

As Forças Armadas e as Missões de Interesse Público

INTRODUÇÃO

Na abordagem a esta temática parece-me relevante considerar um conjunto de pressupostos, muitos deles incontornáveis, que devem ser percebidos e interiorizados e estar sempre presentes em qualquer reflexão ou formulação de propostas que visem o emprego operacional das Forças Armadas em missões de natureza civil.

Assim, importa considerar:

- A protecção de pessoas e bens é uma actividade fundamental dos Estados modernos, onde ocorrem numerosos e variados tipos de incidentes e desastres, com origem natural, estes em grande parte fruto das alterações climáticas, mas também de origem humana, voluntária ou involuntária, que constituem ameaças à vida das pessoas e ao seu património material e imaterial.
- Há eventos tão devastadores que exigem o emprego de todos os recursos nacionais disponíveis para a gestão de desastres, entre os quais se incluem as Forças Armadas, a fim de lidar com as consequências, controlar os danos e normalizar a vida após o desastre.
- O quadro Constitucional que identifica, e regula, em Títulos diferentes, as questões relativas à Administração Pública e Polícia (Título IX), e à Defesa Nacional (Título X), é o corolário do princípio assumido pelo legislador constitucional de que, quanto à Segurança como fim do Estado e como pressuposto do exercício da sua autoridade, existe a *dimensão interna* e a *dimensão externa*, enquadradas por conceitos, estruturas e regimes diversos.
- Neste capítulo, a CRP (título IX, artigo 272º) comete às Forças Policiais a responsabilidade pela defesa da legalidade democrática e pela *garantia da segurança interna* e dos direitos dos cidadãos. Às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República (título X, artigo 275º), contribuindo para os objectivos da defesa nacional, que visam garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externa.
- Quando se verificarem ou estejam iminentes actos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania ou a independência nacional, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e *não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei*, são cenários de crise que justificam a declaração do **estado de sítio**, após a qual se verifica a subordinação das

autoridades civis às autoridades militares (*artigo 8º, lei 44/86*) (*lei do estado de sítio alterada pelas LO 1/2011 e 1/2012*).

- *As Forças Armadas integram-se na administração directa do estado (LOBOFA artigo 1º) e a sua actuação desenvolve-se no respeito pela Constituição e pela lei (LOBOFA artigo 2º), o que significa que as forças armadas estão sujeitas, como as outras instituições públicas, ao dever de obediência à lei e ao direito, ou seja, ao princípio da legalidade, o que implica respeitar as normas constitucionais e legais, e os direitos legítimos dos cidadãos.*
- Com base no princípio da legalidade a lei é o fundamento e o limite da actividade das instituições públicas, caso das Forças Armadas, daqui decorrendo que estas instituições só podem agir nos termos e com os limites que a lei consagra.

O que ressalta destes pressupostos é que, na situação de normalidade institucional, a responsabilidade pela gestão de crises é das autoridades civis competentes, e só passa para as autoridades militares se for declarado o *Estado de Sítio*. Mesmo o estado de emergência somente prevê o apoio às autoridades administrativas civis por parte das Forças Armadas. Mas tal conceito jurídico-constitucional não impede a participação das Forças Armadas na gestão de crises lideradas pelas autoridades civis, apenas a condiciona a situações excepcionais e temporárias.

Por isso este debate, na casa da democracia, que se espera ser apenas o primeiro, é uma oportunidade única para recentrar a questão da aprovação política das missões das Forças Armadas, ***ditas de interesse público*** (*ditas, porque as missões militares também são de interesse público - se não fossem o Estado teria que acabar com as Forças Armadas*).

Assim, o problema situa-se em “***como operacionalizar o nº 6 do artigo 275º da CRP***” que lhes confere a legitimidade constitucional, ao mesmo tempo que fixa os limites legais balizadores dessas missões.

ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO

Fixemo-nos então no nº 6 do artigo 275º da CRP:

“As Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de protecção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações ...”

Vejam os limites constitucionais:

- “As Forças Armadas **podem** ser **incumbidas**” – isto significa que as tarefas cometidas às Forças Armadas, nesta matéria, inserem-se em acções de colaboração em operações que constituem incumbências de outras estruturas civis nacionais, que **podem** recorrer às Forças Armadas quando considerarem adequado e apropriado.
- “Nos termos da lei” – isto significa que a lei tem que explicitar os termos da sua actuação (responsabilidade política);
- “De colaborar” – isto significa em apoio da entidade competente. As Forças Armadas só podem actuar em actividades **não-militares** (civis) quando em apoio duma autoridade civil competente e, portanto, subordinadas ao poder de direcção e supervisão dessa autoridade.
- “Tipos de missões/tarefas” – protecção civil; satisfação de necessidades básicas; melhoria da qualidade de vida das populações.

Protecção Civil

No plano da protecção civil, a nível internacional, é comumente aceite que as forças militares das nações democráticas podem dar uma contribuição importante no socorro humanitário, reconhecendo que as Forças Armadas têm meios e capacidades militares consideradas de uso dual (militar/civil), importantes e úteis na gestão de desastres.

Em Portugal, como vimos, a CRP autoriza que a lei **possa** incumbir as Forças Armadas de colaborar em missões de protecção civil, quer na fase de prevenção quer de resposta.

Como usar então os recursos das Forças Armadas na protecção civil?

Há dois modelos possíveis:

- **Complementarmente e/ou supletivamente** em relação às autoridades e aos recursos civis especializados, o que significa como “**último recurso**”. Neste caso, usam-se meios e capacidades militares sobranes (*sem empenho operacional*), ou, excepcionalmente, na fase de resposta quando o objectivo principal é salvar vidas, em situações de catástrofe de grande magnitude, com recurso a todas as capacidades militares existentes e apropriadas, mesmo com prejuízo para a missão militar.
- **Substituindo** os recursos civis especializados, o que significa como “**primeira resposta**”.

O segundo modelo obriga à criação de “**unidades de emergência militar**” com carácter permanente, que garantam uma prontidão imediata de destacamento para a área de operações, para que seja o “**primeiro recurso**” a intervir. Esta **especialização na emergência** obriga a atribuir recursos humanos, materiais e financeiros inicialmente destinados à defesa militar, numa época em que as Forças Armadas estão a experimentar sérios cortes no orçamento, com reflexos negativos nos efectivos, na manutenção e modernização dos meios militares, e na actividade operacional. Em alternativa ter-se-ia que reforçar o orçamento da defesa, eventualmente, com recurso a verbas que se destinariam à protecção civil. Tais unidades militares, focadas na emergência, ficariam afastadas das tarefas de defesa militar e de âmbito militar tradicionais, previstas constitucionalmente.

Isto levanta várias questões:

- *Faltando os recursos, vão as Forças Armadas deixar de executar as suas missões militares para executar funções civis? Isso equivale a assumir que as missões militares são dispensáveis?*

A opção por unidades militares especializadas na emergência levanta ainda questões de natureza técnica que importa equacionar, nomeadamente, se os *equipamentos são militares ou civis*? É sabido que os meios militares são muito mais caros, desde a *aquisição, manutenção, operação e abate* que os meios civis, e podem não corresponder exactamente aos requisitos operacionais exigidos para a missão de natureza civil. Na maioria dos casos, o equipamento e o treino para tarefas de assistência e socorro são totalmente diferentes das tarefas militares tradicionais. Os militares especialistas em planeamento de forças sabem que existe um princípio básico a respeitar: “*dotar a força com os meios humanos e materiais que permitam edificar as **capacidades necessárias** para mitigar ou superar os riscos identificados*”. Esses meios materiais têm que passar por um processo de avaliação, cuja finalidade é verificar a sua **adequabilidade** aos requisitos operacionais, estabelecidos a partir dum processo de **análise de riscos**. Este elemento de análise da adequabilidade dos meios para a missão, **seja de natureza militar ou civil**, é crítico para a eficácia na prossecução dos objectivos da missão e para permitir avançar para os critérios de exequibilidade financeira e de aceitabilidade política.

A este propósito, a experiência diz-nos que a edificação de capacidades, no seio das Forças Armadas para fins civis, é feita, na maioria dos casos, com recurso a meios militares adaptados, o que, independentemente da relação custo benefício pode

acarretar prejuízos para a função civil, na relação custo eficácia, na medida em que poderão existir meios civis mais adequados à missão.

Edificar capacidades nas Forças Armadas com meios civis não seria caso virgem, vide a esquadra 504, equipada com aeronaves Falcon 50. O problema pode residir nas adaptações. No rescaldo da tragédia ambiental provocada pelo acidente do navio “Prestige”, em novembro de 2002, o governo apressou-se a anunciar a construção de dois navios de patrulha oceânicos adaptados para combate à poluição no mar.

Estudos posteriores demonstraram que o ganho obtido não justificava o investimento, e assim o projecto ficou dormente ou mesmo abandonado e a lacuna foi coberta por navios adequados à missão, afretados pela Agência Europeia de Segurança Marítima.

Nesta lógica, não é displicente ainda dizer, que os Governos e as Forças Armadas, procuram, muitas vezes, justificar necessidades de natureza militar com eventuais usos em acções civis (duplo uso), tirando partido de uma melhor aceitabilidade por parte da opinião pública, o que lhe acresce uma motivação política. Por exemplo, a anunciada aquisição do avião “Embraer” KC-390, um avião de transporte militar, parece haver a intenção de ser adaptado com um “Kit” para combate a incêndios, uma configuração não padronizada, nem testada, nem existente no mercado.

Também, a edificação da capacidade aérea para busca e salvamento marítimo não teve em conta alguns dos requisitos operacionais que considero críticos, face às características das embarcações e dos locais de acidentes mais frequentes.

Ter a aprovação das opiniões públicas e das opiniões publicadas pode não corresponder ao melhor uso dos dinheiros públicos.

A forma mais prática, consistente e equilibrada de definir o envolvimento das Forças Armadas no apoio à resposta de emergência passa, no meu entendimento, por um **Plano de Contingência**, aprovado pelo Governo, que estabeleça as medidas de resposta militar para assistência humanitária e resposta a desastres (*catálogo de medidas de resposta militar*), cujos objectivos prioritários devem ser; *ajudar as autoridades civis competentes a responder com rapidez e eficácia à crise; e ajudar a estabilizar a situação.*

Esse “**Plano de Contingência**” sustentado numa base de dados, permanentemente actualizada, onde constem as capacidades militares disponíveis para poderem ser empregues na emergência e socorro, bem como, os mecanismos de activação e as relações de comando e controlo civil-militar (*organização operacional*). Isto preconiza um sistema padronizado de colaboração militar para operações de socorro através de uma célula de colaboração de assistência militar no EMGFA, a adopção de uma plataforma comum para partilha de informação e a criação de uma estrutura para

apoio militar a operações de socorro dirigidas por autoridades civis competentes, em razão da matéria e do espaço.

A CRP autoriza ainda a lei a cometer às Forças Armadas tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida das populações, cujo objectivo será o de permitir às Forças Armadas colaborar em tarefas de interesse público de natureza social, em apoio das comunidades, aproveitando meios de engenharia e outros meios técnicos de que dispõem. No entanto, do ponto de vista material, essas funções não podem integrar o âmbito da segurança interna (Parecer nº 147/2001 do Conselho Consultivo da PGR homologado pelo MDN)

Segurança Interna

Tal como em Portugal, nos países democráticos está vedado o envolvimento de militares, ao serviço das Forças Armadas, em acções de imposição da lei (law enforcement) em território nacional, reservando-lhes, no âmbito do combate às ameaças transnacionais ou em grandes eventos, o apoio com uso de capacidades que apenas existem nas forças armadas (**actuação supletiva**) (ex: meios de controlo do espaço aéreo, inactivação de explosivos em ambiente subaquático, actividades de NBQR), ou disponibilizando recursos humanos dentro da sua capacidade sobranter para reforçar as funções de prevenção e dissuasão nos locais considerados mais vulneráveis (pontos sensíveis), por exemplo, após um ataque terrorista, libertando os agentes policiais para tarefas de imposição da lei.

De notar que, e tratando-se de matéria muito sensível intrinsecamente relacionada com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, em Portugal os militares em serviço nas Forças Armadas, com o país na situação de normalidade institucional, não são agentes de autoridade, autoridades de polícia ou órgãos de polícia criminal, e não têm competência própria, *nem lhes podem ser delegadas ou transferidas a qualquer título*, para exercerem a autoridade civil. Ou seja, não podem aplicar medidas de polícia, nem especiais de polícia, como sejam: *dar ordens a civis; deter suspeitos; usar a força* (a não ser agir em legítima defesa); *recorrer a armas de fogo* ou *efectuar acções ligadas com a investigação criminal*.

Como já atrás referi, isso não significa que as Forças Armadas, não possam e não devam apoiar as autoridades competentes, devendo, para o efeito, estar explicitado em lei (plano de contingência aprovado pelo Governo) os termos da sua actuação (organização operacional e regras de empenhamento). De resto, o Parecer nº 147/2001 do Conselho Consultivo da PGR, homologado pelo MDN em dezembro de

2001, interpreta as missões da Forças Armadas e define as fronteiras da sua actuação à luz da CRP.

Exercício da autoridade do Estado no mar

Ainda neste âmbito das missões de interesse público importa relevar o papel e o posicionamento singular da Marinha no que respeita às actividades relacionadas com o exercício da autoridade do Estado no mar.

O ambiente vivido no período da guerra-fria fez com que na maioria das Marinhas de Guerra (Armadas) ocidentais imperasse o primado das funções militares relegando para segundo plano as tarefas de prevenção, contenção e combate às ameaças internas no mar, que caíram na esfera de responsabilidade das forças policiais dedicadas à segurança interna. Houve países que criaram uma Guarda Costeira, privilegiando assim a diferenciação entre segurança externa e interna. Em Portugal, à época terá havido, no interior da Marinha, uma corrente de pensamento alinhada com esta tese, sem sucesso, e depois o fim do Pacto de Varsóvia, em 1991, faz desaparecer o inimigo externo, e então tudo se alterou. Nessa altura, já depois da revisão constitucional de 1982 (*como não há espaços vazios*), a Marinha, com a complacência e tolerância do poder político, reforça o conceito, que já vinha detrás, de que uma apropriada configuração das forças navais permitia conduzir uma gama de tarefas de natureza civil, como a vigilância, o policiamento e fiscalização, a busca e salvamento e o controlo e segurança da navegação.

Imperou o primado da eficácia em detrimento dos princípios que enformam o Estado de Direito Democrático da República Portuguesa.

Apesar de alguma conflitualidade surgida, em particular, com a polícia marítima, que procura afirmar-se como uma força de segurança, e não confinada a polícia de porto, a verdade é que a Marinha é o único departamento do Estado com capacidades para operar no mar. Esta conflitualidade ganha nova expressão com a adesão de Portugal ao espaço Schengen, em 1986, que projecta a GNR para o mar, e acaba com a exclusividade da Marinha, em termos de presença no mar de embarcações de Estado.

Nesta altura a Marinha dá um novo impulso e promoção ao conceito doutrinário existente, chama-lhe de “**duplo uso**”, mas que continua desenquadrado dos limites constitucionais, acima referidos, e do âmbito das ameaças de natureza transnacional. Tratando-se de um conceito que diz respeito a doutrina da Marinha, logo aprovado pelo CEMA, *teria que ter um âmbito limitado*, não podendo ir além dum conjunto de

princípios, práticas e procedimentos, cuja aplicação visasse orientar as forças navais no cumprimento da missão da Marinha.

Pelo contrário, este conceito doutrinário procura moldar a própria missão da Marinha, sistematizando-a em três funções – *defesa militar e apoio à política externa; segurança e autoridade do Estado; desenvolvimento económico, científico e cultural*. Se a primeira função materializa a acção militar em conformidade com as competências das Forças Armadas plasmadas no artigo 275º da CRP (pontos 1 e 5), as outras duas funções, pretendem consubstanciar a acção não militar (de natureza civil) das forças navais, e logicamente teriam que se enquadrar no número 6, do referido artigo constitucional. Em vez disso, o que se verifica na teoria e na prática é uma **apropriação** de competências (não é colaboração), em especial, no que se refere à segurança e autoridade do Estado, que pertencem a outras instituições públicas distintas das Forças Armadas.

A invocação do Direito Internacional para legitimar esta *apropriação*, não tem segurança jurídica, porque esta questão não pode ser tratada de forma separada do direito interno, mas sim de forma conjugada, e em particular, com o preceituado constitucional. É por isso, que no plano legal interno, a Marinha, nem os outros ramos, não consta das entidades com poder de **“autoridade marítima”** (artigo 7º, DL 43/2002), que é o poder público, que permite o exercício da autoridade do Estado no mar, traduzido na execução de actos administrativos, e no exercício de fiscalização e de polícia.

Fica claro que a doutrina de **“duplo uso”** não se fundamenta na CRP, nem na lei. Os seus defensores argumentam **“sinergias”**, **“economias de esforço e de escala”**, **“racionalização de meios”** e a **“tradição”**, para afirmarem a Marinha como uma instituição com duas dimensões – uma com competências de ramo militar (Armada) e outra com competências de guarda costeira (competências civis) - e por isso lhes chamam **“Marinha de duplo uso”**.

Este conceito doutrinário inspirado na estrutura orgânica do antigo Ministério da Marinha, que administrava as diferentes marinhas (Comércio, Pesca, Recreio, e a Armada (*de guerra*)), tem motivações multifacetadas que pretendem por um lado consolidar a Marinha com poderes extra ramo militar, e para isso integra a Autoridade Marítima e a Polícia Marítima, e por outro representa uma *tentativa de travar/condicionar* o avanço da GNR para o mar, que vê a sua posição *consolidada* numa lei orgânica de 2007 (lei 63/2007), aprovada nesta casa, e que materializa o compromisso assumido por Portugal aquando da adesão ao espaço Schengen, em que os Estados-membros com fronteiras externas da União se comprometeram a ter

uma força policial a controlar essas fronteiras. Os argumentos utilizados na época foram claros – *a Marinha não tinha competências e a Polícia Marítima não tinha capacidades*.

Mas os Estados costeiros, como Portugal, para usar os espaços de jurisdição marítima no seu interesse, e cumprir com os seus compromissos internacionais, têm que, **imperativamente**, dispor de uma força com autoridade para impor a lei (*maritime law enforcement*) ou seja, uma força com poderes de polícia, e jurisdição **em todos os espaços marítimos**, para que a autoridade do Estado se exerça de forma efectiva e com legitimidade.

A situação gerada, com o implícito contributo deste conceito de duplo uso, de haver duas forças policiais a disputarem o mesmo espaço entre si e um ramo das Forças Armadas a disputar competências de natureza policial, augura-se pouco sustentável no tempo, não por causa da duplicação de meios, que continuam escassos, mas por força da fragmentação, dispersão e sobreposição de responsabilidades (*legítimas e/ou ilegítimas*), que são factores potenciadores de ineficácia e conflitualidade permanente, com o consequente descrédito para o Estado.

Aparentemente a Polícia Marítima está em desvantagem, em parte, devido à disfunção estrutural de condução de processos, já que, os assuntos relativos ao regime das forças de segurança são debatidas na Comissão de Direitos, Liberdades e Garantias, excepto, no caso da Polícia Marítima que está aparte na Comissão de Defesa Nacional.

Por isso, o modelo de exercício de autoridade do Estado no mar, em vigor, quer em termos orgânicos, quer em sentido material, já deveria ter sido avaliado e ajustado por forma edificar uma capacidade de autoridade marítima adequada à missão.

Entre os modelos possíveis aquele que se afigura mais consistente é o da guarda costeira – *uma marinha (fora das Forças Armadas) em que os seus agentes têm poderes de autoridade para imposição da lei (law enforcement)* – com todos os poderes inerentes ao exercício das funções de “Estado de Bandeira”, “Estado de Porto” e “Estado Costeiro” em conformidade com a Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar. No entanto, tal desiderato, afigura-se ser uma solução complexa, atento o facto dessas funções estarem dispersas por vários departamentos de Estado e se viver numa época de fortes constrangimentos orçamentais, embora não se conheçam estudos de entidades técnicas independentes que sustentem as alegadas economias de escala. A verdade é que este modelo assente só em meios militares não tem permitido recorrer a fundos comunitários que outros países mais ricos aproveitam. A título de exemplo, a “Douane” francesa, em 2015 lançou ao serviço um novo patrulha com 53.7 metros de comprimento, 9,4 metros de boca e um

deslocamento de 520 toneladas, financiado a 90% por fundos europeus. A AMN não dispendo de orçamento próprio (contra a lei), nem Número de Identificação de Pessoa Colectiva, está impedida de recorrer a estes fundos europeus.

Logicamente, para uma jurisdição efectiva numa área tão extensa são necessários meios náuticos com grande autonomia, que garantam uma vigilância presencial, e que sejam adequados a operar em situações adversas de tempo e mar. Meios com essas características, actualmente, só existem na Marinha, embora não estejam satisfeitos todos os requisitos operacionais que se exigem para uma capacidade de autoridade marítima. Por exemplo, não há nenhum navio com capacidade de salvação, como o recente encalhe no Bugio, dum navio espanhol, provou.

Além disso, *capacidades não conferem competências, só a lei as confere.*

A única forma de conciliar estas duas realidades, no imediato, passa por embarcar agentes com poderes de autoridade. O modelo de fiscalização na área NAFO, em que inspectores da UE embarcam em navios da Marinha, e nas missões da FRONTEX onde embarcam inspectores do SEF e da Guardia di Finanza italiana são bons exemplos de reflexão. Nos EUA, em operações de combate à droga, envolvendo navios da Navy, embarca uma equipa de operações especiais da USCG (Law Enforcement Detachment) (LEDET).

Soluções tentadas que passam por investir o comandante da unidade naval com poderes policiais, e mesmo colocando a unidade fora da estrutura das Forças Armadas, não resolvem a situação, funcional, constitucional e legalmente. As competências de autoridade policial não são delegáveis ou transferíveis, parcial ou transitoriamente e aplica-se a todos os elementos da guarnição do navio que possam ser chamados a actuar em nome do comandante. Para fazerem inspecções a bordo dum embarcação os agentes fiscalizadores que saltam na embarcação têm que estar investidos do poder de autoridade, por norma habilitante, para poderem interferir na esfera privada dos cidadãos.

Há outra questão que merece uma atenção especial que é a inerência de funções dum cargo militar com um cargo civil, que constitucionalistas de renome, como o Professor Bacelar Gouveia, consideram uma norma ferida de inconstitucionalidade, (4ª Conferência da Associação Sócio Profissional da Polícia Marítima).

A vigilância marítima e a recolha e troca de informações, para a compilação do panorama geral de situação marítima (*situational awareness*), a prestação de socorro, a colaboração no combate à poluição, são actividades marítimas que cabem no âmbito de actuação das unidades navais, face a ilícitos detectados ou em apoio das

autoridades competentes. Já o envolvimento de militares em acções policiais ou de inspecção (fiscalização), atentam contra os princípios legais e constitucionais, por, como já explicitado, não estarem investidos do poder de autoridade.

NOTAS CONCLUSIVAS

Este meu modesto contributo, para uma discussão que se deseja profunda e substantiva, sobre o envolvimento das Forças Armadas em acções de natureza civil, que reputo necessário e útil para o interesse público, pretende apenas relevar o quanto é imperativo, para o seu desenvolvimento, haver um quadro legal, claro e transparente, em conformidade com os pressupostos constitucionais e legais que legitimam o exercício dessas missões.

Assim, relevo mais uma vez, a importância desta conferência precisamente nesta casa, a AR, onde esses pressupostos devem ser tratados e vertidos em lei.

Ao Governo compete encontrar as soluções mais adequadas e harmonizadas com esses pressupostos e dotar as Forças Armadas dos instrumentos necessários à prossecução dos objectivos dessas missões de interesse público.

As Forças Armadas obedecem aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição e da lei (*CRP, nº3 do artigo 275º*).

Aos militares, por força da sua condição, estatuto e juramento compete, em todas as circunstâncias, pautar o seu procedimento pelos princípios da ética e da honra, conformando os seus actos pela obrigação de guardar e fazer guardar a Constituição e a lei.

Álvaro José da Cunha Lopes

Vice-almirante na reserva