

O CONTEXTO DO DIREITO DO MAR E A PRÁTICA.
ALGUMAS ABORDAGENS DOUTRINÁRIAS
SOBRE MODELOS DE AUTORIDADE MARÍTIMA.
O MODELO FINAL APROVADO PELO GOVERNO
(Análise e Estudo de Casos Práticos)

por

Luís da Costa Diogo

Jurista. Técnico Superior Consultor Jurídico

Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia
Edições Culturais da Marinha
LISBOA

O Autor

O Dr. Luís Manuel Gomes da Costa Diogo terminou a licenciatura em Direito pela Universidade Católica de Portugal em 1987. É Vogal da Comissão de Direito Marítimo Internacional e Conferencista do Instituto Superior Naval de Guerra desde 1994. A partir da mesma data é também o responsável pelo Gabinete Jurídico do Vice-Almirante Director-Geral da Autoridade Marítima. Actualmente é auditor do Curso de Defesa Nacional (CDN03), ministrado no Instituto de Defesa Nacional.

O Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE) foi criado pelo Despacho n.º 43/99 de 1 de Julho, na directa dependência do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, competindo-lhe promover e desenvolver estudos na área da Estratégia e do Poder Naval, quer a nível nacional quer a nível internacional. Compete-lhe ainda propor a publicação e divulgação de trabalhos sobre aquelas matérias. Para esse efeito, os trabalhos serão publicados nos *Cadernos Navais*, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

TÍTULO:

O Contexto do Direito do Mar e a Prática da Autoridade Marítima

COLECÇÃO:

Cadernos Navais

NÚMERO/ANO:

4/Jan.-Mar. 2003

EDIÇÃO:

Comissão Cultural da Marinha
Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE)

ISBN 972-8004-53-2

Depósito Legal n.º 183 119/02

Tiragem: 1000 exemplares

EXECUÇÃO GRÁFICA:

ACMA — *Artes Gráficas, eni*

1. INTRODUÇÃO

Foi recentemente aprovado o novo regime legal enquadrador da Autoridade Marítima Nacional (AMN), o qual ressalva, com alguma clareza conceptual, o peculiar modelo existente em Portugal desde o início do Séc. XIX, aproveitando as sinergias orgânicas, funcionais e logísticas que resultam de uma actuação optimizada e racional de recursos em sede da Marinha. Face a desenvolvimentos que vinham sendo notórios de alguns quadrantes de opinião, chegou a temer-se a arriscada assunção de modelos estranhos à tradição e à cultura portuguesa, tendo, inclusive, chegado a antever-se, aqui e ali, a transfiguração de mecanismos de autoridade face à clonagem de modelos puros de gestão comercial. Imperou, notoriamente, o sentido público de exercício da autoridade do Estado.

Recentes ocorrências passadas perto das águas jurisdicionais portuguesas, mas com impactos directos e indirectos nas mesmas, revelaram uma vez mais, à exaustão, que Portugal é, de facto, um país com uma elevada *taxa de maritimidade*, traduzida numa área de jurisdição e Soberania marítimas em muito superior ao território terrestre, acrescido, tal facto, de um enormíssimo grau de exposição às rotas e vias de navegação mais utilizadas pelo Continente europeu. De entre várias estimativas produzidas, calcula-se que cerca de 55% a 57% da totalidade de todo o comércio marítimo europeu navega em rotas que cruzam a Zona Económica Exclusiva (ZEE) e o Mar Territorial (MT) nacionais, salientando-se, de entre tais números, os navios petroleiros e

os que transportam cargas perigosas, o que salienta a sensibilidade das temáticas que rodeiam tais matérias.

Os novos contornos das *ameaças*, múltiplas vezes aludidas face à reconstituição dos mapas das mesmas nas agendas da hiper-potência dominante e das grandes potências, vêm expondo as fragilidades mais notórias dos Estados costeiros, dos quais Portugal, devido à sua geomorfologia marítima, é dos que mais se ressentem. Independentemente de outras formas (também visíveis) das *modernas* ameaças, como sejam as migrações clandestinas e os tráficos, na parte que ora interessa aferir releva a avaliação dos impactos resultantes de trágicas ocorrências marítimas, sobretudo ao nível dos recursos vivos. Ao contrário do que poderiam inicialmente fazer supor os mecanismos de *controlo e inspecção* que os últimos quinze anos (15) vêm sistematizando, as elevadas cargas actualmente transportadas induzem preocupações crescentes nos Estados costeiros (*coastal states*), colocando, com elevada acuidade, a dualidade de ponderações jurídico-institucionais que se têm que fazer envolvendo os princípios da *liberdade de navegação* e da *protecção e preservação do meio marinho*.

Aspecto preponderante de toda esta análise, salientado de sobremaneira na *Conferência Internacional sobre o Direito do Mar* realizada em Bremen (MAI2002), é a confrontação, institucional, de que metade da navegação comercial de todo o mundo se faz utilizando bandeiras de conveniência (nas quais, presumivelmente, as exigências técnicas são de menor teor), e, ainda, que além dos 66 navios cuja perigosidade fez a União Europeia (UE) inclui-los numa *lista ad hoc*, cuja função inicial é servir de *menu fiscalizador* para os Estados, existem mais alguns milhares de outros (3.500/4.000) potencialmente qualificáveis como perigosos.

Pela importância factual e substantiva do seu conteúdo, foi recentemente efectuado um *hearing* no Senado dos Estados Unidos, o qual envolveu um **statement do Comandante Adjunto para a Salvaguarda e Preservação do Meio Marinho, Segurança e Protecção Ambiental, ante o Comité de Comércio, Ciência e Transportes (09JAN2003)**. Descontando algum protagonismo *informal* que flui do discurso norte-americano pelo facto das matérias relacionadas com navios *monocasco* já estar a ser pensada e ponderada há mais de uma dúzia de anos nos EUA, e a *subtileza* das indicações dadas da sua mais tardia cogitação em espaço europeu, o seu conteúdo é assaz útil.

Porque, além da sua enorme actualidade, é erudito o suficiente na tradução do quadro de preocupações que constitui prioridade actual, junto se transcrevem algumas partes do documento:

"[...] Aqui, nos Estados Unidos, o 101.º Congresso aprovou, por unanimidade o Oil Pollution Act, de 1990 (OPA90), tendo o Presidente assinado a lei em 18AGO do mesmo ano. Desde a entrada em vigor do OPA90 que se vem assistindo a uma drástica redução de derrames poluentes em águas americanas por petroleiros, num decréscimo avaliado na ordem dos 70%.

Em termos globais, os objectivos da política pública do OPA são: prevenção de derrames poluentes, a constituição de uma resposta eficaz em caso de ocorrência de derrames, a assunção de sanções tidas como apropriadas e a adopção de parâmetros de indemnizações para garantia de que os poluidores paguem pelos prejuízos por si causados..

Como parte do objectivo da prevenção, o Oil Pollution Act90 estabelece requisitos ao nível do duplo casco para petroleiros de construção nova e navios-tanque que operem em águas de jurisdição americana, estabelecendo, ainda, um calendário de proibição de navegação para os navios-tanque e petroleiros existentes. O calendário de proibição (phase-out) estabelecido pelo OPA90 requer que os navios monocasco ora existentes devem ser reforçados com duplo fundo, ou que sejam retirados de operação até 2010, a não ser que estejam equipados com reforços ou costados duplos, situação em que poderão continuar a realizar operações comerciais até 2015, dependendo, ainda da sua idade de construção. O calendário de phase-out encontra-se especificado na secção 4115 da OPA90, devendo todos os navios-tanque a operar em águas de jurisdição americana possuir duplo casco até 1JAN2015.

É importante notar que certas excepções previstas no OPA90 permitem a navegação e operação de navios monocasco nos Estados Unidos depois de 2015. São os casos dos monocasco que carregam a granel em águas portuárias profundas licenciados sob o Deepwater Port act, de 1974, e Emendas posteriores, ou, ao largo, a carga a granel em zona demarcada para lá das 60 milhas. Actualmente, a Louisiana Offshore Oil Port é a única área de águas

portuárias profundas que está operacional nos Estados Unidos, existindo, também, três zonas demarcadas no Golfo do México. Complementarmente, diga-se que os requisitos de duplo casco não se aplicam a navios estrangeiros quando em passagem inofensiva através de águas territoriais americanas.

Com o fim de clarificar a aplicação das provisões do OPA90, a Guarda Costeira (Coast Guard) fez publicar a *Navigation and Vessel Inspection Circular*, n.º 10-94, designada "**Guidance for Determination and Documentation of the Oil Pollution Act, Phase-Out Schedule for existing Single Hull Vessels carrying Oil in Bulk**". Esta circular providencia orientações para a determinação da calendarização de proibições e restrições para navios monocasco que operam em águas sob jurisdição americana.

Em 1991, os EUA enviaram o OPA90 (na parte respeitante às propostas de phase-out), ao Comité de Protecção do Meio Marinho (MEPC), da **International Maritime Organization (IMO)**. Tal diligência resultou na adopção das Emendas à Convenção MARPOL, em 1992. Os regulamentos 13F e 13G estabelecem um período útil de 25-30 anos para navios monocasco, e exige o duplo casco, ou a existência de navios-tanque com projectos equivalentes ou que excedam as capacidades do duplo fundo no sentido de reduzir saídas de óleos e hidrocarbonetos devido a colisão ou encalhe. Não obstante tal representar um significativo passo em frente na eliminação de navios monocasco, tais Emendas pareceram algo restritivas face à calendarização estabelecida pela OPA90.

Em Dezembro de 1999, o navio "ERIKA" transportando 30.000 toneladas de petróleo bruto, encalhou e afundou perto da costa francesa. A Comissão Europeia iniciou estudos de que resultaram inúmeras recomendações e propostas para prevenir outras ocorrências de igual tipologia. Uma de tais propostas foi uma "aceleração" na reformulação dos regulamentos MARPOL (13G), que tratam do phase-out para navios monocasco. Em JUN2000, a França, juntamente com Bélgica e Alemanha, submeteram um documento à 45.^a sessão do MEPC, propondo uma Emenda ao regulamento 13G da MARPOL, e tornar mais célere, desta forma, os prazos de calendarização de proibições e restrições dos navios monocasco. Os EUA prestaram assistência à França no sentido de

assegurar que as datas das propostas fossem alinhadas o mais próximo possível das estabelecidas no OPA90. À altura da 46.ª sessão, o MEPC adoptou a versão modificada da 13G que requer o phase-out para navios monocasco até 2015. Contudo, uma vez que as datas não eram consistentes com as determinadas no OPA90, foi impossível aos EUA tornarem-se parte em tais Emendas.

Em Novembro de 2002, o petroleiro "PRESTIGE", transportando aproximadamente 20 milhões de galões de fuel oil, iniciou o seu afundamento depois do casco alquebrar durante uma tempestade. O navio afundou a 150 milhas da costa noroeste de Espanha, e a Guarda Costeira, juntamente com a Administração Nacional Meteorológica e Oceânica, enviou uma delegação a Espanha bem como um volumoso apoio logístico de equipamento e material de limpeza. Sob o OPA90, o "PRESTIGE" atingiu o seu phase-out a 1JAN2000, sendo que não poderia já actuar e operar em águas sob jurisdição americana.

Em resposta ao afundamento, a Comissão Europeia está a encarar uma aceleração da data-limite do phase-out para navios monocasco em relação aos originariamente propostos depois do sinistro do ERIKA, e mais em linha com o determinado no OPA90. Poderá, ainda, incluir uma imediata proibição nos carregamentos de óleos pesados ou persistentes em navios monocasco. A Guarda Costeira acompanha, rotineiramente, reuniões com a Comissão Europeia (CE) para discutir tais propostas. O impacto económico da iniciativa da CE está, ainda, por determinar.

[...]"

As próprias Nações Unidas, aliás, já reafirmaram a imprescindibilidade de conceder absoluta prioridade ao princípio da *protecção e preservação do meio marinho* como forma de impulsionar uma participação efectiva dos *Coastal States* no sentido de um desenvolvimento sustentado global. Interessará, inclusive, adensar alguns elementos de reflexão que consubstanciem a importância actual do Direito do Mar na indução das políticas marítimas dos Estados, antes de uma análise mais aprofundada à realidade da Autoridade Marítima, e, analisar, inclusive, as formas como tais linhas jurídico-internacionais vêm conhecendo a — possível — aplicabilidade prática. É disso que se tratará no presente ponto.

1.2. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e a Protecção e Preservação do Meio Marinho.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97, de 14OUT, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 67-A/97, de 14OUT, e depositado na Secretaria-Geral das Nações Unidas pelo Aviso n.º 81/98, de 21ABR, do MNE, entrou em vigor para Portugal a **03DEZ1997**. A União Europeia (UE) aprovou os textos da CNUDM pela Decisão do Conselho de 23MAR1998, publicado no JOCE L. 179/1, de 23JUN. Embora com um longo caminho jurisdicional que ainda decorre, e decorrerá, a inclusão da CNUDM no *direito interno português* reformulou muitos dos dados teóricos com que o Estado orientava o seu relacionamento com os outros Estados, e entidades particulares, sendo que, de entre as grandes linhas de inovação, as novas estruturas normativas relacionadas com a *protecção e preservação do meio marinho* assumem-se como as que presenciam, actualmente, um maior relevo internacional.

Dir-se-á, sistematizando muito brevemente as grandes linhas de raciocínio que se encontram envolvidas, o seguinte ¹:

- a. **A preservação do meio marinho** é, sem dúvida, a grande prioridade para as políticas do Mar do Séc. XXI, sendo mesmo o exemplo perfeito da necessidade absoluta de conjugação dos esforços dos Estados (fundamentalmente os do território) na senda dos pressupostos conceptuais da assinatura da CNUDM em 1982. A Convenção dedica a este princípio, estruturalmente, toda a Parte XII do seu articulado (artigos 192.º a 237.º), entendendo alguma doutrina que esta parte constitui um verdadeiro código de *direito ambiental do mar*.
- b. A prioridade apontada em 1 encontra-se perfeita e expressamente identificada no ponto XI, n.ºs 41, 42 e, sobretudo, 48, da Resolução aprovada recentemente em sede das Nações Unidas — dia 12DEZ2002 — sob o ponto de Agenda 25.a. e

¹ Elementos de ponderação que subscrevemos, como relator, no parecer da Comissão de Direito Marítimo Internacional aprovado em sessão de 16DEZ2002, e homologado por Sua Excelência o Almirante CEMA a 23DEZ2002.

com o registo A/57/L.48/Rev.1, a qual Portugal subscreveu. O ponto 48 constitui mesmo, sabe-se, uma menção directa aos recentes acontecimentos ocorridos com o navio "PRESTIGE", a qual resultou atenuada no texto final aprovado devido à renúncia de grande parte dos países em subscreverem um resolução com indicações circunstanciadas em relação a determinados sinistros.

- c. Os esquemas jurídicos criados para instituir métodos de controlo e inspecção a navios estrangeiros indiciam, num quadro claro de pressupostos, a interligação institucional entre Estados e a adopção de regras técnicas comuns entre todos eles, quer actuem como Flag States (FS), quer actuem na qualidade de Port States (PS). Aqueles regimes jurídicos constituem uma das veias de esperança para o futuro de uma navegação segura e, consequentemente, de mares mais limpos, embora com limitações objectivas ainda existentes.

Evitando uma exposição demasiado esquematizada em termos jurídico-teóricos, e aproveitando o ensejo e a oportunidade da trágica ocorrência de toda a gama de incidentes ligados ao caso "PRESTIGE", e bem assim os respeitantes ao quadro prático ocorrido com o navio "YONG AN2", atente-se no conjunto de elementos de apreciação que estão — quase sempre — em causa em casos que envolvem tal circunstancialismo:

1.2.1. O Caso "Prestige"

Desde os acontecimentos que envolveram o navio "PRESTIGE" que os Estados directa e indirectamente envolvidos (Espanha, Portugal e França) no dramático quadro das suas consequências vêm assumindo posições, adjective-se desta forma, de *elevado índice de rigor* na proibição/restricção da navegação de determinados navios por águas jurisdicionais portuguesas. Sistematizando, podemos aferir o seguinte:

- a. O regime jurídico internacional regulador do quadro de actuação dos Estados costeiros (da *jurisdição*) está sediada, como fundamentado nos dois pareceres exarados pela Comissão de Direito

Marítimo Internacional (CDMI), na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), mais concretamente nos artigos 55.º a 58.º e 217.º a 226.º.

- b. Revela, aquele tecido legal, que os princípios em ponderação são fundamentalmente dois, *a protecção e preservação do meio marinho* e *a liberdade de navegação*, sendo certo que, a não ser por apreciação casuística devidamente sustentada, não é possível referir que existe, em abstracto jurídico, a predominância de aplicabilidade de um sobre o outro.
- c. A União Europeia (UE), essencialmente depois dos trágicos acontecimentos do navio "ERIKA" nas costas da Bretanha, desenvolveu, especificando, uma série de mecanismos que visam acentuar a protecção das águas jurisdicionais dos Estados membros, designadamente ao nível de prazos-limite para a navegabilidade de navios *monocasco* (2015, se não houver antecipação) e em matéria de fundos existentes a nível internacional para fazer face a sinistros que envolvam poluição marítima (de montantes progressivamente elevados). É conhecida a nomenclatura comunitária como *packages* ERIKA I e ERIKA II.
- d. O quadro de preocupações europeu envolveu, ainda durante o mês de Novembro e em resultado de reuniões do Conselho, a subscrição oficial e a aprovação de uma série de recomendações e de mecanismos institucionais que visam, fundamentalmente, a aceleração do regime específico do *Port State Control (PSC)* — Directiva 95/21/CE, de 19JUN, e alterações subsequentes —, a problemática das *zonas de refúgio para navios em dificuldade ou com necessidade de arribada*, o desenvolvimento dos trabalhos em sede da *International Maritime Organization (IMO)* quanto aos requisitos para a protecção dos tanques de grande porte utilizados no transporte de *fuel* (em todas as categorias de navios) contra colisões, e, sobretudo, o reforço expresso da necessidade de se reexaminar o quadro jurídico internacional do Direito do Mar e do Direito Comercial Marítimo que permite, actualmente, algumas situações de negligência e irresponsabilidade *toleradas* por bandeiras de conveniência (*open registers*). O documento encorajava, também, à ratificação pelos Estados da *International Convention*

on Civil Liability Bunker Oil Pollution Damage, 2001, e da *International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, 1996* ².

- e. Mais especificamente, e matéria que não era subscrita por todos os representantes (designadamente Holanda e Reino Unido), ficou expresso o convite formal aos Estados membros para, com base no regime jurídico internacional da Lei do Mar, encontrarem formas — e proporem-nas — que permitam intervenção perante um determinado perfil de navios (mais de 15 anos e que transportem *fuel oil*) que naveguem nas ZEE.
- f. Todas aquelas matérias — *alíneas d) e e)* — encontram sustento, entre outros documentos, no texto subscrito pelo Comité de Representantes Permanentes, do Conselho, de 29NOV2002, que visava a aprovação formal em sede do *Transport, Telecommunications and Energy (TTE) Council* de 5/6DEZ2002.
- g. O quadro do PSC não alterou, ainda, as suas premissas jurídicas, e bem assim não se conhecem resultados específicos que permitam alterações estruturais do quadro regulador do Direito Internacional do Mar (DIM), tão pouco do Direito (Comercial) Marítimo. Os mecanismos de controlo existentes encontram-se, desta forma, consubstanciados nos mesmos preceitos, não obstante existirem documentos gizados para a ratificação de *protocolos bilaterais* (*vide* o franco-espanhol) que visam, fundamentalmente, a adopção de linhas de acção perante a tipologia dos navios supra referenciados na alínea *d)*.
- h. Naquele contexto, é conhecida a lista de navios (66) considerados como potencialmente perigosos, emitida em sede da UE, e perante os quais se torna *exigível* uma actuação de cariz prioritário e, eventualmente, de recusa de acesso a águas jurisdicionais. Mas desconhecem-se mecanismos formalmente em vigor na UE que sustentem, com segurança jurídica, actuações dos Estados. Estarão, eventualmente, em esboço, juntamente com a análise que decorre relativa à Agência Europeia

² Matérias que integrámos como relator, e a título de instrumento de reflexão e apreciação jurídica, no Parecer da Comissão de Direito Marítimo Internacional aprovado em sessão de 27NOV2002, homologado por Sua Excelência o Almirante CEMA em 03DEZ2002.

de Segurança Marítima, cujos desenvolvimentos já se notaram, também, em recente ofício enviado pelo Presidente da Comissão Europeia (Romano Prodi) aos Estados-membros e ao Parlamento Europeu (17 JAN 2003).

- i. Na prática, os mecanismos de controlo *integrado* têm-se situado ao nível das relações entre França, Espanha e Portugal, com origem em informações nas Marinhas (ou em entidades civis), não existindo uma linha estruturada definidora das intervenções que são exigíveis e/ou necessárias. No limite, aquelas medidas mais não serão do que uma *cooperação institucional de carácter regional*, que aproveitam o quadro de gravíssimo sinistro criado pelo "PRESTIGE" para tornar *exequíveis* algumas medidas que, num quadro de normal relação navios/Estados da costa não teriam, certamente, viabilidade de aplicação.
- j. As actuações em tal cenário vêm-se multiplicando nas últimas semanas, tendo as mesmas ocorrido, a título meramente exemplificativo, perante o "MOSKOVSKY FESTIVAL", "ENALIOS TITAN", "PAEAN", "SHANON SPIRIT" e o "NESTOR C", embora os desenvolvimentos deste último tenham sido diferenciados, designadamente ao nível de análise da sua permissão e acesso a porto nacional.
- k. Os quadros legais recentemente aprovados para a Autoridade Marítima Nacional (AMN) — Decreto-Lei n.º 43/2002 e Decreto-lei n.º 44/2002, ambos de 02MAR —, e para a designada Autoridade de Controlo de Tráfego Marítimo (ACTM) — Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22NOV, artigo 16.º, n.º 1, alínea g) do Estatuto anexo —, não são clarificadores quanto ao conjunto de intervenções necessárias nos cenários supra identificados. Aliás, falta mesmo regulamentação posterior de ambos os regimes, especificamente da ACTM, que envolverá o tratamento legal de mecanismos fundamentais de controlo como sejam os VTS costeiros e sua efectiva operacionalidade.
- l. Aliás, não só tais regimes não são clarificadores, como ainda foram introduzidos factores de maior complexidade institucional e jurídica, como sejam os que atribuem algumas competências no âmbito da segurança da navegação às autoridades portuárias — Decreto-lei n.º 46/2002, de 02MAR, artigo 2.º,

- alínea a) —, o que criou, melhor se dirá acentuou, a teia orgânico-funcional de intervenções a nível nacional.
- m. Especificamente no âmbito do combate à poluição do mar (CPM), não parece existir, actualmente, um enquadramento institucional rigoroso de algumas das temáticas respeitantes ao CPM e concretamente ao Plano Mar Limpo (PML) o que, em situações de necessidade premente (como a actual do “PRESTIGE” já é algo reveladora, embora num cenário relativamente *exíguo*) poderá vir a revelar-se absolutamente *determinante*.
- n. Finalmente, e aspecto que não tem sido publicitado ou sequer acentuado (naturalmente devido à actual sensibilidade de tratamento do tema perante a opinião pública), a continuar o quadro proibitivo (ou restritivo) perante a navegação de alguns navios pela ZEE nacional, começará eventualmente a suscitar-se uma outra questão complementar, que são os interesses económicos dos agentes e operadores que aguardam cargas nos portos, matéria que tem cruzamentos óbvios com a actividade das autoridades portuárias. Certo é que o princípio da *protecção e preservação do meio marinho* sempre será, em termos públicos, prioritário em relação a análises de cariz economicista. Mas é precisamente por tal razão que a actuação do Estado tem que encontrar um sustento sólido e juridicamente seguro, sob pena se de poderem vir a proporcionar actuações dos privados perante um quadro de eventuais prejuízos. Embora não seja matéria que integre a preocupação da Autoridade Marítima, considera-se que é, contudo, uma tema a ponderar.

Complementarmente, haveria que analisar qual o envolvimento dos Estados onde se situam o porto de origem do navio, e mesmo o de destino. Sendo algum deles Estado integrante da União Europeia, encontra-se este obrigado ao esquema jurídico e técnico das inspecções do PORT STATE CONTROL (Controlo de Navios pelo Estado do Porto), estabelecido a nível comunitário, entre outras, pela Directiva n.º 95/217CE, do Conselho, de 19JUN, e Directiva n.º 96/40/CE, da Comissão, de 25JUN, como supra enquadrado em 1.2.1.1. 4. Neste

aspecto, a questão que — normalmente — se coloca é se o navio era *substandard*, isto é, se não cumpria os normativos internacionais estabelecidos, fundamentalmente, pelas convenções da International Maritime Organization (IMO), na sua essência a SOLAS e a MARPOL 73/78. Refira-se que tal regime se encontra em vigor para Portugal desde a entrada em vigor do Decreto-lei n.º 195/98, de 10JUL.

Neste entrosamento, aliás, os procedimentos adoptados pelos Estados do porto (*Port States*) podem, inclusive, implicar a *detenção* do navio, obrigando-o às reparações tidas como tecnicamente adequadas e necessárias a uma navegação segura. É nesta vertente que assumirá alguma preponderância a questão da reparação efectuada, e bem assim as inspecções realizadas.

1.2.2. O "YONG AN 2"

O caso, ocorrido também recentemente em águas territoriais portuguesas, com o navio "YONG AN 2", de bandeira panamiana, revela, de forma circunstanciada e com visibilidade acrescida (como é, hodiernamente, apanágio das questões susceptíveis de sensibilizarem as opiniões públicas), que tipologia de acções e comportamentos se impõe devam ser tomados, num quadro de exercício da Autoridade de Estado. É na entretela do regime jurídico em vigor que, de forma breve, se tentará esquematizar uma formatação cronológica de procedimentos que interessam a uma *leitura* do caso. Antes, contudo, considere-se a seguinte tábua de preocupações:

- a. Previamente a qualquer observação analítica dos factos, é absolutamente prioritário perceber se existe necessidade de se efectuarem **operações de salvamento de vidas humanas**, e actuar com a conformidade e a oportunidade exigíveis.
- b. A primeira questão a considerar, atendendo a que a situação ocorre em mar territorial, é analisar, através de avaliação sistémica, se o navio em questão se encontra em **passagem inofensiva**, ou se, *a contrario*, e no enquadramento dos conceitos, ele constitui uma ameaça para o Estado da costa.

- c. Especificamente, e questão prioritária também, deve fazer-se a aferição — sustentada o quanto possível — de saber se o **navio constitui, ou pode vir a constituir, uma fonte poluidora para o meio marinho.**
- d. Em terceiro, uma abordagem a **questões estruturais e funcionais do navio**: estado exterior, avarias, última inspecção efectuada, número de tripulantes, carga transportada, portos de origem e de destino e quantidade de produtos combustíveis e óleos (pressupondo que o Estado de bandeira já será conhecido). Todas elas se constituem como mecanismos parcelares de uma avaliação global.
- e. Caso se verifiquem, e confirmem, qualquer um dos receios (ou suspeitas) colocados em cenário, haverá que fazer entregar uma **notificação ao capitão do navio** da qual conste o quadro factual, e bem assim o regime sancionatório em vigor — penal e contra-ordenacional — aplicável em caso de incumprimento das determinações da autoridade marítima (AM).
- f. De tal quadro, e entendendo-se a situação do navio, portanto, como constituindo uma qualquer tipologia de ameaça, os objectivos de Estado **passarão por obrigar o navio a deslocar-se para fora das 12 milhas, ou, alternativamente, a entrar em porto** para os arranjos e reparações tidas como necessárias.
- g. O incumprimento exigirá, obviamente, a **afecção de meios rebocadores** para se fazerem cumprir as determinações da AM, devendo existir, previamente, sintonia de actuações entre a AM e a autoridade portuária que tenha jurisdição local ou próxima.

Colocados que estão os parâmetros de avaliação factual, importa desenvolver cada um dos pontos delineados. Considerando que o aspecto referenciado em primeiro lugar não suscita dúvidas procedimentais — a não ser que se pretendesse considerar dificuldades do foro logístico que, circunstancialmente, poderão advir de uma intervenção com características de SAR (*Search and Rescue*), o que,

manifestamente, não é o caso —, iniciem-se os presentes comentários no segundo ponto.

1.2.2.1. A Passagem

Quanto à avaliação da *passagem* do navio, haverá que atentar no seguinte:

- a. Os artigos 17.º a 19.º da CNUDM definem o quadro conceptual do *princípio da passagem inofensiva* pelo mar territorial (MT), estabelecendo, o último daqueles normativos, quais as situações em que se considera que o navio constitui uma ameaça, ou prejuízo, para o Estado costeiro.
- b. Sempre que a autoridade marítima se depare com uma situação de avaria, que parece ser o caso mais comum — ou, noutros casos, a menção mais vezes argumentável pelo capitão do navio —, a dificuldade está em avaliar se a mesma consiste, especificamente, um incidente comum de navegação ou um motivo de força maior.
- c. Ambos estes casos, confirmando-se na prática a sua existência — verificação *in loco* por perito da AM ou inspecção do Port State Control (PSC), comunicação do agente de navegação ou da entidade seguradora, fax do próprio navio, ou um qualquer outro meio aceite pela AM que lhe permita fundamentar uma decisão —, permitem concluir que a passagem é *inofensiva*, e, portanto, a permanência do navio aceitável, a não ser que a situação constitua um quadro tal que possa dela resultar uma agressão ao meio marinho (seja derrame ou susceptibilidade de encalhe).
- d. Isto é, não obstante a passagem ter que ser qualificada como *inofensiva*, a situação em que o navio se encontra pode configurar uma ameaça, efectiva, para o Estado costeiro, o qual terá que actuar em sentido preventivo a fim de evitar, entre outro tipo de consequências, um quadro de sinistro, encalhe, ou ocorrência de poluição marítima. É isso que resulta, claramente, *ex vi legis*, do preceituado nos artigos 18.º, n.º 2, 19.º, n.º 1, 21.º, e das disposições conjugadas nos artigos 210.º, 217.º, 218.º, 219.º, 220.º e 226.º, todos da CNUDM, como se

já se aferiu, aliás, supra. Ainda por outras palavras, à situação, circunstanciada, da passagem tida globalmente como *inofensiva*, sobrepõe-se, por imperativo dos interesses do Estado da costa, uma avaliação da ameaça que o navio pode vir a constituir.

- e. Assim, logo que haja fundamentados receios de que a avaria é grave, que o navio não tem autonomia para navegar pelos seus meios, ou, mais simplesmente, que razões meteorológicas a tal o aconselham, a AM pode impor ao navio a sua deslocação posterior (ver-se-á de seguida). Cuidados acrescidos existirão se o cenário incluir potencial ameaça de poluição.

1.2.2.2. O vector ameaça de poluição

Ocorrendo o cenário no final do ponto anterior, outros elementos têm que ser considerados:

- a. Se o perigo de poluição é, além de potencial, previsível de ocorrer, deve saber-se, com a exactidão necessária, quantidades de combustíveis e óleos que o navio tem (se for navio petroleiro, o crude que transporta) e activar os mecanismos logísticos tendentes a eventuais operações de combate; nacionais e, na eventualidade de um derrame invulgar, internacionais.
- b. Configurando-se tal situação, deve ser perspectivada, nos termos do artigo 21.º, n.º 3, do Decreto-lei n.º 235/2000, de 26SET, a exigência imediata de uma caução tendente a cobrir despesas de Estado no âmbito das medidas por este tomadas. É fundamental que este mecanismo seja activado com oportunidade e, sobretudo, eficácia, fazendo-se envolver, designadamente, o agente de navegação e o P&I do navio.
- c. Em caso de poluição iminente, deverá ser entregue notificação — de tipo pré-definido em âmbito da DGAM —, a qual incluirá a obrigação do capitão do navio, armador ou entidade que o represente ou por si designada, retirar os combustíveis e demais produtos poluentes que o navio tenha, a determi-

nação de lapsos temporais a observar, e, naturalmente, a menção à caução³.

- d. Nesta fase, e desde logo, afigura-se algo importante atentar num correcto posicionamento para com os Órgãos de Comunicação Social (OCS), não só devido à sensibilidade dos factos respeitantes a sinistros marítimos mas, sobretudo, à especial conjuntura criada à volta das consequências deles decorrentes. Assim, deve o *chefe de departamento* respectivo coordenar o formato de contactos e/ou informações para com os OCS, uniformizando procedimentos e rastreando o tipo de elementos que interessa comunicar para o exterior. Casos de especial sensibilidade, ou cujas invulgares ocorrências (vidas humanas em risco, dimensão do sinistro e/ou da poluição, envolvimento de comunidades locais e de autoridades municipais, entre outros exemplos), deverá a política de comunicação social ser aferida previamente com a DGAM e com o gabinete do Almirante CEMA.

1.2.2.3. A análise de sustento à decisão

Não ocorrendo perigo de poluição, ou independentemente dela, é fundamental que a AM disponha de uma ficha-quadro sobre a situação estrutural (e funcional) do navio, a qual lhe permitirá assumir decisões mais sustentadas, activar eventuais circuitos de colaboração inter-departamental, ou, muito simplesmente, determinar algumas obrigações aos responsáveis do navio. Assim, importa considerar o seguinte:

- a. Conhecer, em base documental, toda a certificação do navio.
- b. Saber, com a exactidão exigível, a data da última inspecção efectuada ao navio, se da mesma resultou a necessidade de efectuar arranjos ou reparações, avaliando, ainda, se as mesmas foram efectuadas.

³ Está em fase de anteprojecto um texto de reformulação do artigo 168.º do Decreto-Lei n.º 265/72, de 31JUL, que aprovou o RGC, e que visa, em substância, a aprovação de uma sistematização objectiva de requisitos e condições a observar pelos responsáveis pelo navio (proprietário/armador/capitão).

- c. Conhecer a lista de tripulantes e aferir questões de complementaridade como sejam a existência de incorrecções ou distorções à mesma, ou eventuais clandestinos a bordo.
- d. Conhecer, com o pormenor possível, a situação dos seguros do navio e respectiva carga, designadamente no respeitante aos aspectos da sua validade, extensão, e, obviamente, entidades responsáveis.
- e. Saber que carga é transportada, com que origem e com que destino, e que quantidades, avaliando, designadamente, a veracidade das menções expressas nos respectivos contratos de transporte e/ou de fretamento (designadamente cartas de partida).
- f. Activar um circuito de comunicação com o representante consular do navio, sendo este exigível, aliás, quando haja necessidade de perceber, interpretar ou autenticar a documentação do navio (plataforma e tripulação), ou ainda quando seja necessária autorização para entrar a bordo em determinadas circunstâncias, tal como indicia o artigo 27.º da CNUDM e a alínea *k*) do n.º 2 do artigo 13.º do Decreto-lei n.º 44/2002, de 02MAR.
- g. Informar as entidades com competência específica na matéria, sempre que ocorram situações do respectivo foro, designadamente no âmbito das questões supra aludidas nas alíneas *b*) e *c*) — IMP e SEF —, ou *d*) — PJ, BF e Alfândega.
- h. Decidir, designadamente, se o navio deve ser objecto de uma inspecção de PSC — eventualmente aprofundada ou alargada em relação à primeira visita efectuada —, quer porque o navio integra o quadro dos prioritários (Anexos VI e VII do RINE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 195/98, de 10JUL), quer porque a sua situação estrutural assim o exige. Deve ser sublinhado, neste âmbito, as competências que a AM detém, e que resultam de forma conjugada, do preceituado nas alíneas *h*) e *i*) do n.º 2, na alínea *d*) do n.º 5, ambos do artigo 13.º do DL 44/2002, e dos artigos 2.º, n.º 3 do DL 195/98, e artigos 5.º, 14.º e 15.º, 19.º, n.º 3 e 20.º, todos do RINE.
- i. E, ainda, avaliar a avaria que o navio tenha, se for essa a razão da paragem em águas territoriais. Ao fazê-lo, a AM pode

questionar se a mesma existe num dos dois principais sistemas do navio (sistema propulsor e sistema de governo) o que, a confirmar-se, eleva o grau de preocupação devido a uma potencial impossibilidade do mesmo navegar. E, neste quadro, seria de todo positivo, por exemplo, aferir das condições do navio para se deslocar, designadamente — no limite — impondo-lhe uma medida-teste, existindo logística para verificar a respectiva exequibilidade.

- g. Circunstancialmente, poderá existir a necessidade de, quer devido a eventual situação de detenção do comandante (o que será, de alguma forma, uma situação de excepção) quer devido à recusa de colaboração do mesmo com a autoridade, ter a AM que encarar a possibilidade de assumir o governo do navio, designadamente escolhendo o tripulante mais qualificado para o fazer ou mesmo, caso limite, um capitão qualificado para o fazer. Deve sublinhar-se que, em tal caso, e sendo sempre esta uma alternativa de excepção, nunca tal acção poderá ser encarada sem o apoio e concordância expressa da autoridade consular da respectiva bandeira, porquanto será sempre necessário "homologar" qualquer nova situação de governo do navio, ou outra de alteração à estrutura da tripulação. A não ser assim, a assunção do risco será enorme podendo levar, inclusive, à responsabilização civil e mesmo penal da AM.

1.2.2.4. A notificação

Sendo confirmado um cenário de ameaça iminente, e no contexto do que vem referido nos pontos anteriores, torna-se imprescindível à AM, *ex officio*, notificar o capitão do navio do quadro factual e bem assim das intenções do Estado, fazendo-lhe notar, expressamente, o quadro sancionatório a que está sujeito. Importa, pois, considerar:

- a. Se o local onde o navio se encontra constitui uma zona de fundeadouro, ou não, facto que, desde logo, configura a situação da alínea i) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 45/2002, de 02MAR.

- b. Se anteriores determinações da AM não foram observadas, ou se o foram deficientemente, o que integra, expressamente, o quadro previsto no n.º 2 do artigo 3.º, e na alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º, ambos daquele diploma legal.
- c. Se, durante as comunicações mantidas com o navio, ou relativamente à permanência do navio em águas territoriais, foi verificada alguma inobservância ao estabelecido no Edital da Capitania, o qual tem eficácia *erga omnes*, designadamente em matéria de avisos aos navegantes e comunicações, facto enquadrado pela alínea b) do n.º 2 do mesmo artigo 4.º.
- d. Existindo abrangência do quadro sancionatório, e quando a gravidade do ilícito o justifique, pode o capitão do porto impor, como medidas cautelares, as descritas no artigo 8.º do DL 45/2002. Delas, a mais *profiláctica* é, sem dúvida, o depósito de uma caução cujo montante pode ascender ao limite máximo da coima aplicável, cuja aplicabilidade nos casos supra referidos em a., b. e c. (do 4) incluirá, certamente, no circuito, o agente de navegação ou o respectivo P&I do navio.
- e. Confirmando-se o desrespeito pelo determinado pelo capitão do porto — designadamente das decisões tomadas como comandante local de polícia (Polícia Marítima) — sendo devidamente informado o destinatário através da cominação legal prevista no artigo 348.º do Código Penal, não deixa de ser útil a inclusão da menção da desobediência, o que faz reportar a situação para um quadro penal, e, portanto, de eventual responsabilidade criminal.
- f. Em âmbito criminal, ainda, não é despiciendo atentar na moldura penal efectuada pelos artigos 288.º e 289.º, designada e respectivamente *atentado à segurança de transporte por ar, água ou caminho de ferro*, e *Condução perigosa de meio de transporte por ar, água ou caminho de ferro*. Isto é, observando-se os requisitos preceituados naqueles normativos, não esquecendo que se trata de crimes de perigo (*vide n.ºs 1 de ambos os artigos*), ter-se-á que aferir se há elementos que podem sustentar eventual imputação criminal dos responsáveis pelo navio. Existindo-os, importa elaborar o respectivo auto,

- recolher a documentação e demais elementos probatórios necessários a fim de proceder ao seu envio para o Ministério Público.
- g. Atentos os factos recentemente ocorridos em Caminha com o navio panamiano "YONG AN 2", os quais revelaram algumas das situações supra identificadas, foi elaborada uma notificação (em língua inglesa), cujo objectivo consistiu, precisamente, na enunciação do referido em a. a d. O seu texto era o seguinte:

*NOTIFICATION*⁴

..... Captain of the Port, on behalf of Capitania do Porto de, and concerning the non authorised anchoring of the panamanian ship "YONG AN 2" in the Portuguese territorial sea, here presents the formal notification to the Captain,, in order to inform that:

- 1. The mentioned ship can not be, as it is, in a maritime area that is not an established anchoring zone, without possessing a formal authorisation from this authority;*
- 2. This maritime authority has not granted any kind of legitimate authorisation; in the opposite, it has declared by the possible means (VHF) that the mentioned ship can not mantain its actual position without being in possession of a technical and navigational autonomy;*
- 3. This situation configures a potential danger to the marine environment and the maritime security, and this is not admissible considering the portuguese legal frame;*
- 4. It has been insistently communicated, during the present day, that the non compliance with the maritime authority determinations, configures a criminal illicit — legal disobedience crime — as in the article 348, by the Portuguese Penal Code, sanctioned with a penal sanction;*
- 5. Beyond that, the non compliance with the established in the article 4, a) and i), of the Decree-Law 45/2002, of the March 2nd, configures an illicit administrative, sanctioned with a*

⁴ Tradução elaborada, basicamente, por cortesia profissional da ASP TSN Carla Pica, em cooperação com o Gabinete Jurídico da DGAM.

penalty (administrative fine) in the amount between 10000 € and 44000 €.

Therefore, in the line of all that has been exposed, and as the Captain of the "YONG AN 2", i formally notify you in that quality, that the ship must:

- 1. Abandon the actual position until the 19.00PM of the present day.*
- 2. Anchor in an area beyond the 12 (twelve) nautical miles, witch corresponds to the Portuguese territorial sea or, in alternative,*
- 3. Assume an effective tug of the ship, in order to take it to a convenient port.*

Capitania do Porto de, October 15th2002

O Capitão do Porto

The ship Captain

1.2.2.5. As parcerias institucionais de intervenção

Num quadro como o supra exposto, chegar-se-á a um ponto no qual, eventualmente, é forçoso assumir, *ex ante*, a questão de parcerias de intervenção, entre as quais assume particular relevância a autoridade naval. Neste contexto, considerem-se os seguintes elementos:

- a. Qualquer tipo de relacionamento que o Estado do porto tenha que enfrentar com a navegação mercante (caso mais frequente), e com a variada teia de acontecimentos de mar (*vide* definição do artigo 13.º, n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 384/99, de 23SET), tem que ser, necessariamente, emoldurado no âmbito da AM.
- b. O envolvimento de unidades e meios navais (militares), identificados como tal, não pode, pois, ser assumido de forma autónoma em relação àquele quadro, sob pena de se considerar o comportamento do Estado costeiro como abusivo e profundamente desenquadrado da tipologia de ameaça. Quiçá, objecto de denúncias em foros internacionais.

- c. Tal não impede, contudo, que a actuação de unidades navais seja admissível em sede do Direito Internacional do Mar. É-o, aliás. Designadamente, no artigo 224.º da CNUDM, precisamente no âmbito de aplicação da sua Parte XII — *protecção e preservação do meio marinho* —, e bem assim quanto ao preceituado no n.º 10 do artigo 17.º da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, em matéria de tráfico ilícito por mar (embora nesta matéria se entenda a permissão porque se trata de águas internacionais, nomeadamente Alto Mar, e de suspeitas de tráficos).
- d. A tradução (oficial) efectuada em sede da CNUDM, pode, não obstante, enfermar de uma dificuldade em encontrar um termo uniforme e generalizado, isto é, que sirva os variados enquadramentos orgânicos existentes em todos os países. Importa, por isso, não conceder à identificação de *poderes de polícia por navios de guerra* uma leitura ampla demais. No limite, estar-se-á a falar de (alguns) poderes de polícia em sentido material, nunca como poderes formais de polícia.
- e. Os meios navais podem ser utilizados, de facto, inclusive porque somente naquele âmbito podem ser disponibilizadas determinadas especialidades de intervenção. A não ser, evidente está, que numa ponderação pública — política — que as tutelas departamentais de Estado venham a efectuar perante o perigo criado, se reconfigure e reveja o envolvimento dos diversos organismos. Não é, contudo, comum, que tal apreciação seja feita.
- f. A ameaça, ainda que grave e de extensão invulgar (sempre dimensionável, contudo) não deve ser entendida fora do âmbito *comercial* em que ocorreu, o que, a ocorrer, fomentará sempre anticorpos perante a actuação da Instituição militar. A actuação deve ser da AM, e especificamente de polícia quando medidas com tal configuração sejam de tomar, inclusive porque o mecanismo da *desobediência* só funcionará, nos termos penais, quando o mandado for legítimo e emanado de autoridade competente.
- g. Especificamente, quando seja de considerar a mudança do navio da situação em que se encontra, quer existam meios

rebocadores para o efectuar ou não, é sempre possível garantir a presença de unidades navais para assegurar a exequibilidade de tais decisões, assumindo-se, aqui, estas unidades, como *meios de exercício do poder emanado da AM*.

- h. É fundamental, pois, existir uma coordenação de meios entre a AM e o Comando de Zona, ou, sendo tal exigível, entre o Comando Naval e a DGAM, mantendo-se o propósito de activar um dispositivo adequado e eficaz.

1.2.2.6. O relacionamento com as autoridades portuárias

A exigência de cooperação institucional entre a AM e a autoridade portuária que, eventualmente, tenha jurisdição no local (ou próxima) assume-se como um pressuposto de enorme relevância, basilarmente porque o novo quadro legal da Autoridade Marítima Nacional (AMN) se encontra, ainda, em período de *maturação institucional* — os Decretos-Leis 43/2002, 44/2002, 45/2002, 46/2002, todos de 02MAR, (essencialmente estes). Nesta matéria haverá, eventualmetne, que atentar nos seguintes pontos:

- a. É sabido que uma das matérias que, potencialmente, poderá suscitar problemáticas acrescidas (nomeadamente em termos de interpretação), prende-se com o bloco conceptual estabelecido pelo n.º 4 do artigo 13.º do DL 44/2002. É, de facto, ao nível da *segurança da navegação* que alguns elementos de apreciação terão que ser analisados de forma sistémica entre ambas as autoridades, salientando-se, neste parâmetro, a questão da *entrada e saída* de navios do porto, ou preferindo-se o esquema analítico, de águas interiores.
- b. Se determinadas áreas marítimas se encontram, unicamente, sob jurisdição da AM, como acontece, precisamente, e aludindo ao exemplo ocorrido, com o caso de Caminha, outras há em que existe uma sobreposição de jurisdições, facto que exige ajustamento de procedimentos.
- c. Indubitavelmente, a lei preceitua que o estabelecimento de regras de acesso de navios e embarcações ao mar territorial, e bem assim de navegação neste espaço, constitui competência da AM, ainda que em cooperação com a Autoridade de Controlo

de Tráfego Marítimo (ACTM), que, como é sabido, está sediada no presidente do conselho de administração do IMP (embora constitua matéria ainda não regulamentada). Tal sustento repousa na conjugação normativa das alíneas *a)* a *d)* e *g)* do n.º 4 do artigo 13.º do DL 44/2002, com as alíneas *a)*, *c)*, *d)*, *i)* do n.º 1 do artigo 4.º, e na alínea *b)* do n.º 2, todos do DL 45/2002.

- d. Especificamente, o legislador estabelece, também, em sede da alínea *d)* do artigo 2.º do DL 46/2002, que a elaboração de normas especiais sobre o acesso, entrada e permanência de navios (incluindo as matérias respeitantes ao Regulamento Internacional para Evitar Abalroamentos no Mar) constitui competência das autoridades portuárias (AP), menção juridicamente atenuada, contudo, pelo mecanismo legal incluso no n.º 2 do artigo 6.º daquele diploma.
- e. Se, por um lado, é algo claro que o acesso até ao limite das águas sob jurisdição portuária integral, numa quase totalidade, o quadro de competências da AM, nestas, contudo, é suposto existir um envolvimento das AP, a menos, claro está, que por impossibilidade logística, funcional (ou outra) haja um entendimento entre ambas as autoridades em determinado sentido o que faz, desde logo, activar o supra mencionado mecanismo do n.º 2 do artigo 6.º. Neste âmbito, para se ter uma percepção do objectivo conceptual do legislador, é algo importante ler o quarto parágrafo das disposições preambulares do DL 46/2002, criado de forma a evitar a síncope organizacional.
- f. Num ou noutro caso, o preceituado no n.º 4 do artigo 13.º do DL 44/2002 é sempre aplicável, sendo, portanto, de presumir, alguma prioridade nas determinações do capitão do porto em matéria de segurança da navegação, designadamente em conjugação com o estabelecido no n.º 3 do artigo 2.º do DL 195/98, de 10JUL, e mesmo no enquadramento conceptual que assistiu à elaboração do DL 235/2000, de 26SET.
- g. Mais pragmaticamente, e no respeitante à activação de meios rebocadores, a cooperação entre a AM e as AP assume particular relevo e importância, porquanto apenas com tal logística é possível, por exemplo, fazer cumprir a determinação de saída

do navio ou mudança da zona de fundeadouro em que se encontra. Seria, pois, de total conveniência que existissem pré-acordos entre ambas as autoridades (previstas no planos de segurança do porto) que previssem os circunstancialismos de tal colaboração.

- h. A assunção do pagamento das despesas de reboque será sempre, verificando-se a situação de incumprimento das determinações da AM, do foro do proprietário/armador do navio, sendo de sublinhar, contudo, que a sujeição às mesmas deverá ser objecto de oportuna comunicação àqueles responsáveis, designadamente em sede de notificação.

O que vem supra analisado mais não é do que um quadro-regra de intervenção das AM em situações de sinistros marítimos ⁵. A experiência de décadas vem demonstrando, contudo, que os vastíssimos circunstancialismos práticos que podem ocorrer obrigam a adaptações de procedimentos. Assim, sempre que seja justificável, nomeadamente quanto ao apreciado em 2, uma assunção diferenciada de diligências, actos ou procedimentos, devem as situações ser colocadas ao Departamento Marítimo, e eventualmente à DGAM, a fim de poder ser tratada com a uniformidade e a especificidade exigíveis.

De tudo o que vem exposto, encontram-se linhas de actuação prática, cujos contornos têm, naturalmente, uma base teórica e doutrinal. Desde logo, sobre conceitos e modelos assumidos. Importa, pois, situá-los e comentá-los, o que se fará nos pontos 2 e 3 do presente trabalho.

⁵ Vertido, aliás, na sua quase totalidade, para a Circular DGAM n.º 57/2002-B, de 07NOV2002, complementada pela Circular DGAM n.º 58/2002, da mesma data.

**ALGUMAS ABORDAGENS DOUTRINÁRIAS
SOBRE MODELOS DE AUTORIDADE MARÍTIMA.
O MODELO FINAL ENCONTRADO**

2. AUTORIDADE MARÍTIMA

No âmbito de temas ligados ao mar, a **Autoridade Marítima** tem avocado, nas últimas décadas, alguns dos mais arrebatados debates institucionais e públicos, designadamente envolvendo quer protagonistas quer actores secundários, de todas aquelas entidades que, directa ou indirectamente, têm intervenção perante as actividades que se desenvolvem em espaços sob soberania e jurisdição marítima nacional. É o interesse, acrescido, suscitado por um vector público que, geneticamente, abrange e atravessa as áreas da Defesa Nacional, da Administração Interna, das Pescas, do Ambiente, da Cultura, da Saúde, do Emprego, das Migrações e dos Negócios Estrangeiros ⁶.

Tem faltado unanimidade sobre conceitos, bem como não existe, e provavelmente nunca existirão, concordâncias sobre opções orgânicas a assumir. É por tal razão que a matéria envolve paixões, mas também é devido a tal característica que os desenvolvimentos orgânico-legais de fundo, em sede de autoridade marítima, apenas se manifestam de 15 em 15 anos, facto que, aliado à exponencial *explosão* de regulamentação internacional e comunitária nas temáticas da preservação do meio marinho e da segurança marítima, tem impedido uma mais *desanuviada* definição de regimes.

⁶ Conjunto, devidamente re-enquadrado, dos comentários que efectuámos no artigo publicado na Revista da Armada nos números 354 e 355, de 2002.

A última década de acontecimentos recomendou, de sobremaneira, recolhimento de menções e comentários públicos a propósito das opções que se defendem, mas a aprovação e publicação, recentes — pelo **Decreto-Lei n.º 43/2002, e Decreto-Lei n.º 44/2002, ambos de 02MAR2002** — do novo quadro legal da Autoridade Marítima Nacional (AMN), e seu entrosamento, obriga à clarificação do regime ora delimitado. Não sem antes, contudo, por imposição da autenticidade factual, se ventilarem alguns dos argumentos que têm servido às várias concepções. É tal a tarefa, brevemente como lembra o presente espaço, a que nos propomos alcançar.

2.1. Algumas Pistas de Reflexão. Modelos

Ainda que não o queiramos, realidades existem que aconselham uma análise mais profunda de certas opções. E assim, para quaisquer diálogos efectuados na matéria, parecerá incomensuravelmente absurdo, se não conscientemente *perverso*, que não sejam tomados em conta, de forma clara e assumida, os seguintes factos:

- a. Portugal é um país que tem obrigações soberanas e jurisdicionais perante uma área marítima em 19 vezes superior ao seu território terrestre. É, pois, geomorfologicamente, mais um país de Mar do que, propriamente, um país *meramente* portuário, como o são, no fundo, alguns Estados do Norte da Europa, nalguns dos quais as áreas de jurisdição marítima chegam a ser, quase, comparativamente irrelevantes. É certo que os portos são fundamentais na projecção e desenvolvimento económico do País, mas a realidade marítima do Estado português não pode, de todo, ser desvalorizada.
- b. Em tais áreas navega, como se disse de início, mais de 57% de todo o comércio marítimo europeu, o que acentua, visivelmente, a necessidade de se operacionalizarem estratégias marítimas efectivas, não se restringindo a visão do Estado — em relação ao mar — a políticas conjunturais portuárias. Impor a sua presença e promover uma eficaz teia de fiscalização são, de entre muitos outros, parâmetros fundamentais para um Estado

com tal morfologia marítima, tanto mais que existe na fronteira externa portuguesa uma irrecusável realidade Shengen.

- c. Atentas as necessidades, em períodos de tempo, em que a prestação de um serviço público como é a Autoridade Marítima tem obrigatoriamente que decorrer, é da mais elementar lógica perceber que, num país que é uma *mediana* economia europeia — e tem, portanto, por imperativo, o saber otimizar com profundidade e ciência os seus escassos recursos —, se poupará bastante mais utilizando uma estrutura regional e local (que é, aliás, vasta) baseada em funcionários militares e militarizados do que, em alternativa, civis. Como está, o actual Sistema da Autoridade Marítima (SAM) envolve custos anuais bastante significativos, aliás, de montantes tais que inviabilizam atitudes e análises conjunturais. Estimativas apontam para gastos elevadíssimos em horas extraordinárias (ou mecanismos jurídicos de isenção), se as autoridades marítimas locais se “extinguissem”, tal como as conhecemos, e fossem transferidas para estruturas de *modelo-base* civil. Afastou-se, logicamente, tal ideia.
- d. Os estereótipos valem o que valem. Impor modelos orgânicos que, geneticamente, nada terão cultural, histórica ou socialmente a ver com determinada Nação significa, aplicando o termo de comparação — e com a necessária distância — a outras realidades, introduzir hábitos alimentares escandinavos em Itália, tradições musicais polacas em Espanha, construções político-constitucionais britânicas na Grécia, esquemas jurídico-laborais americanos na China, ou, mesmo, fomentar a arquitectura histórica da França à imagem da russa. A cópia, pela cópia, é método cientificamente paupérrimo e, intelectualmente, profundamente medíocre. Não existindo os cuidados prévios necessários (culturais, sociais, jurídico-estruturais e económicos), também assim poderia, hipoteticamente, ocorrer com a *recuperação* de modelos de exercício de autoridade do Norte da Europa e das Ilhas britânicas para os países do Sul, sem mais.
- e. Analisando, fria e neutralmente, tal aferição, teremos a seguinte conclusão: O que está em causa não é crítica alguma aos modelos de exercício de autoridade que existem da Europa

central para cima (e naqueles países do mundo para os quais, pelo fenómeno da colonização, ele foi exportado). Nem o poderia ser. O que tem que ser dito sem receios dogmáticos e sem branqueamentos metodológicos ou terminológicos, é que não faz sentido *plantar* um modelo estrangeiro numa realidade que nenhuma afinidade com ele encontra. Assumindo exemplos concretizáveis: alguém, mesmo em Bruxelas, convencerá os franceses a deixarem de ter o *Préfet maritime*, ou os italianos a deixarem de ter a *Guardia Costiera* (militares da Marinha com tutela própria em sede dos Transportes) com poderes acrescidos em matéria de vigilância, controlo, segurança da navegação e inspecção ? Ou, citando outros, convencer os brasileiros ou os americanos a *afastarem* as suas Marinhas do exercício da Autoridade Marítima? A questão é clara, e responde-se por si.

- f. Note-se bem. Apresentámos, propositadamente, exemplos de países que têm *afinidades* marítimas com Portugal em termos de vastas áreas jurisdicionais, ao invés de se invocar, como tem sido feito insistentes vezes, analogias inadequadas. E mais, argumentámos com países estruturalmente poderosos e economicamente pujantes (todos eles estão entre as maiores 10 economias do Mundo), e não chamámos à colação países medianos, embora sócio-economicamente mais desenvolvidos que Portugal. Isto, para responder àquelas *escanzeladas* ideias, tantas vezes ofegantemente atiradas a lume, de que o exercício da Autoridade Marítima, através da Marinha, é coisa do passado, constitui modelo anacrónico e desusado, retrógrado e próprio de países e sociedades subdesenvolvidas. Irónica confrontação, quando as contestações se esbatem na própria génese.
- g. Por outro lado, pouco adianta à discussão vir-se adensar que o perfil do modelo americano, e o de Itália, é que as funções são exercidas pela Guarda Costeira. Pois são, é um facto. Mas *estruturalmente* a GC é de Marinha, chefiada por almirantes, apenas tendo uma tutela própria (Transportes e Comunicações) e com uma inserção específica.
- h. Mas, ainda que assim não fosse. Existe um parâmetro *filosófico* de análise, também ele baseado em factos, que permite iden-

tificar o porquê de certos modelos. França, Itália, Brasil e Portugal (Espanha já não, uma vez que abandonou o modelo na última década) não mantêm, há séculos, a Marinha a exercer funções de autoridade marítima, por razões de mera conjuntura política ou de situacionismo histórico, mas por lógica de Estado. Tais tradições, que enraizaram profundamente, nas comunidades ribeirinhas e marítimas, posturas institucionais de ser e de estar, têm que ver com modelos integrados de exercício de Autoridade em vastos espaços marítimos, e, precisamente, o aproveitamento do know-how largamente instalado. Tem que ver com ligações intrínsecas entre a autoridade exercida no Mar (naval) e a autoridade (marítima) que tem que coexistir em terra, o que implica, ainda, linguagem uniforme. Somente com tais conotações, é que se percebem os elos processuais, e logicamente sucedâneos, que existem em matéria de sinistros marítimos (e *inscrição marítima*), de relatórios e protestos de mar (e *tripulações*), de actos soberanos de Estado (no *acesso a águas territoriais e na largada de navios dos portos*), de fiscalização da pesca (*meios navais de maior porte*), do controlo local das frotas (e *registo patrimonial*), e de polícia (na aplicabilidade de *medidas cautelares*). Apenas estes, entre largas dezenas de outros exemplos, que, existindo espaço, aqui se poderiam arrolar.

2.1.1. A capitania do porto e o fenómeno institucional

Ainda que com leitura diversa, estes constituem factos cuja dispensabilidade de análise não pode ser encarada, sob pena de se *vilipendiarem* conclusões. Independentemente da valoração apreciativa que se lhes queira dispensar, embora algo irrefutáveis na sua consistência, subsistem, por outro lado, alguns *dogmas* que vêm sendo usados numa atitude argumentativa, no sentido de *vulgarizar*, na opinião pública, determinadas correntes doutrinárias. Como mero elemento exemplificativo, aqui estão breves comentários a propósito de alguns deles:

- a. Capitania não é sinónimo de burocracia. Também ela deverá, certamente, assim como todas as outras estruturas de Estado,

usufruir de qualquer mecanismo que vise, de forma uniformemente coerente, eficaz e metódica, servir o utente e melhorá-lo as acessibilidades aos serviços. O quadro legal sobre o *tarifário portuário*, e os foros de centralização integrada, visam, parcialmente, ultrapassar algumas das questões que se colocam, actualmente, às actividades marítimas e náuticas. Fazer conotar o exercício da Autoridade Marítima com uma moldura caduca, amorfa e pronta a entorpecer, é, por si, revelador de uma postura no mínimo *peculiar*.

- b. Desburocratizar — objectivo que se deseja — não é, por outro lado, sinónimo de facilitismo e ultra-liberalização do exercício da Autoridade. De um ponto ao outro, é a distância que medeia entre o ideal e o patético. A Autoridade, por vezes, não se *compagina* com preocupações procedimentais e minimalistas. Exerce-se na justa medida da necessidade o no correcto âmbito da acção.
- c. A efectiva experiência de mar que os oficiais de Marinha acumulam, e exibem no seu currículo — quer nas áreas de comando, quer nas áreas técnicas de máquinas —, sugere, vocacionalmente, uma ligação *natural* para funções concernentes ao exercício da autoridade marítima. Por outro lado, por razões de existência secular, existe um irrefutável acervo de conhecimento adquirido e acumulado na instituição Capitania que não é, de *per si*, transitável de forma automática para outrem.

É, de facto, verdade, que a navegação mercante tem algumas especificidades do foro técnico-temático. O conhecimento do *navio-plataforma* é importante, e fundamental, em matéria de certificação, e de inspecção, actividades essas que são próprias e constituem mesmo o núcleo de uma *administração marítima*. Autoridade Marítima é, contudo, outra coisa. Por conceito e existência, diversa daqueloutra.

A marinha de *comércio* não é o único objecto de tratamento, de fiscalização, de controlo e registo em sede da AM. Também as de pesca e de recreio têm o seu enquadramento próprio e regimes legais de especialidade. Aliás, para Portugal, em termos de *flag state*, e atentos os números de registo patrimonial conciliados, e disponíveis (nomeadamente de 2000),

pode mesmo concluir-se que qualquer destas duas últimas abrange uma percentagem elevadíssima, dir-se-ia determinante, do mapa global (ambas, somam mais de 70.000 registos).

Estrategicamente, o navio (mercante) não é, apenas, uma plataforma de transporte comercial. Numa visa pura de Estado, **afinal o essencial ao tema da Autoridade Marítima**, é *intrinsecamente* obrigatório aferir as questões laterais e complementares da navegação: a relação com os demais navios, a influência no meio marinho, as potencialidades e ocorrências de uma gama variada de ilícitos penais e contra-ordenacionais, a sua utilização com meio de *projectar* ameaças no Estados-costeiros (tráficos, migrações, móbil de explorações e pesquisas ilegais, entre vários outros) e as atitudes predatórias dos recursos do Mar.

- d. Existe, de facto, um especial entrosamento de vivência entre as comunidades piscatórias e a Autoridade Marítima exercida como é. É irrecusável para qualquer observador mediano que, especialmente em áreas com tradicionais envolventes como Caxinas, Olhão, Póvoa do Varzim, Nazaré, Montegordo e Meia-Praia, Alvor e Rabo de Peixe, entre muitas outras, a relação entre o exercício da Autoridade e as realidades sócio-culturais das populações tem, necessariamente, que atender ao sentir do povo e ao fenómeno dos *sinédrios* populares. Não é o *síndrome da autoridade*, mas, outrossim, encarar a realidade tal como ela, efectivamente, é.
- e. Nem todas as estruturas e actividades do Estado têm que ser fundadas em ideologias de base *mercantilista* e em posturas neo-empresariais. De facto, nem todas as áreas de intervenção do Estado, como ente público nuclear, têm que se rever em fenómenos de lucro e de ganho (o que o Estado tem que *beber* do mundo empresarial é, outrossim, o planeamento organizacional, adaptado à realidade pública, bem como a optimização económica). O exercício da Soberania, como mecanismo puro que visa a integridade do próprio território e a preservação do meio marinho, é, precisamente, uma daquelas áreas.

E não se trata de Defesa naval, como alguns analistas insistem, dir-se-ia de forma infantil, a tentar reduzir e cingir as

questões de Soberania. Numa fase de estudo conceptual em que as Nações Unidas gizam como preocupações prioritárias para futuro, face à aplicabilidade resultante do quadro da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), a preservação do meio marinho e a segurança da navegação, Soberania no Mar é, a dados analíticos actuais, perceber que tipo de *ameaças* as vias marítimas nos trazem, e que variedade de *prejuízos* pode ofender o meio em si. E isso implica, como bem se percebe, e entre outras, questões como os tráficos e as imigrações, a predação de recursos e as explorações selvagens, as pesquisas clandestinas e a arqueologia náutica bárbara, o envenenamento das águas e os sinistros marítimos.

2.2. O Modelo Final Encontrado

O que se conseguiu em sede legislativa foi, afinal, um *pacto de regime*. São prova disso mesmo as disposições preambulares expressamente incluídas no quarto parágrafo do Decreto-lei n.º 46/2002, de 02MAR, devidamente conjugadas com os preâmbulos dos diplomas legais da AMN. Em bom rigor, a reestruturação dos poderes da autoridade marítima local indiciariam, numa terminologia mais estreita e porventura acertada, a sua designação como *capitão marítimo*, em vez de capitão do porto, devido à sua teia mista de competências com pendor determinante nas áreas extra-porto. Contudo, e atento o facto de ainda existirem, em número considerável, intervenções institucionais e matérias do foro do capitão do porto em estrito âmbito do porto, manteve-se a nomenclatura clássica.

A criação de novas sinergias orgânicas em ambiente portuário, no pressuposto de que essa realidade que, hodiernamente, se designa por “segurança portuária”, exige uma mais optimizada concentração de poderes em sede das autoridades portuária, constituiu-se como uma das mais inovadoras definições legais. Assim foi decidido politicamente, assim será. Contudo, e em jeito de reflexão global prospectiva, diga-se o seguinte:

- a. Portugal costeiro e portuário não é, notoriamente, somente Lisboa, Leixões, Aveiro, Setúbal e Sesimbra e Sines. Assim,

espera-se que a decisão política tenha levado em boa conta as efectivas capacidades instaladas nas restantes autoridades portuárias (AP), sendo dado público, e visível, que, nalgumas delas, desde a sede da AP até ao final da respectiva jurisdição chegam a distar mais de 120 Km (!). Considerando que, sobretudo nas comunidades piscatórias e náutico-desportivas, por vezes ocorrem **necessidades (actos, vistorias, verificações, etc...)** **senão semanais pelo menos mensais, será bom acompanhar como decorrerão os primeiros anos de (in)adaptação.**

- b. Por outro lado, e sendo público, notório e evidente, que as AP não detêm recursos humanos para fiscalização — muito menos meios de *polícia* instalados —, será, então, interessante, aferir como vão os futuros *directores do porto* pretender exercer as competências acrescidas com que as suas estruturas orgânicas se vêem, agora, confrontadas, sendo certo que algumas delas são (e vão ser), do ponto de vista prático, extraordinariamente exigentes.
- c. Finalmente, e elemento que se reputa de substancialmente fulcral, restará saber como vai resultar, na prática, o cruzamento *intrínseco* de elementos como o lucro — que as sociedades anónimas portuárias objectiva e juridicamente visam —, e determinadas acções no domínio da *segurança portuária* — que, agora, as AP passam a ter —, e bem assim *monitorizar* os efeitos de como tais faces vão, no futuro próximo, conviver.

Importa, então, situar brevemente os grandes aspectos definidores do modelo politicamente gizado.

3. A AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL. O QUADRO LEGAL APROVADO.

3.1. Breves Antecedentes Históricos

O presente trabalho não é, nem pretende ser, uma súmula histórica. Contudo, importa situar alguns dos momentos — globalmente — mais marcantes na evolução da autoridade marítima, nomeadamente nos últimos **200 anos**. Considerem-se, a título de mero exemplo, os seguintes:

- a. 1796: Primeira norma existente sobre cooperação e formalidades praticadas por algumas autoridades civis com oficiais da Marinha nas visitas às embarcações de guerra.
- b. 1801: Primeiros dados conhecidos de existência de capitães de portos. Sob alguma influência francófona, e inicialmente considerados cargos honoríficos, evoluíram para cargos de autoridade hierarquizada.
- c. 1805: Nomeação do capitão do Porto de Lisboa.
- d. 1809: Primeiro instrumento normativo determinando a visita a bordo dos *sobrecellentes* e lotações nas embarcações costeiras.
- e. 1813: Institucionalização da polícia do porto de Lisboa.
- f. 1834: Determinação para o capitão do porto não permitir a entrada ou saída de navios sem levar Prático da Barra.
- g. 1838: Primeiro Regimento para a polícia dos barcos dos portos da Ilha do Pico.
- h. 1838: Primeiro regulamento estruturado no sentido de impor medidas de controlo e sancionamento perante navios que lançavam lastro nos rios e portos. Determinava a necessidade de aprovação dos regulamentos necessários à boa polícia dos portos e demais matérias sob fiscalização dos capitães dos portos.
- i. 1839: Primeiro regulamento para o serviço de Pilotos Práticos da Barra de Lisboa.
- j. 1839 (30AGO): Primeiro diploma estruturante da actividade das Capitánias dos Portos e seu quadro de competências. Como tal, é o antecedente mais antigo do regulamento Geral das Capitánias, e designava-se **Regimento da Polícia dos Portos**.

- k. 1853: Primeiro esquema jurídico instituído para controlo, exame e inspecção de navios estrangeiros.
- l. 1892: Segundo **Regulamento Geral das Capitanias, serviço e polícia dos portos do reino e ilhas adjacentes.**
- m. 1919: Terceiro diploma estruturante da **Organização Geral dos serviços dos Departamentos Marítimos, das Capitanias dos Portos e respectivas delegações marítimas.** Em anexo, primeira tabela ordenada de serviços prestados pelas autoridades marítimas.
- n. 1919: Lei 876, de 13OUT, criou o Corpo da Polícia Marítima do Porto de Lisboa e permitia a criação de corpos idênticos em Leixões e no Porto.
- o. 1924: Reajustamento aperfeiçoado ao diploma anterior.
- p. 1969: Decreto-Lei n.º 49 078. Criação da Direcção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo.
- q. 1972: Decreto-Lei n.º 265/72, de 31JUL. Quarto, e actual, **Regulamento Geral das Capitanias.**
- r. 1984. Aprovação do quadro legal do **Sistema da Autoridade Marítima.**

Os brevíssimos exemplos elencados mais não pretendem que situar, em passos assaz largos, os grandes momentos de estruturação do *ente* Capitania do Porto, que é o núcleo estruturante do exercício da Autoridade Marítima.

3.2. A Autoridade Marítima Nacional

O Sistema da Autoridade Marítima (SAM) tal como o conhecemos actualmente, foi o resultado da iniciativa legislativa de 1984, com a publicação do Decreto-lei n.º 300/84, de 07SET, ora revogado. Tal diploma teve um triplo efeito na reestruturação da autoridade marítima portuguesa:

- a. Um positivo, marcando, estrategicamente, um determinado conceito de autoridade a ser exercida, nuclearmente, pelas Capitanias dos Portos. Em resultado da vaga de reformulação

orgânica resultante do período pós-revolução de que resultou a institucionalização de um conjunto de organismos cuja tutela transitou para os departamentos ministeriais das Pescas e da Marinha Mercante (Transportes e Comunicações), o regime então aprovado teve a *oportunidade* de separar as áreas de intervenção do SAM e das entidades de tutela civil, demarcando matérias tidas como fundamentais para o exercício da autoridade em áreas sob jurisdição marítima, e criando uma linha de topo jurídico-administrativamente entregue ao Almirante CEMA.

- b. Outro positivo, ainda, não permitindo, naquela especialíssima fase institucional pública, que o cargo de capitão do porto transitasse para entidades de figurino civil, fazendo provar a viabilidade do clássico conceito português, desde que logística e financeiramente apoiado. A ter ocorrido aquela transição (ainda que parcial), a mesma teria implicado, então (e como chegou a ser público), a criação de uma *manta de retalhos orgânicos* através da dispersão de vários modelos pelo país consoante a dimensão do porto.
- c. Um negativo, negligenciando, porventura, a oportunidade de publicação de um decreto-lei naquela fase nuclear, e descuidando, em conceito, designadamente, o posicionamento actualizado de organismos como os Departamentos Marítimos, a Direcção de Faróis e o Instituto de Socorros a Náufragos, transformando o director-geral de Marinha num *ente coordenador nacional* da actividade das Capitánias dos Portos, e concentrando, por outro lado (conscientemente) as sedes do poder. Tal perfil *indiciou* a não regulamentação interna dos serviços centrais da DGM, bem como, “graças” ao artigo 12.º, deixou permanecer, *sine dia*, a estruturação do Regulamento Geral das Capitánias, nomeadamente na perspectiva do não sancionamento de dezenas de situações de ilícito.

Os desenvolvimentos conhecidos relativamente às actividades marítimas, quer na vertente de estruturação jurídica e convencional, leia-se em sede da International Maritime Organization (IMO) e da União Europeia (EU), quer quanto à progressiva *dignificação* de matérias cuja

visibilidade anterior era bastante escassa — desde logo, as do foro *ambiental* — obrigaram países e entidades à formatação jurídico-regulamentar de actividades, orgânicas e serviços. A tal movimento não foi, naturalmente, estranha a autoridade marítima, cuja conformação funcional e procedimental se fez sentir na última década e meia, sucessivamente, nas matérias de *certificação, qualificação em sede de inscrição marítima, execução de serviços técnicos, inspecção*, entre outras.

Também os desenvolvimentos conhecidos em âmbito dos *Vessel Traffic Services (VTS)*, designadamente os de implantação portuária, indiciavam, já aquando da publicação da RCM n.º 82/98, de 10JUL, algum tipo de supervisão em matéria de navegação no interior das áreas de jurisdição portuária. De facto, desde então se pronunciava uma solução político-orgânica de cariz separatista em relação a algumas das competências dos capitães dos portos (no foro portuário), sendo que os avanços logísticos entretanto públicos e visíveis determinaram isso mesmo. À partida, e para o estudo e *negociação* dos diplomas legais em apreço, os efeitos para a autoridade marítima estariam, sempre, na diminuição do impacto negativo que tal realidade poderia acarretar. E as alternativas em análise eram drásticas, dramáticas mesmo.

3.2.1. O novo quadro legal

O novo quadro jurídico aprovado visa, fundamentalmente:

- a. Reinstaurar um novo conceito de **Sistema da Autoridade Marítima (SAM)**, reconvertido do que actualmente existe, e prevendo um quadro político-institucional de influência marcadamente francófona (mais outra, 200 anos depois), designadamente através da criação do **Conselho Coordenador Nacional (CCN)**, como sede política arbitral (de altíssimo nível) para tratamento das questões do exercício da autoridade e administração marítimas.
- b. Rever, ainda que *adjectivamente*, o conceito de autoridade marítima, passando este a designar uma globalidade de intervenções identificadas em razão da matéria. Ou seja, passarão a existir, no novo regime, uma série de entidades que terão a capacidade de exercer *poderes de autoridade marítima*, ainda

que parcelar e perfeitamente situados em cada um dos respectivos quadros jurídicos. O que, diga-se ainda em complemento, e por razões jurídico-estruturais estabelecidas pelo próprio diploma, concede à Capitania, naturalmente, o **pendor fundamental do conceito**.

- c. A criação da **Autoridade Marítima Nacional (AMN)** como entidade responsável pela coordenação das actividades, de âmbito nacional, a executar pela Marinha e pela **Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM)** na área de jurisdição e no quadro do (novo) SAM, com observância das orientações definidas pelo Ministro da Defesa Nacional, devendo submeter a este a proposta do respectivo orçamento.
- d. Definir, com clareza jurídica, que o Almirante CEMA é, por inerência, a AMN. No aproveitamento de uma breve fórmula, e de forma algo simplista, pode adensar-se que a nova AMN corresponderá àquilo que até hoje era conhecido como SAM.
- e. A reconfiguração da Direcção-Geral de Marinha (DGM), transformando-a em DGAM, a qual passará a ser, na recuperação dos modelos existentes na fase pré-1984, uma autoridade de linha hierarquicamente dependente da AMN, e dirigente dos Departamentos Marítimos e Capitánias dos Portos.
- f. A re-institucionalização do Conselho Consultivo do SAM, alargando-lhe o âmbito de intervenção e de conselho à própria AMN, englobando o anterior CCSAM que apenas funcionava no âmbito do Plano Mar Limpo (PML) e, em conselho de especialidade, para análise e fixação dos ilícitos de poluição marítima. Passará a designar-se Conselho Consultivo da Autoridade Marítima Nacional (CCAMN) e é presidido pelo DGAM.
- g. A definição jurídica linear, por grandes âmbitos temáticos, do quadro das 50 competências-base dos Capitães dos Portos, através de normativo que revogará o famoso artigo 10.º do Regulamento Geral das Capitánias (RGC). Aqueles 8 âmbitos estão legalmente identificados da seguinte forma:
 - Funções (conceptualmente) de *autoridade marítima*;(*)
 - Salvamento e Socorro Marítimo;
 - Segurança da navegação;(*)

- Funções de carácter técnico-administrativo;(*)
- Registo patrimonial de embarcações;
- Âmbito contra-ordenacional;
- Conservação do domínio público marítimo e património cultural subaquático;
- Pescas e aquicultura.

h. Manter uma lógica de funcionamento. Fundamentalmente, não foi alterado o núcleo de funções classicamente afecto à autoridade marítima: por um lado, foram clarificadas as suas áreas de intervenção no âmbito da segurança da navegação em virtude da criação, em sede das autoridades portuárias, de competências em matéria de *segurança portuária*, o que terá correspondido, efectivamente, a uma perda de alguns actos e serviços que, no quadro anterior, eram ainda praticados pelas Capitánias. Por outro lado, contudo, e exactamente no mesmo âmbito (segurança da navegação) — aliás como noutros — foram delineadas uma série de competências e prerrogativas de autoridade que, juridicamente, não se encontravam concretamente previstas. São exemplos disso mesmo as alíneas *a), b), g) m) e n)*, todas do n.º 4 do artigo 13.º do diploma, o que correspondeu, efectivamente, e na prática, a um acréscimo de competências.

A matéria mais funcionalmente sensível virá a ser, certamente, a de acesso ao porto (nomeadamente se for caso de cargas perigosas, de navio *substandard* ou em risco de sinistro), perante as quais não vai ser possível existirem pronúncias e decisões unilaterais, quer jurídica quer organicamente. Será esta, quiçá, uma boa oportunidade para fazer funcionar as comissões de coordenação portuária (CCP), como sedes próprias de conformação de decisões várias no porto.

i. Manter um perfil de decisão, do Capitão do Porto, com base em actos definitivos e executórios no âmbito das matérias supra identificadas (*), o que mantém a tradição de determinados actos da autoridade marítima serem, directamente, recorríveis contenciosamente.

- j. Reenquadrar, através da publicação da **Portaria n.º 385/2002, de 11ABR**, e respectivo despacho ministerial, a **tabela de prestação de serviços pelas Capitánias dos Portos como órgãos locais da DGAM**, o que constituiu o móbil jurídico para se actualizarem grande parte dos mecanismos institucionais de cobrança e distribuição das verbas. É, também, o primeiro passo para uma melhor sustentabilidade da própria AMN em termos de investimento, e a reforma (não total mas fundamental) esperada de uma estrutura normativa de cobranças desactualizada, caduca, com enormes fragilidades jurídico-materiais que subsistia há cerca de 80 anos(!).
- k. Enquadrar a estrutura central do **Comando Geral da PM**, designadamente criando-se a figura do Estado-Maior. Por imposição de uma lógica pública, visa-se, também, dignificar a Polícia Marítima, institucionalizando-lhe estruturas orgânicas e dando-lhe capacidades funcionais. Nem a PM faz sentido algum fora da AM — na qual *nasceu* há 80 anos e onde sempre esteve —, nem esta pode, na globalidade do exercício, realizar o que lhe compete se a não tiver hierarquicamente operacionalizada.
- l. Diploma regulamentar a montante definirá o quadro de competências específicas do foro policial, constituindo este um instrumento precioso para definir (e instituir) situações de controlo, de vigilância e de fiscalização em geral, afinal um reactivar, e unificar, de algumas situações dúbias e dispersas que vêm subsistindo desde o RGC e de variados diplomas extravagantes.
- m. Regulamentar as situações de ilícito e esquematizar o enquadramento das respectivas sanções contra-ordenacionais. Com efeito, e desiderato legal que se procurava desde 1972 (!!), foi finalmente aprovado o regime jurídico das coimas aplicável às infracções ao quadro legal da Autoridade Marítima, sendo estabelecidas 34 novas situações de ilícito contra-ordenacional. A par, diga-se, de um outro diploma, da área das autoridades portuárias, que estabelece as coimas por infracção aos regulamentos portuários (e no qual se tipificam 22 novas situações de ilícito).

Existe, pois, devidamente sustentado, um *tripé jurídico* que será a fundação futura da nova Autoridade Marítima. Consiste ele no diploma da AMN (DL 44/2002), no diploma das coimas da autoridade marítima (DL 45/2002) e no diploma enquadrador dos serviços prestados pelos órgãos locais da DGAM (**Portaria n.º 385/2002, de 11ABR**). Está longe de ser um quadro perfeito, mas envolve uma base sustentada e algo sólida, fugindo-se, assim, da imagem nebulosa, incerta e parcelarmente infundada onde, há décadas, se acantonava o *Sistema da Autoridade Marítima*.

Da breve súmula que vem apresentada, ter-se-á, forçosamente, que reconhecer o momento algo importante que constituiu a aprovação dos três diplomas supra referidos. Alguns outros se lhes seguirão. Dever-se-á, ainda, sublinhar, o *marco* que significa o Governo português, já em pleno Séc. XXI, reconfirmar, nalguns casos com poderes acrescidos, **a figura do Capitão do Porto como núcleo instituído do exercício do poder da Autoridade Marítima**, embora deva ser acrescentado que é, também, uma importante inovação orgânico-funcional, **a instalação de determinados poderes — no âmbito da segurança da navegação — nas autoridades portuárias**. A convivência de ambos deverá vir a ser, certamente, o resultado da *vontade* do legislador. E essa mais não foi, de facto e de Direito, do que a necessidade de preservar a defesa do **interesse público** acima de tudo e de todos, no melhor respeito pelo exercício da Soberania em áreas sob jurisdição marítima nacional, mas, também, a criação de um formato que proteja, com celeridade, os profissionais e os utentes ligados às actividades marítimas. No contexto do supra comentado em II se verá se foi conseguido.

ÍNDICE

O CONTEXTO DO DIREITO DO MAR E A PRÁTICA

1. INTRODUÇÃO	3
1.2. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e a Protecção e Preservação do Meio Marinho.....	8
1.2.1. O Caso “Prestige”	9
1.2.2. O “YONG AN 2”	14
1.2.2.1. A passagem.....	16
1.2.2.2. O vector ameaça de poluição	17
1.2.2.3. A análise de sustento à decisão	18
1.2.2.4. A notificação.....	20
1.2.2.5. As parcerias institucionais de intervenção	23
1.2.2.6. O relacionamento com as autoridades portuárias ..	25

ALGUMAS ABORDAGENS DOUTRINÁRIAS SOBRE MODELOS DE AUTORIDADE MARÍTIMA. O MODELO FINAL ENCONTRADO

2. AUTORIDADE MARÍTIMA	29
2.1. Algumas Pistas de Reflexão. Modelos	30
2.1.1. A capitania do porto e o fenómeno institucional.....	33
2.2. O Modelo Final Encontrado	36
3. A AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL. O QUADRO LEGAL APROVADO.....	38
3.1. Breves Antecedentes Históricos.....	38
3.2. A Autoridade Marítima Nacional.....	39
3.2.1. O novo quadro legal.....	41

