa memória, era dirigida pelo Coronel Melo Antunes, mas que contou com uma plêiade de juristas de enormíssimo nível: Eduardo Correia, Isabel Maria de Magalhães Colaço, Figueiredo Dias, Jorge Miranda, Luís Nunes de Almeida, e por aí fora, mas portanto, eu não queria que perdesse esse ponto de vista, mas chamo atenção para o seguinte: o caminho da nossa Constituição, depois do momento instaurador foi clarificar até a separação entre segurança e defesa.

Não ouvi nenhum argumento que me convença que deve haver uma fusão entre os conceitos de segurança e defesa.

Na realidade penso até que, quem defende a fusão desses conceitos, tem a visão iludida de que as guerras são coisas do passado. Quer dizer, com a queda do muro, e com o fim da guerra em África deixou de haver guerra. Não é verdade! A natureza

humana não muda e portanto vai haver guerras no futuro e qualquer país que preze a sua própria soberania tem de ter Forças Armadas, cuja missão essencial é garantir uma certa capacidade de defesa. Mesmo noutro país de pequena ou média dimensão como Portugal, há obrigação inerente à soberania dar resposta militar a um primeiro ataque do exterior.

Nós tivemos o exemplo histórico recente de Timor. Quem é que diria que Timor conseguiria alcançar a independência sendo um Estado tão pequeno, um Estado liliputiano ao pé de gigantes como a Indonésia ou como a Austrália?

Foi obrigatório os Timorenses assumirem por si próprios a obrigação de lutar e só a partir daí é que tiveram apoio internacional.

Em suma, eu acho que continuam a ser funções distintas e que devem ser realmente duas completamente distintas.

O que não quer dizer que não hajam ameaças conjuntas. Pois é evidente naqueles exemplos de escolas que são sempre dados e são óbvios, então se houver um ataque da aviação civil com terroristas ao comando dos aviões em direção às Torres das Amoreiras, alguém perderá 2 segundos a perguntar se a Força Aérea pode intervir?

Se houver pela via marítima um ataque terrorista ou um crime de tráfico de pessoas, alguém perde 2 segundos a perguntar se a Marinha pode intervir?

Aquilo que nós estamos a dar é uma roupagem jurídica. Obviamente que em termos constitucionais nada impede que se considere que é uma ameaça conjunta à segurança e à defesa, e nesses termos se articulem os meios necessários a dar uma resposta eficaz. Nada disto é constitucional, entendamos.

A relação entre segurança e defesa pode ser representada por dois círculos secantes. O que se passou nos últimos anos é que a parte coincidente dos dois círculos tem aumentado, mas, aí de nós que passe a ser totalmente coincidente. Se passar a ser totalmente coincidente, estamos em muitos maus lençóis.

Claro que esse perigo não existe. Não existe. E essa coincidência só pode haver numa ditadura precária, ou num Estado de tal forma acossado do exterior, em que a segurança é só valorizada pelo elemento autónomo de soberania.

Mas o que hoje se discute, não é bem isso. Sejam os então práticos.

O que hoje se discute são coisas tão “terra a terra” como as seguintes:

Devem, ou não, correntemente, num grau de ameaça média, as Forças Armadas patrulhar estações ferroviárias ou aeroportos?

A minha resposta é não! A não ser que tenha havido um 11 de Março em Espanha e aí as coisas mudam de figura.

Quando existe em iminência um ataque terrorista de grande dimensão é necessário convocar todas as forças. Mas, em situações correntes como eu vi em Estados democráticos europeus, a acontecer, acho mal que sejam atribuídas tarefas de policiamento às Forças Armadas. O que dá um péssimo resultado.

Só porque diz-se, é por cauda de um ataque de terroristas! Mas evidentemente que se as Forças Armadas tiverem a garantir a segurança no aeroporto de Lisboa e se houver um desacato com pessoas à bofetada, acabam por intervir. E acabam, portanto, por se descaracterizar em relação ao que é a sua missão essencial. Este problema, enfim, em termos muito gerais, deve recusar a confusão entre segurança e defesa.

Bem, quanto à questão da ambiguidade da Autoridade Marítima, é completa. Realmente é completa. Não podia ser maior.

A GNR é uma força de segurança de natureza militar, é um corpo especial de tropas. E eu acho que em Portugal deve continuar a haver um sistema dual. Acho que não há condições para fundir tudo numa polícia única. E acho que não podemos ficcionar um Estado em que não existe nada, e estarmos a criar uma construção de uma polícia a partir do zero. As instituições que têm a sua história e portanto, abate-las a tiro é um custo violento.

Ainda hoje em relação à Guarda Fiscal existem vestígios de uma tradição antiga quer no domínio do SEF, quer no domínio da própria GNR.

Eu sou contra, em princípio, a qualquer reforma. Arrisco a considera-la insensata, que proponha a extinção de forças com tradição, com capacidade, conhecimentos, experiência adquiridos, como a PSP, a GNR, o SEF e a PJ.

E no domínio da Autoridade Marítima e da Polícia Marítima, não estou a propor nenhuma extinção. Penso é que deve ser feita, realmente a reforma. Tem que se encarar o futuro deste sistema.

Na GNR não perco muito tempo. Tal como acontecia na PSP quando era militarizada, na GNR continua a haver hoje uma cultura feita de subculturas. Quer dizer, o comando é assegurado por Generais que vêm do Exército.

Não resisto a contar uma história, vou perder 10 segundos a contar isto. Quando eu fui Secretário de Estado, entre 2000 e 2002, numa das primeiras audiências, o então presidente da APG, o senhor Manageiro foi falar comigo e disse: "Oh Senhor Secretário de Estado, para diminuir essa ligação da GNR para o Exército, sabe quem é que devia nomear? Um Almirante!".

Claro que os sentimentos corporativos são sempre muito importantes, e de tal forma que a GNR nunca aceitaria ao nível dos comandos com bom ar e muito agrado um Almirante na Unidade de Controlo Costeiro.

Mas o que é que está a acontecer na GNR? A GNR está a tornar-se uma instituição autopoietica, finalmente. Todos conhecem a historia e os dissabores da ultima Lei Orgânica da GNR, que eu apanhei a meio do percurso, mas eu queria dar o seguinte, dentro de 8 anos, 10 anos, haverá um Comandante-geral da GNR, da própria GNR, embora, caucionado, evidentemente, pela Academia Militar, e a formação com algumas especificidade, mas haverá um comando que pode provir da própria GNR. Isto é extremamente importante.

Já acontece com a PSP, que tem a sua formação própria no Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna, e é importantíssimo, de facto, e vou aqui

sublinhar, que haja uma força de segurança que consegue reproduzir-se a todos os níveis. Em que há capacidade de coordenação dos oficiais que ocupam o topo.

Penso que está, e vai acontecer na GNR um dia, creio que são agora Tenentes-Coronéis, ou devem estar a ser promovidos a Coronéis os homens que vêm da academia militar, mas é um dos problemas, também, realmente da Polícia Marítima.

Em relação à Polícia Marítima, mais uma vez em relação à legislação, falou-se aqui num diploma em que se fala de Autoridade Marítima, mas não de Polícia Marítima. Já não sei quem é que colocou essa questão que é curiosa.

Porquê? Bem, já tenho uma suspeita, uma suspeita à Sherlock Holmes Sabem qual é a minha suspeita para acontecer isso? É que não existe a Polícia Aeronáutica, a situação da Autoridade Aeronáutica ainda é mais perigosa. Existe uma Autoridade Aeronáutica sem Polícia, e quem exerce policiamento são as Forças de Segurança com competência geral. E, portanto, por razões de simetria, palpita-me que o legislador, em vez de falar em Polícia, fala em Autoridade Marítima e Aeronáutica para não quebrar, digamos assim, o parentesco dessas zonas de influência.

Mas isso não quer dizer propriamente nada, porque existe uma Polícia Marítima com as suas competências.

A Polícia Marítima é, realmente uma organização mais híbrida que se possa imaginar. Porquê? O que é a Polícia Marítima? É o difícil responder a isto.

Por exemplo, nós temos encaixado alguma distinção básica entre forças e serviços de segurança. As forças de segurança exercem a força em nome do Estado. E os serviços de segurança têm funções complementares.

Por exemplo, a PJ, o SEF não podem exercer a força em nome do Estado. Se houver uma manifestação ali fora, só a PSP é que pode intervir.

E a Polícia Marítima? Bem, a Polícia Marítima, aparentemente é uma força de segurança também. É ao mesmo tempo serviço e força de segurança com uma área de intervenção limitada. É a única. Porque as únicas forças de segurança em Portugal são efetivamente a PSP e a GNR.

Realmente a Polícia Marítima, aparentemente, é uma força de segurança com uma intervenção limitada, para além de serviço de segurança.

Segundo. E quanto a Polícia Criminal?

Continua a ambiguidade, porque nós temos Órgãos de Polícia Criminal de competência genérica, reservada e específica. Todos sabem o que isto significa, genérica PSP, GNR e PJ, também, reservada só PJ, e específica, SEF, ASAE, etc, etc, etc.

Ora bem, no que diz respeito à Polícia Marítima, temos uma situação em que, aparentemente, há uma competência genérica limitada territorialmente.

Há conflitos de competência? Há sim senhor!

O problema da atribuição de competência de investigação criminal é um dos problemas mais bichudos, mais complicados, que possa imaginar.

Porquê? Começo por um apontamento que no domínio metodológico é intransponível. A delimitação de um processo e qual o crime pela qual alguém vem acusado faz-se no fim do inquérito. No fim do inquérito, o inquérito ou é arquivado, ou é deduzida a acusação.

Bom, no caso da atribuição de competência a uma polícia tem que se fazer no início do inquérito. E no início do inquérito pode não se saber qual o crime que está em causa. No entanto tem que se pressupor.

Por outro lado há competências que se cruzam competindo obrigatoriamente. Um exemplo, quem tem competência genérica tem sempre competência conflituante com quem tem competência específica, sempre.

Portanto é difícil superar este estado de coisas.

Como é que se supera, ou como é que se devia superar? Através do aumento, que foi que foi aqui referido, dos poderes do Ministério Público. O Ministério Público é quem dirige o inquérito, poderia poder escolher, em certos casos, qual é o órgão de polícia criminal para o coadjuvar.

Bem, mas isto, e contra fortes resistências, por exemplo, na revisão da LOIC deu-se esse poder ao Ministério Público, criou-se uma competência reservada limitada à Polícia Judiciária, em casos em que a competência pode ser atribuída a outros órgãos de polícia criminal, mas o poder do Ministério Público tem de ser exercido, aparentemente, através do Procurador-geral e ouvindo os dirigentes máximos das polícias através de um sistema quase, de acordo, que torna inviável o sistema. Porquê? Porque toda a gente insistiu nisso.

Quer dizer, que na aplicação das reformas da Lei de Segurança Interna e da LOIC, e eu devo dizer aqui que as normas do essencial foram escritas por meu punho e portanto, as Leis que representam um avanço positivo, mas muito menos positivo do que poderia ser, por causa de uma data de resistências. Desde a vulgar politiquice, com essas tretas do superpolícia. Eu falei, não vou agora dizer o nome das pessoas, foi conversa a três, falei com pessoas da oposição que me diziam quando os diplomas foram apreciados, “ah nós estamos a dizer isto, não podemos votar a favor e tal, mas estamos de acordo” e não sei que mais... Portanto, o velho jogo parlamentar no seu pior estilo de oposições profundamente difíceis.



Na comunicação social, infelizmente, claro, a comunicação social faz sempre eco destas coisas, e portanto, não houve nada de bom clima para se ir um bocado longe na cooperação e na troca de informações da LOIC e na LSI. Mesmo assim houve alguma coerência.

Bom. Quanto aos conflitos de competência queria também dizer uma coisa: em Portugal somos especialistas em 2 coisas: em conflitos positivos de competências teóricos e conflitos negativos de competências práticos. É assim que a coisa funciona: quando se trata de trabalhar e fazer, às vezes os conflitos são negativos; e quando se trata de pôr galões, os conflitos são, por norma, positivos. Portanto, há que fazer essa ressalva.

Bom, em relação ao que disse o Sr. Subchefe Manuel Faustino, estou de acordo que o crime desorganizado - a minha mulher, por acaso, é que costuma dizer isto, mas não quero apropriar-me da ideia. Às vezes o que é perigoso é mesmo o crime desorganizado - crime desorganizado, quer dizer, o crime do dia-a-dia, violento, e nós na nossa criminalidade de massa, nos últimos anos temos tido uma evolução preocupante, que se deu também muito no meu tempo, que é a transformação da criminalidade de massa sem violência, na criminalidade violenta com ameaças de armas de fogo, e por aí fora.

Realmente, também levanta o problema da existência de contradições, conflitos de competência, e por aí fora.

Eu chamo a atenção para o seguinte: por exemplo, uma pessoa que em Portugal pode ser alvo de interceções telefónicas ou escutas de 3 Órgãos de Polícia Criminal ao mesmo tempo. Mesmo a existência de um número comum de identificação do processo-crime, o NUIPC, que agora tem que ser único, não garante que não aconteça isso. Não garante que uma pessoa não esteja a ser alvo de escutas por duas pessoas que estão em cabines lado a lado, se forem bem astutas e tal sem, se aperceber nada do que se passa. Portanto há realmente a necessidade de criar uma melhor proteção da investigação criminal.

É evidente que, quando se tentou atribuir alguma competência ao Secretário-geral, lá veio outro argumento burocrático: é um núncio do governo quer saber o que se passa nos processos mais delicados. Tiveram azar porque foi nomeado um juiz conselheiro.

Enfim as coisas ficaram um bocado penumbrosas, alguém atentar contra o poder judicial fica um pouco mais escurecido pelas circunstâncias da nomeação, e a seguir foi o juiz desembargador.

Mas realmente há muita dificuldade em caminhar porque há um grande ruído de fundo que não permite encarar as coisas com frieza e com seriedade.

E como se consegue sair disto havendo vários Órgãos de Polícia Criminal?

Eu lembro-me do professor que foi Catedrático de Direito Penal desta casa, e eu também estive em Penal e Processo Penal há muitos anos, e o professor catedrático desta casa, o professor Cavaleiro de Ferreira, foi ministro do Dr. Salazar durante 10 ou 12 anos na justiça, dizia que no tempo dele todos os ministros queriam uma Polícia. Para os desfiles, porque é bonito e engraçado, e tal, poder passar a guarda de honra a uma polícia.

Agora não. Agora são os Órgãos de Polícia Criminal. Não há nenhum ministro que não resista a ter o seu pequeno Órgão de Polícia Criminal, e há para aí vinte e tal Órgãos de Polícia Criminal.

Para já, uma boa medida terapêutica é eliminar a maioria. Eliminar pra aí uns 10 ou 12 para concentrarmos esforços no que realmente importa e concentrar capacidades nos outros Órgãos de Polícia Criminal.

Mas para melhorar a cooperação é necessário fazê-lo não através de prédicas, eu já percebi que isso não funciona tão bem quanto isso, mas através de trabalho conjunto. Por exemplo, nas equipas conjuntas, no tempo do Dr. Mário Mendes também foram criadas equipas conjuntas em que os Polícias ganhem confiança uns com os outros, e compreendam que podem cooperar lealmente, são importantíssimas, mas há sempre muitas resistências também. E por vezes da parte das cúpulas, das próprias chefias que não querem essas misturas com medo de perder, enfim, o seu território e o seu monopólio.

Bom, Sr. Coronel Andrade da Silva, há uma coisa que eu já tenho notado que às vezes os Polícias não sabem: em matérias de direitos qual é a situação da Constituição?

A Constituição, nesse aspeto, é tal e qual o celeberrimo Pôncio Pilatos. Diz tudo: nas Forças Armadas, nas Forças de Segurança e nos Serviços de Segurança, pode, ou não haver sindicatos, pode, ou não, haver direito à greve.

Ou seja, através de uma decisão com o legislador, amanhã poderia ser retirado o direito à greve à PSP, ao SEF, à PJ e a qualquer serviço ou força de segurança. Claro que o estado atual é militares das Forças Armadas e da GNR têm só associações sócio-profissionais; PSP tem sindicatos mas não tem direito à greve; os restantes têm as duas coisas, sindicatos e direito à greve. Mas podiam não ter um ou ter tudo.

Quer dizer, a Constituição nem sequer proíbe que haja greve nas Forças Armadas. Podia ser reconhecido pela legislação de forma um pouco espantosa o direito à greve nas Forças Armadas.

Em relação aos juízes e aos magistrados do Ministério Público, a legislação é mais generosa, não é possível, ao contrário do que muitos reclamam, retirar o direito à greve, porque a norma artigo 270 diz respeito só a Forças Armadas e Forças e Serviços de Segurança.

Eu acho que realmente, em relação à sua intervenção quanto à Europa queria vos dizer é o seguinte, só para terminar, porque já me espraiei demais.

Em relação à Europa, só para vos explicar o que quis dizer.

De facto a União Europeia tem já traços daquilo que é uma parafederação de Estados, e eu não conheço exemplos anteriores de realidades internacionais que não fossem federações de Estados, em que os Estados soberanos tenham perdidos o direito de cunhar moeda e as fronteiras próprias.

A fundação da nacionalidade Portuguesa fez-se durante algumas centenas de anos a construir fronteiras. O Estado Europeu começou a ser fundado através do

estabelecimento de fronteiras, e a autoridade depois do Estado firmou-se, por exemplo, através da moeda.

Ora bem, nós perdemos essas duas coisas. Não estou a chorar. Estou a dizer que é bom termos essa noção. Não temos nem fronteira, nem moeda própria. Outrora realmente fazia-se mais moeda, incluía-se nas cotações, e que é muito diferente nós termos diminuições de vencimentos ou termos desvalorização da moeda, porque é mais suave a segunda linha.

O que eu digo é que havendo uma panfederação desse tipo, e que acaba por ser uma federação nalguns aspetos, não existe noutros que seriam essenciais. Não é possível nós perdermos as políticas monetárias, por causa da falta de moeda própria, e não temos uma política económica europeia comum. Ou não temos uma política de coesão social muito mais forte.

Não há nenhum nórdico que pense em nós como parte de uma entidade comum a quem é preciso ajudar. É evidente que, em geral, os nórdicos são homens que pensam em nós como as cigarras do sul da Europa, que esbanjam recursos e não são autossuficientes. Porquê? Porque o não existe esse sentimento comum.

Isso na segurança também se vê. Por exemplo, Lampedusa. Quando acontece alguma coisa como aconteceu em Lampedusa, que já aconteceu centenas de vezes, o que é que acontece? Acontece que os Italianos podem ter a tentação de tomar medidas mais duras, os povos do Norte da Europa, que têm uma boa tradição humanitária nesse domínio, protestam, e eles dizem “E então o que é que querem? Mandamo-los lá para cima?”

Portanto, há aqui de facto também um problema, porque há as tais fronteiras comuns, mas não há, depois, uma política verdadeiramente comum no domínio das migrações, que é uma das grandes questões que hoje se coloca, se foi emigração ilegal, se foi o tráfico de pessoas, e por aí fora.

Portanto, esta situação, eu uma vez disse à frente do professor Mariano Gago, que a Europa era uma solução instável. E ele como sabe ciências corrigiu-me - todas as soluções, na química, são instáveis. Claro!

Mas é uma solução muito instável. Nós não podemos ficar assim eternamente.

A Europa, ou caminha para algo que é uma Federação muito sui generis, de nações com identidade cultural, com identidade nacional preservada, ou então se desvaneça lentamente, porque nós não podemos viver eternamente assim.

A crise que hoje estamos a atravessar prova isso. Não podemos.

Quem é que se sente satisfeito estando sujeito à tutela externa, mas não pertencendo a um espaço supranacional de direito próprio, com uma cidadania europeia, com participação nos centros de decisão Europeus? É isso que eu acabo de dizer. Se nós não podermos participar, de facto, na construção da União Europeia, ao nível democrático, mas estivermos numa situação de tutela, a situação é insustentável.

Portanto, ou uma coisa ou outra. Ou a União Europeia se desvanece e se transforma lentamente num acordo, que fica a pairar, enfim, em trocas comerciais, ou então, levamos a sério estas conversas da moeda única e das fronteiras comuns, e nesse caso têm de ser reponderado e tem de haver solidariedade no espaço da União, claro, e tem de haver responsabilidade, tem de haver políticas de segurança comuns, e por aí fora.

Resposta do Juiz Conselheiro Mário Mendes

Relativamente à inserção da Autoridade Marítima no Sistema de Segurança Interna, e da Polícia Marítima no Centro Coordenador Marítimo, isto tem a ver com algo que já foi referido hoje que é, há aqui dois campos diferentes: se nós tivermos em conta a inserção da Autoridade Marítima, barra, Polícia Marítima no Sistema de Autoridade Marítima, faz sentido uma inserção tal como está.

Mas se tivermos em consideração a Polícia Marítima como uma polícia especializada e órgão de polícia criminal, faz sentido uma inserção no Sistema de Segurança Interna e no Gabinete Coordenador de Segurança.

Isto vem a propósito daquilo que eu disse do tal ficcionamento que foi criado e que diz respeito à própria inserção da Polícia Marítima e da confusão que se estabelece entre a Polícia Marítima e a Autoridade Marítima Nacional.

Eu, o que disse aqui, se se recordam, que é a justificação que eu encontro para a inserção atual, que se deve ao legislador ter pretendido por essa via contornar a proibição da intervenção, ou limitação da intervenção das Forças Armadas na segurança interna, e então criamos aqui um sistema com um pé no Sistema de Segurança Interna e outro pé, ou quase pé e meio, no Sistema de Autoridade Marítima.

Isto só se resolve com a tal clarificação estatutária, que neste momento não existe.

Quando olhamos para a Lei, e tem aspetos até curiosos, o artigo 15 do Decreto-Lei 44/2002, afirma a Polícia Marítima como força policial armada e uniformizada, mas depois acrescenta, constituída por militares da Marinha e agentes militarizados.

Portanto, mesmo do ponto de vista do estatuto dos seus recursos humanos, há aqui uma confusão.

Eu não sei se ainda se mantém essa coisa, mas eu vi na altura uma possibilidade, quase passo comunicante, que a que se podiam afetar elementos da Armada à Polícia Marítima. Já não é possível. Mas houve um tempo em que era possível.

Além disso, o outro aspeto que não deixa de ser curioso, e que provoca esta confusão toda, é que a atividade da Polícia Marítima está agregada ao quadro de competências da Autoridade Marítima Nacional.

No fundo, estamos praticamente perante uma força que, do ponto de vista da dependência funcional está dependente das Forças Armadas, no caso, em especial, da Marinha, por outro lado, do ponto de vista da sua articulação no terreno, como Força de Segurança e órgão de polícia criminal, fora dessa dependência funcional.

Mas, sobretudo, se falarmos mais diretamente em termos de ser órgão de polícia criminal, nós temos



uma dependência funcional unicamente do Ministério Público, porque aí, o que funciona é o Código de Processo Penal. Na atuação funcional como órgão de polícia criminal há dependência funcional do Ministério Público.

Esta via é uma via a explorar. Há modelos, o modelo da Gendarmerie Maritime, penso eu que é um grupo da Gendarmerie Nacional, que desde o tempo do presidente Sarkozy depende exclusivamente do Ministério do interior, deixou a dependência do Ministério da Defesa, e é colocada na dependência funcional do Chefe de Estado-Maior da Marinha, isto por causa da tal competência até às 200 milhas, e eu não é só nas águas territoriais, nas 12 milhas.

Um outro aspeto, e que tem a ver com este, é o Comando da Polícia Marítima se manter com militares, tal como no caso da GNR.

É óbvio que isso exige que a Polícia Marítima está ligada ao quadro de competências da Autoridade Marítima Nacional, e a Autoridade Marítima Nacional é

uma componente das Forças Armadas, da Defesa Nacional e não da Segurança Interna.

E portanto, nesse aspeto, há essa justificação moral para, de facto, o comando ser um comando militar.

Para defender a tal coisa e volto a insistir, de acordo com o que disse antes o Dr. Rui Pereira, no sistema atual não há que ter medo de reformas, há pequenas reformas que vêm clarificar, não há que ter medo de perdas de competências, e eu também sou defensor de que não haverá vantagem nenhuma na extinção do núcleo duro das Forças e Serviços de Segurança atualmente existentes. Há é necessidade, talvez, de rever competências e até, admito, a própria inserção orgânica dessas Forças e serviços de Segurança.

"Os argumentos são, quase sempre, mais verdadeiros do que os factos. A lógica é o nosso critério de verdade, e é nos argumentos, e não nos factos, que pode haver lógica."

Fernando Pessoa (ideias Políticas)

Considerações Finais

Dr. Bernardo Colaço, Juiz Conselheiro do STJ – jubinado

A)

Por expressa recomendação da ASPPM esta Conferência não irá tirar conclusões do rescaldo expositivo e crítico daqui decorrente. Pretende-se assim deixar campo aberto às entidades tidas por competentes em geral e o Executivo em especial para responsabilmente se assumirem e tomar decisões apropriadas, na questão ora em apreciação, tendo em atenção que estamos pautados por cânones de uma Constituição Democrática.

A realização desta Conferência teve a divulgação tão ampla quanto foi possível. Permitam-me realçar a qualidade dos oradores, convidados pelo seu descomprometimento ante a temática em apreciação, mas não menos empenhados na busca de uma salutar solução para a controvérsia sobre a questão dos assuntos do Mar. Aos diretamente empenhados neste tema, ficou assegurado o campo do mais amplo debate e discussão, ora para alcançar um melhor entendimento das coisas, ora para ver confirmados os seus posicionamentos, ora para rever ou refazer entendimentos desfasados.

O Encontro teria merecido mais vivacidade, caso se constatasse a presença de mais personalidades ligadas à área do Executivo ou responsáveis pela feitura de leis relacionadas com o Sistema de Autoridade Marítima (SAM). E foram convidadas para o efeito. A sua ausência permite apenas fazer a leitura da sua indisponibilidade ou do seu desinteresse numa matéria tão actual e candente, refletindo uma incapacidade para debater em público num plano de paridade, as soluções que advogam, nem sempre compagináveis com as de um Estado de Direito Democrático (EDD).

Tem esta Conferência como parâmetro O SISTEMA DE AUTORIDADE MARÍTIMA, nela se integrando a nevrálgica questão da “ clarificação e adequação da legislação da Polícia Marítima”. A Conferência é uma iniciativa da ASPPM, naturalmente empenhada em ver apreciada, discutida e porventura resolvida por quem de direito, a situação dos profissionais que representa. É sabido quão desprestigiante é para um profissional, não poder definir, a natureza, as competências e o quadro das específicas atribuições do organismo a que pertence e o contexto em que o mesmo se move. Há que aceitar e respeitar esse desejo.

B)

Transparecendo do desenrolar dos trabalhos uma alusão ao envolvimento das Forças Armadas nas coisas de Segurança Interna, penso que aquelas não necessitam das Forças de Segurança para se valorizarem. A sua dignidade dimana delas próprias e é a isto que habituaram o povo português, através da sua ação sumamente meritória e patriótica ao longo dos tempos da história.

É sabido que as Forças Armadas, no seu todo, tem uma preparação sumamente vocacionada para intervenção de alta intensidade contra o inimigo da Pátria. No plano interno, em situação de paz e de normalidade democrática, as exigências na manutenção da segurança interna, que, envolve cidadãos prevaricadores e não inimigos, é de molde a demandar apenas um envolvimento de baixa intensidade, sendo para tal suficientes as Forças de Segurança.

C)

Antes de entrar no rescaldo deste Encontro, permitam-me que congratule a ASPPM, pela exímia organização de que deu prova, pela escolha dos ilustres oradores e pela elevação com que os debates decorreram.

Ora bem:

Perante um confuso manto legislativo caracterizado por uma profusão de diplomas legais extravagante, de intrigantes estatuições formais, por isso mesmo, propensas a interpretações voluntaristas mais variadas, o que esta Conferência visou foi acertar e entender qual o real e efetivo estatuto da Autoridade Marítima, do SAM, da AMN, da DGAM e de demais instituições de âmbito marítimo, nas relações entre si e destas com a Marinha, enquanto ramo das Forças Armadas – tudo isto, na perspetiva de se alcançar uma clara definição com expressão legal, da Polícia Marítima, quanto à sua natureza, sua competência e atribuições num Estado de Direito Democrático, moderno e europeu.

D)

Suscitada a discussão em torno do tema de Soberania, (e tal ocorreu a propósito do abastecimento de navio em alto mar e do cado das Ilhas Selvagens, configuradas por Portugal como ilhas e pela Espanha como simples rochedos) e assumido que esta já não releva face á moeda única (o euro) e o esbatimento de fronteiras, ficou realçada a ideia de que o seu conteúdo assume ou tem de assumir hoje um alcance fluido quando aplicado ao Mar. A este propósito, e tratando-se de interesses de um Estado Costeiro, poderia ser mais adequado falar-se de exercício de poderes de Soberania. Eis porque tanto a Marinha como a PM teriam que exercer criteriosamente estes poderes, sob pena de originar conflitos. Neste âmbito, casos de desentendimentos haviam de ser objeto de negociação.

E)

No que tange a PM, é meu entendimento que o Despacho do MDN nº 4810/2012 de 09 de Março, fazendo uma análise perfunctória sobre o historial das instituições responsáveis para as coisas do Mar, e apontando as incongruências de formulação legislativa constantes dos muitos diplomas atinentes ao sector marítimo, não deixava

margem para dúvida quanto à necessidade de “proceder à clarificação e adequação da legislação da Polícia marítima”. Porém, começou logo mal, apesar da aparente boa intencionalidade, por uma solução salutar e moderna. Excluiu do elenco para audição, a ASPPM, afinal a parte e entidade mais empenhada na definição do estatuto dos profissionais que representa.

No seu rescaldo surgiria o DL nº 235/2012 de 31 de Outubro, que, longe de corresponder àquela necessidade, e salvo o devido respeito, mais se revestiu de reposições algo retalhadas, aparentemente transcritas ou aditadas em conformidade das conveniências de adaptação. A nota preambular denota, uma confusão conceptual e passadista. É o que acontece quando qualifica uma ação de militar ou não militar, sem previamente cuidar da sua caracterização ou se assegurar da entidade donde o ato provém, quando omite a distinção entre a segurança interna e defesa nacional ou, quando se trata de qualificar uma Polícia no âmbito de um EDD. Acabaria assim por mais complicar o que já era confuso. (veja-se, o forçado acrescentamento da AMN – artigo 2º; a subordinação, algo disfarçada do CEMA ao MDN, para aparentar uma subordinação civil, assegurada previamente que o CEMA é a AMN – artigo 4º; e finalmente sublinhando que a AMN compreende a PM- artigo 4º).

F)

As instituições não são fruto de acaso, nem se subjugam a entendimentos voluntaristas de circunstância ou de oportunidade. As instituições obedecem a uma lógica de bem servir uma sociedade, em conformidade com os valores que nela imperam em cada momento histórico. As instituições estão por isso pautadas por cânones de atualidade.

Quanto ao envolvimento militar aqui equacionado sempre se dirá que as Forças Armadas visam a eliminação de inimigo e assegurar a paz; já as Forças de Segurança têm por objetivo manter uma segura vivência quotidiana de pessoas e de instituições nacionais. Os objetivos são distintos, como distintas são as correspondentes formações. Esta base conceptual em termos de formação e de

intervenção, em tempo de paz e normalidade democrática, esta claramente expressa na Constituição, como um dos basilares princípios de um moderno EDD. Ademais, é meu entendimento que o empenhamento das Forças Armadas na ativação das Forças de Segurança implicaria uma desvalorização da sua própria formação ou mesmo de um desvio da sua tarefa fundamental de defesa. Tudo isto, para não referir a um atestado de incompetência que assim estariam a atribuir às próprias Forças de Segurança do País. Foi aqui mencionada a viragem ocorrida no conceito de policiamento e da credibilidade do agente policial para mais dignificante e credível no post-1989 (sic. Secos e Molhados) já no percurso da retoma da sua natureza civil.



Permitam-me que diga que, modelos militaristas em sede de segurança interna sempre foram uma apetência em estados autocráticos, senão mesmo nos de democracias aparentes.

Ninguém de boa mente repudiará a intervenção das Forças Armadas num real ataque surpresa ou ato de alcance terrorista até o restabelecimento da segurança interna, mas também nada mais para além disto.

-Ameaças presuntivas, -perigos supostos, -as não comprovadas supercapacidades de combate a alta criminalidade ou – uma maior disponibilidade de melhores meios de combate, não podem subalternizar a superioridade do valor de princípios por que um EDD se rege.

Como já aqui foi referido, capacidade não gera competência.

Eis porque a doutrina do sistema dual ou a sua parente próxima como a marinha de duplo uso, onde é prevista a presença militar em corpos de polícia ou o envolvimento de militares em tarefas estritamente policiais, são modelos que fazem correr o risco de, encapotada ou ostensivamente conduzirem a uma visão militarista de policiamento que um regime democrático, por princípio não comporta. Fica assim posta em causa, a singular noção de segurança nacional, que o Conselho Estratégico de Defesa Nacional preconiza para justificar o modelo dualista.

Por isso, qualquer alteração na Constituição que venha a consagrar ou legitimar esta incursão de militarismo nas Forças de Segurança em tempo de paz e normalidade democrática implicará a destruição de um dos baluartes em que assenta o Estado de direito democrático.

G)

De um modo geral, toda a problemática de acionamento de forças no espaço marítimo, quer em razão de matéria quer em razão territorial, e mesmo já depois de ter sido destrinchada a figura dicotómica: defesa nacional/segurança interna, decorre de não ter sido feito sentir a imperiosidade na identificação e separação das competências e atribuições do órgão não-militar marítimo por exclusão, das pertencentes na sua generalidade ao congénere órgão militar. É na indefinição ou confusão destas grandezas que reside o apego à teoria de duplo uso. Nesta conceção uma entidade, militar ou não-militar, pode intervir em qualquer situação que tal exija, posto que a entidade controladora seja a mesma. Porém, para um barco de pesca eventualmente incurso numa contraordenação não será talvez indiferente ser abordado por uma lancha da PM ou uma fragata com marinheiros.

H)

O DL 235/2012, diploma mais recente reportado à gestão da estrutura securitária, mesmo configurado como interpretativo, ao distinguir matérias do âmbito do SAM e matérias do âmbito da AMN, e, ao expressamente sublinhar que a PM é um órgão ou serviço da AMN, acaba na verdade por confirmar a incontornável contradição aflorada no Despacho nº 4810/2012, no que tange o inter-relacionamento entre o SAM, a PM e a AMN. Senão vejamos: O artigo 7º do DL nº43/2002 de 02 de Março preconiza que a AMN e a PM (entre outras) exercem em paridade o poder da autoridade marítima no quadro do SAM. Por sua vez o artigo 3º. 3. do DL 44/2012, da mesma data, assegura que a PM integra a estrutura operacional da AMN. Assim sendo, como explicar esta ligação da PM ao SAM por duas vias (uma direta; a outra via AMN), ou seja uma dupla sujeição de conteúdos distintos? Qual delas a mais imperante? E isto é importante por poder residir a feição militar ou não militar a que o DL nº 235/2012 alude no preâmbulo.

Se a isto acrescentarmos que este mesmo diploma,

- Persiste na militarização de um corpo policial, por definição, com militares e agentes militarizados, quando a tendência europeia e comunitária é precisamente no sentido da sua estruturação civilista;
- Estabelece uma dependência do CGPM em sede hierárquica da AMN e do MDN, com previsível reflexo na dinâmica operativa da PM e faz apelo ao Capitão do Porto, hoje com funções exclusivamente administrativas, sem atribuições policiais,
- Cedo se chegará à singela conclusão de que, por uma questão de dignificação das instituições em apreço e poder assegurar uma coerência sistemática do ponto de vista legislativo, toda a legislação extravagante na matéria seja revista e se proceda a um processo de produção legislativa coerente e adaptado à realidade marítima nacional e do Direito do Mar.

I)

Finalmente, e de tudo quanto decorre do acima exposto, impõe-se que os profissionais da PM mereçam um Estatuto que os dignifique por completo, desde logo com a consagração da PM como força de segurança, portanto de natureza civil. (Para quem entenda invocar a tradição é bom destacar que a Polícia Marítima teve sua génese em 1919 como corpo civil de polícia, 1º em Lisboa e posteriormente no Porto. Cedo porém, e dada a polivalência das Capitânias do Porto, cujo capitão (figura já vinda do tempo de D. João III) exercia funções desde o policiamento até a de juiz em tribunal marítimo, passou esta a ficar soba sua égide. Com o andar dos tempos a PM, já mais incidente em número e na sua atividade, foi colocada na alçada da Marinha passando porém para o quadro de pessoal civil da desta.

Esta natureza civil da PM manteve-se até 1975/76, quando passou a ser militarizada da Marinha continuando a dependência sob o Capitão do Porto. Esta situação de militarização da PM teria que ter o seu epílogo com a revisão da Constituição quando em 1982 veio estabelecer a destrição dicotómica segurança interna-Polícia/ defesa-Forças Armadas.

Agradecimentos

A ASPPM inicia os seus agradecimentos dirigindo-os ao anfitrião da 1ª Conferência da ASPPM, Exmo. Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Professor-doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto, por todo o suporte logístico e apoio manifestado à 1ª reflexão conjunta do ciclo de conferências da ASPPM e bem assim, pelo caloroso acolhimento no emblemático espaço universitário.

Uma palavra de enorme apreço aos distintos oradores que dotaram a 1ª Conferência da ASPPM, da necessária dimensão intelectual. Ao Deputado do Partido Socialista Dr. Marcos Perestrello por haver honrado o auditório com a sua intervenção, pela aclaração e partilha de uma visão política sobre o Sistema de Autoridade Marítima e da Polícia Marítima, questões tão controversas como aquelas que o tema pretendia desenvolver; ao digníssimo Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, Dr. Mário Mendes, pela partilha de conhecimentos e experiências enquanto ex-Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna; ao Professor-doutor Fernando Loureiro Bastos pela clareza expositiva e apreciáveis exemplos práticos com que presenteou o auditório no domínio do Direito Internacional do Mar; ao Professor-doutor Rui Pereira, pela magnífica apresentação que abarcou um vasto leque de conceitos confluentes, tão atuais como abrangentes nas matérias de Segurança e Defesa; ao Capitão-de-mar-e-guerra Jorge Silva Paulo pela brilhante exposição apresentada sobre a conceção do Sistema de autoridade Marítima, génese e organização da Polícia Marítima, e principais problemáticas que o SAM enfrenta na atualidade; ao Dirigente Sindical da PSP Paulo Rodrigues pelas sábias palavras, partilha de experiências e demonstração racional do caminho civilista que deve prosseguir a atividade policial marítima na senda da tendência europeia.

A ASPPM agradece a todos os oradores a generosidade, cordialidade e partilha de conhecimentos que enriqueceram a reflexão conjunta superando largamente as expectativas da promotora.

Um especial agradecimento ao mui ilustre Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça António Bernardo Colaço, pelo apoio intelectual, sensatez e neutralidade com que dirigiu as conclusões da conferência.



A todos os dirigentes e representantes das instituições convidadas que pugnaram por participar na 1ª Conferência da ASPPM, o Partido Comunista Português, a Polícia Judiciária, a Polícia de Segurança Pública, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Polícia Marítima, a Autoridade Marítima Nacional, o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, a Associação Sindical dos Juízes Portugueses, a Associação de Oficiais das Forças Armadas, a Associação de Praças, o Concelho Europeu de Sindicatos de Polícia, a Comissão Coordenadora Permanente das Forças e Serviços de Segurança, a Associação Sindical dos Profissionais de Polícia da PSP, o Sindicato da Carreira de Inspetores do SEF, a Associação Sindical da ASAE e a Associação dos Profissionais da Guarda.

A todos os participantes que unilateralmente decidiram participar na conferência, sem exceção, que, de forma mais ou menos ativa, compuseram o debate e enriqueceram a discussão enquanto âmagos de uma desejada reflexão partilhada.

Uma palavra de especial apreço é devida a todos os elementos que compõem a ASPPM e que trabalharam afincadamente para que a realização da Conferência tivesse culminado num evento único.

A todos os participantes um imenso agradecimento.

Miguel Soares

Presidente da Direção Nacional da ASPPM

Índice

Prólogo	3
Abertura	5
Alocução do Diretor da FDUL	8
1º Painei – Um sistema pluriministerial para diferentes atribuições	12
Alocução do CMG Jorge Silva Paulo	13
Alocução do Professor Fernando Loureiro Bastos	24
Alocução do Deputado Marcos Perestrello	36
Intervenções no debate	42
Deputado Marcos Perestrello	43
Professor-doutor Fernando Loureiro Bastos	46
CMG Jorge Silva Paulo	50
Miguel Soares	58
2ª Painei – Enquadramento da Polícia Marítima no Sistema de Autoridade Marítima	63
Alocução do Professor-doutor Rui Pereira	65
Alocução do Juiz Conselheiro Mário Mendes	76
Alocução do Miguel Soares	84
Alocução do Paulo Rodrigues	89
Intervenções no Debate	94
Professor-doutor Rui Pereira	95
Juiz Conselheiro Mário Mendes	108
Considerações finais	110
Agradecimentos	118



ASPPM – 2014 – DISTRIBUIÇÃO GRATUITA. DIREITOS RESERVADOS