



UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA *LUÍS DE CAMÕES*
DEPARTAMENTO DE DIREITO

MESTRADO EM DIREITO

Área: Ciências Jurídicas

DIREITO MARÍTIMO ADUANEIRO
REALIDADES, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Trabalho apresentado para obtenção do grau de Mestre em Direito

Orientador: Professor Doutor José Manuel Albuquerque Martins

Mestrando: José Manuel Serra de Andrade

Lisboa, Junho de 2011

Dedicatória

A meus Pais,
pelo exemplo, dedicação, sacrifício e dignidade.

Ao meu filho.

Aos meus amigos.

Agradecimentos

Uma das coisas mais agradáveis, quando se escreve sobre um tema, é a oportunidade de agradecer aos que contribuíram para a sua elaboração.

A lista será sempre incompleta pelo que estes agradecimentos não fugiram à regra.

Ao meu orientador Professor Doutor Albuquerque Martins, pelos conselhos, ensinamentos e paciência, aos Presidentes da Comissão do Domínio Público Marítimo, Almirantes Espadinha Gallo e Rebelo Duarte, com quem trabalhei pelo muito que me incentivaram e apoiaram no tratamento deste tema, aos Directores Gerais das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, Drs. João de Sousa e Brigas Afonso, que concordaram na necessidade de se proceder à modernização da legislação aduaneira de base e aos colegas, e em especial ao Mestre Nuno Vitorino, pelo incentivo e auxílio sempre pronto.

Resumo

“O comércio é a principal fonte de riqueza das Nações e o mesmo não pode prosperar sem uma legislação adequada às suas diferentes necessidades” - Ferreira Borges.

A literatura jurídica nacional em matéria de direito marítimo é escassa, quase praticamente reduzida às lições universitárias, às dissertações de acesso ao magistério ou à escassa colaboração teórica de algumas revistas de irregular periodicidade, especialmente se a compararmos com a proliferação da nossa legislação tributária.

Com este trabalho procurou-se pesquisar e analisar as várias formas de intervenção e posicionamento das Alfândegas e a sua sustentação jurídica, articulada com os comandos internacionais, proporcionando uma visão integrada, relativamente ao Mar e aos portos nacionais que constituem um instrumento político fundamental e uma infra-estrutura essencial ao desenvolvimento da economia.

O Regulamento das Alfândegas de 1941 e a Reforma Aduaneira de 1965 constituem-se, ainda hoje, como os pilares da legislação aduaneira nacional.

A legislação convencional e o direito comunitário, entretanto publicados, determinam a sua actualização e substituição por um Regulamento ou Código, que para além da manutenção das normas ainda em vigor contempladas naquela legislação base, inclua também a legislação avulsa entretanto publicada e faça a necessária articulação com o direito internacional.

Neste contexto crucial torna-se igualmente necessário que Portugal defina as estratégias e os mecanismos que permitam otimizar, numa perspectiva integrada, os recursos do oceano e das zonas e actividades costeiras promovendo o desenvolvimento das actividades económicas, o emprego e a protecção do património natural e cultural e aproveite o potencial das actividades tradicionais – transportes marítimos, pesca, construção naval, transformação de pescado e turismo – e também das actividades novas como a agricultura *off-shore*, energia das ondas e das marés, eólicas e biotecnologia, áreas em que as Alfândegas deverão retomar o seu papel de regulador da política económica.

Palavras-chave: Direito marítimo aduaneiro, legislação nacional, comunitária e convencional, posicionamento territorial das Alfândegas e visão integrada dos actores portuários, estratégia político-económica.

Abstract

“Trade is the main source of wealth of Nations and even cannot thrive without adequate legislation to their various needs.” - Ferreira Borges.

The national legal literature on the law of the sea is scarce, and it is practically reduced to academic lessons, the dissertations of access to the magisterium, or the scarce theoretical collaboration in magazines of irregular intervals, especially if we compare with the proliferation of our tax laws.

With this work we tried to search and analyze various forms of intervention and placement of Customs and its legal support, liaison with international commands, providing an integrated view on the sea and national ports which constitute a fundamental political instrument and an infrastructure essential to the development of the economy.

Customs Regulation of 1941 and the Customs Reform of 1965 are, still today, the pillars of the national customs legislation.

Conventional law and Community law, however published, determine their update and replacement by a Regulation or Code, which in addition to the maintenance of law still in force contemplated on that basic law, also include other legislation however published and make the necessary liaison with international law.

Crucial in this context it is necessary that Portugal set strategies and mechanisms to optimize, an integrated perspective, of the resources of the ocean and coastal areas and activities promoting the development of economic activities, employment and protection of natural and cultural heritage and leverage the potential of traditional activities – sea transports, fishing, shipping, shipbuilding, fish processing and tourism – and also new activities such as off-shore agriculture, wave and tidal power, wind power and biotechnology, areas in which the Customs must take its role as regulator of economic policy.

Keywords: Customs maritime law, national law, community and conventional, territorial customs positioning of the Customs and integrated vision of port actors, political-economic strategy.

Siglas e abreviaturas

Ac	- Acórdão
AEM	- Auto-estrada do mar
CC	- Código Civil
CCA	- Conselho de Cooperação Aduaneira
Ccom	- Código Comercial
CCG	- Cláusulas Contratuais Gerais
CCI	- Câmara de Comércio Internacional
CDMI	- Comissão de Direito Marítimo Internacional
CDPM	- Comissão do Domínio Público Marítimo
CEE	- Comunidade Económica Europeia
CLCS	- Commission on the Limits of the Continental Shelf
CMR	- Convenção relativa ao Contrato de Transporte Internacional de Mercadorias por Estrada
CNMF	- Cláusula da Nação Mais Favorecida
CNUCT	- Convenção das Nações Unidas sobre o Comércio Internacional
CNUDM	- Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CPPT	- Código do Procedimento e Processo Tributário
CRP	- Constituição da República Portuguesa
DES	- Direito Especial de Saque
DGAIEC	- Direcção-Geral da Alfândegas e dos Impostos Especiais de Consumo
DIP	- Direito Internacional Privado
DG	- Diário de Governo
DM	- Direito Marítimo
DTM	- Documento de Transporte de Mercadorias
Em	- Estado-membro
EU	- European Union
FMI	- Fundo Monetário Internacional
IGCP	- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.
ICJ	- International Court of Justice
IMO	- International Maritime Organization
IPTM	- Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P.
LGT	- Lei Geral Tributária

LMPAVE	- Linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais
MARPOL	- Convention for the Prevention of Pollution from Ships
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OMA	- Organização Mundial das Alfândegas
OMI	- Organização Marítima Internacional
OMC	- Organização Mundial do Comércio
PE	- Parlamento Europeu
RAT	- Regime da arbitragem tributária
SAFE	- Segurança e Facilitação do Comércio Mundial
SEF	- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
STJ	- Supremo Tribunal de Justiça
TIJ	- Tribunal Internacional de Justiça
TMI	- Convenção sobre o Transporte Multimodal Internacional de Mercadorias
UE	- União Europeia
ZEE	- Zona Económica Exclusiva
ZMPS	- Zona Marítima Particularmente Sensível

ÍNDICE

Dedicatória	2
Agradecimentos.....	3
Resumo.....	4
Siglas e abreviaturas.....	6
Índice	8
 INTRODUÇÃO	 11
1. O mar, a economia e as alfândegas. Direito Marítimo.....	11
2. Objectivos do trabalho	15
2.1. Objectivo geral	15
2.2. Objectivo específico.....	16
3. Estrutura do trabalho	17
 PARTE I – Enquadramento do Direito Aduaneiro no Domínio Marítimo do Estado	 19
Capítulo I - O Domínio Marítimo do Estado	20
1. Caracterização do território nacional	20
2. Princípios do domínio das águas	21
3. Soberania territorial e o domínio marítimo do Estado	23
3.1. As águas interiores	23
3.2. Mar territorial	24
3.3. Zona contígua.....	24
3.4. Zona Económica Exclusiva.....	25
3.5. Plataforma Continental ou Submarina	27
4. Reivindicação da extensão da Plataforma Continental além das 200 milhas	28
5. Zona Marítima Particularmente Sensível.....	32
Capítulo II - Utilização, manutenção e defesa do domínio público marítimo	36
1. Constituição e funcionamento da CDPM.....	36
2. O Domínio Público Marítimo	37
3. A prova do direito de propriedade particular sobre áreas genericamente classificadas como dominiais	40
 PARTE II – O Direito Marítimo dos Transportes.....	 44
Capítulo I - O Direito Convencional	45
1. Convenção de Bruxelas de 1924	47
2. Regras de Haia de 1924.....	50
3. Protocolo de Visby de 1968 e o Protocolo DES de 1979.....	50
4. A Convenção das Nações Unidas no domínio do transporte marítimo de mercadorias, de 1978 - Regras de Hamburgo	50\
5. Convenção para a regulamentação do Transporte Internacional Multimodal de Mercadorias, Genebra 1980	51
5.1. O Transporte Multimodal e as diversas Regras	53
5.1.1. Regras de Haia	53
5.1.1.1. A cláusula “ <i>Paramount</i> ”	54

5.1.1.2. As cláusulas das Seguradoras.....	56
5.1.2. Regras de Hamburgo	56
5.1.3. Regras UNCTAD/CCI de 1992.....	57
5.1.4. O Transporte Multimodal e o MERCOSUL	58
6. Convenção de Roma de 1980.....	60
7. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982	60
7.1. Definição de um novo quadro jurídico na CNUDM	62
7.2. A intervenção das Alfândegas.....	62
7.3. A questão jurídica da publicação	63
8. Evolução do direito marítimo internacional e seus princípios	64
Capítulo II – Os <i>Incoterms</i> e os <i>Trade terms</i>	66
Capítulo III - A Política de Transportes da União Europeia	67
1. Base jurídica do Transporte Marítimo no Tratado da União Europeia e outra legislação Comunitária.....	68
2. O Princípio da Livre Prestação de Serviços	69
2.1 Regime da concorrência	74
Capítulo IV - Quadro Evolutivo do Direito Comercial Marítimo Nacional	76
1. Caracterização do Direito Comercial	76
2. Os Códigos Comerciais e a legislação avulsa	77
2.1. O Direito Comercial Marítimo nos primeiros Códigos Comerciais	77
2.1.1. O Código Comercial de 1833.....	78
2.1.2. O Código Comercial de 1888.....	79
2.2. Rever o Código Comercial ou um Código de Navegação Marítima.....	79
2.3. A Reforma faseada	80
2.3.1. O Novo Direito Comercial Marítimo Português (1986-87).....	81
2.3.1.1. O Contrato de Transporte de Mercadoria por Mar.....	81
2.3.1.2. O Contrato de Fretamento	83
2.3.1.3. Outros contratos na legislação dos anos oitenta.....	86
2.4. Legislação marítima dos anos noventa.....	86
2.5. Proposta de Lei que aprova a Lei de Navegação Comercial Marítima.....	88
PARTE III - A Ordem Económica Internacional e o Direito Aduaneiro	90
Capítulo I – A União Europeia e as Organizações Internacionais. Direito Aduaneiro	91
1. O Tratado da CEE e os Acordos do GATT.....	92
2. O Código Aduaneiro Comunitário (CAC)	93
3. Política de segurança marítima na União Europeia	94
3.1. Principais instrumentos em matéria de segurança.....	95
3.2. Segurança dos navios de transporte de passageiros	96
3.3. Instrumentos de controlo dos navios.....	97
3.4. Vistorias e inspecções a navios	98
Capítulo II – Convenções UNESCO e de Quioto	100
1. Quadro legal específico para Protecção do Património Cultural Subaquático.....	100
2. Quadro legal específico dos Regimes e Procedimentos Aduaneiros - Convenção de Quioto	103
Capítulo III - As grandes Organizações Internacionais e a facilitação das trocas	106
1. A Organização Mundial das Alfândegas (OMA).....	106

2. A Organização Mundial do Comércio (OMC).....	106
2.1. Resolução de litígios e exame das políticas comerciais.....	107
2.2. Acordos da OMC	108
2.3. A OMC e a inspecção antes de embarque.....	109
Capítulo IV - A Legislação Aduaneira Nacional	112
1. O Regulamento das Alfândegas e a Reforma Aduaneira.....	112
2. Necessidade de uma política legislativa integrada do mar.....	117
3. Medidas preventivas e repressivas a adoptar pelas Alfândegas	118
3.1. O combate à evasão e fraude aduaneira e fiscal.....	118
3.2. Medidas Estratégicas no combate à fraude	118
3.2.1. A cooperação aduaneira na Convenção Nápoles II.....	122
3.3. Medidas Preventivas	123
3.3.1. Medidas de carácter administrativo.....	123
3.3.2. Medidas operacionais: vigilância, fiscalização e controlo	124
3.3.3. Medidas relativas a meios de transporte	128
3.4. Cooperação bilateral com o Reino de Espanha.....	129
3.5. Cooperação a nível dos países da CPLP	129
Capítulo V – O Transporte de Mercadorias e os Procedimentos Aduaneiros na Via Marítima.....	131
1. A Via Marítima: Alfândegas marítimas	131
2. Os meios de transporte e os procedimentos aduaneiros.....	132
2.1. O Aviso e a Notícia de chegada	134
2.2. Ancoradouros e documentação	135
2.3. Manifestos e Role de equipagem	136
2.4. Formalidades na saída	136
2.5. Formulários para o despacho de navios	137
2.6. Malas de correio, amostras e espólios.....	138
2.7. Provisões de bordo	138
2.8. O manifesto marítimo electrónico.....	138
2.9. Estados da contramarca.....	140
2.10. O Sistema de Declaração Sumária (SDS) – Via marítima	141
3. Assistência e Salvação Marítimas	141
3.1. A recuperação de salvados	142
3.2. Assistência e salvamento de navios	143
Capítulo VI - As Auto-Estradas Marítimas e a importância estratégica do Mar	145
1. Portugal como Plataforma Logística Europeia.....	145
1.1. A concentração de fluxos de mercadorias em vias logísticas de base marítima	145
1.2. Função logística dos portos e gestão dos terminais portuários	154
1.3. O sector marítimo-portuário nacional – Perspectivas	156
2. A importância logística do transporte e corredor verde	158
CONCLUSÕES.....	161
BIBLIOGRAFIA.....	165
ANEXO.....	172

INTRODUÇÃO

1. O mar, a economia e as alfândegas. Direito Marítimo

Ao longo dos últimos anos não foi fácil discutir o tema do Mar e não queremos correr o risco de perder esta oportunidade de contribuir para uma estratégia definidora das bases jurídicas que enformam a economia do mar.

Portugal, enquanto espaço independente e por razões de desenvolvimento económico está forçado a olhar para todas as possíveis fontes de crescimento.

Ora, Portugal, entre outros recursos, tem um enorme recurso inexplorado: o Mar.

Neste contexto, sob uma perspectiva integrada e dando sequência a uma verdadeira política europeia, avançada pela Comissão com o lançamento do Livro Verde, o qual traduz a visão europeia sobre os oceanos e mares, torna-se crucial que se defina uma estratégia e os mecanismos que permitam otimizar os recursos do oceano e das zonas e actividades económicas, em que as Alfândegas, assim, deverão reassumir um papel fundamental.

A História de Portugal foi desde sempre influenciada pelo Mar.

Desde as frotas de cruzados que ajudaram na conquista do território nacional, ao comércio marítimo com a Flandres, Inglaterra e cidades do Mediterrâneo, até às primeiras descobertas das ilhas atlânticas e, posteriormente, do caminho marítimo para a Índia e do Brasil, são demonstrações da utilização pioneira de um poder naval português.

As diversas viagens de exploração realizadas permitiram desbravar novas rotas de comércio da Europa com África, Brasil e Ásia: alcançar o ouro da Mina, o açúcar e o ouro do Brasil e as diversas especiarias do Oriente.

As novas rotas marítimas procuradas pelos navegadores ocidentais com o Oriente resultam também da necessidade de fugir à incidência das taxas pesadas daquele comércio oriental que vinham sendo impostas desde a expansão do Império Otomano, cuja bandeira, com uma estrela de cinco pontas e um crescente, forma também a base da actual bandeira da Turquia, república sucessora deste Império em 1923, que só entrou em declínio com a perda desse comércio. Como refere Oliveira Marques¹ o último componente populacional significativo na história da Península Ibérica foi o dos povos islâmicos.

¹ MARQUES, A. H. Oliveira – **História de Portugal**. 13.^a ed. Lisboa: Editorial Presença. 1997. Vol I, p. 30.

Por tais razões, a visão estratégica que permitiu o controlo do mar esteve sempre presente nos nossos governantes, implementando-se a criação de colónias em África, na América e na Índia, em que assumiram papel preponderante, entre outros, D. Francisco de Almeida e Afonso de Albuquerque.

Aquelas novas riquezas, por sua vez, e em termos sociais haveriam de transferir a influência e o poder da nobreza para a burguesia e transformar uma sociedade feudal em sociedade burguesa, com benefício das classes comerciais citadinas.

Refere-se este período, os Séculos XV e XVI, para demonstrar a influência do mar e o papel que, desde cedo, cabe às Alfândegas nas trocas comerciais marítimas.

Para isso, desde logo, o estabelecimento de pontos de apoio para as frotas na costa oriental de África foi uma preocupação, criando-se as feitorias como postos de desenvolvimento comercial.

O desenvolvimento do comércio seria acompanhado da melhoria dos navios, cujos aparelhos, equipamento, armamento e solidez de construção se foram adaptando às diversas necessidades, bélicas ou comerciais, em pequenas ou longas viagens, tudo isso, por sua vez, suportado no engenho da evoluída construção naval portuguesa.

Os progressos na arte de navegar e o afastamento da costa não teriam sido possíveis sem o valioso apoio dos diversos instrumentos marítimos como a agulha magnética trazida pelos Árabes e Cruzados da China, e de outros que a partir do Século XV foram postos ao serviço dos navegadores, como o astrolábio náutico, cuja criação se deve aos portugueses, do quadrante ou da balestilha.

Em termos da conquista e expansão territorial portuguesa, segundo Saturnino Monteiro² os diversos marcos e cronologia de viagens de descobrimentos permitem que a nossa História Marítima comporte os períodos seguintes:

- 1.º Período – de 1139 a 1250 – Conquista do território;
- 2.º Período – de 1251 a 1414 – Alianças e guerras com Castela;
- 3.º Período – de 1415 a 1579 – Expansão Ultramarina;

² MONTEIRO Saturnino - **Batalhas e Combates da Marinha Portuguesa**. 1994.Vol I (Obra em 8 volumes). Comandante da Marinha, especialista em História Marítima Portuguesa, um dos mais importantes estudiosos da área, traça a história de um país e das rotas marítimas que mudaram o mundo, com base em dados recolhidos nas mais diversas fontes e nos arquivos oficiais da marinha.

4.º *Período* – de 1580 a 1668 – Perda e recuperação da independência, guerras com os Ingleses e Holandeses;

5.º *Período* – de 1669 a 1807 – Dependência económica em relação ao Brasil;

6.º *Período* – de 1808 a 1975 – Debilidade económica, divisão ideológica.

Outros autores, como Marcello Caetano³ e Cabral de Moncada⁴ apresentaram para o direito português outras delimitações adoptando, predominantemente o critério jurídico-político.

Realça-se que no Século XVI a XVIII um conjunto de autores e de políticas económicas foram divulgados na Europa: designados por “mercantilistas” e “sistema mercantil” (expressão empregue por Adam Smith⁵) e que determinou o pensamento económico dominante nessa época. Tal pensamento determinaria um nacionalismo económico mercantilista, fundado no império colonial, que implicaria formas de dirigismo económico por parte do Estado (Rei). Fomentando a produção nacional, evitando as importações, promovendo as exportações, o que exigiu um elevado protecçãoismo por parte das Alfândegas^{6,7}.

O Estado, arbitrário ou poder régio, vai intervir nesse período legislativamente através da regulamentação dos mais variados aspectos da vida económica: desde a autorização da produção até às pautas alfandegárias de carácter proteccionista, controlo das importações e dos pagamentos ao estrangeiro, licenças do comércio externo, normas sobre a produção, categorização de bens como de primeira necessidade ou como sumptuários (v.g., cerveja), subvenções à produção e à exportação, isenções, monopólios de produção, feitorias, entrepostos e até companhias para o comércio marítimo exclusivo dos produtos coloniais, como foi o caso da “Companhia das Índias.”

No sentido contrário, com Hume e Adam Smith⁸, o livre cambismo, Século XIX, reduziu os direitos aduaneiros, consagrando a “Cláusula da Nação Mais Favorecida” que, posteriormente, virá a ser abundantemente reflectida em múltiplos tratados e convenções bi e multilaterais entre Estados, substituindo um apertado dirigismo estatal por um liberalismo

³ CAETANO, Marcello – **História do Direito Português**. 3.ª ed. Lisboa/S. Paulo: Editorial Verbo. 1992, p. 30. Distingue cinco períodos: 1.º Formação do Estado (1140-1248), 2.º Consolidação do Estado (1248-1495), 3.º Estabilização do Estado (1495-1750), 4.º Reformas da Ilustração (1750-1820), 5.º (1820-1926) Revolução liberal

⁴ MONCADA, Cabral de, “O Problema Metodológico na Ciência da História do Direito Português”, in **Estudos de História do Direito**, Vol II, p. 180-181.

⁵ SMITH, Adam – **Inquérito sobre a Natureza e as causas da Riqueza das Nações**. 2.ª ed. Vol 2. Lisboa: Fundação C. Gulbenkian. 1989.

⁶ NEVES, Arnaldo Gabriel R. Costa – **Dos contratos de contrapartidas no comércio internacional (Countertrade)**. 2003. p. 195.

⁷ TAMANES, Ramón – **Estrutura da Economia Internacional**. 1979. p. 27.

⁸ Salienta-se que Smith foi Director das Alfândegas de Edimburgo.

económico como, ainda, consagrando o actual princípio da liberdade contratual. Assim, passando a competir ao Estado unicamente um papel de garantir as regras de uma leal concorrência e fiscalizar o seu cumprimento.

É, neste quadro evolutivo, que surge a liberdade dos mares e a passagem de um direito consuetudinário a um direito comercial marítimo, o qual se caracterizava por regular um conjunto de actividades ligadas à navegação por mar⁹, protegendo o pavilhão da potência metropolitana através do acesso livre a todos os portos, como igualmente regulava o direito dos navios, o contrato e o transporte marítimo de mercadorias e de passageiros e ocorrências que com os mesmos pudessem emergir, v.g., avarias, naufrágios, salvados, doenças a bordo, arrojos ou vistorias.

Dado que as fontes da história são abundantes e importantes, o conhecimento e a análise da realidade da aplicação do direito num determinado período e no país e as ideologias e doutrinas dominantes susceptíveis de influenciar a criação e aplicação do direito aduaneiro serão também, na medida do possível, minimamente reconstituídas.

Com maior desenvolvimento, dado que as fontes da história são mais abundantes, serão analisados os anos noventa, em que a integração económica foi determinante.

A este ciclo segue-se a necessidade da redescoberta da eficácia socioeconómica, sem dúvida o maior desafio para o século XXI, para a democracia supranacional da União.

Pelo que, os conceitos têm vindo a evoluir no sentido do seu alargamento a novas realidades pelo que actualmente o Direito Marítimo (DM) é o ramo do direito comercial que trata das relações jurídicas dimanadas da navegação marítima e da presença do homem no mar, embora como refere Mário Raposo¹⁰, não seja feito em Portugal o estudo sistemático deste direito.

Como exporemos ao longo do presente trabalho, muita da regulamentação que actualmente vigora nesses aspectos inicialmente contidos em código comercial (como o contrato de transporte, abalroamentos, naufrágios) foram objecto de conveniente celebração de Acordos e Convenções internacionais. Assim, nesta perspectiva, muita da legislação do direito comercial

⁹ Regular as trocas mercantis processadas pela via marítima (relação produtor ou comerciante e dono ou agente do navio) e a própria actividade de navegação ou actividade marítima (desde a navegabilidade do navio até aos eventos e risco a que o mesmo e a sua navegabilidade podem estar sujeitos, nomeadamente, as avarias, ou, ainda, a relação do dono do navio e tripulação).

¹⁰ RAPOSO, Mário – **Estudos sobre o Novo Direito Marítimo. Realidades Internacionais e Situação Portuguesa.**, p. 109, refere “ficando pelo caminho os tentames de constituição de uma Associação Portuguesa de DM, homóloga das que existem em quase todos os países mediantemente evoluídos”.

marítimo decorre dessa fonte internacional. Esse acervo internacional constituiu-se num verdadeiro direito internacional privado¹¹.

Já o Direito do Mar ou Direito Internacional Público do Mar, segundo Marques Guedes¹², regulará as relações entre Estados que têm como objecto a utilização do mar e o exercício dos poderes de soberania, repousando sobre um acervo de tradições, expressas em usos e costumes, e em regulamentações ainda hoje em vigor. A generalização daquela última expressão – Direito Internacional Público do Mar – é relativamente recente e liga-se ao facto de a Comissão do Direito Internacional, instituída pela Assembleia Geral da ONU em 1947, a ter utilizado para caracterizar as três conferências (1958, 1960 e 1973 a 1982) através das quais se procurou codificar a parte do Direito Internacional Público relativa aos espaços marítimos.

Temos, assim, segundo Moreira da Silva¹³, um conceito clássico de direito do mar vigente até à III.ª Conferência das Nações Unidas de Direito do Mar (1973-1982) que se centrava no direito dos espaços marítimos dando, por isso, essencialmente uma perspectiva dos poderes atribuídos aos Estados sobre o mar e compreendendo os direitos que têm sobre os espaços marítimos a contar das suas costas.

Notou-se depois uma evolução histórica com reivindicação de soberania com espaços cada vez mais largos pelo mar adentro e a criação de figuras híbridas de direitos de jurisdição e de direitos de fiscalização sobre os espaços marítimos que não fazem parte da soberania dos Estados.

Mas o conceito contemporâneo de direito do mar, em vez de se centrar no Estado costeiro, centra-se na comunidade internacional numa perspectiva dos direitos sobre o mar na sua globalidade e sobre as actividades nele desenvolvidas, em torno do direito do desenvolvimento, do direito da cooperação e, sobretudo, com base na visão e conceito de património comum da humanidade.

2. Objectivos do trabalho

2.1. Objectivo geral

Face a tais vicissitudes históricas, e ao papel que tem desempenhado consoante a conjuntura económica, as Alfândegas marítimas portuguesas actualmente deverão estar organizadas e

¹¹ MACHADO, João Baptista – **Lições de Direito Internacional Privado**. 1985. p. 12.

¹² GUEDES, Armando Marques – **Direito do Mar**, Coimbra Editora, 1998. p. 16.

¹³ SILVA, José Luís Moreira da – **Direito do Mar**. 2033. p. 8.

posicionadas territorialmente, de modo a que, na área dos procedimentos aduaneiros e fiscais, possam exercer acções de fiscalização e de controlo sobre as mercadorias e meios de transporte introduzidos no território aduaneiro da Comunidade junto das plataformas logísticas¹⁴.

Na área da prevenção e repressão da fraude, e quando da entrada e saída do território, bem como quando na circulação no seu interior, às alfândegas compete fiscalizar os diversos meios de transporte e as mercadorias sujeitas à acção aduaneira, exercendo, para isso, os seus controlos isoladamente ou em acções conjuntas em articulação com outras entidades administrativas ou policiais nacionais (GNR, corpo Veterinário, corpo Diplomático, etc.), como, igualmente, com entidades de outros Estados-membros ou organismos internacionais (UE, Interpol, OMA, OMC, UNCTAD, etc.) e, bilateralmente, no âmbito de cooperação administrativa com outros países e outras entidades e organizações (Câmaras de Comércio e da Indústria, Câmara do Comércio Internacional, organizações de cooperação técnica e aduaneira, etc.).

Por seu lado, as exigências do comércio internacional determinam que os comerciantes e transportadores, em qualquer parte do mundo, possam esperar um tratamento similar para as suas mercadorias ao longo de todo o trajecto de uma transacção internacional pelo que a modernização e a harmonização alfandegária (enfim, a própria política económica comunitário-nacional) representam um objectivo fundamental para facilitar esse mesmo comércio, velar pelo cumprimento da legislação nacional e internacional e garantir uma sã concorrência aos operadores económicos.

Assim, propomo-nos neste trabalho indagar, em termos da contemplação legislativa, se tal desiderato está a ser conseguido.

2.2. Objectivo específico

Constata-se que, em 2007, 90% do comércio externo europeu¹⁵ e 40% do comércio comunitário recorria ao transporte marítimo, tendência que se tem vindo a acentuar conforme salientado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)¹⁶.

¹⁴ Plataformas logísticas, ver Decreto-Lei n.º 152/2008, de 5.8.

¹⁵ LIBERATO, J.; SOARES, C. Guedes; SALVADOR, R. – O *Cluster* Marítimo Português no Contexto Mundial e Europeu. In 11.^{as} Jornadas de Engenharia Naval, 25 a 27 de Novembro de 2008, Lisboa - **O Sector Marítimo Português**. 2010. p. 41-58.

¹⁶ Conferência Europeia dos Ministros dos Transportes, de 22 de Março de 2007, onde igualmente foram discutidas as ferramentas para melhorar o planeamento dos transportes e abordados os impactos macroeconómicos das políticas de infra-estruturas de transportes.

Acresce que, desde 1997, a criação de uma zona contígua vigiada, logo após a ratificação da Convenção do Direito do Mar, tem vindo a ser preocupação governamental, pelo que o controlo do mar, alargando a capacidade de vigilância até às 24 milhas da costa, se tornou uma necessidade em matérias tão importantes como o combate ao terrorismo, à pirataria ou ao narcotráfico, como ainda, imigração clandestina, infracções de tipo aduaneiro e crimes contra a saúde pública e ambientais.

Assim, já no aspecto do direito do mar, como iremos abordar no Capítulo I do presente trabalho, um outro objectivo de análise é a extensão da plataforma continental para além das duzentas milhas, para o qual está criado um grupo de missão com o intuito de apresentar à Comissão de Limites da Plataforma Continental a proposta portuguesa da sua extensão.

Estes novos domínios e o consequente alargamento da capacidade de vigilância e fiscalização, bem como, a criação de plataformas logísticas, a necessidade de harmonização de procedimentos e de troca de informações entre as entidades com competência na via marítima e o papel a desempenhar pela Instituição Aduaneira e a sustentação jurídica destas novas posições são igualmente objecto do presente trabalho.

3. Estrutura do trabalho

Face á proliferação e dispersão da legislação da área marítima a nível aduaneiro e ao acervo de convenções e direito comunitário aplicáveis pela Instituição Aduaneira, a que acresce o conjunto abundante de normativo avulso com dignidade jurídica, reforça a nossa convicção da necessidade de uma codificação da legislação e dos procedimentos aduaneiros com a consequente actualização do Regulamento das Alfândegas (de 1941) e da Reforma Aduaneira (de 1965).

Assim, o presente trabalho compreende três partes distintas, por nos parecer vantajoso em termos de organização e análise do tema escolhido.

Na primeira Parte aborda-se o território nacional, bem como as águas jurisdicionais e o direito marítimo internacional, comunitário e convencional, que os rege e está recebido na ordem jurídica nacional, bem como as funções desenvolvidas pela Comissão do Domínio Público Marítimo¹⁷.

Na segunda Parte, já dentro do direito internacional privado, bem como do direito comercial marítimo, após a enunciação das convenções deste direito internacional, apresentamos a

¹⁷ O autor do presente trabalho é o vogal representante do Ministério das Finanças e da Administração Pública na referida Comissão. Naturalmente, o presente trabalho, não poderá deixar de reflectir muito do acervo tomado pessoal e presencialmente sobre o Domínio do Mar.

orgânica aduaneira, o posicionamento das Alfândegas e as suas competências relativamente aos meios de transporte, com especial destaque do transporte marítimo procurando-se, assim, investigar se tal legislação dá resposta cabal aos novos problemas.

Por fim, dado o papel de regulador económico, histórica e comunitariamente atribuído às Alfândegas, desde logo ao longo de oito séculos de nacionalidade ou pela via da corrente do mercantilismo, do liberalismo e, no século XX e no actual do bilateralismo e multilateralismo, papel esse que ultimamente parece esquecido, identificam-se os factores responsáveis por esse desvio sistemático entre o que está consagrado a nível de competências e o que é efectivamente exercido, apontando os novos desafios e perspectivas que se lhe deparam, desde logo a recodificação legislativa anteriormente apontada.

PARTE I

Enquadramento do Direito Aduaneiro no Domínio Marítimo do Estado

*A um período de descodificação é mister
que se siga uma fase de recodificação*

Ignacio Arroyo Martinez

Autor de La codificación de la legislación marítima

*(Professor Catedrático de Derecho Mercantil
de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2000)*

Capítulo I – O Domínio Marítimo do Estado

O domínio das águas pelo Estado abrange tradicionalmente o mar territorial, a zona contígua, a plataforma continental, os mares interiores, os canais e as águas interiores.

Ao nível do direito interno, cada Estado tem a liberdade de adaptar as suas disposições e os seus casos concretos ao direito internacional, dentro dos limites por este fixados.

Torna-se, assim, necessário que conheçamos as disposições das principais convenções e os direitos que os Estados costeiros têm sobre os vários espaços marítimos, sendo preciso completar essa visão com uma perspectiva dos direitos da comunidade internacional sobre esses mesmos espaços e sobre as actividades que neles se desenvolvem, merecendo especial atenção os problemas suscitados pela nova plataforma jurídica.

Muitas das actividades desenvolvidas nesses espaços são tuteladas pelas Alfândegas, como a segurança da fronteira externa e das áreas em que esta exerce a sua jurisdição com carácter habitual ou permanente – portos e zona marítima.

1. Caracterização do Território Nacional

A noção de fronteira, desde logo nuclear à actividade aduaneira, associada à ideia de um espaço físico nacional e ao próprio conceito de Estado, é estruturante da delimitação do território nacional^{18,19}.

Portugal é um Estado com cerca de 1850 km de extensão de costa, dos quais 950 km são fronteira marítima no continente, 691 km no arquipélago dos Açores e 212 km no arquipélago da Madeira e com cerca de 1 720 000 Km² de águas jurisdicionais, pelo que se torna necessário garantir a segurança das suas fronteiras e o exercício de jurisdição específica sobre os recursos marinhos.

¹⁸ MARTINS, José Albuquerque - **Actividade, Estrutura e Funcionamento da Direcção-Geral das Alfândegas**, Lisboa. 2006.

¹⁹ **Constituição da República Portuguesa** de 1976, (Sétima revisão constitucional - 2005), Artigo 5.º (Território):

“1. Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira.

2. A lei define a extensão e o limite das águas territoriais, a zona económica exclusiva e os direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos.

3. O Estado não aliena qualquer parte do território português ou dos direitos de soberania que sobre ele exerce, sem prejuízo da rectificação de fronteiras”.

Torna-se assim claro, conceptual e vertido na lei fundamental, que o direito ou o domínio do Estado português sobre o mar como parte do seu território, torna-o um direito indisponível.

Esse perfil territorial específico, aliado a uma continuidade marítima directa com as águas arquipelágicas da Madeira e Açores determina que importemos e exportemos, mais de 70% e 50% dos produtos, respectivamente, através da via marítima. Esta situação e os nove portos de mar e marinas instalados possibilitam que sejam em grande número as embarcações de recreio e os navios que circulam nos nossos portos e as mercadorias movimentadas.

Por tais razões, as preocupações com a delimitação do mar territorial, de forma a proteger o Estado costeiro e as embarcações, têm vindo a manifestar-se de grande valor económico e estratégico.

2. Princípios do domínio das águas

O geógrafo Marsigli²⁰, considerado o iniciador da oceanografia moderna assinalou no começo do século XVIII a existência de plataformas continentais contínuas à linha de costa.

A plataforma continental, expressão utilizada pela primeira vez pelo geógrafo inglês Mill²¹ é definida como sendo a zona imersa, de declive suave, cuja gradiente normal é de 0,1° mas pode oscilar entre essa inclinação e a de 3°, que a partir da linha média da baixa-mar prolonga a terra firme até distâncias que variam de escassas centenas de metros a perto de 800 milhas marítimas e cessando geralmente à profundidade de 130 a 200 metros.

À plataforma continental segue-se o talude ou escarpa continental, o qual vai do seu bordo exterior aos 4 ou 5 mil metros de fundo e é rematado na parte inferior pelo sopé continental onde se acumulam os materiais e detritos caídos ao longo do talude ou escarpa. Em termos de mar, por cima e a seguir àquela plataforma terrestre, é o início do Alto Mar.

O sopé continental, por sua vez, repousa sobre o fundo ou planície abissal caracterizado por uma profundidade entre os 3300 e 5500 metros.

Ao complexo constituído por plataforma, talude e sopé dá-se o nome de margem continental.

Em termos de direito marítimo, a I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (Genebra, 1958 e depois em 1960), através de Comissões constituídas para o efeito, fez surgir um texto único de codificação dos princípios fundamentais do Direito do Mar a serem internacionalmente reconhecidos. Nessa I Conferência foram votadas quatro Convenções: a Convenção relativa ao Mar Territorial e a Zona Contígua; a relativa à temática do Alto Mar; a

²⁰ MARSIGLI, L.F. - Breve Ristretto del Saggio Físico intorno alla Storia del Maré.1711. p. 52.

²¹ MILL, Hugh Robert, The Realm of Nature. Parte 1 This World, Cap. 1 Of the Nature of Flatland.1892. p. 3.

relativa à Pesca e a Conservação dos Recursos Biológicos do Alto Mar; e, por fim, a Convenção relativa à própria conceptualização e delimitação da Plataforma Continental.

Dessa conferência sobressai ainda que eventuais divergências de interpretação ou aplicação do disposto nas convenções resolver-se-iam através de recurso obrigatório ao Tribunal Internacional de Justiça.

Na abrangência do direito marítimo, o domínio marítimo mundial em concreto, por não se encontrarem inteiramente definidos os limites impostos pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, realizada em Montego Bay, (Jamaica, 1982)²², é assunto objecto de discussão entre os países interessados, dado que a convenção prevê até que esses limites possam até ser estendidos²³.

Ora, a CNUDM dispõe sobre o limite das 200 milhas marítimas (limite por que se constitui a Zona Económica Exclusiva, como abordaremos mais à frente), a partir da plataforma continental, poder ser estendido, desde que os países signatários apresentem as características desse limite exterior e reivindiquem os seus direitos de exploração e aproveitamento de recursos vivos e não vivos sobre o subsolo e leito do mar numa faixa de mar. Esse prolongamento era, até então, considerado sob o domínio comum da humanidade, e aquele procedimento fundamenta-se na invocação e no preenchimento dos requisitos do art.º 76.º da Convenção junto da Comissão de Limites da Plataforma Continental, órgão vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU).

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar comporta 155 Estados Partes, e só entrou em vigor em 1994, com texto em 1997 em português.

Os EUA não são, porém, parte da Convenção.

Essas reivindicações, em termos processuais, deverão ser analisadas num prazo de 10 anos a partir da data de entrada em vigor da Convenção e, nesta perspectiva, alargam-se substancialmente as competências, nestas novas áreas, das forças e autoridades administrativas nacionais envolvidas na fiscalização sobre essa nova extensão do território.

²² Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), Montego Bay, Jamaica, 1982. A Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97 (DR, I série A n.º 238, de 14. Outubro de 1997) aprova, para ratificação, a Convenção e o Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da mesma Convenção. O texto da convenção foi aprovado durante a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que se reuniu pela primeira vez em Nova York, em Dezembro de 1973, convocada pela Resolução n.º 3067 (XXVIII) da Assembleia-geral da ONU, de 16 de Novembro do mesmo ano. Participaram na conferência mais de 160 Estados.

²³ FRANCALANCI, Giampiero; SCOVAZZI, Tullio (edits.) e ROMANO (cartographic direction) - **Lines in the sea**, 1994. p. 17. Mostra as zonas marítimas definidas na CNUDM e sua representação gráfica em Mapa-Atlas,

Por aqui, também, concluiu-se necessariamente sobre a extensão da actividade efectiva das alfândegas portuguesas.

3. Soberania territorial e o domínio marítimo do Estado

O domínio do Estado português sobre as águas, como se já viu na secção anterior, engloba diversas áreas: o mar territorial, a zona contígua, a zona económica exclusiva (ZEE), a plataforma continental e as águas interiores.

A par dessa parametrização, a delimitação do domínio marítimo não depende unicamente da vontade do Estado, embora seja em termos gerais um acto unilateral, que tem de ser validado, (rectificação de fronteiras, como se viu anteriormente e referido na CRP) em relação a Estados terceiros, pelo direito internacional.

Nas secções seguintes caracteriza-se cada uma das diferentes zonas por que se compõe o território nacional, desde as águas interiores à plataforma continental.

3.1. As águas interiores

Por águas interiores não se entende, tradicionalmente, as superfícies de água doce localizadas no interior do território Estatal, como sejam os rios nacionais, parte dos rios internacionais que demarcam as fronteiras terrestres ou os lagos.

Em termos de domínio marítimo, e segundo Azevedo Soares²⁴ as águas interiores são as que se situam entre a linha normal da maré baixa e o território terrestre abarcando as águas dos portos, dos golfos, das baías, os estuários dos rios, dos estreitos, dos canais e até os mares internos.

Sobre as águas interiores²⁵ o Estado costeiro detém soberania plena, dado constituírem parte integrante do território estatal, nem se lhes aplicando o limite da passagem inofensiva, com excepção dos navios de guerra que gozam de imunidade de jurisdição.

A Convenção de Genebra de 1958 sobre o Mar Territorial e a Zona Contínua apresenta, relativamente às águas interiores, uma referência genérica, no n.º 1 do artigo 5.º: “As águas situadas do lado da linha de base do mar territorial que faz face à terra fazem parte das águas interiores do Estado”.

²⁴ SOARES, Albino de Azevedo – **Perspectivas de um Novo Direito do Mar**. 1979. p.9.

²⁵ A Lei n.º 54/2005, de 29 de Dez, no art.º 4.º al. e) define «Águas interiores» como sendo todas as águas superficiais lânticas ou lólicas (correntes) e todas as águas subterrâneas que se encontram do lado terrestre da linha de base a partir da qual são marcadas as águas territoriais.

Estes conceitos sofreram forte evolução como veremos a seguir.

3.2. Mar Territorial

O direito internacional convencional começou por acolher a regra das 3 milhas na Conferência de Haia, de 1930. Porém, julgamos que a utilização das expressões *mar territorial* e *águas territoriais* não eram neste instrumento totalmente adequadas, pelo que melhor seriam as expressões dos países anglo-saxónicos *coastal waters* e *coastal belt*.

Sendo a soberania portuguesa no Mar Territorial plena, esse mar compreende uma faixa de 12 milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular português, linhas que acompanham a curva do limite mínimo da maré baixa ou são traçadas a partir de pontos apropriados quando a costa é muito recortada.

Pelo que, o Estado detém no seu território, como neste Mar Territorial, os mesmos direitos emanados da sua soberania, designadamente, em matéria civil, penal, policial e aduaneira.

Como restrição, ou positivamente, quanto ao acesso de navegação dentro desta faixa marítima só podemos referir o direito de passagem de embarcações estrangeiras ao abrigo do Direito Internacional.

3.3. Zona Contígua

A Zona Contígua tem este nome por ser vizinha ou adjacente do Mar Territorial, contando-se, assim, a partir das 12 até às 24 milhas.

Nesta zona Portugal não detém uma soberania plena, mas o poder de fiscalização aduaneira, fiscal, sanitária e de imigração.

Também relativamente à zona contígua está previsto na CNUDM que o Estado costeiro possa tomar as medidas de fiscalização necessárias para evitar infracções à legislação aduaneira e fiscal²⁶.

Ora, pela Reforma Aduaneira de 1965 (RA)²⁷, ainda hoje um dos pilares base da legislação aduaneira, estabelece-se as áreas em que desenvolve prioritariamente a acção desta secular Instituição.

²⁶ CNUDM, art.º 33.º alínea a) - Evitar as infracções às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários no seu território ou no seu mar territorial.

Igualmente o art.º 42.º alínea d) prevê leis e regulamentos dos Estados ribeirinhos relativos à passagem em trânsito no que respeita a “O embarque ou desembarque de produto, moeda ou pessoa em contravenção das leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários dos Estados ribeirinhos”.

²⁷ **Reforma Aduaneira**, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 46311, de 27 de Abril de 1965, estabelece no art.º 48.º: “A jurisdição das alfândegas exercer-se-á, com carácter habitual ou permanente, sob a sua acção directa ou por intermédio dos seus delegados:

1.º Nos portos, enseadas e ancoradouros;

Assim, por intermédio deste instrumento nuclear à actividade aduaneira, o mesmo ao não contemplar a sua própria acção dentro da zona contígua, quando as Convenções Internacionais a contemplam, isso é um traço fundamental da sua desactualização e, consequentemente, necessidade de revisão.

A proposta de alargamento da capacidade de vigilância, por parte do Estado costeiro, até às 24 milhas da costa, numa zona contígua ao mar territorial, tem vindo a fazer parte de programas de Governo, a partir de 1997. Assim, sucessivamente, vem-se assinalando a importância do assunto logo após a ratificação da Convenção do Direito do Mar de 1982.

Em sequência, o XV Governo Constitucional²⁸, vem reconhecer que essa zona tampão é um mecanismo jurídico “de elevada utilidade em matérias como o combate ao terrorismo e ao narcotráfico, a imigração clandestina e a pirataria, infracções de tipo aduaneiro e fiscal e outras de carácter sanitário (nas quais se pode incluir a poluição marítima).”

Ora, para tal requerer-se-á uma maior utilização de meios navais de que a Alfândega era detentora até à Reforma Aduaneira de 1941, o que, por sua vez, assumirá um particular destaque na concretização do outro objectivo: o da extensão da plataforma continental além das 200 milhas.

3.4. Zona Económica Exclusiva

Segundo Moreira da Silva²⁹, durante o período de elaboração da Convenção de 1982, mais propriamente em 1977, Portugal “foi um dos primeiros países a reivindicar uma ZEE, fixando-a nas 200 milhas, no seguimento de declaração da Comunidade Europeia nesse sentido, como depois veio a ser autorizado na Convenção de 1982.”

A Zona Económica Exclusiva (ZEE) é um espaço geográfico marítimo que se traduziu numa figura jurídica adoptada pela Convenção de 1982 (CNUDM). A ZEE compreende uma faixa que se estende das 12 às 200 milhas marítimas (cerca de 350 km), contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do Mar Territorial.

O país contíguo a esta Zona, no exercício da sua jurisdição, tem direitos exclusivos e soberanos para fins de exploração e aproveitamento, conservação de recursos naturais, vivos ou não, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e do seu subsolo, e no que se

2.º Na zona marítima de respeito, considerada de 12 milhas;

3.º Numa zona terrestre de 10 km a partir do litoral;

4.º Numa zona terrestre de 40 km a partir da fronteira, compreendendo os rios que confinam com essa zona;....”.

²⁸ THOMÁS, Nuno Fernandes, Secretário de Estado dos Assuntos do Mar, 1999. Ministério da Defesa. Palestra.

²⁹ SILVA, José Luís Moreira da – **Direito do Mar**. 2003. Parte II, p. 13.

refere às actividades que tenham em vista a exploração e o aproveitamento da Zona para fins económicos, designadamente os ligados aos recursos geológicos, pesqueiros, arqueológicos e turísticos. Isto para além do valor turístico, ambiental e de segurança interna da ZEE.

Assim, a ZEE não é uma zona de livre acesso a qualquer embarcação estrangeira.

Tais direitos de usufruição de recursos requerem a obrigação de os proteger pelo que esta zona com cerca de 1.6 milhões de km quadrados, uma área cerca de 18 vezes a área continental, necessariamente, e tal como já concluímos para a zona contígua, terá de ser objecto de eficaz vigilância e fiscalização.

Podemos, igualmente, concluir que Convenção citada teve, essencialmente, como preocupação a eliminação da pobreza através de soluções que visavam diminuir a escassez de alimentos produzidos quer em terra como no mar.

Nesta ZEE, a actividade pesqueira também se encontra largamente regulamentada na Convenção, através de 20 artigos, que são de grande relevância em termos de direito marítimo especialmente para os países europeus. Pretende ainda a Convenção, como obrigação para o Estado costeiro, a fixação das capturas permissíveis e a adopção de medidas apropriadas, que evitem o excesso de captura, permitam o restabelecimento das populações de espécies a níveis tidos como óptimos, obrigando-se a comunicar a informação científica disponível e as estatísticas de captura, através das organizações internacionais competentes (vide art. 61.º 3 e art. 64.º).

No que respeita ao conceito de gestão da ZEE, assiste-se que o mesmo tem vindo a evoluir de acordo com os novos interesses. Tal é devido aos avanços tecnológicos, de que decorrem conflitos em áreas como a pesca, extracção de recursos minerais, poluição e passagem de segurança.

Constata-se assim, que estamos em presença de uma nova filosofia de gestão integrada dos recursos do oceano, com a prevalência da negociação e não do conflito armado e que tem vindo a ser discutida nos fóruns internacionais, baseada e sustentada pela Lei do Mar das Nações Unidas (CNUDM 82), pelas Conferências *Pacen In Maribus* (Paz nos Mares 70) e pelos Relatórios da Comissão Mundial Independente dos Oceanos (em especial o relatório de 99).

No capítulo da vigilância da ZEE, a que já nos referimos nesta Secção, o designado Projecto InfoZEE (Sistema de Informação para a Vigilância e Gestão da Zona Económica Exclusiva) tem como objectivo centralizar e fornecer informação para apoiar as actividades de vigilância

e gestão da Zona Económica a nível operacional, tático e estratégico, informação já residente em bases de dados dos parceiros do projecto, incidindo na construção de um protótipo dirigido para a poluição marítima.

Por sua vez, está também em desenvolvimento, no âmbito do Projecto MARVIL, um Sistema de Informação Geográfica para a vigilância marítima, designado por SIG-VM, cujo principal objectivo é a produção de cartografia e avaliação das potencialidades da ligação da informação cartográfica a bases de dados.

3.5. Plataforma Continental ou Submarina

Como foi referido anteriormente, o domínio marítimo do Estado abrange diversas áreas: as águas interiores, o Mar Territorial, a Zona Contígua, a Zona Económica Exclusiva e, agora, dentro dos limites a seguir apontados, a Plataforma Continental.

Neste capítulo, já os gregos e outros povos marítimos reivindicavam o domínio sobre as águas do mar que se estendiam ao longo de suas costas até distâncias mais ou menos apreciáveis. Os romanos só demonstraram interesse, com o desenvolvimento das cidades marítimas da Itália. Nessa época, tratava-se mais de um dever do Estado costeiro de proteger suas costas da invasão dos piratas, do que um direito propriamente dito.

A delimitação do domínio marítimo, em geral, e como se tem salientado, é um acto unilateral, mas que não depende aqui exclusivamente da vontade do Estado ribeirinho, dado que a validade da delimitação, em relação a terceiros Estados, depende do Direito Internacional.

As faixas de mar, até os dias de hoje, já passaram por diferentes delimitações.

Antigamente, media-se o domínio do Estado ribeirinho até a distância que fosse alcançada por uma bala de canhão e com isso pretendia fazer-se obedecer por aqueles que passassem no dito mar. Com o desenvolvimento das armas de artilharia, viu-se a necessidade de aplicar outros conceitos delimitativos.

Assim, outras delimitações se seguiram, mas a Convenção das Nações Unidas foi a terceira etapa de uma longa discussão que se iniciou em 1950 e 1958, quando da assinatura da Convenção de Genebra sobre Mar Territorial e posteriormente sobre a Plataforma Continental.

A Plataforma Continental ou Plataforma Submarina veio a ser definida, na Convenção de 1982, como uma “planície submersa adjacente à costa, como decorrência da formação particular do leito do mar em certos litorais, e que se estende a determinada distância a partir

da terra, depois da qual o leito do mar baixa, subitamente, para as grandes profundidades da região abissal”, conceito perfilhado por Russomano³⁰.

A definição desta área tornou-se necessária face ao desenvolvimento tecnológico e do consequente aproveitamento das riquezas naturais, tais como minerais, petróleo, da fauna marítima e da reserva biológica vegetal, em especial pela intervenção dos países ribeirinhos.

Ou seja, os Estados costeiros passaram a deter o exercício do controlo e jurisdição desta Zona independentemente da sua ocupação, a partir de estudos da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, sessão de Junho de 1950. Nos termos desta Comissão, o leito do mar e o subsolo das áreas submarinas da Plataforma Continental não deviam ser consideradas como *res nullius*, nem como *res communis*, estando, sim, sujeitas ao exercício do controlo e jurisdição dos Estados ribeirinhos, para os fins de exploração e aproveitamento. No entanto, as águas acima da plataforma continental deviam permanecer sob o regime de alto mar, não havendo direitos de controlo e jurisdição sobre as referidas águas.

Neste sentido, então, a navegação nessas águas é livre da acção dos Estados³¹.

Na sequência da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, cujos trabalhos decorreram por nove anos, e envolveram 150 países, foram adoptados novos limites para a Plataforma Continental e foi também aprovada a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM 82).

Esta importante Convenção entrou em vigor em 16 de Novembro de 1994, ou seja, 12 meses após a data de depósito do sexagésimo instrumento de ratificação ou adesão, no caso a República da Guiana.

4. Reivindicação da extensão da Plataforma Continental além das 200 milhas

Como se mostrou no ponto anterior, o conceito jurídico de plataforma continental tem evoluído desde a sua criação com a Proclamação Truman em 28 de Fevereiro de 1945, a qual deu um impulso decisivo a um novo movimento de apropriação dos espaços marítimos e ao aumento da sua extensão, e mais tarde seria suportada no artigo 76.º da CNUDM 82. Este artigo prevê duas formas para estabelecer os limites exteriores da plataforma: até às 200 milhas, mesmo que a plataforma não exista fisicamente e, além das 200 milhas, no caso de

³⁰ RUSSOMANO, Gilda Maciel Correa Meyer - **Direito Internacional Público**. 1989. Vol 1, p. 287.

³¹ A Lei n.º 58/2005, de 29 de Dez. - Lei da Água, introduz uma nova noção de «Águas costeiras», como as águas superficiais situadas entre terra e uma linha cujos pontos se encontram a uma distância de 1 milha náutica, na direcção do mar, a partir do ponto mais próximo da linha de base a partir da qual é medida a delimitação das águas territoriais, estendendo-se, quando aplicável, até ao limite exterior das águas de Transição.

existência física de margem continental. Neste segundo caso, coloca-se a questão da delimitação em relação à Área³² e os Estados nessas condições devem submeter à Comissão de Limites da Plataforma Continental informações sobre os limites exteriores da sua plataforma para efeitos dessa delimitação.

Ora, a possibilidade de estender-se o limite da plataforma continental de 200 milhas marítimas para as 350 milhas marítimas prevista na CNUDM parece ser um assunto pouco divulgado ou somente de conhecimento restrito. E essa Convenção prevê no citado artigo que os países signatários poderão, apresentando as características deste limite exterior, reivindicar os seus direitos nessa faixa de mar. Faixa essa hoje sob o domínio comum da humanidade. Isso, irá permitir deter a soberania nacional, para determinados efeitos, numa área 18 vezes superior à dimensão do país.

Nesse desiderato, o Governo criou um Grupo de Missão com o intuito de apresentar à Comissão de Limites da Plataforma Continental a proposta portuguesa de extensão: expandir a Zona Económica Exclusiva da Madeira (ZEEM) até 350 milhas, juntar à ZEEM a do continente e ampliar a do arquipélago dos Açores para Sul, numa área particularmente rica em recursos naturais.

E, são basicamente dois os critérios que permitem a “extensão” da plataforma para além das 200 milhas marítimas – o *critério da espessura sedimentar* e o *critério da distância fixa* de 60 milhas marítimas, ambos tomando como referência o pé do talude continental.

Para a “restrição” da extensão máxima da plataforma coexistem, igualmente dois critérios – o critério das 350 milhas marítimas a partir das linhas de base e o critério das 100 milhas marítimas a partir da isóbata (linha de contorno ligando pontos de profundidade igual num gráfico) de 2500 metros.

Através da aplicação conjunta dos quatro critérios torna-se possível localizar a área para além das 200 milhas marítimas, em que cada país costeiro terá direitos exclusivos sobre o leito do mar e o subsolo, devendo ser criado a nível nacional um órgão que proceda a tal estudo.

A *Comissão de Limites da Plataforma Continental*, nos termos do Anexo II da Convenção, procederá ao exame dos dados e outros elementos de informação apresentados pelos Estados

³² Segundo GUEDES, Armando Marques – **Direito do Mar**. Parte Sistemática, p. 216, diferentes terminologias foram adoptadas nos textos em inglês, francês e castelhano, aparecendo Área designada como “Zona” nas duas últimas línguas e por “Área” em inglês, parecendo preferível adoptar esta para não se confundir com as demais Zonas (Contígua e Económica Exclusiva), para definir o espaço constituído pelos fundos marinhos e oceânicos internacionais. Para este autor os ancoradouros utilizados para carga, descarga e fundeamento ou amarração, ainda que situados longe da costa, são pela prática internacional integrados no Mar Territorial.

costeiros sobre os limites exteriores da plataforma continental para além das 200 milhas, havendo um período de 10 anos, a partir da entrada em vigor da Convenção, para concluir esse levantamento.

A esta nova plataforma das 350 milhas marítimas foi dado o nome de *plataforma continental jurídica*.

Na plataforma continental jurídica, o país costeiro detém apenas direitos sobre os recursos naturais do leito do mar e do subsolo, pelo que vários países costeiros têm vindo a reivindicar os seus direitos junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental através de programas especiais de demarcação das suas plataformas continentais jurídicas, o que, por sua vez, ainda que não em conflito aberto ou de guerra, tem levantado problemas de delimitação entre países vizinhos que as Convenções ou a Negociação têm sabido resolver.

As plataformas e a exploração dos respectivos solos e recursos naturais, como refere Loureiro Bastos³³, permitirão aos Estados costeiros, a eventual exploração de petróleo e minérios, pelo que se reputa do maior interesse a reivindicação daqueles domínios. Tratou-se de uma forma de conseguir “a legitimação internacional da apropriação” e também de “resolver problemas de natureza interna relativos à repartição de atribuições”.

Internamente, e para o efeito, o Instituto Hidrográfico Nacional vem, há algum tempo, procedendo ao levantamento exaustivo da plataforma continental de forma a instruir o respectivo processo junto da Comissão³⁴.

Por outro lado, a gestão dos recursos marítimos constitui uma oportunidade para a economia nacional devendo ser integrada na “Estratégia de Lisboa”.

Ora, a fundamentação do projecto de extensão da Plataforma Continental, além das 200 milhas náuticas, de conformidade com o disposto no citado artigo 76.º da Convenção, foi iniciada a 10 de Janeiro de 2005, pelo NRP “D. Carlos”³⁵. Os trabalhos tiveram lugar na zona da Ilha da Madeira, a partir de levantamentos hidrográficos com sistema sondador multifeixe (SMF), prosseguindo ainda hoje.

³³ BASTOS, Fernando Loureiro – **A Internacionalização dos Recursos Naturais Marinhos**. 2005. p. 287.

³⁴ Vide www.hidrografico.pt/cartografia-nautica-nacional.php.

³⁵ As unidades navais do Agrupamento de Navios Hidrográficos (ANH) têm como missão assegurar, no âmbito da actuação específica da Marinha Portuguesa (MP), as actividades relacionadas com as ciências e técnicas do mar, tendo em vista a sua aplicação militar, bem como contribuir para o desenvolvimento do país nas áreas científica e de defesa do ambiente marinho. O ANH compreende actualmente quatro navios hidrográficos, de duas classes: Classe “D. Carlos I”- NRP “D. Carlos I” e NRP “Almirante Gago Coutinho”- e Classe “Andrómeda”- NRP “Andrómeda” e NRP “Auriga”-.

O responsável pela *Estrutura de Missão da Extensão da Plataforma Continental* (EMEPC)³⁶ apresentou um trabalho científico que, numa primeira fase, corresponderá a dez meses de levantamentos hidrográficos de zonas previamente identificadas, onde se torna necessária informação batimétrica de elevada qualidade de resolução.

No ano de 2005, os levantamentos hidrográficos planeados corresponderam a uma área com cerca de 1,4 vezes a subárea da ZEE de Portugal Continental.

O sistema SMF de grandes fundos, que equipa o NRP “D. Carlos”, constitui-se como um meio de excelência para o conhecimento efectivo da ZEE nacional e para a manutenção do prestígio junto da comunidade técnico-científica internacional.

A CNUDM, assume a extensão da plataforma continental para além das 200 milhas, como um instrumento jurídico de referência no plano do Direito Internacional (novo quadro jurídico-científico), pois, para além de uma compilação de normas costumeiras no âmbito do Direito do Mar, redefine os novos contornos do mapa político do oceano e da necessária cooperação e equilíbrios geopolíticos dele resultantes. A estrutura do Direito do Mar, que assentava como “corpus omnia” no conceito de zona marítima, compunha-se por um lado, da extensão dessa zona e, por outro, dos direitos e obrigações dos diferentes Estados, à luz do direito internacional.

A distância das linhas de base da costa a novos limites exteriores dos espaços marítimos, e a atribuição da titularidade dos direitos aos Estados costeiros sobre essas novas áreas dos oceanos, colocam-nos na presença do entendimento jurídico de que há um prolongamento do território desses Estados, daí que, para lá dos novos aspectos geo-científicos importa formular uma nova realidade jurídica que caracteriza este território como “plataforma continental legal” ou “plataforma continental jurídica”. Para Marques Antunes³⁷, o conteúdo do direito de soberania permanece inalterado além das duzentas milhas apenas existindo um condicionamento do seu exercício.

Isso, decorrente da subsidiariedade da aplicação do Direito Português em relação ao hierarquicamente superior derivado das fontes internacionais, no presente caso, as Convenções que têm vindo a ser analisadas.

³⁶ ABREU, Manuel Pinto de, responsável pela *Estrutura de Missão da Extensão da Plataforma Continental* (EMEPC), Palestra sobre o Projecto de Extensão da Plataforma Continental de Portugal de 200 para 350 milhas, no ISCIA. Aveiro, 1 Maio de 2010.

³⁷ ANTUNES, Nuno Sérgio Marques – *A delimitação de Espaços Marítimos*. Lisboa. 1996. p. 81.

No entanto, não partilhamos desta opinião dado que o n.º 1 do artigo 77.º da CNUDM estabelece que os direitos do Estado costeiro em relação à plataforma são direitos de soberania, não fazendo qualquer distinção para os casos em que se estende ou não para além das duzentas milhas.

Também o n.º3 do artigo 2.º da Convenção de Genebra de 1980 refere que os “direitos do Estado ribeirinho sobre a plataforma continental são independentes da ocupação efectiva ou fictícia e, bem assim, de qualquer proclamação expressa”.

No mesmo sentido, o Tribunal Internacional de Justiça³⁸ (TIJ) no âmbito dos Casos da Plataforma Continental do Mar do Norte, confirmou este entendimento ao decidir que os direitos do Estado costeiro respeitantes à zona da plataforma continental existem *ipso facto e ab initio*, tendo considerado existir aqui um direito inerente e para o exercer não tem de ser seguido nenhum procedimento jurídico especial ou realizados quaisquer actos jurídicos especiais. Mais considerou que o estado costeiro tem “um direito originário natural e exclusivo (resumidamente um direito adquirido), regra também seguida no n.º3 do artigo 77.º da CNUDM, cujos termos são quase coincidentes com os da Convenção de Genebra.

Conclui o TIJ que o estado costeiro detém poderes de soberania sobre os espaços em questão ainda que não os ocupe ou explore efectivamente.

A função da “*Commission on the Limits of the Continental Shelf*” (CLCS), eleita pelos Estados Partes da CNUDM, é analisar as propostas de extensão da Plataforma Continental apresentadas pelos Estados que fazem parte da Convenção, elaborar as correspondentes Recomendações, dando delas conhecimento ao Estado em questão e ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Colocam-se aqui questões interessantes como a determinação de qual será o regime aplicável aos Estados não partes da CNUDM, o que reforça a nossa convicção, como sugere Marisa Ferrão³⁹, que tal determinará a indagação das regras costumeiras nesta matéria.

5. Zona Marítima Particularmente Sensível

A Zona Marítima Particularmente Sensível (ZMPS) foi criada no seio da Organização Marítima Internacional (OMI)⁴⁰ e estabelecida em 15 de Outubro de 2004. A figura da ZMPS

³⁸ Casos da Plataforma Continental do Mar do Norte, *International Court of Justice (ICJ) Reports* 1969. p. 22.

³⁹ FERRÃO Marisa Caetano – **A delimitação da Plataforma Continental além das 200 milhas**. 2009. Lisboa: AAFDL. p. 13.

⁴⁰ A **Organização Marítima Internacional (OMI)** foi criada na sequência da Conferência de Geneve 1948, para assegurar o estabelecimento de uma nova organização tendo em vista a salvaguarda da segurança da

teve em vista clarificar os conceitos previstos na *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 73/78* (Convenção MARPOL)⁴¹, sobre áreas especiais de protecção, pelo que esta convenção é considerada uma das mais importantes em matéria de ambiente marítimo com vista a minimizar a poluição no mar, através da eliminação das descargas de óleo e outras substâncias.

Através das Resoluções A.720 (17) e A.885 (21) daquela Organização e, posteriormente, com a publicação das orientações técnicas – Resolução A.927 (22), de 29 de Novembro de 2001 – foram estabelecidas as linhas de orientação que definem os critérios em que se devem basear as propostas a apresentar à OMI sobre esta matéria.

Este acervo de legislação visa prevenir os acidentes ocorridos com navios que têm provocado muitos acidentes com substâncias perigosas, como o ocorrido com o *Prestige*, em 2001, ao largo da costa da Galiza.

A necessidade de preservar o existente nestas áreas levou à designação deste tipo de zonas como sendo zonas particularmente sensíveis. Por um lado, visa-se garantir aos Estados ribeirinhos os recursos de elevada importância económica, ecológica e científica, por outro lado, dada a vulnerabilidade a substâncias nocivas derivadas da navegação marítima proteger esse meio ambiente de acidentes ocorridos com navios.

Assim, têm sido identificadas *áreas mais sensíveis* a fim de lhes ser atribuído um estatuto especial de protecção, o que decorreu, com mais vigor, da Convenção MARPOL, e seria reforçado pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Pela Parte XII, desta Convenção, quando os Estados costeiros tenham motivos razoáveis para acreditar que uma área particular e claramente definida das suas respectivas zonas económicas exclusivas requer a adopção de medidas obrigatórias especiais para prevenir a poluição proveniente de embarcações, a mesma prevê que esses Estados possam apresentar uma

navegação internacional. Essa conferência terminou com a adopção da Inter-governmental Maritime Consultative Organization, ou IMCO, nome que em 1982 mudou para IMO (International Maritime Organization), em português: OMI. Portugal aderiu em 1976.

⁴¹ **Marpol (International Convention for the Prevention of Pollution From Ships)**, criada em 1973 e modificada pelo Protocolo de 1978. ("Marpol" é a abreviatura de *marine pollution*). As emendas de 1984, introduzidas ao anexo ao Protocolo da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, concluída em Londres, em 7 de Setembro de 1984, foram aprovadas para adesão pelo Decreto n.º 48/90, de 7 de Novembro.

Vide tb. COM (2011) 286 final - Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução do Regulamento (CE) n.º 2038/2006, relativo ao financiamento plurianual das actividades da Agência Europeia da Segurança Marítima no domínio do combate à poluição causada por navios, no período 2007-2009.

proposta fundamentada do ponto de vista científico e técnico, a uma organização internacional competente, no sentido de, então, ser definida uma ZMPS.

A este título, já anteriormente, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente PNUMA – 1980)⁴², no seu Relatório Anual sobre o Estado do Ambiente no Planeta, havia indicado existirem 146 zonas costeiras mortas, por carência de oxigénio, e que desde 1990 essas zonas já terão duplicado, o que se fica a dever à poluição de origem telúrica e aos acidentes marítimos. Também a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) havia já aprovado, por Resolução de 1963, a *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)*⁴³, que obriga que o comércio internacional de espécimes das espécies previstas nas listas dos seus anexos sejam sujeitas a controlos. Estes exigem que toda a importação, exportação, reexportação e a introdução num dado território aduaneiro, designadamente a proveniente do mar, de espécies abrangidas pela Convenção tem de ser autorizada através de um sistema de licenciamento.

Ainda no que se refere à ZMPS, e no que respeita a Portugal, a contribuição para a definição da ZMPS da Europa Ocidental, passou por estudos técnicos fundamentados, após recolha de pareceres de diversas entidades, designadamente, a Direcção-Geral da Autoridade Marítima, Instituto de Conservação da Natureza, Instituto Hidrográfico, Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, Instituto de Investigação Agrária e das Pescas e Direcção-Geral do Turismo.

Estas políticas salientaram, especialmente, os aspectos de carácter biológico, ambiental, sociológico, cultural e económico que caracterizam a nossa ZMPS, tendo igualmente dado conta do volume de tráfego costeiro que utiliza os espaços marítimos sob a soberania portuguesa, identificando os que transportam mercadorias perigosas. Estes elementos foram recolhidos pelo sistema de monitorização costeira VTS de Finisterra.

⁴² "A Estratégia Mundial para a Conservação" 1980, Nova York. Realizada sob o patrocínio e supervisão do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e do Fundo Mundial para a Vida Selvagem (WWF). Tal documento explora, basicamente, as interfaces entre conservação de espécies e ecossistemas e entre manutenção da vida no planeta e a preservação da diversidade biológica, introduzindo pela primeira vez o conceito de "desenvolvimento sustentável".

⁴³ **Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora em vias de extinção** (CITES) conhecida como Convenção de Washington é um acordo internacional entre governos, elaborado como resultado de uma resolução aprovada em 1963 durante uma reunião dos membros da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN). A convenção entrou em vigor em 1 de Julho de 1975, tendo sido aprovada por oitenta países em Washington, cujo objectivo é garantir que o comércio de espécimes de animais e plantas selvagens não ameace a sua sobrevivência atribuindo diferentes graus de protecção para mais de 33.000 espécies de animais e plantas.

Para além do Sistema Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo (VTS)⁴⁴, foi aprovada uma medida de protecção associada, consistindo na *notificação de entrada e saída* por parte dos navios, obrigatória para todos os petroleiros com mais de 600 tons que transportem crude, fuelóleo e betumes e asfaltos ou emulsões, com determinadas características técnicas, e que entrou em vigor em 1 de Julho de 2005.

O Protocolo, que se pode dizer baseado no *princípio da precaução*, que formaliza a cooperação entre os 6 Estados Membros subscritores da ZMPS da Europa Ocidental, consiste em análise estatística e outras medidas administrativas associadas, para além da definição de mais áreas protegidas, bem como a notificação obrigatória para navios que transportem determinadas cargas. Foi assinado em 30 de Junho de 2005, em Lisboa, sendo os Estados em causa: Portugal, Espanha, Bélgica, França, Reino Unido e Irlanda, que se comprometeram a definir a zona sensível e a solicitar posterior autorização à Organização Internacional Marítima (IMO), que é uma das entidades com poder legislativo sobre o domínio marítimo.

⁴⁴ O **Sistema Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo (VTS)**, foi aprovado na Organização Marítima Internacional (OMI), e entrou em vigor em 2005. O VTS tem como objectivos: afastar a navegação da costa portuguesa das 5 milhas para as 14/15 milhas, harmonizar o sistema com o negociado e acordado com o reino de Espanha e criar corredores de passagem para navios transportando cargas poluentes.

O sistema instalado no continente tem disponíveis dois níveis de serviço: o serviço Costeiro (toda a costa continental) e o Portuário (Aveiro, Viana do Castelo, Figueira da Foz, Faro e Portimão).

O VTS, assim, foi projectado para melhorar a segurança e eficiência da navegação, salvaguarda da vida humana no mar e a protecção do ambiente marinho.

Capítulo II – Utilização, manutenção e defesa do domínio público marítimo

Um outro campo do mar, regulado igualmente pelo Direito, já não o internacional público mas o nacional, e mais relacionado com o território físico nacional, é o relativo ao designado domínio público hídrico e, no âmbito deste, o domínio público marítimo.

Face à apetência pelas construções na orla marítima, o que desencadeou uma onda de construção selvagem com consequências desastrosas a nível social, jurídico e ambiental, e com usurpação dos terrenos do Estado, tornou-se necessário disciplinar juridicamente esta situação. Isto para além da tomada de outras medidas de fiscalização e policiamento que prevenissem e estancassem os abusos de utilização da faixa marítima.

Para o efeito foi criada a Comissão do Domínio Público Marítimo (CDPM), a qual nas competências materiais actuais, como órgão consultivo do Ministro da Defesa Nacional através do Chefe de Estado-Maior da Armada, compreende todas as matérias que digam respeito à utilização, manutenção e defesa do domínio público marítimo.

1. Constituição e funcionamento da CDPM

A correcta utilização da orla marítima e a defesa dos interesses do Estado na usurpação de terrenos do Estado, na ocupação ilegal de terrenos da margem marítima e na construção clandestina são parte das questões que se prendem com os terrenos da orla marítima.

Anteriormente, alguns diplomas versavam já estas matérias, entre os quais se destaca o Decreto-Lei nº. 5787/4I, de 10 de Maio de 1919 – mais conhecido por Lei das Águas – a Reforma Aduaneira de 1941⁴⁵ e a Portaria de 30 de Janeiro de 1922, assinada pelos Ministros das Finanças, da Guerra, da Marinha, do Comércio e Comunicações e da Indústria, através da qual foi nomeada uma comissão presidida pelo vice-almirante Bernardo da Costa de Sousa Macedo que tinha por vogais um professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e seis elementos representantes dos referidos ministérios. Esta comissão tinha como objectivo – “fixar os preceitos e regras da administração e utilização dos terrenos do domínio

⁴⁵ Decreto-lei nº 31665, de 22 de Novembro de 1941, artigo 159º. Essa Reforma foi revogada pela referenciada no texto - Reforma Aduaneira de 1965, na sua essência, actualmente ainda em vigor. Aquele decreto mas igualmente o Decreto nº 4560, de 8 de Julho de 1918, Reforma Aduaneira de 1918 no seu artigo 246º, dispunha sobre essa matéria das construções e explorações dentro da área de jurisdição das Alfândegas, somente ficando descondicionadas nessa área (mas que não isentas de prévia comunicação) a construção de estaleiros navais ou as administrações dos portos.

Para o carácter evolutivo da actividade aduaneira em Portugal, ver MARTINS, José Albuquerque, *op. cit.*, v.g., p. 24.

público, sobretudo no que respeita ao domínio marítimo” – a fim de restituir ao domínio público o que havia sido usurpado.

No entanto, a comissão só se tornou oficializada em diploma orgânico pelo Decreto com força de lei n.º 20788, de 20 de Janeiro de 1932, cujo artigo 1.º estabelece: “ A Comissão nomeada pela Portaria de 30 de Janeiro de 1922 é designada por Comissão do Domínio Público Marítimo”.

2. O Domínio Público Marítimo

O domínio público marítimo, como já se referiu, é uma das classes em que se considera poder ser dividido o domínio público, dele fazendo parte *as águas do mar e as demais águas sujeitas à influência das marés, bem como os respectivos leitos e margens compreendidos nos limites do território nacional*.

Quanto ao domínio público em geral é constituído pelas coisas naturais ou artificiais que a lei sujeita a um regime especial de protecção em ordem a garantir que elas desempenhem o fim de utilidade pública a que se destinam.

Vários diplomas dispuseram sobre a composição e funcionamento da comissão vindo a Portaria n.º 752/87, de 2 de Setembro, a aprovar o *Regulamento Interno da Comissão* que fixou o número de vogais em 24. Um destes vogais é o representante do Ministério das Finanças e da Administração Pública, através da DGAIEC, dadas as competências que esta detém, como vimos, nesta matéria.

Actualmente a comissão compreende 1 Presidente e 24 vogais, (entre os quais dois professores de direito) representantes das entidades públicas que detenham responsabilidades ou competências no âmbito da utilização, conservação e defesa do domínio público marítimo, a nomear por despacho do membro do Governo⁴⁶ respectivo.

Cremos que importa conhecer com rigor a noção de domínio público marítimo,⁴⁷ socorrendo-nos neste campo dos nossos maiores administrativistas Marcello Caetano e na sua esteira Freitas do Amaral⁴⁸ e, no que a esta matéria respeita José Pedro Monteiro Fernandes, um dos mais ilustres vogais da Comissão do Domínio Público Marítimo.

⁴⁶ Como já se aludiu, o signatário do presente trabalho é um dos vogais da Comissão.

⁴⁷ CAETANO, Marcello “o domínio público marítimo é fundamentalmente constituído pelas águas do mar com seus leitos e margens”. **Manual de Direito Administrativo**, 2010. Vol II, p. 898 e segs.

⁴⁸ AMARAL, Diogo Freitas do; FERNANDES, José Pedro Monteiro - **Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Híbrido**.1978. p. 39. Trata-se essencialmente de comentário e análise do Decreto-lei n.º 468/71, de 5 de Novembro.

Importa no que respeita ao conceito de domínio público marítimo analisar o citado Decreto-Lei n.º 5787/41, que no n.º 1 do art.º 1.º considera “*as águas salgadas das costas, enseadas, baías, portos artificiais, docas, fozes, rias, esteiros e seus respectivos leitos, cais e praias, até onde alcançar o colo da máxima preia-mar das águas vivas*”.

Ajuda igualmente à compreensão do conceito uma análise à forma sistemática do Decreto-Lei n.º 468/71 de 5 de Novembro, mais conhecido por Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico, cujos preceitos forma mantidos na legislação de 2005 relativamente aos recursos hídricos. Considera este diploma legal uma distinção jurídica e física entre as *águas marítimas* que são as que estão sujeitas à influência das marés e as restantes águas que não sofrem tal influência. Assim, as áreas de terreno que genericamente pertencem ao domínio público hídrico são os que abrangem o conjunto das águas marítimas e não marítimas nestas últimas se compreendendo as fluviais, lacustres, etc.

Estabelece o art.º 5.º deste diploma: “Consideram-se do domínio público do Estado o leito e a margem das águas do mar e de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis, sempre que tais leitos e margens lhes pertençam...”. Isto é, sem que haja uma referência expressa ao domínio público marítimo resulta do conceito do diploma uma referência implícita.

Mas se é pacífico que as áreas do domínio público marítimo são aquelas onde chegasse a água do mar, o mesmo é dizer, aonde chegasse a influência das marés, já se torna mais difícil a fixação no terreno, designadamente dentro dos rios confinantes com o mar ou afectados pela maré, do local exacto onde alcançasse a onda-maré na máxima preia-mar.

A fim de contornar este obstáculo e dar eficácia e *ratio* à lei, a CDPM passou a utilizar os limites físicos de jurisdição estabelecidos para as capitanias dos portos, limites esses fixados pela Marinha.

Certo é que a CDPM emite pareceres obrigatórios na sua área de competência, designadamente os que versem sobre o âmbito das delimitações do domínio público marítimo⁴⁹ e tem iniciativa própria relativamente a estudos que se enquadrem igualmente na sua área de competência, podendo estes ser publicados no Boletim da Comissão.

A desafecção de bens do domínio público marítimo em geral (Decreto-Lei n.º 48784, de 21 de Dezembro de 1968), ou a desafecção de bens do domínio público marítimo afectos às Administrações Portuárias (Decreto-Lei n.º 450/83, de 26 de Dezembro), bem como, os

⁴⁹ Vide por todos parecer **CDPM** n.º 5113/1987 do Prof. Doutor Afonso Queiró. Boletim n.º 101/87 da CDPM, Lisboa.

processos respeitantes ao estabelecimento de culturas marinhas a instalar em terrenos do domínio público marítimo cujo uso privado deva ser outorgado em regime de contrato de concessão (Decreto-Lei n.º 261/89, de 17 de Agosto e Portaria n.º 980-B/89, de 14 de Novembro) são alguns casos em que a lei impunha expressamente a intervenção da CDPM.

Não obstante a produção de prova pelos particulares funcionará a favor do Estado uma presunção *juris tantum*, de que é titular do direito de propriedade pública sobre os leitos e margens das referidas águas, o que só é elidível pelos particulares por prova em contrário. Caso a propriedade não se encontre na posse legítima de particulares, e portanto em domínio particular, em data anterior a 31 de Dezembro de 1864 ou 22 de Março de 1868, data da classificação dos bens dominiais, o que terá de ser provado documentalmente, deve considerar-se que o terreno é propriedade do Estado.

Freitas do Amaral⁵⁰ refere que não obstante a Comissão se destinar a “dar parecer sobre os assuntos relativos à utilização, manutenção e defesa do domínio público marítimo”, este domínio abrange “o espaço marítimo interior (águas do mar adjacentes à costa que não ultrapassem a linha de base limite do mar territorial e demais águas das correntes, lagos e lagoas sujeitas à influência das marés, com os respectivos leitos e margens) e as águas territoriais com os respectivos leitos, (espaço compreendido entre as linhas de base e uma linha, equidistante desta, situada a 12 milhas no sentido do mar alto) ”.

A ser assim, isso é algo que também está contemplado na actual Reforma Aduaneira⁵¹. Ora, neste capítulo, essa Reforma encontra-se plenamente actualizada.

Por uma questão de atribuição de competências aos novos organismos ou por uma certa tradição da Comissão, só compete à Comissão pronunciar-se “sobre assuntos relacionados com o espaço marítimo interior, com exclusão, por conseguinte, do mar territorial.” E este entendimento subsistiu ainda depois da publicação do referido Decreto-Lei n.º 468/71. Não obstante o artigo 1.º deste diploma ter esclarecido implicitamente que as suas disposições eram aplicáveis também ao leito das águas territoriais desde que não contrariassem as leis especiais e as convenções internacionais eventualmente aplicáveis ao mesmo espaço.

⁵⁰ AMARAL, Diogo Freitas do; FERNANDES, Monteiro, *op. cit.* p.76.

⁵¹ Reforma Aduaneira, art.º 48.º A jurisdição das alfândegas exercer-se-á, com carácter habitual ou permanente, sob a sua acção directa ou por intermédio do seus delegados:

1.º Nos portos, enseadas, rios e ancoradouros;

2.º Na zona marítima de respeito, considerada de 12 milhas;

3. A prova do direito de propriedade particular sobre áreas genericamente classificadas como dominiais

Sobre esta matéria, segundo o autor anteriormente referido, Monteiro Fernandes, o artigo 5º do Decreto-Lei nº. 468/71, considera que pertencem ao domínio público os leitos e margens das águas do mar e de quaisquer águas navegáveis ou flutuáveis, sempre que tais leitos ou margens pertençam ao Estado. Isto significa que nem toda a área dos leitos e das margens é dominial. Nessa área pode, pois, existir propriedade privada sobre determinada parcela de terreno, a qual, precisamente porque não pertence ao Estado, não é dominial.

Só que, nestes casos, a prova do direito do particular obedece a princípios excepcionais, que a dificultam consideravelmente.

Assim, o proprietário de um terreno situado fora dessas áreas prova normalmente o seu direito mediante a apresentação de um certificado de registo predial actualizado. Este documento não basta para provar o direito de propriedade sobre os leitos ou as margens porque, neste caso, a lei exige, como regra geral, que o pretendo proprietário prove documentalmente que o terreno, que diz pertencer-lhe, já se encontrava no domínio particular em data anterior a 31 de Dezembro de 1864 ou a 22 de Março de 1868.

O Decreto-Lei nº. 468/71, aqui como noutros pontos, adoptou a doutrina tradicional da CDPM, segundo a qual a dominialidade dos terrenos dos leitos e das margens daquelas águas foi declarada, a partir daquelas datas oitocentistas, (quer pelo Decreto de 31 de Dezembro de 1864, artigo 2º, quer pelo artigo 380º, §4º, do Código Civil de 1867, entrado em vigor a 22 de Março de 1868) doutrina que, todavia, nunca foi unanimemente aceite no seio da CDPM⁵².

Decorre, assim, da lei que o Estado tem a seu favor uma presunção *juris tantum* (i.e. só elidível por prova em contrário) de que é titular do direito de propriedade pública sobre os leitos e margens das referidas águas. Enquanto o proprietário de um terreno situado no leito ou na margem das águas marítimas não provar documentalmente que o dito terreno já pertencia legitimamente a particulares antes daquelas remotas datas, o terreno é, à face da lei, propriedade do Estado.

Há aqui, em nossa opinião, uma espécie de subversão dos princípios gerais sobre a prova dos direitos. Segundo esses princípios, o ónus da prova pertence sempre a quem alega o direito e,

⁵² **Boletim da Comissão do Domínio Público Marítimo** - Sobre a situação jurídica da faixa adjacente ao leito das águas marítimas, nº 55, ano 1956 e Margem das Águas Públicas, in **Dicionário Jurídico da Administração Pública**. Vol. V, p. 405 e segs.

por outro lado, a certidão do registo predial actualizada prova a titularidade do direito de propriedade de quem tem a seu favor a última inscrição do direito sobre o prédio em causa.

Ora, quando o Estado alega ser o proprietário de um terreno do leito ou da margem das águas marítimas, eventualmente ocupado por um particular que é preciso desalojar, o Estado nada tem de provar e de nada serve ao particular apresentar uma certidão de registo predial com a última inscrição a seu favor, ainda que o terreno se encontre na posse do particular há 50 anos.

Deste modo, o pretenso proprietário tem de provar documentalmente que o terreno em causa já se encontrava na titularidade de particulares em data anterior às atrás referidas, “Já que a lei exige uma prova reportada àquelas datas e, por outro lado, não é possível, como se sabe, adquirir por *usucapião* aquilo que pertence ao domínio público.”

Quanto à intervenção da CDPM nos processos de *delimitação* atente-se à doutrina deste órgão consultivo que nos é transmitida pelo ilustre professor e se mantém actualizada. “A intervenção da CDPM nos processos de delimitação reveste-se de alguma complexidade e exige grande rigor. Uma primeira dificuldade surge (ou pode surgir) com um documento fundamental do processo, como seja a planta que indica a linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais (LMPAVE) no local em causa, porque o que é necessário conhecer primordialmente é a LMPAVE contemporânea dos diplomas que classificaram como dominiais os leitos e as margens, o que umas vezes não é fácil e outras nem possível é. A CDMP tem procurado contornar esta dificuldade recorrendo, em certos casos, a linhas presumivelmente correspondentes a essas datas.”

E a análise dos restantes documentos do processo, torna-se frequentemente complexa pelo grande decurso de tempo que tais documentos têm de abarcar, sofrendo os prédios a que dizem respeito, diversas alterações de limites e de áreas resultantes dessa mesma extensão temporal. Outro problema perturbador é o da frequente sobreposição de bens do domínio público, como a que resulta sempre que uma estrada é construída de modo a atravessar uma margem dominial ou um terreno particular situado na margem.

Deve, no entanto, observar-se que nestes processos, a Administração está a praticar actos que devem ser classificados como actos de justiça administrativa, ao dirimirem administrativamente questões de propriedade que, em definitivo, são da competência dos tribunais comuns. Por esta razão, o mesmo diploma que legitima esta prática administrativa (Decreto-Lei n.º 468/71), esclarece, no artigo 11.º, n.º 1, que “a delimitação a que se proceder por via administrativa não preclui a competência dos tribunais comuns para decidir da propriedade ou posse dos leitos e margens ou suas parcelas”.

No que respeita à acção das Alfândegas neste domínio, e como já o assinalámos, as Alfândegas mantêm as suas competências, face à legislação publicada em 2005, em termos de utilização do domínio público marítimo, onde se inserem os pedidos de autorização para construção e a utilização dos leitos⁵³ e margens na sua área de jurisdição, nos termos do art.º 162.º da Reforma Aduaneira. (vide por todos Proc. Turbinas no Rio Coia. CDPM).

Acresce que, deverá a administração aduaneira ainda providenciar que as construções a efectuar permitam o acesso à fiscalização.

No entanto, não cabe às Alfândegas a iniciativa ou instrução do processo, que está a cargo dos Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, que fixam os termos e âmbito da delegação, por portaria, a que este domínio fica afecto a outra entidade de direito público, como é o caso das Administrações Portuárias com jurisdição no local.

No que diz respeito, ao *parecer* a emitir pelas Alfândegas é obrigatório, porque previsto na lei, embora seja proferido *a título precário*, sempre que se verifiquem as condições previstas nos artigos 162.º e/ou 163.º da Reforma Aduaneira.

Para que o interessado tenha *legitimidade* para formular o pedido torna-se necessário estar munido de um *título de utilização*. O direito de utilização privativa dos recursos hídricos do domínio público só pode ser atribuído por *licença* ou por *concessão*, qualquer que seja a natureza e a forma jurídica do seu titular, não podendo ser adquirido por usucapião ou qualquer outro título, conforme resulta da leitura conjugada do disposto nos artigos 59.º a 61.º da Lei n.º 58/2005⁵⁴, com o estatuído pelo artigo 9.º da Lei n.º 54/2005⁵⁵.

⁵³ Vide por todos Proc. Turbinas no Rio Coia, Proc.º CDPM ano 2004, relator Serra de Andrade.

⁵⁴ **Lei n.º 58/2005**, de 29 de Dezembro, aprova a **Lei da Água**, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, e estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas.

No que respeita ao Âmbito, o art.º 2.º dispõe o seguinte:

“1 - A presente lei tem por âmbito de aplicação a totalidade dos recursos hídricos referidos no n.º 1 do artigo anterior qualquer que seja o seu regime jurídico, abrangendo, além das águas, os respectivos leitos e margens, bem como as zonas adjacentes, zonas de infiltração máxima e zonas protegidas.

2 - O disposto na presente lei não prejudica a aplicação dos regimes especiais relativos, nomeadamente, às águas para consumo humano, aos recursos hidrominerais geotérmicos e águas de nascente, às águas destinadas a fins terapêuticos e às águas que alimentem piscinas e outros recintos com diversões aquáticas”.

⁵⁵ **Lei n.º 54/2005**, de 15 de Novembro – Estabelece a **Titularidade dos recursos hídricos** (DR 219, SI-A de 2005.11.15). O seu artigo 1.º distingue: Âmbito 1 - Os recursos hídricos a que se aplica esta lei compreendem as águas, abrangendo ainda os respectivos leitos e margens, zonas adjacentes, zonas de infiltração máxima e zonas protegidas. 2 - Em função da titularidade, os recursos hídricos compreendem os recursos dominiais, ou pertencentes ao domínio público, e os recursos patrimoniais, pertencentes a entidades públicas ou particulares. Esta legislação deve ser conjugada com os Planos de ordenamento da orla costeira, prevista na lei n.º 58/2005, art.º 21:

Se não for produzida esta demonstração de titularidade, por parte do requerente, o parecer da DGAIEC não deve sequer ser emitido.

No entanto, a última palavra da Administração caberá à Tutela e Autoridade Marítima Nacional, que terá de se pronunciar favoravelmente para que os títulos de utilização sejam emitidos.

Finalmente, se os processos apreciados na CDPM estiverem em condições de prosseguir, serão submetidos à consideração do Ministro da Defesa Nacional, com vista ao seu subsequente encaminhamento para o Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, por força do que em matéria de homologação se dispõe no n.º 4 do art.º 17.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro.

“1 - Os Planos de ordenamento da orla costeira têm por objecto as águas marítimas costeiras e interiores e os respectivos leitos e margens, assim como as faixas de protecção marítima e terrestre, definidas em legislação específica ou no âmbito de cada plano.

2 - Os planos de ordenamento da orla costeira estabelecem opções estratégicas para a protecção e integridade biofísica da área envolvida, com a valorização dos recursos naturais e a conservação dos seus valores ambientais e paisagísticos...”

PARTE II

O Direito Marítimo dos Transportes

As viagens agora são tão belas como eram dantes

E um navio será sempre belo, porque é um navio

(...)

Fernando Pessoa (Álvaro de Campos)

(Ode Marítima)

Capítulo I – O Direito Convencional

Um dos aspectos que mais vincadamente definem a comunidade internacional contemporânea leva a que as Convenções não excluam outras entidades além dos Estados e, ao mesmo tempo, criem situações de favor em benefício dos Estados em vias de desenvolvimento, procurando concretizar uma nova ordem económica internacional (a denominada NOEI), passo decisivo, segundo Marques Guedes⁵⁶, no sentido de uma comunidade mais justa e mais solidária.

Conforme refere Menezes Cordeiro⁵⁷, a globalização dos transportes e as necessidades daí decorrentes, cada vez menos limitadas às fronteiras de cada Estado nacional, levaram a uma multiplicação de convenções internacionais, não podendo os diversos contratos de transporte deixar de se confrontar com essas fontes.

Assim, os Estados celebram entre si acordos, que se designam, sem diferenciação nítida, por convenções internacionais ou tratados internacionais.

Ora, a unificação internacional do Direito material aplicável, segundo Lima Pinheiro⁵⁸, fez grandes progressos no domínio do Direito Marítimo. Quando a situação caia dentro do âmbito de aplicação de uma Convenção internacional de unificação do Direito material, o seu regime é definido pelas normas convencionais não sendo necessário, em princípio, recorrer ao Direito de Conflitos geral para determinar a lei aplicável. Cabe pois perguntar se ainda resta algum lugar para “conflitos de leis” em matéria de transporte marítimo de mercadorias e para um Direito Internacional Privado concentrado na missão de os solucionar.

Deste modo, o Direito Marítimo dos Transportes assenta em dois pilares:

- O primeiro, o Direito Institucional dos Transportes, que é constituído pelas principais convenções (Convenção de Berna, de Bruxelas, de Varsóvia, de Genebra, de Chicago e o Protocolo de Montreal);
- O segundo, engloba as Directivas Comunitárias.

⁵⁶ GUEDES, Armando M. Marques – **Direito do Mar**. p. 75.

⁵⁷ CORDEIRO, António Menezes - Introdução ao Direito dos Transportes. Revista da Ordem dos Advogados. Ano 2008, Ano 68 .Vol I – Jan. <http://www.oa.pt/publicacoes/revista/default.aspx>

⁵⁸ PINHEIRO, Luís de Lima – **Temas de Direito Marítimo** – direito aplicável ao contrato de transporte marítimo de mercadorias. 2008. p. 1.

É completado pelo Direito Material⁵⁹ dos Transportes o qual gira à volta do contrato de transporte e dos negócios mercantis e está subordinado aos artigos 366.º e seguintes do Código Comercial de Veiga Beirão⁶⁰, à reforma legislativa iniciada em 1986, bem como, às Cláusulas Contratuais Gerais.

A aplicação do direito na área dos transportes, assim, dado todo esse vasto campo de ordenação, nem sempre ausente de dificuldades interpretativas, não é uma tarefa fácil face à complexidade de fontes que se vêm fundir com as regras nacionais.

Quanto à questão de saber se as convenções e os tratados internacionais são, por si, fonte do direito português, como também refere Braz Teixeira⁶¹, foi a mesma resolvida já na Constituição da República de 1976, que adoptou expressamente o *princípio da recepção automática* (art.º 8.º, n.º1), valendo, por isso, as respectivas normas na ordem interna como verdadeiro direito internacional e devendo prevalecer sobre as leis internas que, porventura, contenham preceitos que se oponham àquelas.

Assim, nas secções seguintes abordaremos e caracterizaremos as principais convenções ligadas aos meios de transporte, com especial destaque das que tratam o transporte marítimo, convenções essas, que no papel que compete às Alfândegas como serviço público e regulador dos mecanismos e necessidades do comércio, conforme mostrado na Introdução deste trabalho, está em conformidade com a missão institucional atribuída no próprio corpo dessas Convenções. Pelo que, nos números seguintes analisaremos a Convenção de Bruxelas de 1924, as Regras de Haia, o Protocolo de Visby, a Convenção de Varsóvia, a Convenção CMR, as Regras de Hamburgo, a Convenção Relativa à Assistência Mútua e à Cooperação entre as Administrações Aduaneiras, conhecida pela Convenção de Nápoles II e, por último a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

⁵⁹ MENDES, João Castro – **Introdução ao Estudo do Direito**. p. 79, segundo este autor podemos à expressão “fonte de direito” fixar várias acepções ou sentidos principais, sendo o sentido sociológico (habitualmente chamado material) o factor que provocou o aparecimento da norma e condicionou o seu conteúdo concreto.

⁶⁰ **Código Comercial Português 1888** F. A. da Veiga Beirão, Lisboa. O Código Comercial também é conhecido como Código de Veiga Beirão. O Código foi aprovado por carta de lei de 28 de Junho de 1888 e substituiu o Código Comercial de Ferreira Borges de 1833.

O Código redigido por Veiga Beirão respondeu, assim, durante largos anos, à disciplina jurídica privada respeitante ao exercício da actividade mercantil. Leva quase 100 anos de vigência factor que só por si basta para justificar a sua desactualização, face à evolução sofrida pela economia e, em particular, pela actividade marítima e à necessidade de dotar os empresários e as empresas do sector de um enquadramento legal adequado.

Este código, elaborado em plena revolução industrial, assentava numa concepção individualista e liberal. Os arts. 559.º e 560.º do C Com 88 seriam revogados pelo art.º 32 do Dec.-Lei n.º 552/86, que iniciou nova reforma legislativa.

⁶¹ TEIXEIRA, António Braz – **Princípios de Direito Fiscal**. 1990. Vol I, p. 115.

Tb. Castro Mendes, *op. cit.*, p. 95.

1. Convenção de Bruxelas de 1924

A Convenção Internacional para a Unificação de Certas Regras em Matéria de Conhecimentos – Convenção de Bruxelas, de 25 de Agosto de 1924 faz parte da ordem jurídica portuguesa a partir da data a que a ela aderimos, 1932 (Diário de Governo, 1.^a s, de 2 de Junho de 1932 e rectificada no DG 11/7/32). Convenção esta que veio regular aspectos do contrato de transporte titulado por um conhecimento de carga ou documento similar.

O Decreto-Lei n.º 37 748, de 1.2.1950 (DG I s, n.º 22, de 1 Fev.1950), segundo o seu preâmbulo, reconhece a necessidade de introduzir no direito interno os preceitos desta Convenção, (atendendo ao que sobre o assunto foi proposto pela Comissão Permanente de Direito Marítimo Internacional) reforçando que a transposição para o direito nacional dos primeiros oito artigos desta Convenção, operada em 1932, “será aplicável a todos os conhecimentos de carga, emitidos em território português, qualquer que seja a nacionalidade das partes contratantes” (artigo 1.º).

Embora sem necessidade, diremos, pois, estávamos já em 1932, em presença de direito internacional aplicável e como tal direito interno português.

Esta Convenção veio disciplinar certos aspectos do contrato de transporte titulado por um conhecimento de carga ou documento similar.

Pelo que, ficam fora do seu âmbito de aplicação, desde logo, os contratos de transporte em que não seja emitido um documento negociável, bem como aqueles em que o conhecimento é emitido ao abrigo de contrato formalizado numa carta-partida⁶², pelo menos nas relações entre afretador e transportador (art. 1.º b).

Assim, a Convenção estabelece, tão-somente, o mínimo das obrigações do transportador, o máximo das suas exonerações, o limite da indemnização por avarias de carga e os procedimentos a observar no caso de reclamações por avarias de carga.

A Convenção de 1924 aplica-se prioritariamente aos transportes internacionais aplicando-se subsidiariamente o Decreto-Lei n.º 352/86⁶³.

⁶² Carta-partida também designada por carta de fretamento é o instrumento de contrato de locação ou frete de navios ou embarcações. O nome deriva do antigo hábito pelo qual se partia ao meio o papel, onde se escrevera o convencionado, ficando cada parte contratante com uma metade, para evitar dúvidas ou fraudes.

⁶³ Decreto-Lei n.º 352/86, de 21 de Outubro (DR – 1.^a S, n.º 243, de 21.10.86). O Preâmbulo deste diploma ajuda a compreender a sua aplicação e objectivos: “1. Consta do Programa do Governo a reformulação, por fases, do direito comercial marítimo, agora confinado ao livro III do quase centenário Código Comercial. Trata-se de uma opção motivada; com efeito não seriam, por certo, exequíveis as duas outras alternativas: ou a de rever e completar o próprio Código, nele incluindo as normas inovadoras, ou a de preparar um código da navegação

Dada a importância para o intérprete torna-se necessário atentar nos objectivos e metodologia reformista que este diploma introduz, justificando não se caminhar para um novo código ou sua revisão ou nele incluir as normas inovadoras.

No que respeita aos transportes internos, que obedecem a outras regras de aplicação, por força da translação dos mencionados oito artigos para a ordem jurídica interna portuguesa, os mesmos serão aplicáveis se não entrarem em colisão com o disposto no Decreto-Lei n.º 352/86, que por ser de publicação posterior prevalece sobre as disposições do antecedente.

Tem gerado alguma controvérsia internacional a aplicabilidade da Convenção aos transportes marítimos internos. A letra do art.º 10.º abrange os transportes marítimos internos. No mesmo sentido aponta a previsão, no Protocolo de assinatura, de uma reserva em relação à cabotagem nacional. Não obstante, tem prevalecido o entendimento segundo o qual a convenção unifica matéria respeitante ao contrato de transporte internacional, não contendo uma regulamentação uniforme também aplicável aos transportes internos.

Esta Convenção define quem é transportador, contrato de transporte e navio (art.º 1.º).

Desde que estão carregados os navios até ao momento em que estejam descarregados é o âmbito de aplicação da Convenção.

Coloca-se aqui a questão seguinte: Este regime uniforme poderá ser estendido a montante e a jusante? Poderá ter força expansiva por convenção das partes?

Vejamos, o Decreto-Lei n.º 352/86, define no art.º 23.º que “ a mercadoria considera-se carregada.....”, havendo aqui um aproveitamento da legislação nacional relativamente ao disposto na Convenção, mas independentemente da titularidade dos instrumentos de carga e descarga.

marítima. Realmente, e quanto à primeira alternativa, é de reconhecer que, mesmo não sobrevalorizando em excesso o clássico «particularismo» do direito marítimo, sempre será de lhe atribuir uma diferenciadora autonomia face à lei comercial geral e à sua possível unidade contextual e orgânica. A inclusão no Código Comercial, como a que ocorreu em relação ao *Handelsgesetzbuch* alemão de 1897, constitui uma ideia hoje generalizadamente posta de lado. No tocante à segunda alternativa, a monumentalização do labor legislativo implicaria duas figuráveis dificuldades: por um lado, o sistema de direito marítimo é hoje propenso à descodificação, até porque as suas áreas se renovam com diversificados ritmos; por outro lado, porque não existe em Portugal, neste domínio, uma elaboração dogmática bastante densa e modernizada para tornar praticável, em termos efectivos, uma reformulação global. Daí o ter-se decidido pelo faseamento, tal como aconteceu em França, a partir de 1966. Neste esquema, entendeu-se que a reforma deveria iniciar-se pelos contratos de utilização comercial do navio. E o primeiro desses contratos será o do transporte de mercadorias por mar, a que se seguirão o de transporte de passageiros, o de reboque e o de fretamento. Encarar-se-á ainda o contrato de leasing de navios, inadequadamente designado no Decreto-Lei n.º 287/83, de 22 de Junho, por «fretamento em casco nu, com opção de compra» e imprecisamente disciplinado. A razão de ser da metodologia adoptada não será difícil de justificar. Terá sido no transporte de mercadorias que, no último quarto de século, se operou uma mais caracterizada «revolução»; isto na sugestiva terminologia de Paul Chauveau.”

Já no art.º 6.º § 2.º, constata-se que a liberdade do §1.º não vale para situações normais.

Por sua vez, nos termos do art.º 7.º da Convenção de 1924, as partes nos períodos anteriores podem estabelecer um regime fora dos parâmetros da Convenção, ou seja, pode haver lugar a livre contratação pelas partes.

Coloca-se, no entanto, aqui outra questão relativamente ao terminal portuário e sobre quem recaem as responsabilidades pelas operações portuárias?

Ora, Portugal não ratificou a nova versão introduzida na redacção do n.º 2 do art.º 4.º Bis da Convenção de 1924, só ratificou o texto original, pelo que se lhe não aplica a alteração ao artigo.

Assim, teremos de nos socorrer do direito nacional art.ºs 6.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 352/86.

Quando a Convenção de Bruxelas foi publicada a revolução da contentorização estava longe de acontecer.

Pelo contrário estava o transporte aéreo em grande pujança com a consequente aprovação da Convenção para a Unificação de Certas Regras relativas ao Transporte Aéreo Internacional, de 12 de Outubro de 1929. A Convenção de Varsóvia aplica-se a qualquer transporte internacional de pessoas, bagagens ou mercadorias efectuado por aeronave mediante remuneração e também aos transportes gratuitos efectuados por aeronave por uma empresa de transportes aéreos (artigo 1.º).

Convenção que ficou conhecida por Convenção de Varsóvia⁶⁴, e que sofreu bastantes alterações, após a sua aprovação naquela cidade da Polónia.

A disciplina contida na Convenção de Bruxelas de 1924 foi objecto de dois Protocolos assinados em 1968 e em 1979, que a modificaram. No entanto, as alterações introduzidas por estes tratados mantêm a estrutura e respeitam os princípios da Convenção de 1924.

⁶⁴ **Convenção de Varsóvia** Pelo Decreto n. 20.704, de 24 de Novembro de 1931, é promulgado no ordenamento nacional a Convenção de Varsóvia, o diploma normativo internacional que unifica as regras relativas ao transporte aéreo internacional, inclusive nos casos de responsabilidade civil por acidente decorrente do transporte internacional de pessoas. Hoje, a Convenção de Varsóvia é praticamente uma manta de retalhos, tamanhas são as alterações que sofreu desde sua primeira edição na Polónia em 1929. Foram promulgados os Protocolos Adicionais nsº 1, 2 e 4, assinados em Montreal, em 25 de Setembro de 1975, houve emendas pelo Protocolo celebrado em Haia, em 28 de setembro de 1955, com algumas reservas. Há um Protocolo Adicional n. 03 que depende de um número determinado de ratificações por parte de outros Países.

2. Regras de Haia 1924

As regras relativas a esta convenção respeitam às questões do *porto a porto* e saber o que acontecia a montante e jusante do transporte marítimo de mercadorias, em que momento começa o transporte e qual o regime aplicável.

Trata-se do estabelecimento de um compromisso entre os interesses de carregadores e transportadores, em termos dos antecedentes estipulados nas Regras de Haia⁶⁵, (como veremos adiante a propósito do transporte multimodal) e os previstos na Convenção de 1924.

3. Protocolo de Visby de 1968 e o Protocolo DES de 1979

Visando a actualização da Convenção de Bruxelas de 1924, os Estados reuniram-se por mais duas vezes, produzindo dois protocolos da maior importância – Protocolo de Visby e Protocolo DES (ou SDR) de 1979. Com a adopção do Protocolo de Visby, a Convenção de Bruxelas de 1924, referida anteriormente, passou a designar-se por Regras de Haia-Visby, entrando em vigor a partir de 1977.

O Protocolo DES, assim denominado a partir abreviação da expressão Direito Especial de Saque, deve a sua importância pela valorização que atribui à indemnização, independentemente da moeda utilizada. Assim, a DES era considerada como uma unidade de conta, num valor actualizado diariamente, representando, em qualquer Estado-membro do Fundo Monetário Internacional (FMI), um valor equivalente, favorecendo a igualdade entre os Estados, dificilmente alcançada através do padrão-ouro anteriormente utilizado. No entanto, os países que não fazem parte do FMI e são signatários deste Protocolo, estão sujeitos ao padrão-ouro. Os países que aderiram aos Protocolos, tacitamente passaram a adoptar as Regras de Haia, tornando-se signatários.

4. A Convenção das Nações Unidas no domínio do transporte marítimo de mercadorias, de 1978 – Regras de Hamburgo

A Conferência das Nações Unidas sobre o transporte por mar adoptou, em 1978, uma nova Convenção no domínio do transporte marítimo de mercadorias, assinaram a “*United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea, 1978*”, mais conhecida como as Regras de Hamburgo, com base num projecto elaborado no âmbito da CNUDCI.

As Regras de Hamburgo⁶⁶ passam o centro da decisão para o contrato de transporte, que define, mantendo a lógica do *porto a porto* (art.º 1.º n.º6).

⁶⁵ **Regras de Haia** de 1924, lograram um certo êxito, sobretudo devido ao grande número de países signatários (setenta e três Estados contratantes até 1968, incluindo os países de maior importância no transporte marítimo).

Portugal não ratificou as Regras de Hamburgo.

5. Convenção para a regulamentação do Transporte Internacional Multimodal de Mercadorias, Genebra 1980

A fim de obviar a essa insegurança jurídica e conflito de leis, a comunidade internacional despertou para a necessidade de elaborar uma convenção internacional sobre o transporte multimodal de cargas e passou a concentrar esforços nesse sentido. Neste contexto, surgiu a referida Convenção das Nações Unidas de 1980 sobre o Transporte Internacional Multimodal de Mercadorias⁶⁷, também conhecida como Convenção de Genebra, local onde foi assinada.

O transporte multimodal ganhou dimensão com a contentorização sendo os juristas tentados a considerar aquele tipo de transporte como uma prestação única e regular.

Esta Convenção estabelece os parâmetros da sua actuação e a intersecção com o transporte multimodal, considerando que a *responsabilidade do transportador* é o momento da tomada das mercadorias e mantém-se até à sua entrega.

Por sua vez, as limitações a esta responsabilidade não operam se houver culpa grave, tal como estava previsto na Convenção de 1924.

Ora, o transporte multimodal deriva da utilização dos *documentos tipo* para este modo de transporte (Multidoc 95).

Quanto ao *transporte sucessivo*, nos termos da Convenção relativa ao Contrato de Transporte Internacional de Mercadorias por Estrada (CMR)⁶⁸, no seu art.º 34.º, é executado por transportadores rodoviários sucessivos.

⁶⁶ **Regras de Hamburgo** 1978, em vigor em 1992 e ainda hoje com aplicação limitada. Ocasionalmente um aumento no processo de fragmentação e dispersão legal. Tal facto tornou a uniformidade na regulamentação do transporte de mercadorias por via marítima algo ainda mais distante.

Entretanto, apesar de toda a diversidade de regimes legais demonstrada pelas diferentes combinações entre as diversas Convenções Internacionais e as legislações nacionais vigentes, pode-se afirmar que as nações de maior importância no comércio marítimo, ou seja, as maiores frotas mercantes, aderiram às Regras de Haia Visby de 1968 e ao Protocolo DES de 1979, ficando reservada às Regras de Hamburgo uma aplicação mais restrita.

⁶⁷ **Convenção das Nações Unidas sobre o Transporte Internacional Multimodal de Mercadorias**, de 24 de Maio de 1980. Segundo a definição um Transporte Multimodal Internacional só existe se na base de um contrato TM, esse transporte de mercadorias é efectuado, no mínimo, por dois meios de transporte diferentes e se esse transporte atravessar as fronteiras nacionais. Com base no tráfego combinado iniciaram-se em 1956, pelo Instituto Internacional para a Harmonização do Direito Privado, os trabalhos preparatórios para a "Convenção relativa ao contrato de transporte para o tráfego combinado". Finalmente chegou-se à convenção em título adoptada pela Conferência das Nações Unidas para elaboração duma Convenção sobre o Transporte Multimodal Internacional. Entre vários pontos que foram posteriormente debatidos havia para definir o documento de Transporte Multimodal, obedecendo ao estabelecido no art.º 5º da Convenção, nas suas versões "negociável" e "não negociável". Posteriormente surgiram novas regras relativas aos documentos de Transporte Multimodal da Câmara de Comércio Internacional (CCI) que entraram em vigor em 1 de Janeiro de 1992.

⁶⁸ **Convenção relativa ao Contrato de Transporte Internacional de Mercadorias por Estrada (CMR)**, 2002, (do francês *Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route*). A CMR,

No caso de haver *transporte subsequente* já estamos em presença de outra figura, conforme prevê o art.º 367.º do Código Comercial⁶⁹.

Também pode estar em causa a figura do *transporte segmentado* aqui tratando-se da justaposição de vários transportes uni modais.

Por último, o *transporte sobreposto* (CMR, art.º2.º) tem especificidades próprias.

No transporte *door to door* ou porta a porta (não esqueçamos que na área marítima a maior parte dos termos são ingleses pela origem deste direito muito ligada a Inglaterra), o transporte multimodal em sentido estrito assume particular importância. Este transporte surge como um subtipo do contrato de transporte, mas tem de ser tratado de forma integrada a fim de aplicar um regime a todo o acto.

Para estes casos uma hipótese seria identificar o regime principal que absorveria os outros regimes.

Porém, estes segmentos têm autonomia entre si e não podem sempre ser considerados acessórios do regime principal. Para efeitos de responsabilização, e à semelhança do previsto no C. Comercial Alemão, tem vindo a aplicar-se a fase em que ocorreu o dano.

Na falta de previsão de regime aplica-se o regime geral do contrato de transporte previsto no C. Comercial de 1888 (art. os 368.º a 381.º).

Também a Lei n.º 35/86 dos Tribunais Marítimos⁷⁰, alude ao transporte multimodal, referência igualmente feita relativamente à actividade dos transitários.

também designada por documento CMR, regulamenta o transporte de bens de todos os tipos por veículos pesados de mercadorias. É aplicável quando o local de carga dos bens e o local de descarga dos bens se encontram em países diferentes. Um dos países tem de ser signatário da CMR. A convenção é aplicável independentemente do domicílio ou nacionalidade das partes, sendo válida em todos os Em da União Europeia e em alguns outros países. Caso uma determinada situação não esteja suficientemente regulamentada pela CMR, aplica-se o direito nacional nas partes omissas. A responsabilidade em caso de danos durante o transporte também é regulamentada pelo documento CMR. A CMR aplica-se exclusivamente à carga de veículos rodoviários, contentores ou caixas móveis que não são considerados veículos.

⁶⁹ Art.º 367.º, **Código Comercial 1888**: “O transportador pode efectuar o transporte directamente por si, seus empregados e instrumentos, ou por empresa, companhia ou pessoas diversas.

§ Único. No caso previsto na parte final deste artigo, o transportador que primitivamente contratou com o expedidor conserva para com este a sua originária qualidade, e assume para com a empresa, companhia ou pessoa com quem depois ajustou o transporte, a de expedidor.”

⁷⁰ Lei 35/86, de 4 de Setembro de 1986, dos **Tribunais Marítimos**, cujo artigo 1.º dispõe:

“Instituição e área de jurisdição dos tribunais marítimos

1 – São instituídos tribunais judiciais de 1.ª instância e de competência especializada denominados “tribunais marítimos”.

2 – Haverá tribunais marítimos em Lisboa, Leixões, Faro, Funchal e Ponta Delgada, cujas áreas de jurisdição correspondem às áreas dos departamentos marítimos aí sediados.” No entanto, só tem funcionado o de Lisboa.

Podemos assim inferir que o direito dos transportes internacional trata os princípios da delimitação da responsabilidade que não constam de diplomas internos pelo que nos podemos socorrer dele.

O regime jurídico da responsabilidade civil do transportador marítimo, previsto na Convenção de Bruxelas, está organizado segundo um sistema que, como Oliveira Coelho⁷¹, podemos considerar genericamente de responsabilidade objectiva. O acórdão do S.T.J., de 18 de Dezembro de 1964, considerou que se trata de responsabilidade civil contratual.

Sobre esta matéria o artigo 508.º, n.º 1 do Código Comercial e também igual preceito da Convenção de Bruxelas de 1926, integrada no direito interno pelo Decreto-Lei n.º 37 748, de 1 de Fevereiro de 1950, permitem-nos extrair a conclusão que as obrigações relativas à conservação das mercadorias em boas condições fazem parte do conteúdo jurídico do contrato de transporte marítimo, e como tal são as consignadas em tal contrato.

Registamos que está em curso um projecto de convenção multiusos em que será dada a maior importância ao transporte *door to door* ou *maritime plus*, onde esta questão será recolocada.

5.1. O Transporte Multimodal e as diversas Regras

O transporte contentorizado e *inteligente* tem mostrado progressos assinaláveis.

As diferentes legislações aplicáveis relativamente aos transportes, desde as Convenções às Regras fazem convergir num consenso sobre a necessidade de uniformizar a regulamentação do transporte marítimo, objectivando uma maior transparência e segurança na sua contratação.

Nesse propósito, duas questões se colocam: em primeiro lugar, saber se as regras que regulam o transporte multimodal serão a soma das regras que regulam os vários tipos de transporte ou, em sua vez se podemos falar de um transporte único, e em segundo lugar, se estamos em presença de uma disciplina jurídica deste tipo de transporte na Europa.

5.1.1. Regras de Haia

As regras que regulam o transporte multimodal, obrigam-nos, em primeiro lugar, a considerar as convenções internacionais vigentes em cada tipo de transporte (modal) e também as leis nacionais aplicáveis nos países relacionados com o percurso da mercadoria desde o embarque até à sua entrega ao destinatário final.

⁷¹ COELHO, Carlos de Oliveira – **Jurisprudência e Direito Marítimo**.1987. p. 32.

No caso do modal marítimo, as convenções internacionais estão representadas pelas Regras de Haia de 1924⁷², pelas suas posteriores alterações (Regras de Haia Visby de 1968⁷³ e Protocolo dos Direitos Especiais de Saque – DES de 1979) e pelas Regras de Hamburgo de 1978.

Ora, sabemos que o transporte marítimo de linha regular é contratado através de um documento chamado Conhecimento de Embarque (em inglês *Bill of Lading* ou simplesmente B/L) que tem as funções básicas de servir como um recibo de entrega da carga a ser embarcada; evidenciar um contrato de transporte entre a companhia marítima e o usuário e representar um título de propriedade da mercadoria (transferível e negociável), prova da propriedade da mercadoria perante as Alfândegas.

Igualmente reconhecemos que, no seu verso, o B/L contém uma série de cláusulas que especificam e limitam a responsabilidade do transportador marítimo durante o transporte. Entretanto, pelo facto do Conhecimento de Embarque se considerar um contrato de adesão, no qual o usuário simplesmente adere às condições estabelecidas pela companhia marítima, muitos embarcadores não se detêm numa análise mais apurada das cláusulas estabelecidas no verso do documento e um número ainda maior simplesmente desconhece a legislação aplicável ao contrato de transporte marítimo formalizado através do B/L, o que pode ser algo extremamente penalizador.

5.1.1.1. A cláusula “Paramount”

Devemos ter em conta que todos os Conhecimentos de Embarque apresentam no verso uma cláusula denominada “Paramount” ou principal, que é a cláusula que incorpora a legislação aplicável ao contrato.

As demais cláusulas servem apenas para detalhar as regras incorporadas, não podendo nunca contrapor-se à principal.

⁷² **Regras de Haia** de 1924. Os transportadores marítimos estavam sujeitos a embargos e reclamações que podiam variar devido às diferentes legislações aplicáveis em cada país, pelo que se formou um consenso sobre a necessidade de uniformizar a regulamentação do transporte marítimo, objectivando uma maior transparência e segurança na sua contratação.

Nesse sentido, o primeiro avanço significativo referente à tentativa de uniformizar a legislação aplicável no transporte marítimo corresponde às Regras de Haia, que teve algum êxito, devido ao grande número de países signatários (setenta e três Estados contratantes até 1968, incluindo os países de maior importância no transporte marítimo).

⁷³ **Regras de Haia Visby** de 1968. Pelo facto de nem todos os países signatários terem aderido às posteriores alterações nas referidas Regras (representadas pelo Protocolo de 1968 que configurou as Regras de Haia Visby e pelo Protocolo DES de 1979 o qual incorporou os Direitos Especiais de Saque do FMI no cálculo dos limites das indemnizações a serem efectuadas pelo transportador marítimo), isso iniciou um rompimento da uniformidade até então alcançada.

Nos contratos de transporte, conhecidos como referimos por conhecimentos de embarque, a definição da regra a ser obedecida pelas partes, ou seja, na hipótese de litígio deve seguir-se o que consta na cláusula denominada Cláusula “Paramount”. Esta cláusula tem por objectivo determinar qual a legislação aplicável ao contrato de transporte, sendo geralmente a primeira cláusula dos conhecimentos de embarque.

Os conhecimentos de embarque são minuciosamente elaborados pelos armadores, sem haver discussão das cláusulas entre as partes, sendo por muitos vistos como um contrato de adesão. Desta forma, cabe ao armador definir qual será a legislação aplicável, prática que por si só demonstra desequilíbrio contratual, em desfavor do embarcador.

Como refere Karl Larenz⁷⁴, relativamente à interpretação das leis, na prática a interpretação da lei e a sua aplicação a dada situação de facto não são dois processos mentais completamente separados um do outro, antes se condicionam e interpenetram mutuamente. Se a formação da situação de facto juridicamente relevante é, em parte determinada pela pré-compreensão jurídica do julgador, pelo seu entendimento provisório das normas, a interpretação da norma, por sua vez, a extensão e precisão do seu conteúdo significativo, efectua-se em vista da sua aplicabilidade (ou não aplicabilidade) a um caso determinado ou um caso “de certa espécie”. Nesta medida, a “aplicação”, a aplicabilidade a um caso real ou pensado, é um aspecto imanente da própria interpretação jurídica.

Compreender, como diz Gadamer⁷⁵ sempre foi aqui aplicar.

Isto não exclui, contudo, que o processo de interpretação da norma, a formação da situação de facto juridicamente relevante e a “aplicação”, que reúne as duas coisas, se possam distinguir logicamente.

As combinações entre os diferentes países que ratificaram uma ou outra convenção e aqueles que aplicam as leis nacionais já representam uma significativa dispersão e complexidade legal, pelo que, conforme aponta Lima Pinheiro⁷⁶, importa considerar a ratificação das correspondentes convenções, no caso a de Bruxelas/Protocolo de 1968, de que Portugal é parte, podendo afirmar-se que os países que têm as maiores frotas mercantes, foram aqueles que, por razões óbvias, ratificaram as Regras de Haia Visby. Daí que estas Regras estejam fundamentadas em 17 *causas de isenção de responsabilidade do transportador marítimo*, entre elas: falta náutica; incêndio; perigos do mar; actos de guerra; culpa do embarcador;

⁷⁴ LARENZ Karl – **Metodologia da Ciência do Direito**. 1969. p. 354-355.

⁷⁵ GADAMER, Hans-Georg – **Wahrheit und Methode**. 1965. p. 292.

⁷⁶ PINHEIRO, Luís de Lima, *op. cit.* p. 5.

greves; desvios de rota para salvamento; vício próprio da mercadoria; embalagem inadequada e outras que não decorram de culpa do transportador ou seus agentes. Acresce que as Regras não incluem o transporte de animais vivos e de cargas no convés.

5.1.1.2. As cláusulas das Seguradoras

Quanto à contratação de seguro por conta de outrem, como refere Alves de Brito⁷⁷ mostra-se muito intensa no âmbito dos contratos de compra e venda internacional, sendo usual que as partes regulem expressamente, como igualmente se dirá no tópico dos *Incoterms*, e por vezes exaustivamente, todos os aspectos relativos à transferência de propriedade da carga/mercadoria, do preço, da resolução de litígios, do transporte e do correspondente seguro.

O interesse do embarcador em transformar os armadores em verdadeiros seguradores da carga, aumentando sua responsabilidade, significaria aumento do custo do frete, sem, no entanto, representar redução significativa no prémio habitualmente pago às seguradoras.

5.1.2. Regras de Hamburgo

Como as regras de Haia Visby representavam claramente os interesses dos transportadores marítimos, em 1978 foram elaboradas as Regras de Hamburgo⁷⁸, que em sentido oposto, tiveram como característica principal o estabelecimento do *princípio de presunção da culpa do transportador marítimo*. Por esse facto, estas Regras foram ratificadas apenas por países de menor importância no transporte marítimo: Áustria, Barbados, Chile, Egipto, Líbano, México, Seicheles, Singapura, Eslovénia, Marrocos e grande parte dos países africanos, tendo entrado em vigor só em 1992, quando foi atingido o número mínimo de ratificações estabelecido pela Convenção.

No caso de um transporte multimodal, que é aquele que envolve mais de um modal de transporte e é realizado por um único operador, que será o *responsável* perante o usuário pelo

⁷⁷ BRITO, José Miguel de Faria Alves de – **Seguro Marítimo de Mercadorias**. 2006, p. 67. O critério do domicílio ou sede das partes não é o único a determinar a internacionalidade do contrato, contudo surge como um dos mais frequentes. Vide tb. o artigo 1.º da Convenção de Viena de 1980 sobre a compra e venda internacional de mercadorias.

⁷⁸ **Regras de Hamburgo** 1978. O sistema baseado nas Regras de Haia e suas posteriores modificações privilegiava claramente os interesses dos transportadores, pelo que foram elaboradas em 1978 as Regras de Hamburgo que, embora tenham entrado em vigor somente em 1992 e ainda hoje tenham uma aplicação limitada, ocasionaram um aumento ainda maior no processo de fragmentação e dispersão legal. Tal facto tornou a uniformidade na regulamentação do transporte de mercadorias por via marítima algo ainda mais distante. Entretanto, ainda que seja uma realidade toda essa diversidade de regimes legais demonstrada pelas diferentes combinações entre as diversas Convenções Internacionais e as legislações nacionais vigentes, pode-se afirmar que as nações de maior importância no comércio marítimo, ou seja, aquelas com as maiores frotas mercantes, aderiram às Regras de Haia Visby de 1968 e ao Protocolo DES de 1979, ficando reservada às Regras de Hamburgo uma aplicação bem mais restrita.

trajecto total acordado, devemos também considerar a legislação aplicável nos outros modais e não apenas no marítimo. Assim temos a considerar, designadamente, as convenções sobre transportes terrestres vigentes na Europa, a Convenção CMR sobre transporte rodoviário internacional de cargas⁷⁹ e Regras CIM (contrato de transporte ferroviário internacional de mercadorias) que disciplinam o transporte ferroviário internacional de cargas⁸⁰, para além da Convenção de Varsóvia na via aérea. É evidente que as diversas convenções aplicáveis em cada modal causam uma enorme dispersão legal, já que as mesmas variam quanto à responsabilidade do transportador, limites de indemnização, prazos para efectuar reclamações e interposição de acções etc. Todos esses factores, e a variedade de legislações nacionais aplicadas por diversos países geraram, em nosso entender, conflito e insegurança jurídica às partes contratantes (transportador e usuário ou fretador).

A Convenção de Hamburgo, como refere Lima Pinheiro⁸¹, não regula apenas certos aspectos relativos ao conhecimento de carga e à responsabilidade do transportador por avarias de carga. Prossegue-se agora um escopo mais vasto: a unificação do regime do transporte marítimo internacional de mercadorias.

5.1.3. Regras UNCTAD/ CCI de 1992

A Convenção para a regulamentação do Transporte Internacional Multimodal de Mercadorias, Genebra 1980, atrás referida, quanto à responsabilidade do transportador marítimo, estabelece critérios semelhantes aos das Regras de Hamburgo, e por tal razão, não foi bem aceite, não tendo sido até o presente momento ratificada por um número suficiente de países que permitisse sua entrada em vigor, inclusive Portugal.

E, devido à falta de uma convenção internacional vigente sobre a matéria, foram elaboradas pelas Nações Unidas, em colaboração com a CCI – Câmara de Comércio Internacional, as Regras UNCTAD/ CCI sobre Documentos de Transporte Multimodal. Regras essas que, de

⁷⁹ **Convenção CMR sobre transporte rodoviário internacional de cargas.** Aplica-se em Portugal a Convenção C.M.R. de Genebra, 19 de Maio de 1956, e o “Protocolo de Genebra, de 1978”. Portugal aderiu a estes documentos pelo Decreto-Lei nº 46.235, de 18/03/65 e pelo Decreto-Lei nº 28/88, de 6 de Setembro de 1988, respectivamente.

O regime adoptado pelo Decreto-Lei n.º 239/2003, de 4 de Outubro, dispõe sobre o contrato de transporte rodoviário nacional de mercadorias.

⁸⁰ **Regras CIM sobre transporte ferroviário internacional.** Directiva 96/49/CE do Conselho, de 23 de Julho de 1996, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes ao transporte ferroviário de mercadorias perigosas. Todos os Estados-membros são partes na Convenção relativa aos transportes internacionais por caminho-de-ferro (COTIF), cujo apêndice B estabelece regras uniformes relativas ao contrato de transporte ferroviário internacional de mercadorias (CIM), e cujo anexo I constitui o regulamento relativo ao transporte ferroviário internacional de mercadorias perigosas (RID), e cujo âmbito geográfico excede os limites da Comunidade;

⁸¹ PINHEIRO, Luís de Lima – **Temas de Direito Marítimo** – direito aplicável ao contrato de transporte marítimo de mercadorias. 2008. p. 3.

certa forma, atenuam o rigor imposto pela Convenção de Genebra, recorrendo a alguns critérios estabelecidos pelas próprias Regras de Haia Visby no que se refere ao transporte marítimo.

Entretanto, devemos salientar que as Regras UNCTAD/CCI são de carácter privado e de aplicação facultativa às partes.

5.1.4. O Transporte Multimodal e o MERCOSUL

Pelo que referimos, podemos chegar à conclusão que, até à data, não existe uma convenção internacional vigente sobre transporte multimodal. E é por essa razão que, a fim de disciplinar as relações jurídicas decorrentes da realização desse tipo de transporte, alguns países e/ou grupos de países (blocos económicos) têm elaborado legislações próprias.

Entre elas, refere-se o Acordo Parcial para a Facilitação do Transporte Multimodal, firmado pelos países do MERCOSUL que se aplica com a legislação destes países. Analisando as legislações destes países, percebemos que as mesmas combinam disposições existentes nas Regras de Haia Visby com algumas das Regras de Hamburgo sendo a contribuição dessas leis nacionais bastante limitada.

De qualquer modo, sobre o valor do Acordo Parcial e da Lei do OTM (Operador de Transporte Multimodal) consignando as regras que regulam o transporte multimodal, devemos destacar a legislação brasileira, que considera ser melhor um possível conflito de leis do que a simples falta da sua regulamentação. É importante ressaltar, ainda, que a referida legislação – a Lei de Introdução ao Código Civil⁸² (LICC) – no seu artigo 9º estabelece que os contratos firmados no Brasil estarão sempre sujeitos à lei brasileira. Esta legislação não aceita a autonomia da vontade das partes para escolher a lei aplicável num contrato e, sendo assim,

⁸² **Lei de Introdução ao Código Civil** brasileiro, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 4657, de 4 de Setembro de 1942. “Art. 9º - Para qualificar e reger as obrigações, aplicar-se-á a lei do país em que constituírem.

§ 1º - Destinando-se a obrigação a ser executada no Brasil e dependendo de forma essencial, será esta observada, admitidas as peculiaridades da lei estrangeira quanto aos requisitos extrínsecos do ato.

§ 2º - A obrigação resultante do contrato reputa-se constituída no lugar em que residir o proponente.”

Em 2004, os OTMs foram habilitados através da resolução ANTT (Agência Nacional dos Transportes Terrestres) n.º 794/04. Segundo o Art. 1º, “o exercício da actividade de Operador de Transporte Multimodal – OTM, de que tratam a Lei n.º 9.611, de 19 de Fevereiro de 1998, e o Decreto n.º 1.563, de 19 de Julho de 1995, depende de habilitação prévia e registo na Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT”.

A regulamentação do OTM, sendo bastante recente, trás alguns problemas na sua operacionalização e algumas contradições como é o caso de criar um mecanismo para otimizar a circulação de mercadorias e ao mesmo tempo este mecanismo tornar-se um entrave, por questões ligadas principalmente à tributação, algo que o Brasil ainda não resolveu e que parece-nos que não resolverá a curto prazo.

Em 1994, foi dada maior expansão ao transporte multimodal no Brasil através de um acordo com a Argentina, Uruguai e o Paraguai, no contexto de formação do Mercosul. Estes países assinaram em 30 de Dezembro de 1994 em Montevideo, o Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte Multimodal de Mercadorias, que tomaria a forma de decreto no Brasil em 1995.

qualquer cláusula num contrato de transporte que remeta para uma lei estrangeira (v.g. lei do país do transportador) ou para uma convenção internacional da qual o Brasil não seja parte deverá ser considerada nula. A questão fica mais complexa quando se trata da emissão de um Documento de Transporte de Mercadorias (DTM) fora do país. Nesse caso, poderiam ser aplicadas as Convenções Internacionais vigentes em cada modal, dependendo dos países que as ratificaram ou, ainda, as disposições de carácter nacional existentes. Quanto ao Acordo Parcial, embora o mesmo tenha uma aplicação limitada, é inegável sua importância, já que estabelece um *regime legal único* para regulamentar os transportes multimodais realizados no âmbito do MERCOSUL, segundo as bases acordadas em 1994 em Montevideu.

Podemos concluir que o transporte multimodal de cargas surgiu da necessidade de dar mais agilidade e eficiência à movimentação de cargas nas cadeias de valor, além de dar mais “tranquilidade” à empresa contratante do serviço.

Na Europa embora o transporte multimodal exista de facto há algumas décadas, as convenções, protocolos e regras que o regulamentam continuam sendo uni modais, ou seja, variam em função do meio de transporte de que se trate, o que evidencia a importância do Acordo para os países do MERCOSUL.

Actualmente alguns países têm legislações referentes a esta modalidade logística, elaboradas quase todas a partir da referida proposta de Convenção das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) de 1980. Como principal objectivo esta convenção visa reduzir os custos de transporte e movimentar maior quantidade de carga, problema constante no transporte marítimo e no comércio internacional, com grande influência na economia dos países. Segundo dados da UNCTAD, dentro do mercado de transporte marítimo, os contentores representam aproximadamente a quarta parte do total de carga transportada no mar.

Neste contexto o transporte de carga em contentor representa uma solução bastante eficiente para o comércio de carga geral, o que foi determinante para o desenvolvimento de navios porta-contentores.

Por outro lado, associado ao transporte multimodal surgem frequentemente dificuldades de prova com respeito à determinação do momento em que ocorre dano ou perda das mercadorias.

Não há ainda na legislação aduaneira qualquer referência ao transporte multimodal ou à legislação que o rege, dado que as Nações Unidas ultimaram, em 24 de Maio de 1980, uma

Convenção sobre o Transporte Multimodal Internacional de Mercadorias, a TMI: todavia, esta ainda não entrou em vigor.

6. Convenção de Roma de 1980

Segundo Cruz Almeida⁸³, na lei aplicável na falta de escolha, a Convenção de Roma 1980 sobre a Lei Aplicável às Obrigações Contratuais, apresenta diferenças assinaláveis em relação ao Código Civil de 1966 quanto ao modo de determinar a lei aplicável na falta de escolha das partes. Enquanto este é conforme à ideia de “interesse sério” previsto no seu art.º 41.º do Código Civil, a Convenção quando as partes não tenham celebrado um *pactum de lege utenda* estabelece no art.º 4.º n.º1 que o “contrato será regulado pela lei do país com o qual apresente uma conexão mais estreita”. E a conexão mais estreita não é mais do que a sede da relação jurídica. Mesmo o *nomen jûris* – conexão mais estreita – é hoje conhecido no Direito Internacional Privado (DIP) português, mercê da reforma introduzida neste sector, em 1977, que acolheu esta cláusula aberta.

7. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982

Nesta Convenção não encontramos definição de *transporte* nem de *mercadoria*, dispõe sobre *coisas*. Atente-se na aplicação da lei do Estado costeiro nela prevista⁸⁴.

Quanto aos art. Os 22.º e 23.º prevêm o transporte de produtos perigosos ou nocivos ou substâncias radioactivas, casos em que os navios devem utilizar determinadas rotas marítimas e sistemas de separação de tráfego, designados ou prescritos para a regulação da passagem de navios.

Quanto às *taxas* que podem ser impostas a navios estrangeiros⁸⁵, a imposição só se torna possível, como remuneração de determinados serviços prestados a esse navio, devendo essas taxas ser impostas sem discriminação.

⁸³ ALMEIDA, Geraldo da Cruz – **Convenção de Roma de 1980-Sobre a Lei Aplicável às Obrigações Contratuais**. Lisboa 1999. p. 38-39.

⁸⁴ Segundo a citada **CNUDM**, 1982, nos termos do art.º 8.º o Estado Costeiro aplica no respeitante às águas interiores a totalidade da sua legislação.

O art.º 19.º n.º1 estabelece o significado de passagem inofensiva com aquela “... que não seja prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Estado Costeiro. A passagem deve efectuar-se de conformidade com a presente Convenção e demais normas de direito internacional.”

O n.º2 deste artigo considera que a passagem de um navio estrangeiro será considerada “prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Estado costeiro, se esse navio realizar, no mar territorial, alguma das seguintes actividades

(...)

g) O embarque ou desembarque de qualquer produto, moeda ou pessoa com violação das leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários do Estado costeiro (sublinhado nosso).

A citada Lei n.º 58/2005, na al. h) do art.º 4.º considera «Águas territoriais» as águas marítimas situadas entre a linha de base e uma linha distando 12 milhas náuticas da linha de base;

⁸⁵ **Convenção**, art.º 26.º n.º1 - Não podem ser impostas taxas a navios estrangeiros só com fundamento na sua passagem pelo mar territorial. (A referência a Convenção, em qualquer nota, respeita à CNUDM).

A aplicação da legislação penal do Estado costeiro pode ocorrer nos casos previstos no art.º 27.º, e em especial no caso de infracção criminal cometida a bordo de navio estrangeiro que passe pelo mar territorial com o fim de deter qualquer pessoa ou de realizar investigação, se tais medidas se revelarem necessárias para a “repressão do tráfico ilícito de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas” (art.º 27.º d).

Por sua vez, o art.º 53.º refere-se ao direito de passagem pelas rotas marítimas arquipelágicas podendo o Estado arquipélago designar rotas marítimas e aéreas a elas subjacentes adequadas à passagem contínua e rápida de navios e aeronaves estrangeiros.

Estas disposições aplicam-se *mutatis mutandis* às aeronaves militares, ou seja, o legislador dispõe exhaustivamente sobre a via marítima e determina a aplicação a outras vias, com as necessárias adaptações, técnica que seria também seguida pelo legislador aduaneiro na Regulamento das Alfândegas⁸⁶.

Releva também, o disposto no art.º 111.º, no que respeita ao direito de perseguição⁸⁷, sempre que esteja em causa a preterição das leis e regulamentos, compreendendo-se aqui as leis e regulamentos aduaneiros estando esta figura prevista na Convenção Relativa à Assistência Mútua e à Cooperação entre as Administrações Aduaneiras, assinada em Bruxelas em 18 de Dezembro de 1997, conhecida pela Convenção de Nápoles II.⁸⁸

Por último, o art.º 125.º estabelece o direito de acesso ao mar e a partir do mar e liberdade de trânsito, que, tal como apontámos na Introdução, são os pressupostos básicos do direito internacional, o *Princípio da liberdade dos Mares e da Bandeira*, que passarão para a Convenção de Basileia de 89⁸⁹.

⁸⁶ **Regulamento das Alfândegas**, aprovado pelo Decreto n.º 31730, de 15 de Dezembro de 1941, Art.º 131.º “Em tudo o que não estiver expressamente previsto neste Regulamento, e salvo o disposto em qualquer diploma especial, a navegação aérea rege-se-á, na parte aplicável, de harmonia com os preceitos respeitantes à navegação marítima.”

⁸⁷ **Convenção**, “art.º 111.º, 1. A perseguição de um navio estrangeiro pode ser empreendida quando as autoridades competentes do estado costeiro tiverem motivos fundados para acreditar que o navio infringiu as suas leis e regulamentos.”

⁸⁸ **Convenção de Nápoles II**. O Estado Português ratificou, através do Decreto do Presidente da República n.º 29/2004, de 25 de Junho (DR n.º 148, Série I-A, de 25/06/08), a Convenção estabelecida com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, Relativa à Assistência Mútua e à Cooperação entre as Administrações Aduaneiras, assinada em Bruxelas em 18 de Dezembro de 1997;

Esta Convenção é aplicável em Portugal, desde 17 de Outubro de 2004, com excepção do artigo 26.º, nas relações de cooperação no domínio aduaneiro, com os que também tenham subscrito a declaração de aplicação provisória, prevista no n.º 4 do artigo 32.º da Convenção;

A entrada em vigor da Convenção, em todo o espaço comunitário, verificou-se a partir de 23 de Junho de 2009.

⁸⁹ **Convenção de Basileia** de 22.3.1989, art.º 125.º 1: “Os Estados sem litoral têm o direito de acesso ao mar e a partir do mar para exercerem os direitos conferidos na presente Convenção, incluindo os relativos à liberdade do alto mar e ao património comum da humanidade. Para tal fim os Estados sem litoral gozam de liberdade de trânsito através do território dos Estados de trânsito por todos os meios de transporte.”

7.1. Definição de um novo quadro jurídico na CNUDM

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, e o Acordo relativo à aplicação da respectiva Parte XI⁹⁰ como referimos, à qual Portugal se vinculou em 1997 através da Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97, de 14 de Outubro, que a aprovou para ratificação, estabelece um novo quadro jurídico para o direito do mar.

Segundo Moreira da Silva⁹¹ muito do costume entretanto firmado está reproduzido no texto da Convenção, pelo que grande parte da Convenção é a codificação do direito costumeiro anterior.

Tendo o nosso país um perfil territorial específico e elevada taxa de maritimidade, esta convenção mostra-se relevante para Portugal, dado que o nosso país coloca especial ênfase na questão da utilização dos mares, nomeadamente do mar territorial, que tem vindo a assentar em conceitos que enformam interesses político-estratégicos dos Estados costeiros e no reconhecimento internacional dos limites marítimos, tendo reflexo directo na liberdade de navegação, direito à pesca e na imposição de medidas de saúde, aduaneiras, sanitárias e outras.

Importa salientar que, além dos aspectos referidos, esta Convenção contém disposições relativas ao transporte marítimo, bem como à prevenção da poluição do meio marinho, (Partes II, III, V, VI e XII), domínios esses em que se verifica uma competência partilhada entre a Comunidade e os Estados-membros.

7.2. A intervenção das Alfândegas

Quanto à área de intervenção das Alfândegas, a Convenção adopta os conceitos de *mar territorial* (art.º 2.º e segs. Da CNUDM)) e *zona contígua* (art.º 33.º) de modo a que sejam adoptadas as medidas de fiscalização necessárias à prevenção e perseguição às infracções às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais e outros, não apenas na zona das 12 milhas, como num espaço acrescido de mais 12 milhas marítimas contíguo ao seu mar territorial⁹².

E esta nova realidade, no que respeita a competências, poderá estar já consubstanciada juridicamente em termos de direito internacional, pelo menos para os defensores da doutrina

⁹⁰ A **Convenção** estabelece um “...novo quadro jurídico para o direito do mar, especialmente no que respeita ao mar territorial, à zona contígua, à zona económica exclusiva, à plataforma continental e à poluição marítima”. Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2000, de 2 de Agosto, foi criada uma Comissão para identificar as alterações legislativas necessárias para a adaptação do ordenamento jurídico interno à referida Convenção.

⁹¹ SILVA, José Luís Moreira da, *op. cit.* p. 11.

⁹² Também previstas tanto no **Regulamento das Alfândegas** na al. b) do art.º 219.º, como no n.º 2.º do art.º 48.º da **Reforma Aduaneira** sob a designação de zona marítima de respeito.

para os quais a declaração de ratificação da CNUDM, por parte do Presidente da República⁹³, permite que Portugal tome, numa zona de 12 milhas contígua ao seu mar territorial, as medidas de fiscalização, que entenda necessárias, nos termos do art.º 33.º da Convenção, que confere existência jurídica à zona contígua.

7.3. A questão jurídica da publicação

Mas o referido decreto, a Resolução da Assembleia da República n.º 67-A/97 e o Aviso 81/98, de 21 de Abril, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, diplomas que receberam e ratificaram para Portugal a CNUDM, conforme defende o Prof. Marques Guedes⁹⁴ podem vir a ser considerados insuficientes em termos jurídicos face à não publicação de acto normativo adequado pela Assembleia da República que crie expressamente a zona contígua. De facto, a Constituição de 1933 manteve intocado o princípio da competência parlamentar para definir os limites dos territórios da nação, na formulação herdada do n.º 12.º do art.º 26 da lei básica da I República, que foi reproduzida sem alterações no fundamental, pelo n.º 9.º do art.º 91.º da de 1933. Pelo que, a definição tinha de revestir a forma de lei, dado que a de resolução era reservada para outras deliberações tomadas no quadro geral das competências delineado pelo art.º 91.º, mas não para a mencionada no n.º 9.

Por outro lado, a Comissão de Direito Marítimo Internacional (CDMI) referiu igualmente a necessidade deste instrumento e da criação da zona contígua que este prevê, relativamente ao quadro legal do património cultural subaquático que poderá ser activado através do n.º 2 do artigo 303.º da mesma Convenção.

Assim, pensamos, no mesmo sentido, que a falta de disposição legislativa da Assembleia da República que proceda à criação da zona contígua coloca dificuldades à fiscalização naquela zona, podendo os actos ali desenvolvidos ser considerados ineficazes.

São também reguladas nesta convenção as questões relativas à responsabilidade internacional de um Estado por danos ambientais causados a outro Estado (art.º 235.º), reafirmando o *princípio da responsabilidade* e remetendo para o direito interno ou direito internacional privado a forma de indemnização das vítimas.

⁹³ **Decreto do Presidente da República** n.º 67 – A/97, de 14 de Outubro.

⁹⁴ GUEDES, M. Marques – **Direito do Mar**. 1998. p. 62.

Depois da adopção do Acordo de 1994, e segundo Cunha da Silva⁹⁵, “todo o instrumento de ratificação ou de confirmação formal da Convenção ou adesão a ela constitui também consentimento em obrigar-se com o acordo.”

Em termos de conexões legais (remissões implícitas) convém atentar na Decisão do Conselho n.º 2002/762/CE⁹⁶ de 19 de Setembro, que autoriza aos Estados-membros a assinar, ratificar ou aderir, no interesse da Comunidade, à Convenção Internacional de 2001 sobre a Responsabilidade Civil por Danos resultantes da Poluição causada por Combustível de Bancas.

8. Evolução do direito internacional público marítimo e seus princípios

Não obstante o que se referiu no Capítulo I da Parte I, o direito internacional público enquadra o mar como um espaço que não pode ser apoderado pelos Estados.

Como refere Loureiro Bastos⁹⁷ os Estados têm poderes funcionalizados nas diversas zonas mas não no alto mar.

Nesta perspectiva o direito internacional é constituído pelas regras que os Estados aceitam ao contrário do direito interno.

Na verdade, em termos de fontes de direito só estão obrigados os Estados que assinem as Convenções pelo que se torna necessário saber se determinado Estado está vinculado a certa convenção, aos seus protocolos e se há reservas.

Vejamos agora a evolução deste direito e seus princípios:

1. No Século XIX, tal como foi apontado na Introdução deste trabalho, é consagrado o princípio da liberdade do mar que seria vertido na CNUDM (1982);
2. Segue-se o princípio da exclusividade do Estado de Bandeira;
3. O direito do mar é condicionado pelas principais potências marítimas, o que se traduz nas regras da OMI onde estão representadas;

⁹⁵ SILVA, José Paulino Cunha da – **A Problemática do Novo Direito Internacional do Mar e os Espaços Marítimos sob Jurisdição de Angola**. 2004. p. 101. Mestrado em Ciências Jurídico-Internacionais pela FDL.

⁹⁶ Decisão do Conselho n.º 2002/762/CE, de 19 de Setembro de 2002, que autoriza os Estados-membros a assinar, ratificar ou aderir, no interesse da Comunidade, à Convenção Internacional de 2001 sobre a **Responsabilidade Civil por Danos resultantes da Poluição causada por Combustível de Bancas** (Convenção Bancas).

⁹⁷ BASTOS, Fernando Loureiro, **10.ª Conferência sobre a União Europeia, Lei Portuguesa e Americana** – Tema “*Renewable Energy in Portugal: An Innovative Legal Framework for the Sea*”, em 7 e 8 de Abril de 2011, Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa.

4. Período das bandeiras de conveniência e as consequências em termos ambientais e da fiscalidade, em desacordo com o art.º 91.º n.º1 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

No que respeita às questões ambientais, as mesmas ainda não alteram a vontade dos Estados dado que o comando das normas ambientais não se sobrepõe à sua soberania. Estas normas têm natureza de normas não vinculativas sendo mais indicativas de comportamentos.

Donde, as organizações ambientais (*v.g. Green Peace*), não serem consideradas sujeitos de direito internacional.

Importa referir que, as convenções que lidam com poluição decorrente de navios são em número muito superior às que tratam a poluição terrestre, embora a última represente 75% do total da poluição do globo.

Capítulo II – Os *Incoterms* e os *Trade terms*

No comércio internacional, particularmente no sector dos transportes, tornou-se habitual a utilização de cláusulas típicas, expressas pelas siglas respectivas em inglês.

Dado o alargamento e intensificação das trocas comerciais a nível mundial e a multiplicação das operações, com o objectivo de facilitar o comércio internacional, através da uniformização das regras internacionais para a interpretação dos termos e expressões comerciais mais frequentemente utilizados nas trocas mercantis, surgem, assim, os “*incoterms*”⁹⁸ tendo a grande vantagem de reduzir os riscos de litígios emergentes de eventuais interpretações contraditórias neste âmbito.

Embora facultativas, as siglas e termos aprovados pela Câmara de Comércio Internacional (CCI) são a base das condições contratuais de compra e venda, pois da sua utilização resulta uma simplificação e clareza cuja aceitação é praticamente universal. Foi esse o objectivo da sua criação tendo havido uma primeira versão em 1936, posteriormente revista e aumentada em 1953, outra em 2000 e, finalmente, a actual versão de 2010, mostrando uma tendência de revisão de dez em dez anos.

Para as Alfândegas, e em relação às obrigações do comprador, releva no contrato de compra e venda, a utilização da cláusula CIF⁹⁹, devendo o vendedor colocar a mercadoria sobre o navio no porto de destino com o frete, despesas de descarregamento e o seguro pagos. Em termos de seguro, este suportará todos os riscos que a mercadoria possa correr (salvo estipulação em contrário, a apólice não cobrirá os riscos especiais de roubo, derramamento, quebra, guerra, etc.) até ao momento em que transponha a borda do navio no porto de embarque.

⁹⁸ *Incoterms (International Rules for Interpretation of Trade Commercial Terms)*, (Termos do Comércio Internacional), a expressão corresponde ao nome pelo qual se designam as regras oficiais da CCI (Câmara de Comércio Internacional / *International Chamber of Commerce*), que ajudam a regular a interpretação de termos e condições, como as da responsabilidade de embarque, conjuntamente com o B/L o risco da perda da mercadoria, entrega e pagamentos de transporte e seguro, na compra e venda internacional de mercadorias. Isso, qualquer que seja a via pela qual as mercadorias sejam transferidas entre um vendedor e um seu comprador.

⁹⁹ Para efeito da balança de pagamentos, *gerida* pelo Banco de Portugal e Instituto Nacional de Estatística, as importações são contadas a valores CIF (inclusão no preço da mercadoria do preço do frete e seguro) enquanto as exportações não apuradas numa base FOB (*Free on Board*). Mesmo que o seja feito aqui, ainda por esta manifestação bem se vê do capital papel que as Alfândegas desempenham dentro do que possa ser, ou deva ser uma política económica nacional.

Em matéria de seguro a *Lloyd's of London* é um mercado de seguro e resseguro britânico diferente da maioria de seus competidores no mercado, que funciona como um local de encontro em que vários apostadores financeiros (ou *members*), quer indivíduos (tradicionalmente denominados como *Names*) quer corporações, que se juntam para contribuir para um fundo comum. É conhecida pela sua capacidade e disposição em fornecer tipos incomuns de coberturas nos processos de aceitação de riscos.

Vide tb. **Guia Prático do Transitário**, Terceiro Capítulo Os *Incoterms*, 1980. p. 259.

Também deve ser indicado o porto de destino a seguir à expressão CIF (v.g. CIF/Antuérpia). Igualmente, muito utilizada a cláusula FOB, de acordo com a qual, o vendedor deve colocar a mercadoria a bordo de um navio no porto de embarque, livre de quaisquer encargos. Neste caso também a seguir à expressão FOB deve ser mencionado o porto de embarque.

Cumpra notar que a CCI não tem qualquer poder normativo desde que este não seja assumido, livremente, pelas partes, com base na autonomia privada. Limita-se a propor os *incoterms*, em geral aceites: mas não obrigatórios.

No domínio internacional, podemos falar, efectivamente, estar em presença de numa prática reiterada. No entanto, a força vinculativa dos *incoterms* decorre sempre da sua inclusão nos contratos, e uma vez feita a inclusão, deverá ser assumido o sentido fixado pela CCI.

Quanto ao alcance material, embora esta matéria surja também no domínio dos transportes, assume um alcance que o transcende, penetrando no campo da compra e venda, dos seguros e de diversas prestações de serviços.

Quanto aos *trade terms* trata-se de cláusulas usualmente presentes em contratos internacionais, particularmente de compra e venda, mas que têm uma especial presença nos contratos de transporte, ainda que internos. Uma primeira versão normalizada foi publicada, em 1923, pela Câmara de Comércio Internacional, sendo a última versão de 1953.

Não apresenta a mesma solidez dos *incoterms*, verificando-se a existência de diversas versões, algumas de proveniência norte americana. Correspondem, tecnicamente, a cláusulas contratuais gerais, que devem ser comunicadas e esclarecidas por quem as proponha à adesão de outrem, nos termos gerais.

Capítulo III – A Política de Transportes da União Europeia

O Direito Comercial Marítimo Convencional é de aplicação generalizada aos Estados signatários, tal como, o Direito Comunitário tutela os Estados-membros da União Europeia.

As exigências da integração europeia levaram ao aparecimento de directrizes com relevância no sector dos transportes. Especialmente em causa, segundo Menezes Cordeiro¹⁰⁰, estão aspectos institucionais de acesso à categoria de operadores.

1. Base jurídica do Transporte Marítimo no Tratado da União Europeia e em outra legislação Comunitária

Face ao declínio dos transportes marítimos e à sua perda de competitividade, que se vinham observando desde os anos oitenta, a Comissão da União Europeia elaborou alguns memorandos intitulados “Para uma política dos transportes – transportes marítimos” (1985), seguida da comunicação “Para uma nova estratégia marítima” (1986) que viria a ser aprovada pela Resolução do Conselho n.º 97/C 109/1, de 24 de Março de 1997¹⁰¹.

Através do Livro Verde da Comissão¹⁰² relativo aos portos e infra-estruturas marítimas (COM (97) 678) procedeu-se ao levantamento e análise dos problemas deste sector, incidindo com particular acuidade sobre as tarifas e a organização do mercado, de forma a transmitir maior competitividade relativamente a países terceiros. Essa competitividade passaria igualmente pela optimização dos portos como pontos de transbordo na cadeia de transporte intermodal e pela sua integração nas redes transeuropeias.

Por sua vez, o Título V do TCE (Tratado que institui a União Europeia)¹⁰³ “*Os transportes*” não se aplica directamente aos transportes marítimos, tal como sucedia com os transportes aéreos, por se considerar já estarem suficientemente tratados em organizações internacionais, pelo que não se considerou necessária a sua inclusão no referido tratado.

¹⁰⁰ CORDEIRO, António Menezes, Revista da Ordem dos Advogados. Ano 2008, Ano 68 - Vol I - Jan.

¹⁰¹ **Resolução do Conselho n.º 97/C 109/1**, de 24 de Março de 1997, cujo objectivo é a aplicação do princípio da livre circulação de serviços, inscrito no Tratado, aos transportes marítimos da União e a garantia do respeito das regras da concorrência. A União deve defender-se da concorrência desleal das frotas de certos países terceiros e das suas tendências proteccionistas. Nomeadamente, a União zela no sentido de manter abertas a todos os operadores as grandes linhas de navegação marítima.

¹⁰² **Livro Verde da Comissão COM (97) 678**, Dezembro de 1997. Livro relativo aos Portos e infra-estruturas marítimas.

Também Livro Verde para uma futura Política Marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e mares – COM (2006) 275, Junho 2006, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, nos termos dos seus objectivos estratégicos para 2005-2009.

¹⁰³ **TCE**, Título V “*Os Transportes*”, JOCE, de 24.12.2002, C 325/33, Versão compilada do Tratado que Institui a Comunidade Europeia (artigos 70.º a 80.º). No Tratado de Lisboa – Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – entrado em vigor em 1 de Dezembro de 2009, passa a Título VI (artigos 90.º a 100.º).

Este Título nas versões consolidadas do Tratado de Lisboa – Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009, culminando um processo de revisão dos Tratados institutivos das Comunidades Europeias e da União Europeia aberto com a Declaração n.º 23 respeitante ao futuro da União anexa ao Tratado de Nice, passaria no Tratado sobre o Funcionamento a Título VI – Os Transportes (artigos 90.º a 100.º).

2. O Princípio da Livre Prestação de Serviços

O acesso ao mercado e a concorrência têm regras definidas pelo artigo 104.º (ex-artigo 84.º do TCE) – decisão das autoridades dos Estados-membros sobre a admissibilidade dos acordos, decisões e práticas concertadas e sobre a exploração abusiva de uma *posição dominante* no mercado comum em conformidade com o direito dos seus próprios países e que são complementadas pelas disposições gerais do Tratado no domínio da concorrência e da livre prestação de serviços artigos 101.º a 103.º e 105.º (ex-artigos 81.º a 83.º e 85.º a 87.º do TCE).

Com estas disposições pretende a União Europeia (UE) defender os Estados-membros da concorrência desleal de países terceiros e abrir a todos os seus agentes económicos, operadores neste sector, as grandes linhas de navegação marítima.

A divisão clássica, também neste ramo do direito será entre direito privado e direito público, sendo que neste último a legislação tem sido mais abundante.

Conforme é referido por Malgorzata Nesterowicz¹⁰⁴, na UE o transporte marítimo de mercadorias está subordinado a dois princípios:

- Princípio da livre prestação de serviços;
- Princípio da livre e restrita competência.

A Política Comum de Transportes, no Tratado de Roma está prevista no Título VI – “Os Transportes” 90.º a 100.º (ex-artigos 70.º a 80.º do TCE).

Vale isto por dizer, que os Estados não quiseram transferir para a UE o poder relativo à livre circulação de serviços, pelo que estamos num campo de *competências mistas*.

¹⁰⁴ NESTEROWICZ, Prof.ª Malgorzata, Agência Europeia de Segurança Marítima. Intervenção na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Centro de Direito Marítimo e dos Transportes, **I Jornadas de Lisboa de Direito Marítimo**, 6 e 7 de Março de 2008, subordinada ao tema: “A União Europeia e o Transporte Marítimo.” As referências nas Jornadas ao Tratado são anteriores à entrada em vigor do TUE de 2009.

No entanto, em 1983, são apresentadas queixas contra o Conselho pela não adoção de medidas na área do transporte marítimo.

Na sequência de tais queixas, ao abrigo do disposto nos artigos 101.º e 102.º - ex-artigos 81.º e 82.º do Tratado de Roma (TR) -, surge um Pacote, com a adoção de Regulamentos por parte do Conselho, com as regras aplicáveis às empresas, face às suas especificidades. Assim,

1. O Regulamento (CEE) n.º 4055/86 do Conselho de 22 de Dezembro, “que aplica o princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos entre Estados-membros e para países terceiros”.

Considera que, por força do art.º 61.º g) do Tratado de Roma, a *livre circulação dos serviços* em matéria de transportes é regulada pelas disposições do Título relativo aos transportes. Estabelece a noção de transporte marítimo intracomunitário como o “transporte por mar de passageiros ou mercadorias entre um porto de um Estado-membro e um porto ou instalação *off-shore* de outro Estado-membro”.

Noutro sentido, o art.º 100.º do Tratado de Lisboa (ex-artigo 80.º TCE) considera que as disposições do Título VI são aplicáveis aos transportes por caminho-de-ferro, por estrada e por via navegável, podendo o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário estabelecer disposições adequadas para os transportes marítimos e aéreos.

2. Por sua vez, o Regulamento 4056/86 do Conselho de 22 de Dezembro, “determina as regras de aplicação aos transportes marítimos dos artigos 81.º e 82.º do Tratado”.

Nele se define o conceito de conferência marítima e um tipo de isenção generosa e pouco comum. A razão deste preceito é a de permitir que as conferências marítimas pudessem assegurar serviços regulares e estáveis. Enquanto existissem outros meios de transporte essas conferências eram admitidas.

Casos do TJCE:

T 24/93 ; T 395/94 ; T 18/97 ; T 191y T 212/98.

Nos casos supra, o *Abuso de posição dominante* determinou a condenação de uma empresa pela Comissão Europeia o que foi confirmado pelo Tribunal de 1.ª Instância. Os acordos não eram suficientes para garantir o estipulado no art.º 81.º e segs. do T. R. Também o Tribunal de Justiça condenou casos de posição dominante.

3. Já o Regulamento 1419/2006 do Conselho de 25 de Setembro, revoga o Regulamento (CEE) n.º 4056/86 e altera o Regulamento (CE) n.º 1/2003, de forma a tornar o seu âmbito de aplicação extensível aos serviços internacionais de cabotagem e de *tramp*¹⁰⁵.

Por este regulamento se determina a aplicação das regras de concorrência a todos os sectores de transportes marítimos, incluindo os serviços de cabotagem e por navios de *tramp*, e exclui de benefícios de isenção por categoria das conferências marítimas. As conferências marítimas previstas (81º- 82º do TR) deixaram de existir. Define conferência marítima como um “acordo através do qual os navios marítimos transportam comércio independente numa determinada rota em termos e condições acordadas, nomeadamente respeitante às taxas cobradas por esse transporte, horário dos serviços, etc.”

4. De considerar também o Regulamento 1/2003 do Conselho de 15 de Dezembro.
5. Quanto ao Regulamento 823/2000 da Comissão de 19 de Abril é relativo à aplicação do n.º3 do art.º 81.º do Tratado CE a certas categorias de acordos, decisões e práticas concertadas entre companhias de transportes marítimos regulares (consórcios).

Estabelece a noção prévia de *consórcio*, como o estabelecimento e exploração em comum de um serviço, a faculdade de proceder a ajustamentos de capacidade. Para efeitos deste Regulamento, o art.º 2.º n.º 1 define consórcio como “um acordo entre, pelo menos, dois transportadores que operem navios e que assegurem serviços regulares de transportes marítimos internacionais, exclusivamente de mercadorias e principalmente em contentores, num ou mais tráfegos, cujo objecto consista na cooperação a nível da exploração em comum de serviços de transportes marítimos, que melhore o serviço que seria oferecido individualmente pelos seus membros na ausência do consórcio, no intuito de racionalizar as operações através de acordos técnicos, operacionais e/ou comerciais, com excepção da fixação de preços.”

¹⁰⁵ *Tramp*: Termo inglês que significa *vagabundear*, ou seja, designa aqueles navios geridos pelos seus armadores ou operadores ao sabor do mercado e dos seus interesses particulares, sem um padrão geográfico específico de exploração. O contrato-tipo mais vulgarizado neste tipo de afretamentos é o Gencon94.

Por norma, neste tipo de contrato verifica-se uma maior economia nos fretes marítimos, por contrapartida da transferência de riscos para o cliente. Ou seja, não é celebrado um contrato de transporte mas sim um contrato de afretamento do navio, em que o armador põe à disposição um determinado navio e o cliente (afretador) assume de sua conta e risco algumas das operações assumidas pelo transportador no serviço de linha regular (carga e descarga, estiva, etc.).

Por força do Regulamento n.º 479/92 a Comissão está habilitada a aplicar o n.º 3 do art.º 81.º do Tratado a certas categorias de acordos, decisões e práticas concertadas entre companhias de transporte marítimos (consórcios) no que diz respeito à exploração em comum de serviços regulares de transportes marítimos, os quais, ao promoverem a cooperação entre as companhias marítimas que neles participam, são susceptíveis de restringir a concorrência no mercado comum e de afectar o comércio entre os Estados-membros, pelo que podem ser abrangidos pela proibição estabelecida no n.º 1 do art.º 81.º do Tratado.

6. Através do Regulamento (CEE) n.º 4055/86¹⁰⁶ que aplica o princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos entre Estados-membros e entre Estados-membros e países terceiros foi integrado um “pacote marítimo”. Nos termos deste regulamento as restrições aplicáveis aos armadores da UE são suprimidas após um período transitório e é interdita a conclusão de futuros acordos de repartição de carga, salvo em casos excepcionais de serviços regulares.

A livre prestação de serviços tem tradução essencialmente no regulamento relativo à proibição de discriminação, o citado – Regulamento 4055/86, do Conselho de 22 de Dezembro, que comporta:

- 1.ª Categoria – Serviço de transporte marítimo intracomunitário;
- 2.ª Categoria – Tráfego com países terceiros.

Casos:

C 18/93; C 266/96; C 379/92¹⁰⁷.

Por sua vez, o art.º 12.º também do TR, refere que a União prosseguirá os objectivos enunciados no art.º 11.º “... definindo os princípios e orientações gerais da política externa...”.

¹⁰⁶ Regulamento (CEE) n.º 4055/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, que aplica o **Princípio da livre prestação de serviços nos transportes marítimos entre Estados-membros e Estados-membros para países terceiros**. Alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 3573/90 do Conselho de 4 de Dezembro de 1990. JO, L 353, de 17.12.1990, p. 16.

¹⁰⁷ C 18/93; C 266/96; C 379/92. Estes casos baseiam-se no art.º 11.º, parte final, do **Tratado de Roma**: “Os Estados-membros abster-se-ão de empreender acções contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais. O Conselho assegura a observância destes princípios.”

Vale isto por dizer, segundo Malgorzata Nesterowicz, que nos termos destes preceitos, se a legislação nacional contrariar o direito comunitário haverá intervenção do Conselho.

Depois de ouvirmos Malgorzata Nesterowicz ficámos com a convicção de que não será excessivo afirmar que o Direito Marítimo está entre nós a ser um direito quase judicial e que a doutrina vai despontando do somatório de decisões dos tribunais, opinião também corroborada por Mário Raposo¹⁰⁸ e Oliveira Coelho¹⁰⁹, embora este considere que quer no plano teórico quer no prático a análise crítica da jurisprudência portuguesa não está ainda efectuada.

Por outro lado, o Regulamento (CEE) n.º 4058/86¹¹⁰ relativo a uma acção coordenada com vista a salvaguardar o livre acesso ao tráfego transoceânico faculta à Comunidade tomar medidas de retaliação relativamente às restrições de livre acesso aos serviços de carga dos armadores da UE ou dos navios que arvoem o pavilhão de um Estado-membro.

Para além das medidas de aplicação do princípio da livre prestação de serviços que enunciámos, a liberalização da cabotagem, que se traduziu no acesso dos transportadores não-residentes aos serviços entre os portos de um mesmo Estado-membro, seria consubstanciada pelo Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho¹¹¹ que consagrou definitivamente o princípio da liberalização da cabotagem marítima, a partir

¹⁰⁸ RAPOSO, Mário – **Direito Marítimo – uma perspectiva**. In Revista da Ordem dos Advogados, ano 43.º II, p. 348 e segs.

¹⁰⁹ COELHO, Carlos de Oliveira – **Jurisprudência e Direito Marítimo**. Ed. Coimbra Editora Lda. 1987. p 9.

¹¹⁰ Regulamento (CEE) n.º 4058/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, relativo a uma **Acção coordenada com vista a salvaguardar o livre acesso ao tráfego transoceânico**. JO n.º 1378, de 31.12.1986, p. 21-23.

¹¹¹ Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de Dezembro de 1992, relativo à aplicação do **Princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-membros (cabotagem marítima)** - JO n.º 1364, de 12.12.1992, p.7 a 10. O Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de Janeiro (in DR, I SA, n.º 3, de 4 de Janeiro de 2006, define no art.º 2.º a) “Cabotagem nacional” o transporte de passageiros e de mercadorias efectuado entre portos nacionais, abrangendo a cabotagem continental e insular.

Cabotagem é a navegação realizada entre portos interiores do país pelo litoral ou por vias fluviais. A cabotagem contrapõe-se à navegação de longo curso, ou seja, aquela realizada entre portos de diferentes nações. A cabotagem é denominada como transporte marítimo realizado entre dois portos da costa de um mesmo país ou entre um porto costeiro e um fluvial. Caso, a navegação ocorra entre dois portos fluviais, então não é considerada cabotagem e sim navegação interior. Existe ainda o termo “cabotagem internacional”, o qual é utilizado frequentemente para designar a navegação costeira envolvendo dois ou mais países. O transporte de cabotagem foi muito utilizado na década de 1930 no transporte de carga a granel, sendo o principal modelo de transporte utilizado quando as malhas ferroviárias e rodoviárias apresentavam condições precárias para o transporte.

de 1 de Janeiro de 1993, para os armadores comunitários que explorem navios registados num Estado-membro.

2.1. Regime de concorrência

Em matéria de concorrência, o Parlamento Europeu (PE) sentiu a necessidade de conceder medidas de apoio aos transportadores marítimos europeus com vista a compensá-los pelas sobrecargas de custos que os armadores comunitários têm de suportar para respeitarem as normas sociais e de segurança em vigor na União Europeia.

Por sua vez, considera o PE não ser possível implementar uma política comum de transportes sem uma regulamentação da concorrência dos portos marítimos. Isso, uma vez que a política dos transportes rodoviários, ferroviários e fluviais tem incidência sobre a concorrência entre os mesmos portos.

Ora, o regime da concorrência encontra-se consubstanciado no Regulamento (CEE) n.º 4056/86¹¹² que fixa as modalidades de aplicação das regras de concorrência aos transportes marítimos internacionais provenientes ou com destino a um ou vários portos da Comunidade, pretendendo-se através dele evitar a distorção da concorrência por práticas restritivas, e no Regulamento (CEE) n.º 4057/86¹¹³ relativo às práticas tarifárias desleais permitindo aos armadores que se considerem lesados ou ameaçados por tais práticas, ou aos próprios Estados, apresentar queixa junto da Comissão.

¹¹² Regulamento (CEE) n.º 4056/86 do conselho, de 22 de Dezembro de 1986, que determina as **Regras de aplicação aos transportes marítimos dos artigos 85.º e 86.º do Tratado**, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1/2003, de forma a tornar o âmbito de aplicação extensível aos serviços internacionais de cabotagem e de tramp. JO n.º 1269, de 28.9.2006, p. 1 a 3.

A aplicação das regras de concorrência ao sector dos transportes marítimos rege-se pelas disposições do Regulamento (CEE) n.º 4056/86 desde 1987. Este regulamento tinha inicialmente duas funções. Em primeiro lugar, continha disposições processuais para a aplicação das regras comunitárias de concorrência ao sector dos transportes marítimos. Em segundo lugar, estabelecia determinadas disposições materiais de concorrência aplicáveis ao sector marítimo, entre as quais uma isenção por categoria para as conferências marítimas que lhes permitia, em determinadas condições, fixar os preços e regular as capacidades, a exclusão de acordos exclusivamente técnicos do âmbito de aplicação do n.º 1 do artigo 81.o do Tratado e um procedimento aplicável em caso de conflito de legislações internacionais. Não era aplicável aos serviços de transporte marítimo entre portos de um mesmo Estado-Membro (cabotagem) nem aos serviços internacionais por navios de tramp.

O Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.o e 82.o do Tratado alterou o Regulamento (CEE) n.º 4056/86 de forma a subordinar os transportes marítimos às regras comuns de execução da legislação de concorrência aplicáveis a todos os sectores a partir de 1 de Maio de 2004, com excepção dos serviços de cabotagem e dos serviços internacionais por navios de tramp. Contudo, as disposições materiais de concorrência específicas relativas ao sector marítimo continuam a ser abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento (CEE) n.o 4056/86.

¹¹³ Regulamento (CEE) n.º 4057/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, relativo às **Práticas tarifárias desleais nos transportes marítimos**. O presente regulamento estabelece o procedimento a seguir com vista a fazer face às práticas tarifárias desleais de certos armadores nacionais de países terceiros que asseguram o serviço de linhas internacionais de transporte de mercadorias e que perturbam gravemente a estrutura do tráfego de uma linha destinada, proveniente ou no interior da Comunidade, provocando assim, ou ameaçando provocar, danos importantes aos armadores da Comunidade que operam nessa linha e aos interesses da Comunidade.

Através de Resolução de 24 de Abril de 1997, o PE acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão “*Para uma nova estratégia marítima*” visando medidas de apoio aos transportadores marítimos europeus perante a actual concorrência internacional.

Assim, a Resolução de 14 de Abril de 1999, do PE vai no sentido de instar a Comissão de modo a zelar por que os novos países aderentes à Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratifiquem a Convenção n.º 180, nos termos da qual os navios de países terceiros disporão de um prazo de três meses, após a data de ratificação, para se porem em conformidade com as suas disposições, o que permitirá colocar em pé de igualdade os operadores registados nos Estados-membros e aqueles que arvoram bandeira de um país terceiro.

Capítulo IV – Quadro Evolutivo do Direito Comercial Marítimo Nacional

1. Caracterização do Direito Comercial

A caracterização do Direito Comercial como ramo de direito distinto e como Direito Privado especial é-nos facultada por Oliveira Ascensão¹¹⁴, nos seguintes termos: “A autonomia formal do direito comercial implica que o sistema de fontes em Portugal demarque, como ramo distinto dos outros, o Direito Comercial. Mas a autonomia formal não impede que se suscitem depois numerosos outros problemas, nomeadamente no que respeita ao âmbito do Direito Comercial e à sua caracterização substancial”. Concluindo por se tratar de um Direito Privado especial, no que o acompanhamos, o problema básico passa a ser a caracterização da “relação que medeia entre Direito Comercial e Direito Civil”.

Consideramos generalizada a qualificação do Direito Comercial como um ramo de Direito especial em relação ao Direito Civil, considerando a especialidade como uma relação de concretização, na medida em que adapta o Direito Civil às circunstâncias próprias do comércio. Embora esta seja a posição dominante, autores há, como Ripert¹¹⁵, que o consideram como um direito “particularista”¹¹⁶ ou excepcional, e outros ainda (Rocco e Rugiero) como *ius singulare*, ou como excepção ao direito civil, mas sem repercussão nos autores portugueses.

Numa posição mais apressada estaríamos tentados a considerar que o Direito Comercial era um direito especializado do Direito das Obrigações, pois grande parte das matérias poderá nele enquadrar-se. Mas num olhar mais atento surgem outras matérias que especializa e atinge como a Teoria Geral do Direito Civil e os Direitos Reais, como são os casos da capacidade e do penhor.

¹¹⁴ *Op. cit.*, p. 27 e segs.

¹¹⁵ RIPERT, Georges; BOULANGER, Jean – **Traité élémentaire de droit civil**. 4.^a ed. refundida e aditada. Paris, Librairie générale de droit et jurisprudence 1952. Vol 2. Contrats. p.71, defendeu o particularismo do direito comercial marítimo em França, acentuando a sua originalidade e o seu carácter de disciplina independente, considerando que a mesma tem “*un caractère particulariste très marqué et qu’on ne saurait. Sans inconvénients graves, asservir à aucune autre.*”

¹¹⁶ A influência de Ripert, no que respeita ao direito marítimo, estendeu-se a Portugal, designadamente a MATOS, Azevedo - **Princípios de direito marítimo**. p. 19 “O direito marítimo possui um carácter original, devido ao seu particularismo, e tem de ser considerado uma ciência principal e não subordinada”. No mesmo sentido NUNES, Victor – **O particularismo, a independência e a autonomia evidentes do Direito Marítimo**, p. 4 “O sentido particularista do Direito Marítimo é indubitável e as divergências doutrinárias ressaltam, principalmente, no respeito ao vigor de independência e autonomia que se revela, ao grau de concretização de tal carácter nas leis.”

A doutrina mais recente, segundo Costa Gomes¹¹⁷, prefere acentuar a originalidade e discutir a autonomia.

Recordamos que as Alfândegas têm competências para a *penhora e venda das mercadorias* quando os donos ou representantes legais não procedem à regularização do que é devido, como adiante veremos com detalhe.

Mas, porque o Direito Comercial é um direito que não apresenta uma disciplina e sistematização completas, podemos considerá-lo, como ensina Oliveira Ascensão, um direito fragmentário.

Quanto à resolução de litígios nos contratos comerciais, na falta de convenção de arbitragem para a resolução de litígios, como refere Lima Pinheiro¹¹⁸, haverá que atender ao Direito Internacional Privado geral vigente nas ordens jurídicas estaduais que tenham uma ligação significativa com o contrato, em especial as das jurisdições que sejam internacionalmente competentes para dirimir os litígios emergentes do contrato.

2. Os Códigos Comerciais e a legislação avulsa

Os primeiros códigos comerciais, de 1833 e 1888, e as opções que se apresentaram: codificação, legislação avulsa ou reforma faseada, merecem uma especial atenção, face ao paralelismo que encontramos com o estado da legislação aduaneira – Regulamento das Alfândegas, Reforma Aduaneira e outra legislação aduaneira avulsa -, e idêntica necessidade da sua actualização e codificação.

2.1. O Direito Comercial Marítimo nos primeiros Códigos Comerciais

Na aceção técnico-jurídica de fontes do direito, consideradas como modos de formação ou de revelação das normas jurídicas, temos a considerar, como ensina Castro Mendes¹¹⁹: a lei, o costume, a jurisprudência e a doutrina.

No direito marítimo assume particular relevância o “costume”, como a forma de criação de normas jurídicas que consiste na prática repetida e habitual de uma conduta, quando esta chega a ser encarada como obrigatória pela generalidade dos membros. A tal entendimento de

¹¹⁷ GOMES, Manuel Januário da Costa – O Ensino do Direito Marítimo. 2005. p. 141.

¹¹⁸ PINHEIRO, Luís de Lima – **Temas de Direito Marítimo** – direito aplicável ao contrato de transporte marítimo de mercadorias. Revista O. A. *cit.* A arbitragem é uma forma alternativa de composição de litígio entre partes. É a técnica, pela qual o litígio pode ser solucionado, por meio da intervenção de terceiro (ou terceiros), indicado por elas, gozando da confiança de ambas. Com a assinatura da cláusula compromissória ou do compromisso arbitral, a arbitragem assume carácter obrigatório e a sentença tem força judicial.

¹¹⁹ *Op. cit.* p. 80-81.

que a norma é obrigatória dá-se a denominação latina tradicional de *opinio júris vel necessitatis*, e designa-se também “costume” à norma assim criada.

No entanto, Costa Gomes¹²⁰ considera errada a recondução do direito marítimo ao Direito Comercial Marítimo, dado o “espartilho” comercial e a existência de vários microsistemas (v.g. Direito Marítimo Comercial, Direito Marítimo Internacional, Direito Marítimo Administrativo, Direito Marítimo Penal).

Enquanto Ripert considerou que a codificação mutilou a matéria marítima deformando as instituições originais em ordem a inserir no Código Comercial a parte exclusivamente privada, para aí poder haver aplicação do direito comum.

É este acervo de normas, de diversas fontes, que se sentiu, em Portugal, a necessidade de codificar.

2.1.1. O Código Comercial de 1833

A codificação em Portugal durante o Século XIX, segundo o Professor Rui de Albuquerque, está ligada a Ferreira Borges autor do projecto que haveria de converter-se no Código Comercial de 1833¹²¹.

Esta ideia da codificação do direito está ligada ao constitucionalismo, desde as Cortes Gerais e Extraordinárias de 1821, e foi na sessão de 28 de Março de 1821, que o então deputado Ferreira Borges, apresentou “um projecto de direito marítimo, que se mandou imprimir” exemplar que não chegou até nós. Ainda nesse ano foi mandatado para que “continuasse na redacção do Código do Comércio”, projecto datado de 16 de Dezembro de 1822 que seria debatido nas Cortes de 1823, sem êxito. O projecto final do código comercial português foi apresentado ao rei D. Pedro e aprovado por Decreto de 18 de Setembro de 1833.

O Código é constituído por três partes, sendo a 2.^a que trata do comércio marítimo, “esta a porção de legislação que os séculos nos transmitiram quase intacta e aprovada por todas as vicissitudes do tempo”, conforme ressalta da carta que acompanhou o projecto. Como fontes em que se inspirou revela-nos a carta os códigos que conhecia “o da Prússia, da Flandres, da França, o projecto do Código de Itália, o Código de Espanha, e as leis comerciais de Inglaterra, e o direito da Escócia, mas também as ordenações da Rússia e quase todas as

¹²⁰ GOMES, Manual Januário da Costa, *op. cit.* p. 276.

¹²¹ ALBUQUERQUE, Rui de; ALBUQUERQUE Martim de – **História do Direito Português**. Vol. II pp. 227 e segs. O Código Comercial de 1833 é constituído por 1860 artigos e está dividido em três partes, uma relativa ao comércio terrestre, outra relativa ao comércio marítimo, tratando no livro terceiro da organização do foro mercantil e das acções comerciais.

muitas parciais da Alemanha, além de todas essas colecções marítimas, preciosos monumentos da antiguidade escapados à foice do tempo e golpes do despotismo”.

2.1.2. O Código Comercial de 1888

O Código Comercial de 1833 vem a vigorar até à entrada em vigor do actual Código aprovado por Carta de Lei de 28 de Junho de 1888, da autoria de Veiga Beirão, e que ainda hoje vigora apesar de muito “retalhado” pela abundante legislação extravagante que modificou e revogou partes inteiras desse código.

Está dividido em três livros: o livro primeiro respeita ao “comércio em geral”, o segundo reporta-se aos “contratos especiais de comércio” e o terceiro mantém a tradição e trata do “comércio marítimo”. As matérias relativas a direito adjectivo e organização judiciária do foro mercantil são afastadas do código.

O direito comercial marítimo ficou durante largos anos confinado ao Livro Terceiro – “Do Comércio Marítimo”, do referido Código Comercial de 1888, que começa por tratar no seu Título I “Dos Navios”, a natureza jurídica destes, nos termos do seu art.º 485.¹²², conceito mais tarde substituído pela essencialidade da navegabilidade e do seu tratamento como coisa composta, pelo Decreto-Lei n.º 202/98, de 10 de Julho.

2.2. Revisão do Código Comercial de 1888 ou um Código de Navegação Marítima

Voltaria a pensar-se numa profunda reforma do direito marítimo à margem do direito comercial, por influência italiana, tendo sido concluído em 1945 um Código de Navegação Marítima que foi enviado ao Ministério da Justiça mas não obteve aprovação, em que se remodelava toda a parte do Código Comercial relativa ao Direito Marítimo.

A partir desta data a reforma do Direito Marítimo passou a ser objecto de referências dispersas no tempo, com refere Costa Gomes¹²³.

Em 1963, Gonçalves Pereira¹²⁴, Presidente da Comissão Permanente de Direito Marítimo Internacional, que tinha como missão promover a actualização das leis que regulam o Direito Marítimo e a elaboração de um Código da Navegação Marítima fez notar que “os preceitos da

¹²² **C.Com. 1888**, Art.º 485.º “Os navios são reputados bens móveis para todos os efeitos jurídicos, salvas as modificações ou restrições deste código.

§ Único. Fazem parte do navio os botes, lanchas, escaleres, aprestos, aparelhos, armas, provisões e mais objectos destinados ao seu uso; e se o navio é movido a vapor, a sua máquina e os acessórios dela.”
O Estatuto Legal do Navio (ELN), depois dá nova noção de navio pela alínea a) do artigo 1.º do DL 202/98, de 10 de Julho, como bem móvel e como engenho flutuante, com os casos discutidos do *hovercraft*, do submarino, das plataformas fixas e flutuantes (Art.º 8.º). Também os sujeitos da expedição marítima (proprietário e armador) são objecto de definição neste diploma, nas alíneas b) e c) do artigo 1.º; mantendo-se a responsabilidade do proprietário do navio prevista no art.º 492.º C Com.

¹²³ COSTA GOMES, *op.cit.* p. 151.

¹²⁴ GONÇALVES PEREIRA, André – **A Revisão do Direito Marítimo Português**. 1963. p. 5.

lei portuguesa, referentes ao Direito Marítimo, estão há muito ultrapassados e não correspondem às necessidades da vida social, à fase de intensa renovação que o direito atravessa.”

Em 1980, foi Fernando Olavo¹²⁵, em discurso no STJ que se pronunciou sobre a reforma da legislação mercantil e do direito marítimo, tendo proposto dois métodos alternativos: rever e completar o Livro III do Código Comercial ou elaborar um Código de Navegação Marítima “que permitirá reunir numa só codificação não apenas o direito marítimo privado, mas o direito público marítimo, com inegáveis vantagens de ordem prática”.

Ora, apesar dos vários e numerosos tratados e convenções internacionais sobre direito marítimo a que Portugal aderiu ou ratificou, como abundantemente exposto nos capítulos anteriores, o que é facto é que praticamente inalterada até 1986 manteve-se a legislação nacional, prevista no código comercial, data em que o Governo equacionou várias alternativas que foi abandonando como: rever e completar o código comercial incluindo-o de normas inovadoras ou preparar um código da navegação marítima.

2.3. A Reforma faseada

Acabou por concluir por uma via diferente que se designou por reforma gradual e faseada, com institutos específicos, em legislação avulsa, pela mão do ministro Mário Raposo.

Quanto à primeira alternativa (rever e completar o Livro II do Ccom de 1888), embora mantendo uma certa autonomia dentro do código comercial poderia colocar em risco a sua unidade contextual e orgânica face à lei comercial geral. Tal inclusão já havia produzido resultados desanimadores no *Handelsgesetzbuch* alemão de 1897.

Contra a segunda (Código de Navegação Marítima) militaram razões actuais tendentes à descodificação ao contrário da monumentalização e consequentes dificuldades de acompanhar o ritmo legislativo do sector. Optou-se, assim, por uma reforma faseada, definindo-se as áreas prioritárias, não sendo despicienda a influência que o direito francês e também o italiano e o anglo-saxónico sempre exerceram sobre o direito nacional.

Para além das leis avulsas, institutos que têm hoje a sua disciplina fora do Código Comercial (Das letras, livranças e cheques; Registo comercial, Sociedades comerciais; Conta em participação; e Sociedades cooperativas), “outras matérias ainda viram a sua sede transferida

¹²⁵ OLAVO, Fernando – **Reforma da legislação comercial**. 1980. p. 16.

do Código Comercial para diplomas complementares”¹²⁶. Estão neste último caso, nomeadamente, os Armazéns gerais, as Bolsas de valores e seus corretores, o Contrato de transporte de mercadorias por mar, o Contrato de transporte de passageiros por mar e numerosa legislação extravagante sobre operações de banco e sobre seguros.

Uma análise cuidada dos preâmbulos dos normativos mais ligados à via marítima, que faremos de seguida, permite apercebermo-nos do grau de coerência do sistema jurídico proposto e da vontade do legislador, constituindo-se como autênticas lições de direito comercial marítimo.

2.3.1. O Novo Direito Comercial Marítimo Português (1986-87)

Como refere Mário Raposo, nos últimos cinquenta anos, “o Direito Marítimo cada vez mais se afastara do Direito Comercial”¹²⁷ e para a feitura de um código escasseavam os meios humanos disponíveis, as matérias estavam em constante mutação e a tendência irreversível era para a internacionalização.

Daí, como referimos, se ter optado por fasear o processo legislativo (reforma faseada) sem quebrar a unidade do sistema, com um conjunto de quatro diplomas publicados em 1986/87, conforme descrito nas secções seguintes.

Haverá que ter em conta que, os contratos de transporte marítimo são, na sua grande maioria, internacionais e, por conseguinte, colocam assiduamente um problema de determinação do Direito aplicável. A solução deste problema, segundo Lima Pinheiro, depende, em vasta medida, da jurisdição competente para dirimir os litígios emergentes do contrato¹²⁸.

Não sendo perfeitos, os normativos de 86/87 resolveram alguns dos graves problemas com que o sector se debatia: transporte no convés, limitação da responsabilidade legal do transportador e o regime de reservas ao conhecimento.

2.3.1.1. O Contrato de Transporte de Mercadoria por Mar

A reforma iniciou-se pelos *contratos de utilização comercial do navio* sendo o primeiro desses contratos, atendendo à revolução operada nos transportes no último quarto de século (a

¹²⁶ ASCENSÃO, José de Oliveira – **Direito Comercial**. Lições, Vol I, Parte Geral. 1994. p. 22.

¹²⁷ RAPOSO, Mário – **Estudos sobre o Novo Direito Marítimo**, p. 217, na esteira de Rodière, *Traité Général de Droit Maritime*, “Introduction”. 1976. p. 206, em que usa expressão semelhante: “la loi maritime se détache de la loi commerciale.”

¹²⁸ PINHEIRO, Luís de Lima – **Temas de Direito Marítimo – Direito aplicável ao Contrato de Transporte Marítimo de Mercadorias**. Revista da O.A. 2008.

chamada revolução dos contentores), o “Contrato de transporte de mercadorias por mar” consagrado legislativamente através do Decreto-Lei n.º 352/86¹²⁹.

Como afirmava Ripert¹³⁰, “qualquer contrato que tiver por objecto o transporte de mercadorias por mar é um fretamento”.

Ora, as disposições do referido normativo legal fazem uma ligação entre o fretamento e um navio, enquanto o Código de Veiga Beirão perspectivava o “fretamento por viagem” com todas as implicações da necessária regulamentação das estadias e demoras.

Quanto ao direito aplicável este contrato, que está sujeito a forma escrita, é disciplinado pelos tratados e convenções internacionais vigentes em Portugal e, subsidiariamente, pelas disposições do presente diploma. (art.º2.º).

Na forma escrita prevê-se, designadamente, cartas, telegramas, telex, telefax e outros meios equivalentes criados pela tecnologia moderna.

Segundo Mário Raposo¹³¹, pela al. f) do art.º 6.º é expressamente atribuída capacidade judiciária ao navio “nos casos previstos em legislação especial”, atribuição essa que foi feita no n.º 2 do art.º 28.º do diploma, isto quando o conhecimento de carga seja emitido por quem não tenha a qualidade de transportador marítimo ou por quem o represente.

Relativamente à responsabilidade do transportador pela mercadoria esta situa-se no período que decorre entre a recepção e o embarque sendo aplicáveis as disposições respeitantes ao contrato de depósito regulado na lei civil. As disposições do contrato de depósito são igualmente aplicáveis à entrega das mercadorias no porto de descarga, à entidade a quem de acordo com os regulamentos locais caiba recebê-la.

Assim, o carregador deve entregar ao transportador uma *declaração de carga* que deve especificar os elementos seguintes: natureza da mercadoria e cuidados que requer, marcas de identificação, número de volumes, quantidade ou peso, tipo de embalagem, porto de carga e descarga e data da operação.

¹²⁹ **Decreto-Lei n.º 352/86**, de 21 de Outubro, no artigo 1.º dispõe relativamente à noção deste contrato como sendo “aquele em que uma das partes se obriga em relação à outra a transportar determinada mercadoria, de um porto para outro diverso, mediante uma retribuição pecuniária, denominada “frete”.

¹³⁰ RIPERT Georges ; ROBLOT, René - **Traité élémentaire de droit commercial**, Paris. 1959. Ripert defende tb. o particularismo do Direito Comercial Marítimo, conforme refere Costa Gomes ob. cit. p.276 acerca da questão da autonomia do Direito Marítimo (a discussão francesa: desde Pardessus, passando por Ripert).

¹³¹ RAPOSO, Mário, *op cit.* p. 111. No caso de, dos documentos de transporte não resulte a identidade do transportador, “Parece, em tais hipóteses, de convocar a responsabilidade do próprio navio.”

Por seu lado, o transportador goza do direito de retenção sobre a mercadoria transportada para garantia dos créditos emergentes do transporte.

Segundo Mário Raposo, que acompanhamos, dado que a Convenção de Bruxelas de 1924, era após adesão de Portugal em 1932, direito interno português, aplica-se prioritariamente aos transportes internacionais e subsidiariamente o Decreto-Lei n.º 352/86, não obstante a dualidade difundida pela doutrina e jurisprudência dos anos 50/80¹³².

Quanto aos transportes internos aplicam-se os artigos 1.º a 8.º da citada Convenção, que foram também transpostos para o direito interno português, desde que não entrem em colisão com as normas do Decreto-Lei n.º 352/86, que se tal ocorrer prevalecerão (data de publicação posterior relativamente à Convenção).

2.3.1.2. O Contrato de Fretamento

O segundo diploma da reforma de 1986-87 a ser editado sistematizadamente, num quadro coerente e unitário, é o Decreto-Lei n.º 191/87¹³³, relativo ao Contrato de Fretamento.

Neste caso, trata-se de um contrato clássico de utilização ou exploração do navio para uma afectação marítima.

Há, portanto, aqui uma grande virtude que consiste na separação nítida de conceitos entre o contrato marítimo de mercadorias (que tratámos no número anterior) e o de fretamento, o que torna mais compreensível o sistema global.

Tal contrato distingue-se do *contrato de fretamento por viagem* que é “aquele em que o fretador se obriga a por à disposição do afretador um navio, ou parte dele, para que este o utilize numa ou mais viagens, previamente fixadas, de transporte de mercadorias determinadas”.

Tem aqui especial relevância a *carta-partida* por que é designado o documento particular exigido para a válida celebração do contrato de fretamento (art.º 2.º). É neste documento que se estipulam as cláusulas que disciplinam o contrato de fretamento aplicando-se subsidiariamente as disposições do DL n.º 191/87.

Como elementos essenciais da carta-partida temos os seguintes:

¹³² RAPOSO, Mário – Sobre o Contrato de Mercadorias por Mar, no B.M.J., n.º376, p. 5-62.

¹³³ **Decreto-Lei n.º 191/87**, de 29 de Abril. O artigo 1.º deste diploma define *contrato de fretamento de navio* como sendo “aquele em que uma das partes (fretador) se obriga em relação à outra (afretador) a por à sua disposição um navio, ou parte dele, para fins de navegação marítima, mediante uma retribuição pecuniária denominada frete.”

- Identificação do navio, através do nome, nacionalidade e tonelagem;
- Identificação do fretador e afretador;
- Quantidade e natureza das mercadorias a transportar;
- Os portos de carga e os de descarga;
- Os tempos previstos para o carregamento e para a descarga, denominados estadias;
- A indemnização convencionada em caso de sobrestadia;
- O prémio convencionado em caso de subestadia;
- O frete.

Quanto aos danos por omissão destes elementos são, em princípio, imputáveis ao fretador, salvo prova em contrário.

Haverá aqui que salientar que os juristas distinguem este tipo de contrato, do contrato de transporte, pela autonomia da vontade preponderante no primeiro e pela disciplina imperativa que rege o último no intuito de proteger os carregadores.

No que respeita ao fretamento o diploma distingue três modalidades clássicas de fretamento: por viagem, a tempo e em casco nu, embora seja ténue a fronteira entre elas e as regras aplicáveis.

Esta trilogia deriva do sistema francês e já havia sido adoptada também pelo sistema legal anglo-saxónico que reconhecia três modalidades de *charter-parties*: *voyage charter-party*, *time charter-party* e *charter-party by demise (lease of the vessel)*.

Para além destes tipos contratuais as partes podem produzir outras modalidades, com base na liberdade contratual, que melhor modelem os seus interesses designados por contratos híbridos.

Em termos de diferenciação, distingue-se o fretamento em casco nu do contrato de locação do navio, pois enquanto o primeiro visa a utilização ou exploração do navio para uma afectação marítima, o segundo abre mão de outro tipo de utilizações não marítimas (v.g. como hotel flutuante) aplicando-se as regras do *contrato de locação* e não as especiais de direito marítimo, embora possa haver adaptação de algumas destas normas a título subsidiário.

Quanto ao *direito de retenção*, o n.º 3 do art.º 21.º do diploma em análise remete para o que dispõe sobre esta matéria o contrato de transporte marítimo de mercadorias, isto é, o previsto nos n.ºs 3 e 6 do art.º 21 do Decreto-Lei n.º 352/86, de 21 de Outubro.

No que respeita ao problema das estadias e sobrestadias muito comuns no *contrato de fretamento por viagem* está contemplado no art.º 545.º do Código Comercial, entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 191/87¹³⁴, dado que a carta-partida é muitas vezes omissa em relação àquelas figuras. Aquele preceito legal releva para a suspensão da actividade portuária e a consequente interrupção da contagem dos dias das estadias quando ocorram factos objectivamente relevantes (mau tempo, greves) que não permitam que as operações de carregamento e de descarga se possam realizar.

A Convenção de Bruxelas de 1924 não prevê qualquer prazo para a entrega da mercadoria, apenas referindo que o transportador terá de proceder de modo diligente e cuidado ao transporte (n.º 2 do art.º 3.º da Convenção), excepto se pela entrega tardia houver danos na mercadoria. Os danos de natureza económica ficarão, assim, sujeitos ao regime geral da responsabilidade civil, nos termos do direito comum.

Ligado ao fretamento, e como tipo contratual autónomo, o contrato de seguro surge especialmente regulado nos artigos n.º 425.º e segs. do Código Comercial de 1888, como considera Alves de Brito¹³⁵. Mas diferentemente do que sucede com outros tipos contratuais, o Código Comercial não trata da definição do contrato de seguro, deixando tal tarefa para a doutrina e jurisprudência.

Como proposta de definição de contrato de seguro, de entre as várias avançadas, surge-nos como mais relevante a de Menezes Cordeiro¹³⁶, ao considerar que “uma entidade – o segurador – assume perante outra – o tomador – o risco de um determinado evento futuro e

¹³⁴ O Art.º 545.º do Código Comercial de 1888, foi entretanto revogado pelo **Decreto-Lei n.º 191/87**, de 29 de Abril. Código este ainda em vigor (com várias alterações). A mais importante fonte de direito será, naturalmente, a lei ordinária. As convenções internacionais e o direito internacional, regularmente ratificadas pelo Governo da República Portuguesa são fonte de direito comercial. Os regulamentos e directivas da União Europeia também são fontes de direito comercial. A jurisprudência e a doutrina são igualmente fontes de direito comercial, as decisões judiciais participam na realização do direito (a jurisprudência é um estrato do sistema, veja-se C. Neves, *Metodologia jurídica* e Jorge Manuel Coutinho de Abreu, *Curso de Direito comercial*, vol. I, 6ª edição, Coimbra, 2006. A doutrina completa o sistema, antecipa, apresenta soluções, participa da realização do direito, também é fonte de direito. Entretanto o Decreto-Lei n.º 191/87 no n.º 5 do seu Preâmbulo dispõe: “5. O problema das estadias e sobrestadias (característico do fretamento por viagem) está precariamente resolvido no Código Comercial (artigo 545.º). Não estando fixadas as estadias na carta-partida (como por regra acontece), a generalidade das legislações manda lançar mão dos usos locais ou dos usos do porto. Só que este critério supletivo é, por vezes, de difícil praticabilidade. Daí que, sob influência do artigo 117.º do Código grego de 1958, se tenha remetido o fretador para critérios de razoabilidade, embora tendo em conta as circunstâncias do caso e os usos do porto. Ao invés do que se passa em direito comparado, onde o pagamento do dispatch money não é previsto como uma regra legal, mas apenas como uma cláusula contratual, estipula-se no artigo 13.º o prémio de subestadia, e a sua taxa. Esta corresponde à geralmente adoptada a nível internacional, com raízes à vista no nosso direito.”

¹³⁵ BRITO, José Miguel de Faria Alves de - **Seguro Marítimo de Mercadorias**. 2006.

¹³⁶ CORDEIRO, António Menezes – **Manual de Direito Comercial**. p. 575.

incerto – o sinistro – efectuando, caso ele ocorra, a favor de determinada pessoa – o beneficiário ou segurado – a prestação ou prestações acordadas”.

2.3.1.3. Outros contratos na legislação dos anos oitenta

Estão igualmente previstos pela legislação iniciada nos anos 80 e para a consecução da reforma do direito marítimo, outros contratos: o contrato de transporte de passageiros por mar (Decreto-Lei n.º 349/86, de 17 de Outubro), o contrato de reboque marítimo (Decreto-Lei n.º 431/86, de 30 de Dezembro) e contrato de leasing de navios, que não desenvolvemos neste estudo.

Outro diploma que importa realçar, neste período, foi a Lei n.º 35/86, de 4 de Setembro, que instituiu os tribunais marítimos¹³⁷.

2.4. Legislação marítima dos anos noventa

Decorreram dez anos, após a publicação da reforma faseada tratada nas secções anteriores, sem que o Direito Marítimo conhecesse novo impulso de renovação, com excepção de alguns diplomas decorrentes de obrigações comunitárias, como assinalámos no Capítulo respectivo.

Nos finais dos anos 90, um outro bloco de legislação marítima, comemorando o Ano Internacional dos Oceanos, vem modernizar nuns casos e retirar noutros, matérias ao Código Comercial, como é o caso do Estatuto do armador (DL 196/98, de 10 de Julho)¹³⁸, o Estatuto legal do navio (DL 201/98, de 10 de Julho), o regime das responsabilidades relativas ao navio (DL 202/98, de 10 de Julho), o regime da salvação marítima (DL 203/98, de 10 de Julho), o regime do gestor de navios (DL 198/98, de 10 de Julho), o regime do agente transitário (DL 255/99, de 7 de Julho) e o regime relativo à tripulação e aos acontecimentos de mar (DL 384/99, de 23 de Setembro).

¹³⁷ Tribunais judiciais de 1.ª Instância de competência especializada, os tribunais marítimos foram criados em: Faro, Funchal, Matosinhos, Lisboa e Ponta Delgada. A competência do T.M. de Lisboa abrange ainda os Departamentos Marítimos do Sul e do Norte, enquanto os Tribunais marítimos de Faro e do Porto, respectivamente, não forem declarados instalados. Não estando instalado um tribunal marítimo, as causas que em razão da matéria aí deveriam ser instauradas são da competência do tribunal de competência genérica territorialmente competente, com competência residual, se outra solução não resultar da lei (Regulamento da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, Lei 105/2003, de 10.12.2003 in DR n.º 284 SI, Parte A, e, posteriormente, Lei n.º 52/2008, de 28.8), conforme tem vindo a decidir o Tribunal da Relação de Lisboa (Vide por todos Acórdão RL de 24.4.2008., proc.º n.º 1387/2008-6).

¹³⁸ DL 196/98, de 10 de Julho, no Preâmbulo refere: “os normativos já publicados, relativos aos regimes jurídicos do contrato de transporte marítimo de passageiros por mar, do contrato de transporte de mercadorias por mar, do contrato de fretamento e do contrato de reboque”. Isto é, a legislação de 1986-87, para efeitos do presente diploma, nos termos do n.º 2 do art.º 1.º: “Entende-se por armador aquele que, no exercício de uma actividade de transporte marítimo, explora navios de comércio, próprios ou de terceiros, como afretador a tempo ou em casco nu, com ou sem opção de compra, ou como locatário”.

Considera Mário Raposo, que “O legislador de 1998, é demasiado apressado. Essa característica impele-o para a quebra de coerência global”¹³⁹ e, até, imprecisão de conceitos.

De facto, em diplomas da mesma data, e a título de exemplo, o legislador considera o afretador a tempo como armador (o armador-transportador ou *ship operator*, n.º 2 do art.º 1.º do DL 196/98), não o sendo já num outro diploma (al. c) do n.º 1 do art.º 2.º do DL 202/98).

Tal terá resultado da iniciativa legislativa ter partido de Ministérios diferentes: Equipamento e Justiça, com critérios de abordagem diferentes.

Quanto ao navio abandonado (n.º 3 do art.º 17.º do Dec.-Lei n.º 202/98¹⁴⁰), situação que ocorre algumas vezes na área de jurisdição das Alfândegas, esta lei considera-o património do Estado, consagrando legalmente o seu confisco. A situação de abandono injustificado não deve ser geradora de confisco, quanto muito, de expropriação com indemnização ou concessão de exploração compulsiva, como refere Mário Raposo¹⁴¹.

Também o Regulamento Geral das Capitanias de 1972, através do seu art.º 168.¹⁴², se referia e dava resposta à situação.

Também o art.º 204.¹⁴³ deste Regulamento prevê uma hipótese de embarcações abandonadas, inserindo-a no Capítulo “Objectos achados no mar”, (designação em tudo idêntica à prevista no Regulamento das Alfândegas, no seu Título V¹⁴⁴, como veremos na Parte III com mais detalhe). O citado art.º 204.º faz referência expressa às casas fiscais (Alfândegas).

¹³⁹ RAPOSO, Mário – **Estudos sobre o Novo Direito Marítimo**. p. 252.

¹⁴⁰ Dec.-Lei n.º 202/98, art.º 17.º n.º 3: “O navio abandonado, nos termos do n.º 1, considera-se património do Estado.”

¹⁴¹ RAPOSO, Mário, *op.cit.* p. 257.

¹⁴² CAXARIA, João da Fonseca; MILLER, Rui Vieira - **Regulamento geral das capitanias** anotado e com legislação complementar. 1972. O Regulamento no seu art.º 168.º determina que os proprietários ou responsáveis por embarcações afundadas ou encalhadas que causem prejuízo à navegação as devem mover com a urgência que lhe seja imposta pela autoridade marítima.

¹⁴³ Regulamento das Capitanias, art.º 204.º: “As embarcações encontradas abandonadas, a flutuar ou encalhadas nas áreas de jurisdição marítimas são entregues:

- a) Aos seus donos, ou a quem os represente, se forem nacionais, mediante pagamento das despesas que, porventura, tiverem sido feitas para o seu salvamento ou segurança;
- b) Às estâncias fiscais, quando não tenham dono conhecido ou sejam estrangeiros.”

¹⁴⁴ Título V - Dos sinistros marítimos e aéreos, dos achados e dos arrojados.

Art.º 679.º “Quando ocorram quaisquer sinistros marítimos na costa, nos portos, nos rios ou enseadas, cumpre à autoridade aduaneira ou da guarda-fiscal mais próxima providenciar imediatamente, no que estiver ao seu alcance, para efectuar a salvação de pessoas, embarcações e fazendas, devendo estas ser cuidadosamente inventariadas.

§ 1.º A autoridade da guarda-fiscal aludida neste artigo deverá dar imediato conhecimento da ocorrência à competente estância aduaneira, utilizando para isso a via mais rápida.

§ 2.º Todas as estâncias aduaneiras que tenham conhecimento de qualquer sinistro, nos termos do corpo deste artigo e seu § 1.º, deverão comunicá-lo superiormente, utilizando também para isso a via mais rápida.”

A Constituição da República Portuguesa, viria a corrigir a situação prevista no DL 202/98, em 1989 (art.º 89.º) e em 1997 (art.º 88.º) conferindo o direito a indemnização, no caso de expropriação por abandono injustificado.

No entanto, é bem patente a diferença de disposições contemplando a mesma matéria.

Podemos concluir na esteira de Menezes Cardoso¹⁴⁵, que os transportes fluviais seguem, no essencial, o regime dos terrestres, como se infere do artigo 366.º do Código Comercial, já os contratos de transporte marítimo constituem uma disciplina comercial especializada.

2.5. Proposta de Lei que aprova a Lei de Navegação Comercial Marítima

A Proposta de Lei, submetida à Assembleia da República em 30 de Maio de 2009, mas não votada, segundo a nota que a acompanha do IPTM, visa aprovar a Lei da Navegação Comercial Marítima, agregando num único diploma, inovando e actualizando, um conjunto disperso de normas e diplomas legais, entre os quais uma parte significativa do ainda vigente Código Comercial de 1888. Nela estão tratadas as seguintes matérias: meios de navegação, os sujeitos e as actividades, os acontecimentos de mar, os contratos marítimos e a tutela da navegação.

A Lei de Navegação Comercial Marítima pretendia igualmente actualizar normativos obsoletos, alguns dos quais inconstitucionais.

Quanto aos meios de navegação, procede-se a uma actualização dos conceitos e do regime jurídico das embarcações, incluindo o seu regime de segurança e protecção.

Já no que concerne aos sujeitos e actividades, procede-se à clarificação do conceito de armador de comércio – como aquele que exerce a actividade de transporte marítimo -, actualizam-se e adequam-se os regimes jurídicos do armador de comércio e dos agentes de navegação, indo ao encontro das expectativas do sector.

No Capítulo relativo aos acontecimentos de mar, procede-se a revisão profunda destas matérias na nossa legislação, em particular, das *avarias*, das *arribadas forçadas* e da *abalroação*. Nas restantes matérias consagradas em leis mais recentes (a referida legislação dos anos noventa), procede-se, essencialmente, a uma harmonização estrutural e terminológica, como é o caso dos *achados marítimos*, do *abandono*, da *salvação marítima* e da *remoção de destroços dos navios*.

¹⁴⁵ CORDEIRO, António Menezes - Introdução ao Direito dos Transportes. Revista da Ordem dos Advogados. Ano 2008, Ano 68 - Vol I - Jan.

Por fim, quanto à tutela da navegação, ao nível das garantias marítimas procura-se, essencialmente, uma harmonização estrutural e terminológica das normas relativas à hipoteca das embarcações e aos privilégios creditórios. No que se refere aos procedimentos processuais (v.g. arresto) há uma incorporação por adaptação do regime vigente, designadamente o constante do Código de Processo Civil, consagrando expressamente a possibilidade do recurso à arbitragem¹⁴⁶.

Procede-se, igualmente, à sistematização das matérias relativas à responsabilidade civil, que estavam dispersas por vários diplomas e revogam-se do Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante algumas normas obsoletas e inconstitucionais, mas mantendo um catálogo de crimes marítimos.

Esta Lei exclui do seu âmbito de aplicação as matérias relativas ao direito internacional do mar, não prejudicando a lei que determina a extensão das zonas marítimas sobre soberania nacional e os respectivos poderes do Estado Português.

Como decorre do teor da Proposta de Lei e seus considerandos foi sentida a necessidade de elaborar uma Lei da Navegação Comercial Marítima que aguarda nova apreciação.

¹⁴⁶ A Convenção de Nova Iorque de 1958 sobre o reconhecimento e a execução de sentenças arbitrais estrangeiras foi ratificada por Portugal somente em 1994.

Por sua vez, a Lei Modelo sobre a arbitragem comercial internacional, foi aprovada pela CNUDCI (Comissão das Nações Unidas para o Direito do Comércio Internacional), em 21 de Junho de 1985, e adoptada pelas Nações Unidas pela Resolução da Assembleia-Geral n.º 40/72, de 11 de Dezembro.

Esta Lei Modelo foi elaborada com o propósito de uniformizar a regulamentação da arbitragem comercial internacional, podendo ser adoptada pelos diferentes Estados ou Territórios com ou sem alterações. O efeito uniformizador que se pretende atingir com a Lei Modelo implica que lhe sejam introduzidas o mínimo possível de alterações, somente as indispensáveis à eventual necessidade de adaptação ao sistema legal que irá integrar.

Assim, a Lei n.º 31/86, de 29 de Agosto, no tocante à arbitragem internacional, dispõe no n.º1 do art.º 33.º que “as partes podem escolher o direito a aplicar pelos árbitros, se os não tiverem autorizado a julgar segundo a equidade”. E no n.º2 do mesmo artigo: “na falta de escolha, o tribunal aplica o direito mais apropriado ao litígio”.

Segundo Mário Raposo, Ministro da Justiça e responsável institucional pela citada lei, “tem-se como certo que para aplicar o direito constituído terá o julgador de lançar mão de usos de comércio, designadamente os resultantes da própria jurisprudência arbitral”.

No Congresso Internacional sobre Arbitragem de 1966, Roterdão, foi debatida a questão da publicação das decisões arbitrais, de forma a criar jurisprudência relevante, um *corpus* do instituto da arbitragem.

Paralelamente, no quadro de um ordenamento tributário pós-moderno, ganham particular nota de destaque os esquemas de resolução alternativa de conflitos, particularmente num momento em que no contexto do ordenamento português se introduz a arbitragem tributária, através do Regime da Arbitragem Tributária – RAT (Decreto-Lei n.º 10/2011), e que os ordenamentos tributários actuais manifestam uma indelével tendência para a devolução a favor de entidades privadas de competências que tradicionalmente eram exercidas por entidades e órgãos administrativos, conforme referiu ROCHA, Joaquim Freitas da – Palestra, Associação Fiscal Portuguesa, em 22.02.2011.

PARTE III

A Ordem Económica Internacional e o Direito Aduaneiro

Além dos direitos que os Estados costeiros têm sobre os espaços marítimos é preciso completar essa visão com uma perspectiva dos direitos da comunidade internacional

J. L. Moreira da Silva

*(Regente da disciplina de Direito Internacional e Direito do Mar,
no ano de 1999/2000, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)*

Capítulo I – A União Europeia e as Organizações Internacionais. Direito Aduaneiro

No que respeita ao Direito Comunitário Europeu as suas fontes são inovadoras¹⁴⁷, pois não têm por base vinculante qualquer acto jurídico anterior.

Os Tratados Europeus e seus protocolos anexos, que instituíram as comunidades europeias, constituem como que um direito constitucional europeu e são consideradas as fontes fundamentais originárias de grande importância para o direito nacional e, como não pode deixar de ser, para o direito aduaneiro.

Isso, porquanto e a par da regulação da produção e transacções do carvão e do aço, esse capítulo material foi das primeira políticas seguidas pelos seus fundadores: a criação de uma pauta aduaneira comum, *i.e.*, a criação da política industrial e comercial, enfim, económica, da então CEE.

As orientações emanadas das grandes Organizações Internacionais (*v.g.*, Organização Mundial das Alfândegas e Organização Mundial do Comércio) de que as Alfândegas portuguesas são parte são igualmente relevantes, designadamente em matéria de facilitação das trocas comerciais.

No que respeita ao direito aduaneiro, Monteiro¹⁴⁸ define-o como “o ramo do direito financeiro que compreende o conjunto de normas relativas à entrada e saída das mercadorias de um território aduaneiro, ao estabelecimento e percepção das taxas e impostos que sobre elas recaem e às questões emergentes ou relacionadas com os seus movimentos de entrada e saída, assim como à criação, lançamento e cobrança de impostos e taxas em geral.”

Para este antigo inspector das alfândegas do Ultramar tanto o direito fiscal como o aduaneiro fazem parte do direito financeiro, residindo a diferença no primeiro abranger os impostos e as taxas de um modo geral e o segundo tratar exclusivamente dos impostos e taxas que recaem sobre as mercadorias que entram e saem de um determinado território aduaneiro.

Mais tarde, o escopo do Acordo do GATT e da Organização Mundial do Comércio, como referimos a seguir, descreve-o normalmente como integrando o Direito Internacional Comercial preocupando-se na essência esta área do direito com a regulação dos movimentos dos bens e serviços através das fronteiras.

¹⁴⁷ ANDRADE, José Serra de – **História do Direito Aduaneiro**. Ed: DGAIEC. 2003. p. 5 e 96. “O Direito Comunitário é o direito comum a uma Comunidade de Estados e que apresenta certos caracteres que o individualizam e lhe garantem condições de aplicação uniforme na ordem jurídica dos Estados-membros.”

¹⁴⁸ MONTEIRO, Manuel Gonçalves – **Elementos de Direito Aduaneiro e de Técnica Pautal**. 1970. p. 13.

Por sua vez, as relações jurídicas constituídas no âmbito do comércio internacional são reguladas por duas esferas normativas, uma de direito de formação pública e outra de direito de formação privada.

Assim, pode dizer-se que a globalização da economia tem por corolário o imperativo da constituição de um direito económico internacional, que responda aos desafios de harmonização mundial de um regime jurídico para as relações económicas internacionais.

O próprio CAC, nos seus considerandos refere que a Comunidade se baseia numa união aduaneira e que, tanto no interesse dos operadores económicos da Comunidade como no das administrações aduaneiras, preconiza que se devem reunir num código as disposições de direito aduaneiro actualmente dispersas por inúmeros regulamentos e directivas comunitárias, dada a importância na perspectiva do mercado interno¹⁴⁹.

Apresentando, assim, o Código normas e procedimentos gerais capazes de garantir a aplicação das medidas pautais e outras tomadas no plano comunitário no âmbito das trocas comerciais entre a Comunidade e os países terceiros, nelas se incluindo as medidas de política agrícola e comercial tendo em conta a exigência dessas políticas comuns.

Não apresenta, porém, qualquer definição de direito aduaneiro, dadas as disposições especiais que podem existir nas áreas da legislação agrícola, estatística, recursos próprios ou de política comercial visando, sobretudo, a uniformidade e a limitação das formalidades e controlos aduaneiros.

1. O Tratado da CEE e os Acordos do GATT

A ordem jurídica internacional em defesa das condições de concorrência viria a reduzir as disposições das pautas aduaneiras e os direitos nelas previstos, e suprimir as restrições administrativas ao comércio entre alguns espaços nacionais (v.g., licenciamentos discricionários, fixação de contingentes na importação, proibições de importação ou exportação), através do General Agreement on Tariffs and Trade – GATT¹⁵⁰, firmado em 1947. Enquanto regime jurídico da circulação internacional de mercadorias¹⁵¹, segundo Costa Neves, o GATT intentou a expansão do comércio mundial através de um sistema multilateral

¹⁴⁹ VICTORINO, Nuno; CATARINO, João Ricardo – **Código Aduaneiro Comunitário e Disposições de Aplicação**. Lisboa: Vislis Editores. 2000. p. 35.

¹⁵⁰ General Agreement on Tariffs and Trade – GATT, em português o Acordo Geral sobre Pautas e Comércio.

¹⁵¹ NEVES, Arnaldo Gabriel R. Costa – **Dos Contratos de Contrapartidas no Comércio Internacional**. 2003. p. 211. O Protocolo de Acessão de Portugal foi assinado em Genebra em 6.04.62 e o Dec.-Lei n.º 44418 (publicado no Diário de Governo, I.ª Série, n.º 144, de 26.06.62) apresentou as primeiras concessões alfandegárias feitas por Portugal.

de trocas internacionais inspiradas no livre cambismo, baseadas no princípio da reciprocidade que é exigido pela “cláusula da nação mais favorecida” (CNMF).

O funcionamento do Acordo radica na extensão da CNMF, segundo o princípio da reciprocidade, relativo às concessões alfandegárias, através de listas que consolidam a baixa progressiva dos direitos aduaneiros negociados nas rondas¹⁵².

Este acordo prevê também disposições de combate a práticas comerciais restritivas (*i.e.*, dumping, vendas para o exterior a preços inferiores aos praticados internamente), medidas proteccionistas que prejudicam o comércio internacional.

O GATT traduz-se, assim, num direito de concorrência, como área autónoma e específica do direito económico.

Para a Comunidade Económica Europeia, porque se trata de um projecto de integração económica em que a primeira fase é a constituição de um Mercado Único de produtos e factores de produção, torna-se essencial para o seu ordenamento jurídico-económico, a definição de regras de concorrência, conforme se infere, nomeadamente, dos art.ºs 85.º a 94.º do TCEE.

A Carta de Havana (1948), o GATT (1974 – Tokyo Round), a OCDE e os tratados de cooperação e integração europeia – EFTA, CEE, CECA, CEEA-EURÁTOMO – são, depois da segunda guerra mundial, instrumentos relevantes para a definição de uma nova ordem económica internacional, o multilateralismo que assinalámos na parte da Introdução deste trabalho, já que produzem normas de direito cuja eficácia é supranacional, vigorando com prevalência na ordem jurídica interna.

2. O Código Aduaneiro Comunitário

O Código Aduaneiro Comunitário (CAC) estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, reuniu num código as disposições de direito aduaneiro que se encontravam dispersas por regulamentos e directivas comunitárias facultando, conjuntamente com as suas Disposições de Aplicação (DACAC) – Regulamento (CEE) n.º 2454/93 da Comissão, de 2 de Julho de 1993, às administrações aduaneiras e aos operadores económicos na área do comércio internacional um valioso instrumento de trabalho.

¹⁵² As rondas tarifárias bilaterais foram as seguintes: Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Genebra (1955-56), Genebra – “Dillon Round” (1960-62); Após esta data o método de negociação foi multilateral e deixou de ser exclusivamente tarifário: “Kennedy Round” (1963-67), Tokyo Round” (1973-79) e “Uruguai Round” (1986-93).

O Código e as Disposições de Aplicação foram, até ao presente, já objecto de mais de vinte alterações.

No Código Aduaneiro Comunitário estão estabelecidos os grandes princípios da legislação aduaneira que terão de ser analisados com outros elementos de enquadramento que conduzam a uma interpretação correcta dos preceitos legislativos. Casos há em que o CAC faz expressa remissão para a legislação nacional ou dá competência ao legislador nacional para regulamentar e dar execução a preceitos do Código em termos procedimentais.

É precisamente esse acervo legislativo, tal como temos vindo a apontar no presente trabalho, que deve fazer parte de um novo regulamento das Alfândegas (ou código) conjuntamente com as matérias estritamente nacionais não contempladas no Código e que tenham essa dignidade legislativa¹⁵³.

Aqui chegados haverá que ponderar da necessidade da inclusão dessas matérias que ficaram na disposição do legislador nacional.

Será que o legislador comunitário ao não as incluir no Código pretendeu que as mesmas fossem afastadas da legislação aduaneira ou, ainda, por se tratar de matérias diferentemente regulamentadas nos diversos Estados-membros e não causadoras de distorções graves ao comércio e à livre e sã concorrência foram por este consideradas matérias menores?

Inclinamo-nos para a segunda posição. Isso, sem perder de vista que ao eleger um elenco de matérias sujeitas a harmonização, a legislação comunitária não permite que legislação não prevista no Código possa por em causa o que nele está estipulado.

3. Política de segurança marítima na União Europeia

A política de segurança marítima é uma política comunitária de alguma actualidade sendo que, por sua vez, é uma das maiores preocupações da comunidade internacional em geral e dos países em particular, desde o transporte de passageiros aos instrumentos de controlo dos navios.

¹⁵³ Ainda que não seja isenta de críticas a via da codificação, quer pelo carácter de rigidez, quer porque os tempos modernos requerem ajustamentos legislativos quotidianos, porém, advogamos que esse modo de construção legislativo tem igualmente virtudes, como a da sintetização, compilação e, possivelmente, certeza e segurança do normativo regulador da relação subjacente. De **resto**, esse mesmo CAC, que é recente: da década de 90, é disso mesmo um bom exemplo do que acabamos de dizer.

Por sua vez, a referida dignidade jurídica respeita àqueles normativos administrativos com efeitos meramente internos (v.g. algumas circulares) mas que, por alguma qualquer razão, designadamente a necessidade de oponibilidade a terceiros, poderão vir a assumi-la. Como tal, entendemos, igualmente deverão passar a letra de lei.

Essas políticas, para além de visarem a harmonização de procedimentos entre os seus membros, como as regras da OMA e da OMC, são orientadoras da política aduaneira em termos da salvaguarda da sã concorrência, resolução de litígios comerciais e preservação da segurança, designadamente com a inspecção antes de embarque.

Como referimos, o Título V do Tratado CE não se aplica directamente aos transportes marítimos, dado que este sector já se encontra largamente regulamentado no quadro de organizações internacionais. Porém, as regras de tráfego e segurança marítima têm vindo a ser objecto de grandes orientações da política comunitária.

Nesse sentido, a Comunidade tem vindo a transpor as normas internacionais para a sua legislação. Isso, a fim de a dotar de força de lei comunitária e permitir a sua aplicação harmonizada em todos os Estados-membros.

Assim, nas seguintes secções, primeiro enunciamos os principais instrumentos em matéria de segurança, depois a segurança dos navios de transporte de passageiros e os instrumentos de controlo dos navios.

3.1. Principais instrumentos em matéria de segurança

No campo das regras de tráfego e de segurança salientamos os seguintes textos normativos:

A Convenção MARPOL (Convenção internacional para a prevenção da poluição por navios) de 1973, modificada em 1978;

- A Convenção SOLAS de 1974 (Convenção para a salvaguarda da vida humana no mar)¹⁵⁴; aprovada pelo Decreto n.º 79/83, de 14 de Outubro;
- Recomendações da OMI (Organização Marítima Internacional), como organização das Nações Unidas especializada na matéria.

A Comissão apresentou em 1993, um programa de acção na sua Comunicação “*Para uma política comum da segurança marítima*” (COM (93) 66), que incide no desenvolvimento, na transposição e na aplicação de normas internacionais, na formação do pessoal e no desenvolvimento das infra-estruturas.

¹⁵⁴ **Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida no Mar** (*Safety of Life at Sea - SOLAS*) (*International Convention for the Safety of Life at Sea*). É o mais importante tratado sobre a segurança da marinha mercante. A primeira versão da SOLAS foi assinada em 1914, como consequência directa do acidente com o Titanic. Em 1928 foi adoptada a segunda emenda da convenção, em 1948 a terceira e em 1965 a quarta. Hoje, a SOLAS data de 1975, ano em que foi profundamente revista.

Em nova Comunicação “Para uma nova estratégia marítima” (COM (96) 81) foi confirmado o programa anterior.

Por sua vez, o Conselho na sua Resolução de 8 de Junho de 1993, para além da aprovação deste programa da Comissão, definiu os objectivos seguintes:

- Aplicação eficaz e uniforme das normas internacionais;
- Melhoria da formação;
- Melhoria das infra-estruturas e dos procedimentos em matéria de tráfego;
- Acções normativas em matéria de responsabilidade civil;
- Avaliação dos riscos;
- Protecção do ambiente.

No sentido de obter a aplicação harmonizada da legislação internacional por parte dos Estados-membros a Directiva 94/58/CE, de 22 de Novembro de 1994, relativa ao nível mínimo de formação dos marítimos, atribui valor de normativa comunitária à Convenção OMI de 1978 sobre a formação dos marítimos, a certificação e o serviço de quartos.

Quanto ao Regulamento (CE) n.º 2978/94 do Conselho, de 21 de Novembro de 1994, transpõe para a ordem jurídica comunitária a Resolução A.747 (18) da OMI sobre o “cálculo da arqueação dos tanques de lastro dos navios petroleiros com tanques de lastro segregado”, através da qual se pretende evitar que este tipo de navio-petroleiro, dado ser menos poluidor que os navios petroleiros tradicionais, pague taxas portuárias tão elevadas, não obstante a sua arqueação bruta ser superior.

No que concerne aos equipamentos marítimos, a Directiva 96/98/CE, de 20 de Dezembro de 1996, pretende uniformizar a aplicação da Convenção SOLAS ao equipamento dos navios comerciais e tornar vinculativas as Resoluções OMI dela decorrente.

3.2. Segurança dos navios de transporte de passageiros

Através do Regulamento (CE) n.º 3051/95, de 8 de Dezembro de 1995, relativo à “gestão da segurança dos *ferries roll on roll off* de passageiros”, foram instaurados sistemas de gestão da segurança impondo às companhias marítimas respeito, a partir de 1 de Janeiro de 1996, pelas disposições do Código ISM, elaborado pela OMI¹⁵⁵, e cuja entrada em vigor só estava prevista para 1 de Julho de 1998.

¹⁵⁵ **Código Internacional de Gestão da Segurança - Código ISM 1993** (Código Internacional de gestão para a segurança da exploração dos navios e a prevenção da poluição); foi adoptado pela Organização Marítima Internacional (OMI) em 4 de Novembro de 1993 pela Resolução A. 741 (18) da OMI, com o objectivo de proporcionar um quadro de referência para as companhias de navegação na gestão e exploração das suas frotas e

A segurança dos navios que não estão regidos pelas normas internacionais foi objecto da Directiva 98/18/CE, de 17 de Março de 1998, relativa às regras e normas de segurança para os navios de passageiros entre dois portos comunitários.

Por sua vez, o registo das pessoas que viajam em navios de passageiros que operam a partir de ou para portos dos Estados-membros da União Europeia, irá permitir um mais célere e eficaz controlo do número de passageiros e operações de salvamento.

3.3. Instrumentos de controlo dos navios

As normas internacionais relativas à segurança e protecção do ambiente se fossem aplicadas de forma eficaz minoravam substancialmente a poluição dos mares e dos litorais.

Nesse sentido dispôs a Directiva 95/21/CE do Conselho, de 19 de Junho de 1995, relativa à aplicação aos navios que escalem em portos da Comunidade ou naveguem em águas sob jurisdição dos Estados-membros, das normas internacionais respeitantes à segurança da navegação, à prevenção da poluição e às condições de vida e trabalho a bordo dos navios, sendo a inspecção ao navio assegurada pelo Estado do porto. Pretende-se evitar com este normativo que circulem navios nas águas sujeitas à jurisdição dos Estados-membros que não satisfaçam as normas em vigor.

No que respeita às mercadorias perigosas, o seu transporte está sujeito a regras especiais. Nesse sentido a Directiva 93/75/CEE do Conselho, de 13 de Setembro de 1993, relativa às condições mínimas exigidas aos navios com destino aos portos marítimos da Comunidade ou que deles saiam transportando mercadorias perigosas ou poluentes, prevê que o carregamento das referidas mercadorias deve ser declarado em conformidade com as normas internacionais, determinando ainda as informações que o operador deve fornecer às autoridades competentes dos Estados-membros antes da partida e da chegada, bem como das medidas a tomar em caso de acidente.

de promover uma cultura da segurança e a sensibilização para o ambiente no sector dos transportes marítimos. Definindo a responsabilidade das companhias pela segurança e assegurando uma mais fácil responsabilização dos seus dirigentes, o código procura garantir que é dada prioridade máxima à segurança.

Quando foi adoptado, o Código ISM não era obrigatório; os Governos foram contudo fortemente instados a aplicá-lo a nível nacional logo que possível e, em todo o caso, a partir de 1 de Junho de 1998. Face à fraca resposta a este apelo, a OMI decidiu, em Maio de 1994, tornar o código obrigatório. A sua aplicação passou a ser obrigatória para os navios-tanque, os navios de passageiros e os graneleiros a partir de 1 de Julho de 1998, no quadro da primeira fase de aplicação. Desde 1 de Julho de 2002, todos os outros navios abrangidos pela Convenção SOLAS, o que exclui apenas os navios mais pequenos que operam no tráfego internacional, o devem aplicar.

No sentido de proporcionar um serviço de qualidade e a maior segurança, a Directiva 95/64/CE, de 8 de Dezembro de 1995, refere-se ao levantamento estatístico dos transportes marítimos de mercadorias e de passageiros harmonizando a correspondente informação estatística.

3.4. Vistorias e inspecções a navios

Em termos da União Europeia, as acções de controlo que impendem sobre os navios que se traduzem em vistorias e inspecções, também foram objecto do estabelecimento de regras comuns através da Directiva 94/57/CE do Conselho, de 22 de Novembro de 1994. O regime dos organismos encarregados de verificar o cumprimento das normas internacionais por parte dos navios e a uniformização dos critérios de controlo e certificação são o objecto desta directiva.

Neste sentido, o Parlamento Europeu tem vindo a aprovar os programas de acção da Comissão em matéria de tráfego e segurança marítima, salientando através da Resolução de 11 de Março de 1994, a necessidade de um rigoroso respeito das normas existentes e o reforço dos controlos, bem como a comunitarização da vigilância costeira, com os serviços nacionais a exercerem os controlos em nome da Comunidade, no sentido de, na pendência da eventual constituição de um serviço comunitário integrado, impor o respeito pelas normas comuns.

Quanto ao Regulamento (CE) n.º 3051/95, veio na sequência do naufrágio do *Estónia*, em 1994, confirma o reforço das sanções para as negligências e omissões que estejam na origem de acidentes e viria a ser confirmado pela Resolução de 1 de Fevereiro de 1996.

Na sequência do acidente do *Sea Empress* ao largo do País de Gales, foi solicitada a delimitação das águas territoriais comunitárias e a adopção de normas especiais de navegação nestas águas, através da Resolução de 27 de Março de 1996.

Outras propostas destinadas a aumentar a segurança marítima foram apresentadas pela Comissão, na sequência do naufrágio do navio petroleiro *Erika*, em 1999, e reportaram-se à introdução acelerada dos requisitos de construção de casco duplo, a nova regulamentação das Sociedades de Classificação e a inspecção aos navios nos portos feitas pelas autoridades (COM (2000) 142) e Regulamento (CE) n.º 417/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2002.

Importa também conhecer quais os poderes das autoridades com competências e capacidade de fiscalização e/ou policiais de âmbito marítimo e em que espaços estas podem ser exercidas sob pena de ineficácia ou nulidade das acções, bem como do modo de cooperação em termos

de partilha de informação e operacional, como garantes da missão comunitária de defesa da fronteira externa e combate contra os tráfegos ilícitos. Mais relevante se torna esta matéria e mais responsabilidade recai sobre aquelas autoridades, devido à circunstância de as águas da zona económica exclusiva nacional constituírem uma rota marítima muito utilizada para a introdução e transbordo de estupefacientes com origem, sobretudo, na América do Sul e Norte de África.

Acresce que, o fluxo do tráfego marítimo tem vindo a aumentar de ano para ano (cerca de 5 milhões de toneladas actualmente) assegurando o transporte marítimo europeu cerca de 30% do comércio intracomunitário e de 90 % do extracomunitário.

Por outro lado, o circuito internacional produto – armador – fretamento – abastecimento, determina o confronto com riscos financeiros, de poluição e ecológicos que importa quantificar e avaliar também em termos ambientais e estruturais.

Capítulo II – Convenções UNESCO e de Quioto

1. Quadro legal específico para Protecção do Património Cultural Subaquático

A Convenção sobre a Protecção do Património Cultural Subaquático foi aprovada pela 31.^a Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) 2001, em Paris¹⁵⁶.

A Convenção de 2001 apresenta duas partes distintas:

- O texto principal, que se refere aos princípios e directrizes de preservação e conservação; e
- O anexo, que contém regras práticas e sistemas de operação para intervenções submarinas.

A cooperação entre Estados na protecção do património subaquático é encorajada pela Convenção dependendo a regulamentação da localização do património:

- Os Estados Partes têm o direito exclusivo de regular as actividades internas nas suas águas e arquipélagos e no mar territorial correspondente;
- Dentro de sua zona contígua os Estados Partes podem regulamentar e autorizar actividades dirigidas para o património cultural subaquático;
- Dentro da zona económica exclusiva, ou da plataforma continental e dentro da área, ou seja, as águas fora da jurisdição nacional, é criado um regime específico de cooperação internacional que engloba notificações, consultas e coordenação na implementação de medidas de defesa.

A sua interpretação e aplicação são feitas no contexto e em conformidade com o direito internacional, incluindo as disposições constantes da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982.

Na Convenção de 2001 sobressai o aspecto da arqueologia subaquática como Património Cultural. Este tipo de património é um testemunho da cultura das civilizações passadas e da história da humanidade que as organizações internacionais têm feito esforços em preservar. O património subaquático, em especial, dá-nos a conhecer modos de vida, de trabalho, rotas comerciais, civilizações e guerras. Um naufrágio, assim como uma ruína submersa é uma cápsula do tempo esperando para ser revelada.

¹⁵⁶ **Convenção sobre a Protecção do Património Cultural Subaquático** adoptada pela Conferência Geral da UNESCO em 2 de Novembro de 2001 (Convenção de 2001) é um tratado internacional cujo objectivo é proteger o património cultural subaquático. Entra em vigor para os Estados que a ratificaram três meses após a vigésima ratificação. O conceito de antiguidade, em termos temporais, é idêntico ao da legislação aduaneira, 100 anos.

O valor histórico e cultural do património coberto pelos oceanos é imenso. Estima-se que existam mais de três milhões de naufrágios ainda desconhecidos no fundo do oceano. Remanescentes de civilizações antigas, como as ruínas do famoso farol de Alexandria no Egipto, e cidades inteiras como Porto Real na Jamaica, podem ser encontrados sob as ondas.

Enquanto o património cultural terrestre beneficiou nas últimas décadas de protecção nacional e internacional, o património subaquático careceu de protecção legal.

Devido ao aperfeiçoamento das tecnologias de mergulho, a pilhagem desse património cultural subaquático aumenta rapidamente deixando-o vulnerável a actividades predatórias de caçadores de tesouros.

Muitos países ainda não protegem esses bens de maneira adequada e naufrágios e ruínas localizados em águas internacionais encontram-se ainda desprotegidos.

Em termos de evolução histórica desta Convenção, diremos que em 1982, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar sublinhou a necessidade de os Estados Partes protegerem o património cultural subaquático codificando-o sob o termo “objectos arqueológicos e históricos”. Foi criada a obrigação de os Estados Partes protegerem tais objectos, mas não foi regulada ou articulada especificamente tal protecção. Abre espaço, no entanto, para uma regulamentação internacional específica para a protecção deste património.

Assim, em 1993, a UNESCO iniciou esforços para desenvolver uma nova convenção para a protecção do património cultural subaquático para preencher essa lacuna, tendo em 1996 o organismo decidido pela necessidade de um instrumento legal vinculante, iniciando em 1998 os trabalhos do projecto da convenção.

Em consequência, a Convenção de 2001 foi enfim adoptada pela Conferência Geral da UNESCO, configurando-se como uma resposta da comunidade internacional ao saque e destruição do património cultural subaquático. A Convenção oferece um alto padrão internacional de protecção a esse património, fornecendo medidas apropriadas a nível legal, administrativo e operacional, adoptadas pelos Estados Partes de acordo com suas respectivas possibilidades. No entanto, cada Estado, se assim o entender, pode garantir um padrão ainda mais elevado de protecção do que o previsto na Convenção.

A Convenção de 2001 define “património cultural subaquático” como todo o resquício de existência humana que tenha um carácter cultural, histórico e arqueológico, que esteja submerso parcial ou totalmente, periódica ou continuamente, por pelo menos 100 anos.

Os princípios gerais desta Convenção são os seguintes:

1. Os Estados Partes da Convenção devem preservar o património cultural subaquático para o benefício da humanidade, tomando providências nesse sentido;
2. O património cultural subaquático deve ser protegido de exploração comercial e especulação. Os Estados Partes devem tomar medidas contra tráfico ilícito de bens culturais. Este princípio não deve ser entendido em oposição à arqueologia profissional, depósito do património recuperado em projecto de pesquisa ou prevenção de actividades predatórias desde que os requisitos da Convenção sejam observados. Objectiva-se assim que qualquer recuperação de património cultural subaquático alcance sua máxima protecção;
3. A Convenção dá preferência à preservação *in situ* do património cultural subaquático, ou seja, a sua actual localização no fundo do mar. Esta preferência reforça a importância do contexto histórico do objecto cultural e seu significado científico. Reconhece também que tal património se encontra bem preservado submerso devido à baixa deterioração e a inexistência de oxigénio sob circunstâncias normais e, portanto, não se encontra necessariamente em perigo. Outras actividades podem, no entanto, ser autorizadas se atenderem ao propósito de fazer uma contribuição significativa para a protecção ou conhecimento do património cultural subaquático;
4. Os Estados Partes devem promover difusão de informação, formação e treino em arqueologia subaquática, transferência de tecnologia e sensibilização da população sobre a importância do património cultural subaquático e sua preservação.

Por sua vez, é importante destacar que a Convenção de 2001 não regula a questão da titularidade ou propriedade dos destroços ou ruínas entre os Estados interessados. Não modifica a legislação nem os direitos de soberania dos Estados.

Portugal, em legislação própria das Alfândegas, relativamente aos achados e arrojos, consagra a atribuição de competências à autoridade aduaneira¹⁵⁷.

¹⁵⁷ **Regulamento das Alfândegas**, Título V – Dos sinistros marítimos e aéreos, dos achados e dos arrojos, artigos 679.º a 690.º. Assim, dispõe o “Art.º 679.º Quando ocorram quaisquer sinistros marítimos na costa, nos portos, nos rios ou enseadas, cumpre à autoridade aduaneira ou da guarda-fiscal mais próxima providenciar imediatamente, no que estiver ao seu alcance, para efectuar a salvação de pessoas, embarcações e fazendas, devendo estas ser cuidadosamente inventariadas.

§ 1.º A autoridade da guarda-fiscal aludida neste artigo deverá dar imediato conhecimento da ocorrência à competente estância aduaneira, utilizando para isso a via mais rápida.

§ 2.º Todas as estâncias aduaneiras que tenham conhecimento de qualquer sinistro, nos termos do corpo deste artigo e seu § 1.º, deverão comunicá-lo superiormente, utilizando também para isso a via mais rápida.

§ 3.º Qualquer das autoridades aludidas neste artigo entregará os salvados e respectivo inventário ao funcionário que for presidir ao salvamento, nos termos do artigo seguinte.”

O Regulamento das Alfândegas prevê disposições com respeito aos objectos achados no mar ou por ele arrojados, devendo os achadores, qualquer que seja a sua qualidade ou categoria, comunicar o facto à estância aduaneira mais próxima. Aos objectos achados, que ficarão sob fiscalização, são aplicáveis regras próprias relativamente às despesas e remoção dos objectos achados no mar. Também se estabelece que será feito inventário, nos termos do artigo 681.º, dele devendo constar o nome dos achadores, o local em que os objectos foram encontrados e o seu valor aproximado.

2. Quadro legal específico dos Regimes e Procedimentos Aduaneiros – Convenção de Quioto

A Convenção de Kyoto também escrita do modo, “Convenção de Quioto” é uma Convenção Internacional para a Simplificação e Harmonização dos Regimes Aduaneiros¹⁵⁸.

Esta Convenção nasce como um instrumento internacional que visa diminuir as divergências entre os regimes aduaneiros dos diferentes países, que interponham obstáculos ao comércio internacional. Nesse sentido, as normas propostas conduzem à simplificação e harmonização dos regimes aduaneiros a nível mundial.

Em 1995, a necessidade de actualizar as disposições desta Convenção a fim de incorporar técnicas e práticas aduaneiras mais modernas, bem como a constatação de algumas de suas deficiências em relação a aspectos relativos a seus objectivos principais, determinaram o início de um processo de revisão global desse instrumento internacional. Esse processo de revisão deu lugar a uma nova redacção da Convenção de Quioto, que consta neste módulo. Esta nova versão da Convenção foi difundida internacionalmente como *Convenção de Quioto Revista*, tendo sido concluída em Bruxelas a 26 de Junho de 1999.

A nova estrutura da Convenção de Quioto abrange três partes: um Corpo, um Anexo Geral e dez Anexos Específicos.

Dada a sua importância para a actuação procedimental dos serviços aduaneiros, referiremos que o Corpo da Convenção de Quioto Revista consta de um preâmbulo e vinte artigos, que

¹⁵⁸ **Convenção de Quioto**, concluída no Japão em 18 de Maio de 1973, na cidade de Quioto, ficando conhecida por esta referência. Esta 1.ª versão entrou em vigor em 25 de Setembro de 1974. Por decisão do Conselho (75/199/CEE), de 18 de Março de 1975, é concluída a convenção e é aceite em nome da Comunidade, o seu Anexo relativo aos Entrepósitos Aduaneiros.

O Protocolo de Revisão desta Convenção foi concluído em Bruxelas a 26 de Junho de 1999, bem como os seus Apêndices I e II relativos à própria Convenção e ao Anexo Geral, respectivamente.

A adesão de Portugal ao Protocolo de Revisão, foi aprovada na ordem jurídica interna pelo Decreto n.º 79/81, de 20 de Junho (D.R. I Série, n.º 139).

regulam os aspectos relacionados com o âmbito e estrutura da Convenção, a sua gestão e as suas partes contratantes.

Por sua vez, o Anexo Geral e cada Anexo Específico estão subdivididos em capítulos, que abrangem definições e normas, algumas das quais são transitórias no Anexo Geral.

Cada Anexo Específico contém práticas recomendadas que, dada a diferença das normas, admitem a possibilidade de receber ressalvas.

No que respeita ao Anexo Geral consta de dez capítulos, contendo “disposições válidas para qualquer regime ou procedimento aduaneiro”. As disposições do Anexo Geral não se repetem em nenhum dos Anexos Específicos e todas têm a categoria de *norma*, o que significa que não se admitem ressalvas a seu conteúdo. A aceitação deste anexo é de carácter obrigatório para a assinatura da Convenção de Quioto Revista.

Os Anexos Específicos contêm disposições especialmente vinculadas a um ou alguns regimes ou procedimentos aduaneiros. Essas disposições podem ter a categoria de *norma ou de prática recomendada*, admitindo-se, no caso das últimas, ressalvas a seu conteúdo. A aceitação destes anexos não é obrigatória. Cada país deverá indicar no momento de assinar a Convenção Revista quais os Anexos Específicos ou os capítulos que adopta, bem como as ressalvas. Se essas existirem, deverão ser revistas de três em três anos. Cada *regime ou procedimento aduaneiro* contemplado num Anexo Específico é regido pelas disposições desse Anexo Específico e, na medida em que forem aplicáveis, pelas disposições do Anexo Geral.

Os textos da Convenção de Quioto Revista entrariam em vigor logo que o Protocolo de Emenda seja assinado por quarenta Partes Contratantes, o que já ocorreu.

Trata-se, como verificamos, de um instrumento para a harmonização das normas e procedimentos aduaneiros, neles se incluindo os procedimentos na via marítima.

O número de Partes Contratantes, é actualmente 54 e muitos outros Estados não sendo ainda partes da Organização Mundial das Alfândegas (OMA) estão desde já a aplicar as disposições da Convenção.

Como sabemos, a força da OMA, no plano internacional, tem vindo a sustentar-se na elevada experiência técnica demonstrada, como adiante salientamos.

Uma das questões técnicas em debate no seio da OMA, e decorrentes dos acontecimentos de 11 de Setembro, refere-se a um projecto de Lei americana visando a passagem pelo *scanner* de 100% dos contentores destinados aos Estados Unidos, de modo a garantir-se uma

segurança máxima dos produtos exportados para aquele país. Esta medida, que já vem sendo adoptada no nível nacional, terá de ir ao encontro dos princípios dispostos nos pontos 6.3 e 6.4 do Anexo Geral da Convenção relativo à gestão de risco.

Por sua vez, foi também realçada a importância dos membros desta Convenção modernizarem as suas administrações e não se limitarem somente a aspectos ligados com a facilitação do comércio. Das diversas actividades postas em prática pela OMA foi, uma vez mais, reforçada a necessidade de implementar as redes regionais que permitem às estruturas existentes a adopção das melhores práticas.

O Quadro Normativo SAFE, o qual diz respeito à Segurança e Facilitação do Comércio Mundial é uma iniciativa da OMA que permite às Alfândegas e aos seus parceiros comerciais um quadro bem estruturado com vista a obter a segurança na cadeia logística internacional e facilitar o transporte de mercadorias legítimas por todo o mundo. A elaboração deste quadro normativo teve também a sua origem na Convenção de Quioto Revista, pelo que aqui o assinalamos.

Capítulo III – As grandes Organizações Internacionais e a facilitação das trocas

1. A Organização Mundial das Alfândegas

A Organização Mundial das Alfândegas (OMA) é uma organização intergovernamental que vela pela boa governação e eficácia das Alfândegas, garantindo um ambiente transparente e previsível de modo a facilitar as trocas comerciais internacionais e combater as actividades ilícitas.

Esta organização deriva do Comité de Cooperação Económica Europeia que criou um Grupo de Estudo que, em 1948, sugeriu a estatuição de dois Comités: um económico que daria origem à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e outro aduaneiro génese do Conselho de Cooperação Aduaneira – CCA (1952), que começou com uma sessão de 17 países europeus, em Bruxelas, e que inclui actualmente 169 administrações aduaneiras.

Dirigem a OMA o Conselho e a Comissão de Política Geral aconselhados por comités donde se destaca o Comité Financeiro.

Através de um plano estratégico anual, aprovado pelo Conselho, são definidas as actividades da organização. Neste fórum, onde estão representadas as Administrações Aduaneiras de quase todos os países do mundo, são colocadas pelos vários membros questões estratégicas relativas às alfândegas.

2. A Organização Mundial do Comércio ¹⁵⁹

Segundo Costa Neves ¹⁶⁰, o comércio internacional não é um fenómeno isolado do conjunto das relações económicas internacionais: a importação e exportação de mercadorias implicam

¹⁵⁹ **Organização Mundial do Comércio (OMC) 1995.** É a Organização que pretende supervisionar e liberalizar o comércio internacional. A organização começou oficialmente em 1 de Janeiro de 1995, no âmbito do Acordo de Marraqueche, que substituiu o Acordo Geral sobre Tarifas (tb. designado por Pautas Aduaneiras) e Comércio (GATT). A Organização lida com a regulação do comércio entre os países participantes, prevendo um quadro de negociação e de formalização de acordos comerciais, e um processo de resolução de litígios que visam reforçar a aderência aos participantes dos acordos da OMC que sejam assinados por representantes dos governos dos países membros e ratificado pelos seus parlamentos. A maioria das questões que a OMC focaliza deriva de negociações comerciais anteriores, especialmente a partir da Ronda do Uruguai (1986-1994), que contou com a participação de 123 países, que culminou com a constituição da OMC (1995), com sede em Genebra. O principal objectivo era negociar áreas comerciais que não faziam parte do GATT, com inclusão de novos temas, como: o aumento da importância dos sectores de serviços, tecnologia, investimentos e propriedade intelectual, sanidade de alimentos e padrões técnicos de bens, o que passou a requerer uma regulamentação própria para cada um desses sectores.

¹⁶⁰ NEVES, Arnaldo Gabriel R. Costa – **Dos Contratos de Contrapartidas no Comércio Internacional.** p. 210.

pagamentos, os pagamentos internacionais exigem operações cambiais, os investimentos internacionais exigem a circulação internacional de capitais.

Dessa internacionalização, globalização e mundialização da economia resultou uma tendência crescente para a juridicização das relações económicas internacionais.

Por sua vez, o comércio internacional é negociado através de um instrumento jurídico inspirado no direito privado: o contrato internacional.

Face à pluralidade de regras jurídicas originárias do Direito Internacional Convencional que incidiram sobre o comércio internacional, sentiu-se, segundo aquele autor, a necessidade de analisar o comércio internacional por contrapartidas, partindo da sistematização de propostas, de que são um bom exemplo as relativas à circulação internacional de mercadorias e serviços constantes do Acordo Geral das Pautas Aduaneiras e Comércio e dos recentes Acordos GATT/OMC.

2.1. Resolução de litígios e exame das políticas comerciais

A resolução de litígios comerciais no âmbito do *Memorando de Acordo sobre o Regulamento dos Diferendos* é um instrumento essencial para fazer respeitar as regras do comércio e velar para que as trocas se façam harmonicamente.

Em caso de violação dos seus direitos previstos nos acordos os países submetem os diferendos à OMC que profere decisões com base em pareceres de peritos independentes, incentivando-os a regular os diferendos através da consulta. No caso de não haver concordância entre os países estão previstas várias etapas, culminando com uma decisão sustentada juridicamente por um grupo especial.

Paralelamente, foi criado um Mecanismo de Exame das Políticas Comerciais tendo em vista melhorar a transparência e a compreensão relativamente às políticas adoptadas pelos países e proceder à avaliação do seu impacto. Estes *exames das políticas comerciais nacionais* permitem uma avaliação sobre as práticas comerciais dos países permitindo o seu aperfeiçoamento permanente.

Os membros da OMC são sujeitos a um exame periódico findo qual será efectuado um relatório pelo país visado e um outro pelo Secretariado desta organização internacional.

Para os países em desenvolvimento, (cerca de três quartos dos Membros), em dificuldades, está previsto um prolongamento dos prazos para a aplicação dos acordos e dos compromissos. Um Comité do Comércio e Desenvolvimento estuda as necessidades específicas dos países em desenvolvimento de forma a aumentar as suas capacidades comerciais, designadamente

através da aplicação de acordos de cooperação técnica e formação, que se traduzem em centenas de missões anuais e na criação de centros de referência junto dos ministérios do comércio nas capitais dos países menos avançados e nos países em desenvolvimento.

A OMC coopera regularmente com outras organizações internacionais sendo esta também uma das suas missões.

2.2. Acordos da OMC

Em termos jurídicos os *acordos comerciais multilaterais* da OMC são constituídos pelos próprios acordos e também pelos instrumentos jurídicos conexos que deles fazem parte integrante, sendo vinculativos para todos os membros da organização.

No que respeita aos *acordos plurilaterais*, que também fazem parte dos acordos da OMC, têm a particularidade de não criarem direitos ou constituir obrigações para os membros que os não tenham aceite.

No Acto Final de Marraquexe está incluída uma lista de acordos multilaterais e plurilaterais, decisões e declarações ministeriais tendentes a clarificar as disposições de alguns dos acordos.

De entre os anexos mais relevantes ao Acordo que cria a OMC destacam-se os Acordos Multilaterais sobre o Comércio de Mercadorias, que constituem o Anexo 1^a e compreendem os acordos seguintes:

- Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio de 1994, da sigla em inglês GATT¹⁶¹;
- Acordo sobre a Agricultura;
- Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias;
- Acordo sobre Têxteis e Vestuário;
- Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio;
- Acordo sobre as medidas de investimento relacionadas com o Comércio;
- Acordo sobre as medidas Anti-dumping;
- Acordo sobre a Determinação do Valor Aduaneiro;
- Acordo sobre a Inspeção antes do Embarque;
- Acordo sobre as Regras de Origem;
- Acordo sobre os Procedimentos em Matéria de Licenças de Importação;
- Acordo sobre as Subvenções e Medidas de Compensação;
- Acordo sobre as Medidas de Salvaguarda.

¹⁶¹ **GATT.** O acordo foi também criado para estender o sistema multilateral de comércio aos serviços. Todos os membros da OMC são membros do GATT. O princípio básico é o da Cláusula da Nação Mais Favorecida (CNMF) que se aplica ao GATT e OMC da mesma forma. (Vide tb. notas 93, 150 e 152).

O Anexo 1B do Acordo OMC contempla o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATTs) e o 1C, o Acordo sobre os Aspectos dos direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio, incluindo o comércio de mercadorias de contrafacção, acordos que vinculam os serviços aduaneiros.

O Anexo 2 respeita ao Memorando de Entendimento sobre as Regras e Processos que regem a Resolução de Litígios.

O Anexo 3 visa o Mecanismo de Exame das Políticas Comerciais dos Membros da organização.

O Anexo 4 compreende os Acordos Comerciais Plurianuais seguintes:

- Acordo sobre o Comércio de Aeronaves Civis;
- Acordo sobre Contratos Públicos, (revogado em 1997);
- Acordo Internacional sobre a Carne de Bovino, (revogado em 1997).

Fiel aos seus objectivos a OMC constitui-se como uma alavanca essencial aos países em desenvolvimento.

2.3. A OMC e a inspecção antes de embarque

O Conselho da União Europeia, no âmbito da política comercial comum, considerou que o Acordo da OMC sobre a Inspecção antes do Embarque deveria ser implementado na Comunidade, a fim de que os Estados-membros regulamentassem as actividades ligadas à inspecção de uma maneira uniforme, tendo para o efeito aprovado o Regulamento n.º3287/94¹⁶².

Ora, este acordo visava em primeiro lugar, os países em vias de desenvolvimento que não dispunham das infra-estruturas administrativas necessárias ao combate de práticas ilícitas, como a sobre-facturação e outros tipos de fraude, que lesavam a sua débil economia.

Não dispondo de meios e para se defenderem daquelas práticas, estes países faziam depender a autorização de importação das mercadorias de uma inspecção precedendo o embarque.

Esta inspecção tinha por fim garantir elementos como a classificação pautal, a quantidade, a qualidade e o preço das mercadorias com destino a ser exportadas para o seu território estavam correctos e tinham sido objecto de uma verificação prévia. Estas inspecções antes do embarque são, normalmente efectuadas por sociedades privadas especializadas, que são

¹⁶² **Regulamento n.º3287/94**, entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1995 (in Jornal Oficial n.º L/349, de 31.12.94).

contratadas pelo país importador, e que emitem um relatório de verificação das mercadorias, *certificando* os seus principais elementos.

Conforme podemos retirar do campo de aplicação do citado Regulamento n.º 3287/94, este aplica-se às actividades de entidades de inspecção antes do embarque que, por contrato ou mandato, dos Governos ou entidades públicas de países terceiros efectuem, no território da Comunidade Europeia, o *controlo da qualidade, quantidade ou preços* (incluindo taxa de câmbio do contrato entre importador e exportador, a factura pró-forma e a autorização da importação) das mercadorias a exportar para esses mesmos países terceiros.

No que concerne às entidades inspectivas, antes de iniciarem qualquer controlo ou verificação, devem informar o exportador das modalidades de inspecção e critérios que vão utilizar. Compreendem-se aqui as reclamações dos exportadores e os procedimentos e tramites que devem seguir.

Já os litígios que não puderem ser dirimidos e resolvidos, entre as entidades de inspecção e os exportadores, podem ser objecto de recurso, e no mínimo de dois dias após a sua apresentação, pode ser solicitado por qualquer das partes a uma entidade independente, constituída nos termos do *Acordo da OMC sobre a Inspeção antes do Embarque*, que seja constituído um grupo especial para se debruçar sobre o litígio.

No entanto, a evolução para controlos mais eficientes prevê que os países mais desenvolvidos, através da assistência técnica, venham a criar condições para o desenvolvimento de estruturas administrativas adequadas à verificação de mercadorias, como é o caso da colocação de *scanners* nos principais portos exportadores para os EUA, designadamente no Porto de Lisboa.

Logo, pensamos que a competitividade de um porto está intimamente ligada com o suporte logístico, pelo que para além da necessária articulação dos agentes que nele operam, o modo como os navios são assistidos e operam e o procedimento que disciplina as mercadorias nos diversos pontos dessa infra-estrutura assumem relevância fundamental. A gestão dos tempos e dos custos (taxas) e das novas metodologias de actuação, determinam que mais navios e mercadorias demandem um porto e modelem a sua atractividade e importância.

Também as concessões de serviços que promovem a comercialização dos recintos portuários, e que pertencem por norma originariamente à Administração Portuária, são fundamentais, designadamente no que respeita à concessão de terminais.

De facto, assume o maior relevo a circulação de mercadorias entre os navios e a zona portuária e entre os diversos depósitos desta, e entre estes e os veículos rodoviários de carga e descarga, em que Alfândegas assumem papel preponderante. Papel esse que, a intermodalidade, que possibilita a ligação entre terminais das diversas vias, tornará mais actuante, prevendo-se uma ligação ferroviária aos terminais portuários para mais facilmente serem escoados os contentores.

Já no que respeita às funções de inspecção da entrada ou saída de cidadãos nacionais e estrangeiros em todo o território português, através da fronteira marítima que conta com cerca de vinte postos de fronteira, passam a ser assumidas pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), que vai gradualmente assumindo as competências até agora desenvolvidas pela GNR neste tipo de controlo.

Capítulo IV – A Legislação aduaneira nacional

1. O Regulamento das Alfândegas e a Reforma Aduaneira

Importa proceder à análise deste pilar da legislação aduaneira – o Regulamento das Alfândegas – várias vezes já referenciado no presente trabalho e objecto de vários estudos, comissões e grupos de trabalho, e que, não obstante todas essas intervenções, em grande parte, mantém-se em vigor.

O Regulamento¹⁶³ foi aprovado pelo Decreto n.º 31730, de 15 de Dezembro de 1941, estabelecendo relativamente às embarcações no seu Livro II, Título I, nas 11 secções a seguir enunciadas, o seguinte:

1. Da entrada de embarcações;
2. Do desembarque dos passageiros e das bagagens não manifestadas;
3. Da descarga das mercadorias;
4. Da conferência da descarga;
5. Das embarcações à carga;
6. Da saída de embarcações;
7. Dos paquetes, navios de guerra e embarcações de recreio;
8. Das embarcações de pesca;
9. Das embarcações de tráfego local;
10. Dos direitos de porto¹⁶⁴; e
11. Disposições diversas, dispondo sobre a situação de permanência no território nacional quer de embarcações mercantes, quer de recreio, como, ainda, de questões tão diversas como a venda a bordo ou os géneros embarcados.

¹⁶³ Remonta a 17 de Setembro de 1833, a publicação do primeiro “**Regulamento Geral das Alfândegas do Reino de Portugal e seus Domínios**”, que introduziu uma nova organização e a fiscalização dos despachos e do sistema fiscal que se mostrava desigual nas várias alfândegas.

¹⁶⁴ Prevê disposições relativamente a imposições que impendem sobre as embarcações que entram nos portos do continente e ilhas adjacentes e cuja cobrança estava a cargo das alfândegas. Neste caso, estava o imposto de comércio marítimo e o imposto de tonelagem, sendo o primeiro determinado pelo peso da carga declarado no manifesto ou outro documento legal e o segundo sustentado na tonelagem do navio. O imposto de tonelagem e o de comércio marítimo seriam extintos em 1986 pela alínea h), do n.º1, do art.º 55.º Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro, que aprovou o OE para 1987.

Eram igualmente cobrados os emolumentos prescritos na Tabela II anexa à Reforma Aduaneira e o Imposto do Selo.

No que respeita ao Regulamento das Alfândegas e, no caso, também, da Reforma Aduaneira, no que concerne à sua reformulação, a Comissão para a Reorganização dos Serviços Aduaneiros¹⁶⁵, coordenada pelo professor António Espinho Romão, adiante designada por CRSA, tomou conhecimento dos trabalhos iniciados em 1993, pelo Grupo de Trabalho nomeado para o efeito, e que seguira como metodologia o cotejo dos referidos instrumentos legais e demais legislação avulsa com o Código Aduaneiro Comunitário (CAC) e suas Disposições de Aplicação (DACAC).

Essa Comissão conclui por três tipos de disposições que elencou: disposições revogadas (expressamente, dado que a revogação tácita nunca operou) e disposições a transpor, com ou sem modificações, para um Novo Regulamento das Alfândegas ou Código dos Procedimentos Aduaneiros¹⁶⁶.

Esta metodologia dependia essencialmente do contributo dos serviços da estrutura orgânica, envolvidos em razão da matéria, que deveriam apresentar em forma de articulado fundamentado, uma proposta de anteprojecto de regulamentação nacional, na sua área de intervenção, a que seria posteriormente dada uma unidade formal. Ora, a CRSA, não enveredando pela metodologia anteriormente seguida viu interesse em proceder à análise do Regulamento das Alfândegas, artigo por artigo, de forma a identificar as disposições a manter, a alterar ou a suprimir, muito embora previna que tal análise requer maior aprofundamento.

Nesta matéria defendemos que, numa revisão legislativa, de âmbito nacional, mas que tem implicações nos cidadãos da União Europeia torna-se igualmente importante conhecer as soluções adoptadas e já testadas noutros Estados-membros, pelo que se torna necessário proceder a estudos comparados da legislação interna de Estados-membros com semelhanças (v.g., culturais, territoriais, a nível de competências) com o nosso, sobretudo, tendo em conta o apelo permanente da Comissão Europeia à harmonização das legislações, a fim de evitar desvios de comércio, da alteração das regras da competitividade, e sobretudo por colisão com o princípio da livre circulação de mercadorias no espaço comunitário. Visando a estabilidade do quadro legal aduaneiro importaria, então, na opinião dos elementos da Comissão, que perfilhamos, propor um articulado ajustado para o Projecto, designadamente, melhorando e

¹⁶⁵ ROMÃO, António Espinho; MENDONÇA, António Ascensão - **Relatório da Comissão para a Reorganização dos Serviços Aduaneiros**. Vol 2.º Relatórios Sectoriais. p. 118. Lisboa. ed. Junho 1998. Ministério das Finanças. Coordenação dos Professores referidos e em que participaram todos os serviços aduaneiros.

¹⁶⁶ O Código Aduaneiro de Xavier Teixeira de 1896 constitui-se como a primeira manifestação no sentido da codificação da legislação aduaneira.

actualizando a sua terminologia e introduzindo as novas figuras jurídicas consagradas sobretudo a nível da legislação comunitária, como a perseguição além fronteiras e as entregas vigiadas, de forma a possibilitar aos utilizadores da legislação o cabal cumprimento das missões cometidas, com o recurso às suas disposições.

Pela análise efectuada ao articulado dos diplomas referidos e aos trabalhos da Comissão, firmámos a convicção que diplomas legais publicados em 1941 e 1965, como é o caso do Regulamento das Alfândegas e da Reforma Aduaneira, mostram-se profundamente desactualizados relativamente à sociedade portuguesa e não contribuem para acompanhar a competitividade externa que se pretende para a economia, para uma melhoria da prestação do serviço aduaneiro e para uma maior aproximação aos agentes económicos.

Isso, e sem carácter de exaustividade, como sejam os aspectos ou situações seguintes:

De índole geral:

- A legislação de base por que se regem os serviços aduaneiros, a Reforma Aduaneira de 1965 e o Regulamento das Alfândegas de 1941 mostram-se desactualizados em termos sociais e terminológicos;
- Existência de normas avulsas dispersas com vultoso aumento ao longo do tempo e normas de execução previstas no CAC e DACAC, que são dotadas de maior modernização e simplificação, com o fim de atalhar a algumas necessidades mais prementes dos serviços, designadamente, certeza jurídica e harmonização procedimental;
- Os actuais procedimentos aduaneiros e processos, que eram baseados em papel e se tornavam excessivamente pesadas, passaram a *suporte electrónico*, tanto para atenuar o impacto negativo dos processos baseados em papel como para melhorar o controlo do fluxo de mercadorias dentro e fora da União Europeia, em obediência ao princípio das declarações electrónicas e inter-operacionalidade, situações que ainda não estavam previstas no Regulamento ou na Reforma.
- Necessidade de nova sistematização e de fornecer menos complexas e melhor estruturadas regras de agrupamento das várias matérias, fazendo melhor ligação às disposições comunitárias, com vista a aumentar a competitividade das empresas que fazem negócios na e com a União Europeia;
- Uma maior transparência e uma maior uniformidade na aplicação das regras aduaneiras permitindo uma melhor afectação de recursos humanos para áreas de risco, aumentando assim a segurança e reduzindo o risco de irregularidades;

—Nos termos do artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE) as competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-membros, tomando estes todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos actos das instituições da União, como é o caso da legislação aduaneira produzida pelos Estados-membros nas matérias colocadas à sua iniciativa, regendo-se a União nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, no exercício do seu poder de regulação ou da reversibilidade das competências. Tal disposição legitima a iniciativa legislativa nessa matéria.

De índole específica:

- Adequação da missão, coordenada com os diversos intervenientes públicos, com clarificação das atribuições e competência territorial;
- Atribuição das receitas próprias dispersas por vários diplomas desses intervenientes (designadamente, 25% do montante das coimas e custas cobradas em processos de contra-ordenação aduaneira, instaurados e instruídos em cada um desses serviços, com montantes diferenciados entre essas entidades);
- Actualização das receitas que constituem o Fundo de Estabilização Aduaneira (FEA) (v.g., 75% do montante das coimas e custas cobradas em processos de contra-ordenação aduaneira, instaurados e instruídos nos serviços da DGAIEC; 37,5% do montante das coimas cobradas em processos de contra-ordenação aduaneira, instaurados e instruídos pela Guarda Nacional Republicana);
- Desmaterialização de actos e de procedimentos (pedidos, comunicações e notificações entre os interessados e outros intervenientes nos procedimentos previstos na legislação aduaneira devem ser efectuados por transmissão electrónica);
- Clarificação da legislação aduaneira e complementar, aplicável subsidiariamente à DGAIEC:
 - a) A regulamentação orgânica da DGAIEC, designadamente, o Decreto-lei n.º 82/2007, de 29 de Março, a Portaria n.º 349/2007, de 30 de Março e o Despacho n.º 7624/2007, de 24 de Abril de 2007, vertidas na Reforma Aduaneira;
 - b) O regime de carreiras dos trabalhadores da DGAIEC previstas no Decreto-Lei n.º 256-A/82, de 28 de Junho, igualmente vertido na Reforma Aduaneira, bem como a definição do perfil funcional das diversas carreiras, (nunca efectuado);

- c) A Lei Geral Tributária e o Código de Procedimento e de Processo Tributário;
 - d) O Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária;
 - e) O Regime Geral das Infracções Tributárias;
 - f) A legislação especial avulsa não especificamente revogada, designadamente a constante de portarias regulamentadoras de disposições comunitárias relativas a estatutos e regimes aduaneiros, bem como da transmissão electrónica das declarações aduaneiras e fiscais;
- Aditamento dos declarantes e representantes perante a alfândega não estando previstas as sociedades de despachantes oficiais, nos termos da representação indirecta;
 - Estabelecer que no exercício da actividade de declarar por conta de outrem perante a alfândega é supletivamente aplicável o disposto na lei geral sobre mandato e prestação de serviços, norma a incluir na Reforma Aduaneira;
 - Estabelecer que as formalidades declarativas inerentes à entrada e saída dos meios de transporte e à apresentação das mercadorias neles transportadas são, em princípio, efectuadas por transmissão electrónica de dados;
 - Em termos de representação na via marítima estabelecer normas, designadamente, em relação aos capitães, companhias marítimas operadoras dos navios e entidades transportadoras responsáveis pelas mercadorias que têm a faculdade de se fazer representar, pelos respectivos agentes de navegação. Sobre os agentes de navegação e suas formalidades declarativas e em que termos agem (em nome próprio e por conta das entidades que representam, salvo prova de poderes de representação directa);
 - Adoptar os formulários previstos na Convenção sobre Facilitação do Tráfego Marítimo Internacional, da Organização Marítima Internacional, adoptada em 9 de Abril de 1965, imediatamente após a chegada do navio;
 - Dispor sobre a autorização de descarga das mercadorias não destinadas ao porto na sequência, nomeadamente, de arribada ou de qualquer avaria ocorrida a bordo tendo em conta o disposto no Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992.

Às deficiências encontradas, que não estão referidas a título exaustivo, acresce que a legislação comunitária, entretanto, publicada e a elaboração de manuais pelos serviços, para além da legislação avulsa dispersa determinam uma análise rigorosa deste universo legislativo evitando reprodução de disposições já previstas no CAC e DACAC mas cuidando de uma

coerência e articulação entre os preceitos que não dificulte desnecessariamente o trabalho dos intérpretes e utilizadores.

Decorre, assim, de tal constatação a necessidade de um processo de consolidação e actualização da legislação aduaneira que se constitua, também ele, numa reforma estrutural da legislação de base.

No mesmo sentido, as avaliações efectuadas anteriormente à organização, designadamente pela CRSA, no tema – Revisão da legislação aduaneira, viriam a concretizar-se num diagnóstico que conclui, igualmente, pela desactualização e desajustamento do contexto actual daqueles diplomas, praticamente esvaziados de conteúdo e que não contribuem para o aumento da eficácia e eficiência dos controlos aduaneiros, asserção com que concordamos.

Aditaríamos, no entanto, que, muitas realidades actuais não estão ainda tuteladas juridicamente, estando disciplinadas por circulares de duvidosa eficácia sancionatória em caso de incumprimento, numa proliferação a que se assiste do designado “direito circulatório”. Por estas razões e na presença de alguns quadros legais de apoio de outros Em (França, Espanha e em matéria de impostos de consumo os países nórdicos), face às disposições do CAC e das DACAC e outras normas de direito comunitário directamente aplicáveis no ordenamento jurídico interno, que atrás analisámos, perante a necessidade de harmonização de procedimentos e métodos de trabalho relativamente às alfândegas de outros Em, somos levados a convergir neste ponto – É necessário proceder à elaboração de um quadro legal de apoio que se deverá consubstanciar num Código de Procedimentos Aduaneiros ou num Novo Regulamento das Alfândegas.

2. Necessidade de uma política legislativa integrada do mar

Em termos gerais, a preocupação governamental de adoptar uma política nacional integrada e abrangente relativamente a todos os assuntos do mar, incluindo a revisão das leis orgânicas dos serviços intervenientes nesta área, tem-se mantido embora se mostre de difícil concretização.

Assim, na sequência da *Comissão Estratégica dos Oceanos*, que teve como objectivo apresentar os elementos para definição de uma estratégia nacional para o oceano e que apresentou um relatório circunstanciado propondo vários vectores estratégicos para a definição de uma política integrada neste campo, o XVII Governo Constitucional consolida, desenvolve e dá continuidade a uma política integrada do mar, revitalizando e modernizando todas as actividades ligadas ao mar.

Isso traduziu-se, em forma legislativa, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 128/2005¹⁶⁷.

3. Medidas preventivas e repressivas a adoptar pelas Alfândegas

Salientamos a importância da fiscalização aduaneira como garante das actividades desenvolvidas e defesa dos interesses político-estratégicos do Estado costeiro na sua missão de velar pela segurança das águas e da costa e, em geral, da actividade aduaneira.

3.1. O combate à evasão e fraude aduaneira e fiscal

“Os fenómenos da evasão e fraude fiscais radicam em factores de vária ordem, mas entre eles são os culturais os mais importantes. É o maior ou menor grau de civismo fiscal, dependente em larga medida, do grau de confiança e colaboração recíproca entre os cidadãos e as autoridades de um país, que desempenha aqui o papel determinante”¹⁶⁸. A afirmação dos professores Sousa Franco e Carlos Santos mantém, quanto a nós, toda a actualidade.

No campo da legislação interna, segundo Marques Guedes¹⁶⁹, desde 1832 se revelou entre nós a preocupação de assegurar a fiscalização aduaneira também no domínio marítimo.

Assim, quanto ao âmbito territorial, e como referido em capítulos anteriores, a fiscalização e o controlo são exercidos pelas autoridades aduaneiras na fronteira externa comunitária e no território aduaneiro nacional e, em casos especiais, devidamente definidos em convenções, acordos ou protocolos, para além deste território. Numa zona contígua ao mar territorial as autoridades aduaneiras exercem ainda medidas de fiscalização e controlo com vista à prevenção e repressão das infracções às leis e regulamentos aduaneiros e fiscais.

3.2. Medidas estratégicas no combate à fraude

Assim, antes de considerar o processo de controlo aplicável, teremos em conta as actividades de planeamento que o precedem e que podem ser sintetizadas da seguinte forma¹⁷⁰, segundo David Hampton:

1. Definir os objectivos ou metas básicos;

¹⁶⁷ **Resolução do Conselho de Ministros n.º 128/2005**, de 10 de Agosto, cria a **Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar** (EMAM), sob a dependência do Ministro da Defesa Nacional, dando corpo à necessidade de Portugal de adoptar uma política integrada e abrangente na governação de todos os assuntos do mar, alicerçada numa estratégia transversal e multidisciplinar, contemplada no Programa do XVII Governo Constitucional. O prazo de execução da Missão atribuída à EMAM foi de um ano.

¹⁶⁸ FRANCO, Sousa; SANTOS, António Carlos dos – **Estruturar o Sistema Fiscal do Portugal Desenvolvido**. 1998. p. 30.

¹⁶⁹ GUEDES, Marques – *op. cit.* p. 31, referindo-se aos Decretos de 6 de Abril, 16 de Maio e 20 de Junho de 1832.

¹⁷⁰ HAMPTON, David – **Administração Contemporânea**. 1981. p. 285.

2. Desenvolver estratégias e políticas gerais para garantir o seu alcance;
3. Desenvolver planos operacionais específicos, p. ex., cronogramas, orçamentos e procedimentos para levar a efeito os planos gerais.

A fiscalização de âmbito marítimo, em Portugal, tem vindo a ser assegurada por várias entidades, cuja área de intervenção decorre dos limites estabelecidos nas respectivas leis orgânicas, embora nem sempre com acção coordenada.

Para além das competências cometidas aos serviços aduaneiros outras forças policiais, militares e de segurança têm por missão velar pela segurança das águas e costa portuguesas.

Desde logo o tráfico de estupefacientes surge como a principal ameaça, obrigando a um trabalho de pesquisa e de análise e tratamento de informação, de forma a permitir dirigir os controlos aos alvos suspeitos, e a uma estreita cooperação a nível nacional e internacional.

Nesse capítulo, a Polícia Judiciária detém competências, através da sua Direcção Central de Investigação do Tráfico de Estupefacientes, na prevenção, investigação criminal e coadjuvação das autoridades judiciais relativamente aos crimes de tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, tipificados nos artigos 21.º, 22.º, 23.º, 27.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 15/93¹⁷¹ e dos demais previstos neste diploma que lhe sejam participados ou de que colha notícia (art.º 31.º do Decreto-Lei n.º 275-A/2000, de 9 de Novembro – Lei Orgânica da Polícia Judiciária).

¹⁷¹ **Decreto-Lei n.º 15/93**, de 22 de Janeiro. A aprovação da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas de 1988, oportunamente assinada por Portugal e ora ratificada pela Resolução da Assembleia da República n.º 29/91 e Decreto do Presidente da República n.º 45/91, publicados no Diário da República, de 6 de Setembro de 1991- é a razão determinante deste diploma.

Tal instrumento de direito internacional público visa prosseguir três objectivos fundamentais.

Em primeiro lugar, privar aqueles que se dedicam ao tráfico de estupefacientes do produto das suas actividades criminosas, suprimindo, deste modo, o seu móbil ou incentivo principal e evitando, do mesmo passo, que a utilização de fortunas ilicitamente acumuladas permita a organizações criminosas transnacionais invadir, contaminar e corromper as estruturas do Estado, as actividades comerciais e financeiras legítimas e a sociedade a todos os seus níveis.

Em segundo lugar, adoptar medidas adequadas ao controlo e fiscalização dos precursores, produtos químicos e solventes, substâncias utilizáveis no fabrico de estupefacientes e de psicotrópicos e que, pela facilidade de obtenção e disponibilidade no mercado corrente, têm conduzido ao aumento do fabrico clandestino de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas.

Em terceiro lugar, reforçar e complementar as medidas previstas na Convenção sobre Estupefacientes de 1961, modificada pelo Protocolo de 1972, e na Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971, colmatando brechas e potenciando os meios jurídicos de cooperação internacional em matéria penal.

Por seu lado, a Guarda Nacional Republicana, é uma força de segurança que, entre outras missões, tem a missão de combater as infracções previstas na legislação aduaneira¹⁷².

Compete aos militares dessa Guarda, em matéria fiscal, o exercício das funções, designadamente das que lhe estão cometidas pela legislação aduaneira¹⁷³.

Como órgão de polícia criminal compete à GNR coadjuvar as autoridades judiciais realizando as acções de investigação que lhe são ordenadas por aquelas autoridades.

Por seu lado, a Marinha presta a colaboração indispensável, quando lhe são dirigidos pedidos de cooperação, com todas as forças envolvidas nas situações operacionais, (v.g. operações conjuntas da DGAIEC com administrações aduaneiras de outros Em).

Pelo que, o combate aos tráficos ilícitos da via marítima exige uma coordenação e planeamento conjunto pelas várias entidades envolvidas com conjugação da informação e apoio logístico dos vários meios disponíveis, designadamente o Sistema LAOS e os VTS (*Vessel Traffic Services*).

Quanto à Zona Económica Exclusiva (ZEE) nacional, a qual é considerada uma das rotas mais utilizadas pelos petroleiros e outros transportes de substâncias perigosas, com as consequências ambientais e para o contrabando e tráfico de estupefacientes, através do transbordo para barcas, embarcações de recreio ou lanchas rápidas, revela esta zona muita carência de fiscalização, por falta, designadamente, de instalação de estações de *Vessel Traffic Service* (VTS), a nível costeiro e portuário, em número adequado, ao longo da costa portuguesa.

Também nesta matéria, a Convenção das Nações Unidas – 1988, Viena, estabelece dispositivos dotando de competência os navios de guerra e outros do Estado autorizados para esse fim para procederem à aplicação de medidas cautelares reputadas necessárias relativamente a embarcações potencialmente envolvidas no narcotráfico, desde que haja suspeitas razoáveis.

¹⁷² Conforme disposto na Reforma Aduaneira, art.º 47.º As alfândegas são departamentos do Estado aos quais compete, como instrumento de política económica, de segurança de defesa do património nacional, as atribuições gerais constantes do artigo 52.º desta Reforma.

§ Único. As alfândegas, no cumprimento da sua missão e atribuições recebem a especial cooperação da Guarda-fiscal, corpo militar tem a seu cargo o serviço de vigilância fiscal.

¹⁷³ Vide art.ºs 2.º alínea e) e 28 n.º 1 do Decreto - **Lei n.º 231/93** de 26 de Junho, que constitui o suporte jurídico adequado às funções de segurança e fiscalização cometidas à GNR.

Assim, nos termos do art.º 17, n.º 7, desta Convenção, cada Parte deve designar, a(s) autoridade(s) nacional(s)¹⁷⁴, encarregada de receber e responder aos pedidos formulados pelas outras Partes, que respeitem à confirmação de matrículas e concessão de autorização para a tomada de medidas adequadas.

Convimos ser indispensável a colaboração entre a Marinha, os Órgãos de Polícia Criminal e outras entidades com competência na via marítima, o que tem sido objecto de protocolos, estabelecendo a disciplina relacional entre as partes, articulando o planeamento, as fontes de informação, a vigilância costeira e a coordenação dos aspectos operacionais.

Na verdade, as autoridades navais detêm competências genéricas de fiscalização da área de jurisdição marítima, designadamente de âmbito cautelar (art.º 17.º Convenção de Viena), completadas com as competências das autoridades marítimas, forças e serviços de segurança, (para efeitos dos art.ºs 14.º e 15.º da Lei de Segurança Interna).

No entanto, com a transformação do Gabinete de Planeamento e Coordenação de Combate à Droga (GPCCD) em Instituto Português da Droga e Toxicodependência, através do Decreto-Lei n.º 321/99, de 5 de Fevereiro, abriu-se uma lacuna na coordenação da política nacional de fiscalização dos espaços territoriais marítimo e aéreo, que o Gabinete assegurava, e que as brigadas mistas anticrime não conseguiram suprir.

Assim, a referência aos órgãos de polícia criminal e serviços de segurança nos art. Os 3.º e 4.º do Dec. - Lei n.º 81/95, de 22 de Abril, como são conhecidas as brigadas mistas de combate à droga, vem tentar colmatar a falta de envolvimento concertado destas entidades no terreno.

Por força da celebração por Portugal do Protocolo de Adesão à Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen¹⁷⁵, em Bona, veio igualmente permitir um controlo nas fronteiras externas sobre categorias específicas de tráfego marítimo. Este controlo é exercido sobre a navegação cujo trânsito não possa ser qualificado como “passagem” tendo em conta que o seu fim não seja o atravessar o Mar Territorial e não esteja autorizada a demandar ou a sair das águas interiores do Estado costeiro.

¹⁷⁴ Em Portugal, Sistema da Autoridade Marítima – art.º72.º e segs. do **Regulamento Geral das Capitanias e Instituto marítimo-portuário**.

¹⁷⁵ **Acordo de Schengen** é um tratado assinado em 14 Junho de 1985 perto da cidade de Schengen, no Luxemburgo, entre cinco dos dez Estados membros da Comunidade Económica Europeia. Foi complementado pela Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen cinco anos mais tarde. Juntos, esses tratados criaram a Europa sem fronteiras de Schengen, área que actua como um Estado único para viagens internacionais, sem controlos nas fronteiras internas. O Protocolo de Adesão à Convenção de Aplicação foi aprovado pela Assembleia da República pela Resolução n.º 35/93, de 29 de Setembro.

Este Acordo reveste-se de grande importância no combate à fraude fiscal e aduaneira, face à transferência dos meios das fronteiras comuns para as fronteiras externas da UE e à necessidade de dotar as forças policiais de mecanismos que permitam um combate com êxito à criminalidade e controlo da entrada e estada dos cidadãos.

3.2.1. A cooperação aduaneira na Convenção de Nápoles II

Nestes termos, a cooperação policial e a adaptação do *direito de vigilância, a entreaajuda judiciária* e o *direito de perseguição para além das fronteiras*, novas figuras jurídicas que a Convenção Nápoles II relativa à Assistência Mútua e à Cooperação entre Administrações Aduaneiras inclui e foram inspiradas no Acordo de Schengen, permitirão dar resposta às novas formas de criminalidade decorrentes da abolição das fronteiras. Esta convenção integrada na cooperação policial e aduaneira, que acompanhamos na primeira fase¹⁷⁶, como representantes nacionais do Grupo de Cooperação Aduaneira, nas negociações de Bruxelas, visa reforçar a cooperação existente entre os serviços competentes, face ao aumento dos tráficos ilícitos de todos os tipos, fixando procedimentos que lhes permitam agir conjuntamente e proceder ao intercâmbio de dados relacionados com estes tráficos.

Convirá que salientemos que ficaram também regulamentadas através desta Convenção a *assistência*, a pedido ou espontânea, as formas específicas de cooperação, como é o caso da perseguição além-fronteiras e da observação transfronteiriça, protegendo-se os dados transmitidos.

O Tribunal de Justiça da União é a instituição a quem se reconhece competência em matéria de interpretação deste instrumento.

or outro lado, as drogas de síntese e o seu controlo têm vindo a ser preocupação da Comissão, que tem proposto a adopção pelo Conselho de Acções Comuns relativamente ao intercâmbio de informações, avaliação de risco, determinação dos alvos, métodos de selecção e controlo deste tipo de drogas.

Pelo que, no que ao campo da informação diz respeito releva, igualmente, a Convenção sobre a utilização da informática no domínio das alfândegas¹⁷⁷.

¹⁷⁶ O autor do presente trabalho foi representante do Governo português para a negociação desta Convenção, no Grupo Cooperação Aduaneira, junto da Comissão em Bruxelas.

¹⁷⁷ Foi ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 74/2009 de 5 de Agosto (DR, 1ª Série - N.º 150, de 5/08/09), o Protocolo estabelecido ao abrigo do Artigo 34.º do Tratado da União Europeia que altera, no que se refere à criação de um Ficheiro de Identificação dos Processos de Inquérito Aduaneiro, a **Convenção sobre a Utilização da Informática no Domínio Aduaneiro**, assinado em Bruxelas em 8 de Maio de 2003, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 67/2009, em 29 de Maio de 2009.

Aliás, no art.33.º (ex-artigo 135.º TCE), do Capítulo 2 – A Cooperação Aduaneira, do Título II – A livre Circulação de Mercadorias, do Tratado sobre o Funcionamento da UE, dispõe-se que no âmbito de aplicação dos Tratados, o Parlamento Europeu e o Conselho tomarão as medidas necessárias destinadas a reforçar a cooperação aduaneira entre os Em e entre estes e a Comissão.

3.3. Medidas preventivas

As medidas preventivas deverão ser acompanhadas por um conjunto de Sistemas de Prevenção administrativos, bem como, de acções dissuasoras no terreno.

3.3.1. Medidas de carácter administrativo

De entre as medidas a adoptar a nível administrativo elencamos as seguintes:

1. Sistema Electrónico de Selecção dos Devedores e Citações e Notificações processadas de forma automática;
2. Conferência dos processos e certificação das dívidas através duma rigorosa selecção dos devedores;
3. Controlo dos Benefícios Fiscais e proposta da sua gradual supressão ou redução;
4. Controlo rigoroso dos reembolsos;
5. Publicitação na Internet da Lista dos Devedores de forma a conduzi-los ao pagamento.

Por sua vez, os Sistemas de Prevenção devem ser complementados por Sistemas de Coerção, indicando-se os seguintes:

Penhoras (Programa que a DGAIEC pode fazer em conjugação com a DGCI):

- A – Sistema de obtenção de informação de bens penhoráveis;
- B – Cadastro electrónico de todos os bens e direitos penhoráveis;
- C – Sistema operativo de consumação automática de penhoras;
- D – Internet – Interface de transmissão de dados sobre penhoras envolvendo além das Alfândegas, Bancos, Seguros, Registo automóvel, Notários, Capitánias, etc.

A este sistema deve seguir-se o Sistema de Venda de Bens Penhorados, obedecendo aos requisitos seguintes:

1. Automatização do procedimento de venda de bens (Leilões electrónicos);
2. Publicitação das vendas na Internet e num jornal de grande circulação;

3. Apresentação das propostas de aquisição do produto em venda via Internet (DGAIEC – Mercadorias; DGCI – Imóveis).

As reclamações graciosas também deverão poder ser dirigidas via Internet pugnando os serviços pela redução do tempo médio de conclusão.

Além destas medidas de carácter administrativo haverá que tomar, no terreno, outro tipo de medidas, como as que a seguir indicamos.

3.3.2. Medidas operacionais: vigilância, fiscalização e controlo

Desde logo, importa proceder à distinção das figuras da vigilância, da fiscalização e do controlo, que o Código Aduaneiro Comunitário uniformizou¹⁷⁸ no território aduaneiro da União, e delimitar o papel das Alfândegas no combate aos tráficos ilícitos, como factores perturbadores da sã concorrência.

Por sua vez, e segundo James Stoner¹⁷⁹, uma boa definição de controlo administrativo é “o processo através do qual os administradores asseguram que as actividades efectivas estarão de acordo com as actividades planeadas”. No planeamento as actividades de uma organização, as metas e os objectivos fundamentais para a sua consecução têm de ser estabelecidos. O processo de controlo mede o progresso rumo a estas metas e permite que os responsáveis da organização descubram desvios do plano a tempo de tomar medidas correctivas antes de ser tarde demais.

Mas a noção de controlo dada acima indica o que o controlo pretende realizar, não diz o que o controlo é.

Já a definição de controlo de Robert J. Mockler¹⁸⁰ aponta os elementos essenciais do processo de controlo: “O controlo administrativo é um esforço sistemático de se estabelecer padrões de desempenho com objectivos de planeamento, projectar sistemas de *feedback* de informações, comparar o desempenho efectivo com estes padrões predeterminados, determinar se existem desvios e medir a sua importância e tomar qualquer medida necessária para garantir que todos os recursos estejam sendo usados da maneira mais eficaz e eficiente possível para a consecução dos objectivos da empresa”¹⁸¹.

¹⁷⁸ Código Aduaneiro Comunitário, Título I - Disposições Gerais, p. 12.

¹⁷⁹ STONER, James – **Administração**. Brasil. 1982. Parte V, Cap 21, p. 395.

¹⁸⁰ MOCKLER, Robert J. – **The management Control Process**. 1972. p. 2.

¹⁸¹ Reconhecemos que, quer esta definição, quer a de Stoner, ainda que ordenadas não são pacíficas. Em rigor são mais definições programadas, definições da programação de actividade que do seu planeamento. Mais são definições ligadas a certos modelos de gestão. Por todos, Martins, *op. cit*, p. 48 e 53.

Importa, pois, distinguir os vários conceitos adequando-os à realidade aduaneira actual e às disposições do Código Aduaneiro Comunitário.

Assim, a *vigilância aduaneira* tem por fim garantir que todas as mercadorias recebem um destino aduaneiro e que as normas aduaneiras e outras disposições aplicáveis às mercadorias submetidas à acção aduaneira são observadas. Nos casos em que nos termos legais o serviço de vigilância aduaneira¹⁸² esteja a cargo da GNR, esse serviço será exercido sob superintendência da DGAIEC.

Por sua vez, quanto à *fiscalização*¹⁸³ a efectuar pelas autoridades aduaneiras destina-se a velar pelo cumprimento das disposições legais de natureza aduaneira e fiscal, bem como de outras disposições aplicáveis às mercadorias sujeitas a fiscalização aduaneira.

Ora, no exercício da sua Missão as autoridades aduaneiras devem praticar, nas condições fixadas pela legislação em vigor, todas as *medidas de controlo* que considerem necessárias para a correcta aplicação da legislação aduaneira e fiscal, designadamente, tendo por objecto a observação das regras ao bom funcionamento das trocas comerciais para que não se coloquem entraves à circulação de mercadorias e assegurem o respeito pelo princípio da neutralidade das trocas.

Definido o âmbito territorial das suas acções, importa que aditemos que as autoridades aduaneiras são competentes para exercer controlos relativos aos movimentos das pessoas, bagagens, mercadorias ou dos meios de transporte na entrada, circulação e saída do território aduaneiro, designando-se este tipo de controlo por *controlo na circulação*, podendo para o

¹⁸² Enquanto o Código Aduaneiro Comunitário, Título I - Disposições Gerais, p. 12 distingue vigilância, fiscalização e controlo, o Regulamento das Alfândegas, traduz a vigilância por fiscalização interna no Art.º 209.º “Denomina-se fiscalização interna a exercida no interior dos edifícios das estâncias aduaneiras, incluindo as suas dependências e depósitos ou armazéns”.

¹⁸³ Esta a noção do CAC. O Regulamento das Alfândegas considera no Art.º 208.º A fiscalização referida no artigo antecedente divide-se em interna e externa. Sendo a interna como vimos a prevista no art.º 209.º, pelo Art.º 210.º Denomina fiscalização externa a não abrangido pelo artigo antecedente.

§ 1.º Esta fiscalização subdivide-se em:

- a) Fiscalização terrestre, compreendendo a policia e vigilância exercidos no exterior dos edifícios aludidos no artigo anterior, nos depósitos ou armazéns de regime livre, nas zonas fiscais da fronteira terrestre, do litoral e dos caminhos-de-ferro e nos aeródromos e aeroportos;
- b) Fiscalização fluvial e marítima, compreendendo a policia e vigilância exercidos nos portos, enseadas e ancoradouros, nos rios navegáveis confinantes e na zona marítima de respeito;
- c) Fiscalização aérea, compreendendo a policia e vigilância aéreas exercidas em relação às aeronaves.

§ 2.º Relativamente às embarcações que naveguem nos rios limítrofes, fiscalização só poderá intervir quando aquelas estejam em contacto com a terra ou tão próximas que se possa prontamente entrar a bordo.

efeito constituir equipas móveis para fins de vigilância, fiscalização e controlo dos portos, marinas, enseadas, ancoradouros, aeroportos, aeródromos, terminais ferroviários e rodoviários.

Por último, entendemos por *inspecção aduaneira* os controlos destinados a comprovar a regularidade fiscal-aduaneira da situação das mercadorias que, em regra, incidem sobre um conjunto de documentação complexa de diferente natureza, nomeadamente aduaneira, fiscal, contabilística, financeira, comercial ou de transporte.

A *concepção* dos controlos aduaneiros, independentemente do seu tipo ou incidência deve, entendemos, ser subordinada a critérios de gestão do risco, enquanto modelo que lhes seja aplicável. Assim, a gestão do risco considerará a sua identificação, análise, avaliação e hierarquização, devendo a respectiva decisão ser condicionada pelos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis. A elaboração de perfis de risco, cremos, e essa tem sido a tendência há alguns anos a esta parte, torna-se necessária, para constituir os instrumentos privilegiados de difusão, identificadores de áreas ou sectores, no quadro da gestão do risco inerente ao desenvolvimento da actividade aduaneira.

Porém, são as novas formas de criminalidade que estão no centro das preocupações das Administrações Aduaneiras.

Assim, devendo estas actuar, no exercício das suas competências, tendo em vista, entre outras, a detecção de movimentos, na fronteira externa do território nacional, de capitais que possam configurar branqueamento de capitais e de material pornográfico infantil, com vista à identificação de produtores, traficantes e consumidores.

Igualmente, caso haja fortes suspeitas de que uma pessoa transporta drogas ou produtos estupefacientes dissimulados no interior do organismo, devem os funcionários aduaneiros tomar as medidas cautelares necessárias para a sua detecção e para efeitos sanitários, notificando seguidamente a entidade competente para investigação e instrução. Situações que não estão salvaguardadas legislativamente.

Mais de 90% da droga entrada em Portugal chega pela via marítima¹⁸⁴.

No entanto, estas novas formas de criminalidade determinam alterações substanciais na actuação e no perfil técnico dos funcionários, o que nos parece não ter ainda sido conseguido.

¹⁸⁴ FIGUEIREDO, José Pereira de – Segurança do Comércio Internacional e as Alfândegas. **Alfândega – Revista Aduaneira**. Lisboa: DGAIEC. Ano 2006, n.º 60.

Outra questão interessante relacionada com a capacidade da fiscalização aduaneira prende-se com a possibilidade de serem retomados os controlos individuais na fronteira externa do território nacional relativamente às transacções comunitárias, sempre que haja suspeita de infracção aduaneira.

No âmbito marítimo a vigilância do tráfego e os vários instrumentos de segurança marítima serão substancialmente melhorados com a implementação de um moderno sistema de controlo e vigilância do tráfego marítimo o Projecto VTS (Vessel Traffic System), do qual já demos conta na Parte I do presente trabalho, que permitirá garantir uma maior segurança à costa portuguesa. Este sistema permitirá a monitorização, controle e fiscalização de toda a navegação ao longo da costa portuguesa¹⁸⁵.

Nesta conformidade, a partir de centros de controlo, principal e secundário, equipados com meios técnicos e operacionais, serão controladas áreas pré-definidas.

Dentro das tarefas incorporadas no sistema VTS destacam-se as seguintes:

- Supervisão;
- Operação (Vigilância e Gestão do Tráfego Marítimo);
- Simulação, treino e reprodução;
- Acesso à base de dados nacional da navegação marítima;
- Informação meteorológica;
- Comunicação VHF.

A segurança marítima tem com principal objectivo o afastamento de transportes perigosos da nossa costa, dado que os corredores de passagem de navios na costa portuguesa, designados por Esquemas de Separação de Tráfego (ESTs), estão localizados nas suas proximidades. No que respeita à protecção ambiental importa aumentar a segurança das embarcações nas águas da costa nacional e nos ESTs. O volume de tráfego que se espera vir a aumentar substancialmente virá agravar o risco de colisão com os derivados riscos ambientais decorrentes da poluição marinha.

¹⁸⁵ O Regulamento das Alfândegas considera no Art.º 219.º que a fiscalização fluvial e marítima será exercida:

a) Nos portos, enseadas, ancoradouros e rios, pela guarda-fiscal, nos termos da secção antecedente, salvo o disposto nos artigos seguintes;

b) Na zona marítima de respeito, pelos serviços de fiscalização da costa, de harmonia com a legislação aduaneira e demais preceitos aplicáveis.

§ Único. Aos serviços de fiscalização da costa aludidos na alínea b) deste artigo é extensivo, em matéria de fiscalização aduaneira, o disposto nos artigos 216.º e seguintes para a guarda-fiscal, na parte aplicável.

Por último, o art.º 125.º da CNUDM 82, estabelece o direito de acesso ao mar e a partir do mar e liberdade de trânsito, que são os pressupostos básicos do direito internacional, o *Princípio da liberdade dos Mares e da Bandeira*, que passarão para a Convenção de Basileia, de 1989¹⁸⁶.

Vemos aqui a consagração, ao nível do direito, do referido princípio de liberdade característico do período liberal apontado na Introdução deste trabalho.

3.3.3. Medidas relativas a meios de transporte

Deste modo, os meios de transporte que entrem ou saiam do território nacional ficam sujeitos à fiscalização aduaneira, neles se incluindo as embarcações. Estas, salvo se houver disposição de carácter convencional, seguem o regime dos meios de transporte quando entrados no território nacional que é a sujeição ao regime de importação temporária.

Por seu lado, a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas de 1988¹⁸⁷, no seu art.º 17.º “Tráfico ilícito por mar”, estatui um mecanismo de cooperação entre as partes contratantes através do qual se permite que as mesmas possam tomar certas medidas em relação a embarcações de uma outra, desde que tenham motivos razoáveis para suspeitar que se dedicam ao tráfico ilícito.

Ora, estas competências dos Estados estão previstas no âmbito do combate ao tráfico em sede do direito internacional do mar pelo que as acções a desenvolver se situam no alto mar e não no mar territorial.

Na verdade, a preocupação estrutural dos Estados em instalar capacidade logística de intervenção na orla marítima é bem conhecida.

Como referimos no Capítulo I, haverá que definir o perfil de interesses político-estratégicos do Estado costeiro e conhecer quais os limites marítimos em que se pode movimentar em termos de direitos de fiscalização, vigilância, pesca, sanitários, ambientais ou outros.

¹⁸⁶ **Convenção de Basileia** de 22.3.1989, art.º 125.º 1: “Os Estados sem litoral têm o direito de acesso ao mar e a partir do mar para exercerem os direitos conferidos na presente Convenção, incluindo os relativos à liberdade do alto mar e ao património comum da humanidade. Para tal fim os Estados sem litoral gozam de liberdade de trânsito através do território dos Estados de trânsito por todos os meios de transporte”.

¹⁸⁷ A Resolução da Assembleia da República n.º 29/91, aprova, para ratificação, a **Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas**: “A Assembleia da República resolve, nos termos dos artigos 164.º, alínea j), e 169.º, n.º 5, da Constituição, aprovar, para ratificação, a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, assinada por Portugal, em Nova Iorque, a 13 de Dezembro de 1989.”

3.4. Cooperação bilateral com o Reino de Espanha

No mesmo sentido, o Tratado assinado entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha para a Repressão do Tráfico Ilícito de Droga por Mar, de 2 de Março de 1998, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 9/2000, permite clarificar a actuação das forças fiscalizadoras dos dois países e uniformizar neste campo a doutrina interna.

Assim, podemos concluir que no campo da fiscalização o espectro da actividade alfandegária, senão profundo, é abrangente.

Mais recentemente, com o objectivo de reforçar e ampliar a coordenação dos serviços incumbidos de missões policiais e aduaneiras foi publicado o Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça em matéria Policial e Aduaneira prevendo patrulhas mistas marítimas para o desenvolvimento de acções conjuntas, conforme melhor consta do Decreto n.º13/2007, de 13 de Julho.

3.5. Cooperação a nível dos países da CPLP

Periodicamente são efectuadas reuniões a nível mundial na sede da OMA em Bruxelas e também a nível dos países da CPLP, organização intergovernamental de países onde o Português é a língua oficial e que envolve mais de 240 milhões de pessoas localizadas em todo o globo.

A CPLP foi criada em 1996 com sete países: Portugal, Brasil, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Timor-Leste ingressou na comunidade em 2002 após tornar-se independente.

Os países da CPLP, recorda-se, têm uma área total de cerca de 10.772 mil quilómetros quadrados e para além de compartilharem características culturais fazem uma ponte comercial cada vez mais relevante.

O Português é a língua dos governos e do comércio.

Na discussão sobre os eixos das acções futuras vão estar, para além da intensificação da cooperação entre as administrações aduaneiras e fiscais dos diversos países tendo em vista a prevenção e repressão da fraude e a harmonização de procedimentos de forma a garantir

condições de igualdade aos agentes económicos, a eficácia¹⁸⁸ das acções desenvolvidas pelas diversas Administrações Aduaneiras e o seguimento das melhores práticas nas diversas áreas.

Relativamente à eficácia fiscal Brás Carlos entende que “a medida de eficácia fiscal mais utilizada é a que compara as variações das receitas fiscais com a variação do PIB verificada no mesmo período”. Designa-se comumente este rácio por *eficiência fiscal*, no entanto, entende ser preferível pelas razões que fundamentam o princípio da eficiência fiscal, designá-lo por eficácia fiscal.

¹⁸⁸ CARLOS, Américo Fernando Brás – **Impostos – Teoria geral**. 2.^a ed. Coimbra: Edições Almedina, SA, 2008. p. 270 e segs. Relativamente à eficácia fiscal entende que “a medida de eficácia fiscal mais utilizada é a que compara as variações das receitas fiscais com a variação do PIB verificada no mesmo período”. Designa-se comumente este rácio por *eficiência fiscal*, no entanto, entende ser preferível pelas razões que fundamentam o princípio da eficiência fiscal, ser preferível designá-lo por *eficácia fiscal*. Atendendo aos requisitos que considera relativamente à eficiência da tributação: o da eficiência económica (ausência de distorções na afectação de recursos por via dos impostos) e o da eficiência enquanto requisito constitucional (racionalização dos meios a utilizar pelos serviços – art.º 267.º n.º5, da CRP), somos levados a concordar dado que só o último destes requisitos tem consagração constitucional.

Capítulo V – O transporte de mercadorias e os Procedimentos Aduaneiros na Via Marítima

A DGAIEC, ainda que tenha ao longo do tempo vindo a ser ajustada permanentemente à prossecução dos seus objectivos de funcionamento e às exigências do ambiente externo, desde sempre privilegiou a “via marítima” como base estrutural da sua legislação

Os procedimentos aduaneiros na via marítima mostram essa evolução, a que acresce a necessidade de dar resposta às Alfândegas dos demais Estados-membros e dotar de competitividade os Portos, com o abandono do papel e a gradual transmissão electrónica de dados.

1. A Via Marítima: Alfândegas marítimas

A última orgânica da DGAIEC foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 82/2007.¹⁸⁹

A DGAIEC é um serviço central da administração directa do Estado dotado de autonomia administrativa (art.º 1.º do DL 82/2007).

Esta direcção-geral tem como missão exercer o controlo da fronteira externa comunitária e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de protecção da sociedade, designadamente no âmbito da cultura e da segurança e da saúde públicas, bem como, administrar os impostos especiais sobre o consumo e os demais impostos indirectos que lhe estão cometidos, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e nos termos do disposto na legislação comunitária (art.º 2.º DL 82/2007)¹⁹⁰.

A nível externo, a revisão do Código Aduaneiro Comunitário (CAC)¹⁹¹ e, a nível interno, o sequente Sistema de Controlo Automático dos Meios de Transporte e das Mercadorias (SDS) têm acarretado alterações aos procedimentos aduaneiros, especialmente na via marítima.

Ora os serviços centrais daquela Direcção-Geral estão organizados, nos termos da Portaria n.º 349/2007, de forma a integrar as diversas direcções de serviços.

¹⁸⁹ **Decreto-Lei n.º 82/2007**, de 29 de Março, sendo que a Portaria n.º 349/2007, de 30 de Março, estabeleceu a estrutura nuclear desta direcção-geral e as competências das respectivas unidades orgânicas, fixando o limite máximo das unidades orgânicas flexíveis.

¹⁹⁰ De entre as suas atribuições, na parte que mais interessa à via marítima, ressalta a alínea b) do art.º 2.º: “b) Garantir a aplicação das normas a que se encontram sujeitas as mercadorias introduzidas no território aduaneiro da Comunidade, exercer a acção de inspecção tributária e efectuar os controlos relativos à entrada, saída e circulação das mercadorias no território nacional, prevenindo e combatendo a fraude e a evasão aduaneiras e fiscais e os tráficos ilícitos, designadamente de estupefacientes, substâncias psicotrópicas e seus precursores, produtos estratégicos e outros produtos sujeitos a proibições ou restrições”.

¹⁹¹ **Regulamento n.º 3287/94**, entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1995 (in Jornal Oficial n.º L/349, de 31.12.94).

Quanto aos serviços desconcentrados, as alfândegas, os mesmos podem organizar-se territorialmente em *delegações aduaneiras* e *postos aduaneiros*, criados e extintos por despacho do director-geral.

No que respeita à *área de jurisdição* das alfândegas, delegações aduaneiras e postos aduaneiros é também definida por despacho do director-geral.

Por seu lado, nos termos do art.º 17.º da referida portaria, de entre os serviços desconcentrados, destacam-se as seguintes alfândegas com incidência marítima: Alfândega de Aveiro, Alfândega de Faro, Alfândega do Funchal, Alfândega de Leixões, Alfândega Marítima de Lisboa, Alfândega de Peniche, Alfândega de Ponta Delgada, Alfândega de Setúbal e Alfândega de Viana do Castelo.

2. Os meios de transporte e os procedimentos aduaneiros

De entre as competências das alfândegas, o art.º 18.º alínea a) i) da citada Portaria n.º 349/2007 dispõe o seguinte sobre a *área dos procedimentos aduaneiros e fiscais*:

“i) Exercer acções de controlo sobre as mercadorias e os meios de transporte introduzidos no território aduaneiro da Comunidade e sobre os locais de armazenamento das mercadorias sob acção fiscal, bem como garantir o cumprimento das formalidades aduaneiras necessárias à apresentação das mercadorias à alfândega e no âmbito do processo de desalfandegamento das mercadorias”.

Logo, de resto, como já temos assinalado ao longo deste trabalho, os meios de transporte que entram e saem do território nacional estão sujeitos à vigilância e fiscalização aduaneiras pelo que os serviços aduaneiros têm o direito de os *visitar* em qualquer momento que o julguem necessário ou conveniente. Assim, na circulação, na entrada e saída, carga ou descarga pode haver a intervenção dos serviços aduaneiros privilegiando-se os momentos que não sejam impeditivos de uma livre circulação de mercadorias.

Refere a este propósito o art.º 52.º da Reforma Aduaneira (RA)¹⁹², como atribuições gerais das alfândegas, o que podemos configurar como o *direito de visita* e outras acções de controlo

¹⁹² **Reforma Aduaneira**, art.º 52.º 1.º “Visitar, quando o entendam conveniente, quaisquer embarcações, com exclusão das de guerra, que se encontrem navegando dentro da zona de respeito, para examinar os manifestos e demais papéis de bordo ou colher quaisquer esclarecimentos que à fiscalização aduaneira interessem;

2.º *Visitar*, quando assim o entendam, as embarcações de comércio e de recreio, à chegada aos portos, para cumprimento das formalidades prescritas nas leis e regulamentos;

3.º Exercer a necessária *fiscalização* sobre as embarcações de pesca e de reboque;

4.º Receber dos navios de guerra chegados aos portos as declarações e documentos relativos a carga e passageiros, quando for caso disso;
(Parece-nos que se o navio de guerra trazer carga comercial fica sujeito ao controlo aduaneiro);

e fiscalização sobre as embarcações. Neste sentido, assim, a Reforma Aduaneira, ainda que de 1965, não está desactualizada.

Deste modo, as visitas a que se referem os n.ºs 1.º, 2.º e 8.º, do referido artigo, podem ser efectuados em todas as partes das embarcações ou aeronaves. Isso, tal como a própria legislação comunitária anteriormente apontada assinala.

Convém que advertamos que a inexistência a bordo de aeronaves, nos aeroportos, e a bordo de embarcações, na zona marítima de respeito ou nos portos e ancoradouros, do manifesto e restantes papéis de bordo, a sua não apresentação imediata ou a recusa de prestação dos esclarecimentos pedidos pelas mesmas autoridades, mesmo antes de comunicado de livre prática, constituem transgressão fiscal.

Quanto ao Regulamento da Alfândegas dispõe no art.º 219.º que a fiscalização fluvial e marítima será exercida nos portos, enseadas, ancoradouros e rios pela Guarda-fiscal, (actualmente Guarda Nacional Republicana), nos termos em que procede à fiscalização terrestre.

Em consequência, na zona marítima de respeito a fiscalização será exercida pelos serviços de fiscalização da costa, isso de harmonia com a legislação aduaneira e demais preceitos aplicáveis.

Quanto ao serviço de rondas para polícia e vigilância dos portos, enseadas, ancoradouros e rios será exercido por funcionários técnico-aduaneiros, auxiliado por pessoal do serviço fluvial e marítimo e, quando se julgue oportuno por praças da GNR.

5.º Acordar com as demais autoridades competentes na designação dos ancoradouros dos navios nos diversos portos;

6.º Exercer polícia fiscal, quer a bordo das embarcações, quer externamente nos ancoradouros e suas margens;

...

11.º *Superintender, dentro dos portos e dos aeroportos, no movimento de carga, descarga, transbordo e circulação de mercadorias;*

...

21.º Intervir nos casos de *naufrágio*, superintendendo nos competentes serviços ou tomando as competências precisas para a salvaguarda dos interesses do Estado e dos particulares, e prestar aos passageiros e às tripulações dos navios em perigo todo o auxílio e assistência que lhes possam ser dispensados;

22.º Proceder nos termos das leis e regulamentos em todos os casos de *arrojos e achados do mar*;

23.º Vistoriar as embarcações, nos casos especiais da sua competência

24.º Arrecadar os direitos aduaneiros, as taxas de navegação e quaisquer ou direitos, impostos ou taxas cuja cobrança lhes seja cometida..."

Por tais razões, sempre que se mostre necessário selar quaisquer compartimentos, volumes ou objectos a bordo de embarcações, deverá do facto lavrar-se auto sumaríssimo, que será assinado pelo capitão ou mestre da embarcação e pelo funcionário incumbido deste serviço, e que será arquivado no processo da embarcação.

Quanto à apresentação das mercadorias e à descarga de mercadorias apresentadas à Alfândega, estão previstas no Código Aduaneiro Comunitário (CAC), Capítulos 2 e 3, designadamente nos artigos 40.º e 46.º, respectivamente, e como tal, são de aplicação de modo uniforme em todo o território aduaneiro da Comunidade, nele se incluindo as águas territoriais e as águas marítimas interiores.

Em geral no que respeita aos meios de transporte que entram no território nacional, salvo disposição convencional em contrário, os mesmos estão sujeitos ao *regime de importação temporária* devendo os responsáveis desses meios de transporte ou seus representantes, apresentar a tradução dos manifestos e outra documentação indicada na lei, no prazo previsto na legislação do sector.

Pelo que, com a entrada no território nacional do meio de transporte, torna-se obrigatória a atribuição de uma contramarca, a qual é constituída pelo código da estância aduaneira, pelo tipo de via, pelo ano e por um número sequencial de chegada.

Assim, nas secções seguintes dar-se-á conta de cada um dos procedimentos junto da alfândega, atinentes com o transporte de mercadorias, desde o aviso de chegada até ao alvará de saída, terminando-se no processo informático e janela portuária da alfândega: o SDS.

2.1. O Aviso e a Notícia de chegada

Quando da chegada das embarcações, no prazo mínimo de vinte e quatro horas antes da previsão de chegada, os agentes de navegação têm de comunicar o facto à alfândega competente, de preferência através do sistema de gestão portuária, plataforma electrónica que estabelece a ligação com o respectivo Porto de atracagem e a Alfândega de jurisdição desse Porto, nisto consistido o *aviso de chegada*.

Caso a embarcação não seja representada por agente de navegação a comunicação à alfândega é feita pelo interessado directamente ou através dos serviços competentes das autoridades marítimas ou da administração do porto em causa.

Após a chegada da embarcação ao porto, qualquer que seja a sua nacionalidade ou proveniência, deve ser de imediato, dada a notícia de chegada à autoridade aduaneira

apresentando, para o efeito, uma declaração assinada e autenticada pelo capitão ou mestre ou seus representantes.

Quando se tratar de embarcações de recreio, de qualquer nacionalidade ou proveniência, devem ser encaminhadas para um porto marítimo nacional pelos capitães ou mestres, a fim de ser entregue a declaração da notícia de chegada e outra documentação às autoridades marítimas competentes, no acto de recepção da embarcação.

As autoridades marítimas após cumprimento das formalidades a elas inerentes colocarão à disposição das autoridades aduaneiras a declaração da notícia de chegada.

No que diz respeito aos elementos da declaração da notícia de chegada, relativamente às embarcações de recreio, temos a considerar os seguintes: nacionalidade da embarcação; nome da embarcação; tipo e matrícula; porto de procedência; data de chegada; relação de tripulantes e documentos de identificação respectivos.

O cumprimento destas formalidades na chegada das embarcações constitui-se como um controlo preventivo importante e dissuasor, por parte da autoridade aduaneira.

2.2. Ancoradouros e documentação

Compete às autoridades marítimas, de acordo com as autoridades aduaneiras, designar os ancoradouros das embarcações atenta a natureza do carregamento e os locais de descarga.

Nesta conformidade, os capitães ou mestres, nas vinte e quatro horas que precedem a chegada das embarcações ao porto, devem enviar preferencialmente por via electrónica, uma declaração com os elementos constantes do Regulamento das Alfândegas, à estância aduaneira competente territorialmente. Caso tal não seja possível, por aqueles meios e naquele prazo, a declaração deve ser entregue imediatamente após a chegada da embarcação.

Após a chegada da embarcação ao porto e num prazo de vinte e quatro horas, excepto sábados, domingos e feriados, mas em qualquer caso antes da concessão do alvará de saída, os capitães ou mestres terão de entregar na estância competente os documentos seguintes:

- Manifestos por cada precedência da carga destinada ao porto e cópias dos respectivos conhecimentos;
- Relação de amostras e encomendas que não venham manifestadas por não terem valor comercial;
- Relação dos volumes que constituam espólio com inventário relativo a cada espólio;
- Lista de sobresselentes e mantimentos;

- Manifestos de carga destinada a outros portos;
- Declaração do tabaco e bebidas alcoólicas para consumo de bordo;
- Declaração dos objectos para venda aos passageiros;
- Alvará de saída do último porto nacional.

A designação dos ancoradouros e locais de descarga devem ser objecto de análise de risco que terá em conta a mercadoria a descarregar.

2.3. Manifestos e Role de equipagem

Os manifestos serão assinados pelos capitães ou mestres das embarcações e escritos sem rasuras ou emendas.

Assim, o capitão ou mestre da embarcação deve apresentar o rol de equipagem sempre que lhe for exigido sendo igualmente responsável pela apresentação na estância aduaneira dos volumes de bagagem de porão pertencentes a cada um dos passageiros previamente à descarga das mercadorias.

No entanto, sublinhamos que toda a documentação referida deve estar preenchida antes de ser efectuada a *visita aduaneira de entrada* ou de ser comunicada a *livre prática*.

Pelo que, os armadores ou transportadores marítimos, capitães ou mestres são responsáveis pela exactidão relativamente à quantidade de volumes, peso e natureza das mercadorias declarados nos manifestos e da sua compatibilidade com os conhecimentos.

Quanto ao carregamento de carga de lastro está sujeita a *prévia autorização da alfândega* concedida mediante apresentação de licença concedida pela autoridade marítima competente.

2.4. Formalidades na saída

O capitão ou mestre para efeitos do desembarço das embarcações pelas autoridades aduaneiras requererá a estas o respectivo *alvará de saída*. Desse requerimento deverá constar o nome, qualidade, nacionalidade e arqueação da embarcação, número de tripulantes, porto de destino e se embarcou passageiros carga ou lastro.

Uma vez concedido o alvará de saída, o navio deve partir do porto até às vinte e quatro horas do dia seguinte e, caso tal não suceda, terá o capitão ou mestre de apresentar justificação para o facto ficando o alvará sem efeito. Processado novo alvará de saída, o seu arquivo terá junto o alvará anulado. Em documento autónomo deverá ser comprovado o cumprimento das *prescrições sanitárias*.

Uma vez saída a embarcação será contado um prazo de quarenta e oito horas, dentro do qual devem ser apresentados na estância aduaneira cópia dos manifestos da carga carregada, especificando-se os carregadores e consignatários, pelos armadores, transportadores marítimos, seus agentes ou representantes. No caso de os manifestos serem documento de trânsito terão de ser entregues antes da saída da embarcação.

Nos termos da legislação referida, compete às estâncias aduaneiras verificar a exactidão das cópias dos manifestos e se estas conferem com as exaradas nos exemplares das declarações ou documentos que os substituem.

No que respeita à responsabilidade do proprietário do navio e do armador, já previa o art.º 492.º do Código Comercial, que o proprietário do navio é, nomeadamente, responsável civilmente pelos actos e omissões do capitão e da tripulação, pelas obrigações contraídas pelo capitão relativas ao navio e sua expedição e pelos prejuízos ocorridos durante o tempo e por ocasião de qualquer reboque. O mesmo artigo refere os casos em que cessa tal responsabilidade.

2.5. Formulários para o despacho de navios

Na sequência das iniciativas legislativas tendentes à desburocratização e simplificação dos procedimentos nos portos e face à necessidade de harmonizar os procedimentos relativos ao despacho de navios, foi adoptada a Directiva 2002/6/CEE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2002.

Esta directiva seria transposta através do Decreto-Lei n.º 73/2004, de 25 de Março, que procede à uniformização dos formulários relativos às formalidades de declaração apresentadas às autoridades públicas relativamente às escalas dos navios nos portos portugueses.

No entanto, os formulários em causa designados por “Termo geral de embarcação” e “Lista de tabacos a bordo para consumo” foram já substituídos por novos modelos.

Outras declarações previstas na legislação em vigor mantêm a obrigatoriedade de entrega, nomeadamente, os documentos elencados no art.º 9.º do Regulamento das Alfândegas. A entrada em vigor do diploma citado tornou obrigatória a adopção pelos agentes económicos de modelos de formulários harmonizados¹⁹³.

¹⁹³ **Circular n.º 61/2004**, Série II, da DGAIEC cujos anexos prevêm os **formulários e informações** sobre os mesmos.

De qualquer modo, indagámos que está em curso o estudo da centralização de toda a informação e documentação, de todas as entidades que detêm competências ou desenvolvem actividades na área dos portos, o que permitirá uma maior celeridade e desaparecimento de muitos dos procedimentos actuais, com largas vantagens para os agentes económicos e donos das mercadorias.

2.6. Malas de correio, amostras e espólios

As malas de correio a bordo devem ter um acondicionamento próprio de forma a não se confundirem com volumes de carga ou de bagagem. Terá de ser passada uma *relação* pelo capitão ou mestre do navio para acompanhar a saída de bordo das malas de correio, fazendo-se a indicação da quantidade e da embarcação de tráfego local que as transporta para terra, caso a embarcação não atraque ao cais.

As estâncias aduaneiras competentes localmente farão a conferência da descarga destas malas, confrontando com os dados constantes na relação, promovendo o preenchimento de um suporte documental com vista à sua entrega na Administração Postal.

Quanto aos volumes de amostras e encomendas são apresentadas pelos capitães ou mestres das embarcações à estância aduaneira e depositadas em local autorizado ou designado pela autoridade aduaneira.

No que respeita às arribadas terão sempre que ser declaradas pela estância aduaneira que pode exigir a sua justificação.

Especial atenção está colocada na legislação aduaneira no que respeita ao tabaco manufacturado e às bebidas alcoólicas remanescentes das viagens. Estas mercadorias a bordo devem ser conservadas em compartimento selado, durante o tempo em que a embarcação permanecer no porto, depois de separada a quantidade atribuída por cada tripulante e por dia de demora da embarcação no porto, dada a elevada carga fiscal que suportam.

Quando os capitães ou mestres pretenderem desembarcar determinada carga que não vinha destinada para esse porto terão de o requerer e apresentar o manifesto correspondente e as cópias dos conhecimentos que passarem com indicação dos consignatários. Os armadores ou transportadores marítimos, capitães ou mestres das embarcações são responsáveis pela quantidade de volumes, peso e natureza das mercadorias, declarados nos manifestos.

Mais constatamos que as Alfândegas têm a faculdade de selar as escotilhas e anteparas do porão se tal for reputado conveniente.

2.7. Provisões de bordo

As provisões de bordo estão sujeitas ao regime de exportação ou de reexportação¹⁹⁴, pelo que a sua utilização só pode ter lugar depois de a embarcação receber o alvará de saída por parte dos serviços aduaneiros.

2.8. O manifesto marítimo electrónico

Por força da necessária modernização dos portos portugueses preconizada pela União Europeia e pelo Governo nacional, de que o Livro Branco sobre os Portos Portugueses é máxima expressão, na sequência da publicação pela Comunidade Europeia do Livro Branco da Política de Transportes na Europa¹⁹⁵, em que a Comissão propõe cerca de sessenta medidas para pôr em prática um sistema de transportes capaz de reequilibrar os modos de transporte, revitalizar o caminho-de-ferro, promover o transporte marítimo e fluvial e controlar o crescimento do transporte aéreo, respondendo à estratégia de desenvolvimento sustentável aprovada pelo Conselho Europeu de Gotemburgo em Junho de 2001, as entidades e os serviços portuários sentiram a necessidade de desenvolver os seus processos de informatização conducentes à alfândega electrónica e à janela única portuária.

Assim, as alfândegas, através do SDS – Sistema de Controlo Automático dos Meios de Transporte e das Mercadorias encetaram já há algum tempo um caminho conducente a uma mensagem única para todos os portos nacionais tendo, para o efeito, efectuado parceria com as Administrações Portuárias dos três maiores portos nacionais, a fim de serem definidos em comum os dados necessários às duas instituições.

¹⁹⁴ **Regulamento das Alfândegas**, regimes previstos nos artigos 319.º e 364.º §1.º, respectivamente.

¹⁹⁵ **Livro Branco - A política Europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções** – COM (2001) 370 final, apresentado pela Comissão em 12 de Setembro de 2001. O documento define as linhas gerais da política europeia de transportes a partir de 2010

Em conferência de imprensa, Keir Fitch, Chefe de Gabinete do comissário europeu de transporte Siim Kallas, e responsável pela coordenação do Livro Branco, desvendou os principais aspectos. Um deles é a menor dependência do petróleo: "Queremos que a dependência do petróleo no sector transportador seja drasticamente combatida, e assegurar que o transporte seja sustentável".

A meta é a redução de CO2 em cerca de 60 a 70% até 2050, e para atingir esse patamar o Livro Branco propõe um conjunto de intervenções radicais. Assim, o uso de combustível convencional em tráfego urbano, até 2030, será reduzido para metade, e será suprimido até 2050. O caminho imediato é o desenvolvimento de veículos com propulsores mais eficientes e, a médio prazo, optar por novos sistemas de propulsão que não façam apelo aos combustíveis fósseis. Recorde-se que o transporte responde hoje por 27% dos gases com efeito de estufa (GEE). O Livro Branco dá ênfase maior ao transporte multimodal. Para distâncias de mais de 300 km são incentivados transportes mais "amigos" como o ferroviário e o fluvial. "Não estamos a limitar o transporte rodoviário acima dos 300 km de distância, mas sim a dar ao transporte ferroviário e ao fluvial um impulso, em jeito de discriminação positiva", referiu Fitch. O Livro Branco inclui 40 temas fundamentais para serem trabalhados ao longo dos próximos dez anos, tais como o financiamento de infra-estrutura, aplicação do "Blue Belt" no transporte marítimo privilegiando o rápido acesso e desembarço portuário, a criação de um mercado único para o transporte ferroviário e um quadro de segurança interna de carga, portagens, etc.

Pelo que, as formalidades aduaneiras a cumprir na via marítima, objecto de formato electrónico, são fundamentalmente as relacionadas com a informação sobre a apresentação e desembaraço das embarcações e apresentação das mercadorias contidas nestes meios de transporte às alfândegas, para além do controlo do prazo de permanência do meio de transporte e da situação aduaneira das mercadorias, que podem ser objecto de vários pedidos. Ora, pretendendo-se uma maior fluidez no processo de circulação de mercadorias nos nossos portos, o manifesto electrónico agrupa vários documentos de transporte que agrupam, cada um deles, diversas partidas de mercadorias. O envio destes documentos de transporte pode ser feito por fases até que seja indicado o fecho do manifesto que corresponde à entrega do manifesto na alfândega.

Preventivamente, o sistema SDS prevê uma mensagem de *resposta manifesto* ao processamento do manifesto electrónico, a nível de sistema e a nível de dados, traduzida em validação, erros ou alertas para determinadas situações que poderão impedir o prosseguimento do processo.

Pelo que, após ter sido retornada a numeração que a alfândega atribuiu aos documentos de transporte e às partidas está consagrado um *número único de mensagem* a adoptar pela agência de navegação, ficando o sistema SDS habilitado a efectuar a ligação entre as mensagens sob o mesmo número.

A centralização e coordenação da informação nos portos têm vindo a ser atribuídas às Administrações Portuárias quando, pensamos, deveriam estar cometidas às Alfândegas.

2.9. Estados da contramarca

A contramarca electrónica tem características evolutivas dado que a informação vai sendo acrescentada ao sistema, passando por diversos estados.

No entanto, na *primeira fase*, em que a embarcação ainda não se encontra no porto, para que se possa atribuir uma contramarca estado provisório torna-se necessário o preenchimento dos campos mínimos obrigatórios.

Quanto à embarcação deve constar de uma tabela de embarcações caso contrário deverá proceder-se à inserção dos dados da embarcação de modo a ficar registada na tabela.

Ainda sem os dados relativos à chegada efectiva pode ser formulado um *pedido de anulação da contramarca* à *Autoridade Aduaneira*, que se designa por contramarca estado anulado.

Caso a embarcação já se encontre atracada no porto, sem passar pelo estado anterior, já é conhecida a *data de atracação*. Assim, juntando os dados da contramarca estado provisório com os dados da chegada da embarcação passa-se ao estado pré-activo da contramarca.

Seguidamente, com a atracação do navio e o preenchimento e validação de todos os campos e condições obrigatórias, passa-se ao estado activo da contramarca.

Constatamos assim que, o fecho da contramarca é considerado com o preenchimento do campo da saída efectiva do meio de transporte e o pedido de *alvará de saída* emitido pelos serviços alfandegários, passando-se à designada contramarca estado fechado.

Após o apuramento de todas as partidas dos manifestos de entrada e de saída, ou seja, as mercadorias constantes no manifesto de desembarque já estarem *declaradas para um destino aduaneiro* (exportação ou reexportação) e tiver havido saída comprovada do território aduaneiro da comunidade, é considerada a contramarca no estado fechado.

2.10. O Sistema de Declaração Sumária (SDS) – Via marítima

Por força do consignado na Portaria n.º 767/2007, de 9 de Junho, e das normas internas a DGAIEC¹⁹⁶, estabeleceu a obrigatoriedade de transmissão electrónica para esta Instituição das declarações referentes à entrada, estadia e saída dos meios de transporte e à entrega da Declaração Sumária, na Alfândega Marítima de Lisboa, na Alfândega de Leixões, na Alfândega do Funchal e na Delegação Aduaneira de Sines.

Verificámos que esta circular dá execução ao artigo 9.º da citada Portaria, que tornou obrigatória a transmissão electrónica das declarações no dia 1 de Janeiro de 2008.

Assim, é obrigatória a numeração electrónica de contramarcas relativas à via marítima nas alfândegas referidas, sendo também obrigatória a transmissão electrónica dos dados relativos a documentos referentes à Contramarca e à Declaração Sumária.

No caso de ausência de sistema, transitoriamente, será autorizada a entrega da documentação, nas estâncias aduaneiras referidas, em suporte de papel.

3. Assistência e Salvação Marítimas

Os objectos encontrados no mar, dentro e fora das águas territoriais ou já arrojados à costa, sendo a recuperação destes por quem não seja o respectivo dono, feita mediante a figura da

¹⁹⁶ **Circular n.º 104/2007-** DGAIEC - Série II, de 28 de Dezembro, **SDS – Via Marítima** - Obrigatoriedade de transmissão electrónica na Alfândega Marítima de Lisboa, na Alfândega de Leixões, na Alfândega do Funchal e na Delegação Aduaneira de Sines.

salvação, prevista no art.º 690.º do Código Comercial¹⁹⁷ e, em termos aduaneiros, o artigo 679º e seguintes do Regulamento das Alfândegas, bem como, a assistência a navios nas águas territoriais portuguesas por navios portugueses e estrangeiros encontram-se previstos em diplomas distintos.

3.1. A recuperação de salvados

Com interesse na área aduaneira é igualmente a recuperação de salvados provenientes de um navio afundado no alto mar, sendo para o efeito interessante conhecer a posição da Comissão Permanente de Direito Marítimo Internacional, de 9 de Maio de 1966, sobre o procedimento a seguir num caso de recuperação de salvados de um navio estrangeiro afundado fora das nossas águas territoriais. A carga respectiva, no caso toros de madeira, foi em parte arrojada à nossa costa ou flutua nas nossas águas territoriais e outra ainda se encontra no navio afundado, no alto mar.

Nos termos do parecer da Comissão referida, consideram-se objectos os que se encontram no mar, dentro e fora das águas territoriais ou já arrojados à costa, sendo a recuperação destes, por quem não seja o respectivo dono, feita mediante a figura da salvação, prevista no art.º 690.º do Código Comercial, caso não haja Convenção Internacional que disponha sobre o caso.

Estabelece-se, assim, como princípio fundamental do nosso direito, que não é lícito a qualquer apropriar-se pela ocupação de embarcações naufragadas, ou seus fragmentos, da sua carga ou de quaisquer fazendas ou objectos do domínio particular que o mar arrojear às praias ou se apreenderem no alto mar (art.º 676.º do Código Comercial).

Ora, os artigos seguintes (677.º e 678.º) o que permitem são que aquelas embarcações, carga ou quaisquer fazendas ou objectos sejam salvos.

No entanto, o salvador deve entregar os objectos salvos ao seu dono ou à entidade competente, tendo direito a um salário pela prestação deste serviço.

Também a Convenção de Bruxelas para a Unificação de Certas Regras em Matéria de Assistência e Salvação Marítimas estatui o mesmo princípio da salvação e do direito do salvador a um salário pelos serviços prestados.

¹⁹⁷ O art.º689.º do Regulamento das Alfândegas estipula: “Com referência aos naufrágios e arrojados observar-se-á também o disposto no Código Comercial, devendo ainda, num e outro caso, ter-se sempre em vista os preceitos consignados nas convenções internacionais aplicáveis.”

3.2. Assistência e salvamento de navios

A questão que se coloca é a de saber se num navio avariado que se encontra em águas territoriais portuguesas terá que ser assistido só por navios portugueses.

Ou, em caso de poder ser assistido por navios estrangeiros estes podem fazê-lo sem prévia autorização ou comunicação às autoridades portuguesas.

Sobre a primeira questão, não é conhecida qualquer disposição legal que obrigue um navio necessitado de assistência em águas territoriais portuguesas, a solicitar essa assistência exclusivamente a navios portugueses. Se assim não fosse, tal configuraria conferir aos navios portugueses o exclusivo da assistência, o que iria colidir com o princípio da obrigação de prestação de assistência no mar, previsto no Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante¹⁹⁸.

Em caso de abalroação, a prestação de assistência está igualmente prevista na Convenção de Bruxelas de 1910 (art.º 8.º alínea l) e art.º 11º). No mesmo sentido é também o Regulamento Geral das Capitánias.

A Constituição Política e o Código Civil consagram a regra de igualdade de situações de portugueses e estrangeiros, pelo que o princípio da obrigatoriedade de assistência conjugado com a regra de equiparação entre nacionais e estrangeiros conduz a que os navios salvadegos têm de prestar assistência, em águas territoriais portuguesas, tanto a navios nacionais como a navios estrangeiros. Esta assistência pode ser prestada a solicitação ou caso se apercebam de que correm perigo, sem que haja necessidade de prévio pedido de autorização e, em princípio, sem prévia comunicação às autoridades portuguesas. Tal comunicação prévia só seria de efectuar quando se reputasse conveniente para a coordenação e utilização de outros meios de socorro ou para proporcionar a direcção da operação às autoridades portuguesas.

¹⁹⁸ **Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 33.252, de 20.11.1943 (e posteriormente alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 39.688, de 05.06.1954, 307/70, de 02.07.1970, 678/75, de 06.12.1975, 194/78, de 19.07.1978, e 39/85, de 11.02.1985).

Algumas disposições incriminadoras, atentas as elevadas molduras penais nelas cominadas, poderão, eventualmente, no confronto com as do Código Penal, suscitar problemas de inconstitucionalidade material. No mesmo sentido, RODDIÈRE, René : LUREAU, P. - **Traité Général de Droit Maritime-Événements de Mer**. Revue internationale de droit comparé. 1973. Vol 25, n.º 2, p. 488-489.

Haverá ainda que distinguir o *socorro ocasional* a um navio, do exercício da indústria de assistência e salvação, que terá de ser licenciada e fiscalizada pelas autoridades marítimas quando exercida nas águas territoriais.

Neste caso, os capitães dos portos, com o dever de coordenação dos serviços nos portos, têm de prestar auxílio e socorro a náufragos e embarcações, quando haja pessoas em risco de vida. Segundo a Comissão de Direito Marítimo Internacional, não obstante a necessidade de licença e a sujeição a fiscalização, deverão os portos ser dotados de embarcações de salvamento para ocorrer a eventuais sinistros.

Capítulo VI – As Auto-Estradas Marítimas e a importância estratégica do Mar

1. Portugal como Plataforma Logística Europeia

Segundo Gonçalves Viana¹⁹⁹, Portugal tornou-se, devido à sua actividade marítima global até ao século passado, um país central, ao contrário do que sucede actualmente que por não ter Marinha, passou a ser um estado periférico da Europa Continental.

O conceito de “auto-estradas do mar” foi introduzido no Livro Branco sobre a política europeia de transportes de 2001²⁰⁰.

A rede transeuropeia de auto-estradas marítimas, segundo o Livro Branco visa concentrar os fluxos de mercadorias em vias logísticas de base marítima, “desenvolver as infra-estruturas, simplificar o quadro regulamentar pela criação de balcões únicos e integrar a legislação”, para o que se torna necessário uma resposta conjunta dos actores portuários.

Trata-se, segundo Matos Fernandes²⁰¹, de ligações porta a porta, que utilizam o transporte marítimo e que são suportadas por um sistema de informação uniforme para a circulação de mercadorias.

A “Janela Única” portuária como medida de facilitação do comércio permitindo relacionar electronicamente os organismos com competência nos portos e os operadores económicos é um passo nessa direcção.

Por sua vez, os serviços aduaneiros têm necessidade de acompanhar a implantação das novas plataformas logísticas e de sediar-se junto delas, alterando o seu posicionamento territorial actual, como decorre do que vamos referir neste capítulo.

1.1. A concentração dos fluxos de mercadorias em vias logísticas de base marítima

Numa época marcada por discontinuidades, nos padrões e modelos de desenvolvimento na escala global, e nas circunstâncias específicas da evolução da economia portuguesa, a exploração dos sectores de actividade associados com o mar aparece, para Portugal, como a possibilidade de exploração de uma continuidade estrutural que é constituinte da sua identidade histórica, como realçámos na Introdução deste trabalho.

¹⁹⁹ VIANA, J. C. Gonçalves – O “Cluster” do Mar de 1974 a 2008 – Evolução e Potencialidades Actuais, in 11.^{as} Jornadas de Engenharia Naval, 25 a 27 de Novembro de 2008, Lisboa - **O Sector Marítimo Português**. Editores C. Guedes Soares e C. Costa Monteiro. 1.^a ed. Salamandra. 2010. p. 18.

²⁰⁰ Comissão Europeia, COM (2001) 370, “Livro branco – A política europeia de transportes no horizonte 2010; a hora das opções”.

²⁰¹ FERNANDES, João Pedro Matos – **Auto-Estradas do Mar. O esforço necessário, para o sucesso possível** Fórum Economia do Mar, 21 de Setembro de 2010.

Ora, a modernização da economia portuguesa tem encontrado durante as últimas quatro décadas, dificuldades que não foram resolvidas de modo adequado, e podem ser observadas na perspectiva da mudança das condições económicas gerais internas e externas, e que têm a sua tradução mais marcante na evolução dos padrões de modernização e dos métodos de desenvolvimento. Porém, a pressão das várias circunstâncias é comum a todos os sistemas económicos e a todas as empresas, sejam elas nacionais ou de outros espaços, o que não se passa com as consequências que não são idênticas em todas, o que demonstra diferentes modos de reacção. Tal poderá levar-nos à conclusão que se torna necessário reformular os instrumentos, designadamente, a qualidade dos dispositivos de regulação, que têm como principal função proceder à correcção dos desequilíbrios nos indicadores económicos fundamentais e nas trajectórias que os programas estratégicos vão concretizando, sinalizando os desvios, corrigindo as rotas e reformulando os objectivos, para além da flexibilidade de adaptação em contextos de crise.

Aliás, como refere Hernâni Lopes²⁰², no passado, o mar foi um activo estratégico decisivo em termos de emprego, de iniciativas empresariais, de funções e serviços de mobilidade e de relevância nas relações internacionais.

Sucede que, nas actuais condições estratégicas, as exigências tecnológicas e científicas são superiores, mas o mar também é visto agora como um recurso natural com uma variedade de oportunidades muito superior ao que era considerado na perspectiva tradicional.

Confrontados com estas múltiplas discontinuidades, quando os decisores portugueses estão obrigados a fazer uma interpretação adequada do que são os seus campos efectivos de acção depois da acumulação de insucessos nas estratégias de modernização, o mar aparece como o desafio mais promissor, aquele onde se encontram oportunidades importantes de criação de valor.

Com vista a essa modernização estratégica, a Comissão Europeia, com base na Decisão n.º 1692/96/CE e no Regulamento (CE) n.º 1382/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de Julho de 2003, relativo à concessão de apoio financeiro comunitário para melhorar o desempenho ambiental do sistema de transporte de mercadorias, tem vindo a desenvolver um projecto de implementação de uma rede transeuropeia de auto-estradas marítimas.

²⁰² SAER/ACL - **O Hypercluster da Economia do Mar** – Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa, Lisboa 17 Fev. 2009.

Nesse sentido, esse projecto visa concentrar os fluxos de mercadorias em vias logísticas de base marítima, a fim de “melhorar as ligações marítimas existentes ou estabelecer novas ligações marítimas viáveis, regulares e frequentes de transporte de mercadorias entre Estados-membros a fim de reduzir os congestionamentos rodoviários e/ou melhorar os serviços de acesso das regiões e estados insulares e periféricos” (n.º 1 do art.º 12.ºA da Decisão).

Julgamos oportuno, assim, que a política portuária nacional tenha em conta estas novas realidades. Isso, de forma a enquadrar-se nos diversos critérios que permitam a viabilização dos futuros projectos, que em matéria aduaneira deverão contar com uma maior simplificação e harmonização de procedimentos, envio electrónico de dados e articulação com as demais entidades envolvidas, de forma a diminuir o tempo de permanência dos navios nos portos.

De facto, a exigência de rapidez e a concentração dos grandes operadores num número seleccionado de portos tem vindo a transformá-los em “*megahubs*”²⁰³. Os portos têm assim sofrido impactos relevantes quer na sua organização quer no papel regional que desempenham ou podem desempenhar, fruto da liberalização do comércio internacional e da crescente concorrência entre as empresas de transporte, tendo-se tornado hoje em verdadeiras plataformas de ligação de actividades, elas próprias em concorrência entre si.

A competição entre portos é muito complexa e dinâmica e os factores que determinam a respectiva competitividade passam por factores tão diversos como o impacto do comércio livre, desregulação e privatização dos portos e sua hierarquização; o aumento de tamanho dos navios; a integração e mudança das redes logísticas e de distribuição, as alterações tecnológicas e processuais/de gestão portuária, etc. Estas, entre muitas outras situações da competitividade económica, não só entre agentes, como entre regiões e Estados.

Segundo o estudo da SAER/ACL, anteriormente referido, o ponto central da concorrência entre portos é a capacidade de atracção e fidelização dos armadores e transportadores que controlam grandes fluxos de carga e que podem gerar valor acrescentado para região de implementação do porto.

²⁰³ *Megahubs* do Inglês, “transmitir” ou “concentrador”, logo tradução literal “grande concentrador”, é o processo pelo qual relativamente à informação, se transmite ou difunde determinada informação, tendo como principal característica que a mesma está sendo enviada para vários receptores ao mesmo tempo. Uma de suas aplicações é no controle de tráfego de dados de várias redes.

É necessário, assim, que os portos reconheçam o seu contributo para o desenvolvimento económico e o impacto económico e social que criam no respectivo *hinterland*²⁰⁴, desenvolvendo a consciência do papel que são chamados a desempenhar num ambiente altamente competitivo, sendo aí que os maiores ganhos de produtividade que podem ainda ser obtidos, estando estes dependentes dos recursos de terra disponíveis, (v.g. os serviços concessionados na área portuária), e que se constituem elementos chave para a posição relativa do porto.

A indústria da distribuição e transporte sofreu uma grande transformação, fruto dos desenvolvimentos ocorridos nos sistemas de produção e comércio, decorrentes da consolidação dos mercados, maior integração e construção de redes de cooperação entre actores na cadeia de transporte e logística, que exigem, pensamos, uma reestruturação profunda da indústria de transportes, desde logo no transporte marítimo e nos serviços portuários.

Assim, o papel dos portos excede hoje a função de simples fornecimentos de serviços aos navios e carga, devendo hoje apresentar-se como um grande subsistema do vasto sistema de produção, transporte e logística, um componente integral do sistema de transporte que leva a incluir actividades não-marítimas como de recreio, turismo e ambientais.

Por força do alargamento da União Europeia e do crescimento do tráfego e do consequente reajustamento nos objectivos de reequilíbrio modal e de construção relativos a uma rede de infra-estruturas que possa responder às necessidades crescentes, bem como o tempo de duração dos projectos previsto no Anexo III da Decisão n.º 1692/96/CE, alguns ultrapassando dez anos, tornou-se necessário proceder ao reexame dessa lista de projectos. Aliás, no referido Anexo III foram identificados os projectos específicos aos quais o Conselho Europeu nas reuniões de Esse em 1994, e de Dublin em 1996, atribuiu uma importância especial. Também, o Conselho Europeu de Gotemburgo, em 2001, endereçou um convite às instituições comunitárias para que procedessem à adopção de orientações no domínio da rede transeuropeia de transportes, visando dar prioridade aos investimentos nas infra-estruturas ferroviárias, vias navegáveis interiores, transportes marítimos de curta distância, operações

²⁰⁴ *Hinterland* é a área que circunda um serviço e à qual são atraídos os clientes, neste caso, a área que está próxima de um porto, e que possui armazéns e equipamentos para o embarque e desembarque das cargas, bem como as rodovias e ferrovias que o ligam a outras localidades. A palavra tem origem na língua alemã, significando a terra atrás (uma cidade, um porto ou similar).

intermodais e interconexões eficazes. Foram precisamente estes projectos que nortearam as plataformas logísticas portuguesas.

Em relatório apresentado à Comissão em 30 de Junho de 2003, o Grupo de Alto Nível sobre a Rede Transeuropeia de Transportes procedeu à identificação dos projectos prioritários, baseando-se em critérios que passam pela viabilidade económica potencial, o nível de empenhamento dos Estados-membros interessados quanto à adopção de um calendário acordado previamente durante a programação do projecto e o seu impacto na mobilidade das pessoas e mercadorias nos Em, e ainda, na coesão e no desenvolvimento sustentável. Os projectos em curso nos novos Estados Membros, aderentes em 1 de Maio de 2004, foram também tomados em linha de conta.

Quanto à protecção ambiental, nesta dimensão, foram exigidas prioridades à promoção de infra-estruturas para os modos de transporte menos prejudiciais para o ambiente, designadamente, o caminho-de-ferro, os transportes marítimos de curta distância e as vias navegáveis interiores. Neste âmbito, em todos os planos e programas que conduzam a projectos de interesse comum será efectuada a avaliação ambiental dos seus efeitos, nos termos da Directiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001.

No que respeita ao financiamento das infra-estruturas de transportes deverá também depender do cumprimento das disposições da legislação comunitária em matéria de ambiente, mantendo-se actuais as disposições previstas relativamente à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente.

No mesmo sentido, o referido Livro Branco preconiza uma abordagem integrada que conjugue, designadamente, medidas de revitalização do transporte ferroviário, com especial enfoque no transporte de mercadorias, de promoção do transporte por via navegável interior e dos transportes marítimos de curta distância, de incentivo a uma maior complementaridade entre o transporte ferroviário de alta velocidade e o transporte aéreo, e de promoção do desenvolvimento de sistemas de transportes inteligentes, a fim de aumentar a eficácia e a segurança da rede.

Através da Decisão n.º 884/2004/CE que, como referimos, altera a Decisão n.º 1692/96/CE, é inserido um artigo 12.º A, subordinado às “Auto-estradas marítimas”.

Ora, o objectivo desta rede transeuropeia de auto-estradas marítimas é o de, para lá de concentrar os fluxos de mercadorias em vias logísticas de base marítima como referimos,

melhorar as ligações marítimas existentes ou estabelecer novas ligações marítimas viáveis, regulares e frequentes de transporte de mercadorias entre Estados-membros, a fim de reduzir os congestionamentos rodoviários e melhorar os serviços de acesso das regiões e Estados insulares e periféricos.

Por tais razões, não deve ser excluído nas auto-estradas marítimas, o transporte combinado de pessoas e mercadorias, sempre que a carga seja predominante.

Acresce que, esta rede transeuropeia terá como base mínima dois portos e respectivas infra-estruturas, situados em dois Estados-membros diferentes, dispondo pelo menos um deles de elementos como sistemas electrónicos de gestão logística, procedimentos de protecção e segurança, meios portuários, administrativos e aduaneiros, e infra-estruturas de acesso terrestres e marítimos directos, neles se incluindo os que assegurem a navegabilidade durante todo o ano, em especial meios para dragagem e acesso.

Assim, as propostas para estes projectos que serão concebidos e assentarão em necessidades reais, devem ser subscritas, no mínimo, por dois Estados-membros, e serão submetidos à aprovação da Comissão.

Por outro lado, a fim de facilitar a coordenação de determinados projectos, em especial projectos transfronteiriços, entre os projectos declarados de interesse europeu referidos no artigo 19.º A da referida Decisão, a Comissão pode designar de acordo com os Em interessados e depois de consultado o Parlamento Europeu, uma pessoa denominada “Coordenador Europeu”, que agirá em nome e por conta da Comissão.

Consequentemente, e de novo, julgamos que se torna necessário proceder a uma abordagem integrada dos transportes, incentivar uma maior complementaridade entre os diversos meios de transporte e proceder à promoção do desenvolvimento de sistemas de transporte inteligentes.

Obviamente, acrescem a estas medidas as que contribuam para a modernização dos portos e para um desembarço aduaneiro mais célere e facilitador das mercadorias, procedendo-se à simplificação de procedimentos, sem prejuízo do normal desenvolvimento da função aduaneira e de um eficaz controlo, de forma a dar mais competitividade à indústria e às empresas nacionais.

Quanto aos acessos ferroviários aos portos há orientações claras, nos últimos tempos, para se dinamizar toda a rede nacional. Só assim as auto-estradas marítimas poderão funcionar.

Relativamente ao porto de Sines e as suas acessibilidades ferroviárias está em curso a implementação do eixo atlântico, desde Braga até Faro, que foi objecto de investimentos significativos e acções de modernização num passado recente. A ligação de Sines a Elvas, e posteriormente Badajoz a Puertollano, onde entronca com a ligação que vem de Algeciras, e segue depois para Madrid, atravessando os Pirenéus para ganhar a Europa, incluída nas Redes Transeuropeias de Transportes (RTET), como um projecto prioritário permitirá, cremos, um desenvolvimento substancial do porto de Sines.

Esta ligação tem vindo a ser recorrentemente assumida nas *Cimeiras luso-espanholas* como prioritária e como eixo a privilegiar entre os dois países ibéricos.

Ainda no que respeita ao porto de Sines, uma das características que tem vindo a ser realçada (v.g. Nogueira Leite e Pinho Almeida²⁰⁵) é a sua polivalência e a dimensão de activo estratégico nacional. Trata-se de um porto com um grande terminal de granéis líquidos (petroleiro), um terminal de gás natural, um terminal petroquímico, um terminal multiusos e um terminal de contentores. Estão, assim, reunidas as condições para o desenvolvimento de uma *grande plataforma logística* associada.

Esta plataforma logística, para além de uma acessibilidade ferroviária eficiente do porto ao território nacional terá a maior atenção às ligações com os outros portos, posicionando-se Sines no futuro como o coordenador de todo o sistema portuário nacional.

Pensamos que os serviços aduaneiros deveriam sediar-se, prioritariamente, junto das novas plataformas logísticas, através de serviços com todas as valências que dêem cabal resposta às necessidades dos agentes económicos (v.g. Alfândega de Setúbal – delegação em Sines, inverter), alterando a filosofia do seu posicionamento territorial actual.

Julgamos também que, para a competitividade dos portos seria útil manter uma equivalência global de preços ou até preços inferiores em relação ao praticado noutros portos europeus, o que permitiria aos agentes de navegação um mais eficaz trabalho comercial na angariação de cargas.

Aliás, cremos que a política europeia de transportes e a nacional têm vindo a dar resposta a algumas destas questões, designadamente através da recente criação de uma Infoestrutura do sector portuário, em desenvolvimento no âmbito do projecto designado por PIPE

²⁰⁵ NOGUEIRA LEITE, António; ALMEIDA, Jorge Pinho – **Economia dos Portos e dos Transportes Marítimos**. FIL 21 de Setembro de 2010.

(Procedimento de Informação Portuários Electrónicos) que visa igualmente a harmonização de procedimentos no sector.

De facto, este projecto implica da parte dos Em, o melhoramento dos acessos ferroviários e rodoviários às instalações portuárias e também das condições administrativas.

Assim, aguardamos um plano nacional de ordenamento logístico com impacto intersectorial e incidência geográfica diversificada, que obrigará à inscrição do zonamento de instalações (terminais, plataformas, armazéns e parques) nos instrumentos de gestão territorial, delimitação de vias para veículos pesados e horários de circulação. Neste plano nacional está igualmente incluída a construção de grandes plataformas logísticas em Lisboa e Porto e o financiamento de terminais marítimo-fluviais e ferroviários, públicos e privativos, com vista a substituir progressivamente o transporte rodoviário por outros ambientalmente mais sustentáveis.

A implementação do projecto Portugal Logístico visa a melhoria da eficiência das cadeias logísticas e de transporte, reforçando a intermodalidade e a utilização racional dos vários modos, bem como a integração nas redes de transportes internacionais. O Decreto-Lei n.º 152/2008, de 5 de Agosto, veio estabelecer o regime jurídico da Rede Nacional de Plataformas Logísticas (RNPL).

Julgamos que a Rede Nacional de Plataformas Logísticas (RNPL)²⁰⁶ e a aprovação de um plano nacional de ordenamento logístico, com incidência especial nos portos de Lisboa, Sines e Leixões, para agilizar o funcionamento da rede nacional e internacional de transporte de mercadorias, se mostra essencial.

São cinco os principais portos nacionais continentais: Sines, Douro e Leixões, Lisboa, Setúbal e Sesimbra e Aveiro. A longo prazo, estes cinco portos irão desempenhar um papel central na

²⁰⁶ **Projecto Portugal Logístico** - visa a melhoria da eficiência das cadeias logísticas e de transporte, reforçando a intermodalidade e a utilização racional dos vários modos, bem como a integração nas redes de transportes internacionais. Este projecto contribuirá para o reforço da competitividade da economia e do papel de Portugal como plataforma logística no espaço europeu e mundial. No quadro das orientações estratégicas definidas pelo Governo, o **Decreto-Lei n.º 152/2008**, de 5 de Agosto, veio estabelecer o regime jurídico da Rede Nacional de Plataformas Logísticas (RNPL). O diploma atribui ao IMTT a competência para supervisionar e gerir o sistema da RNPL, bem como poderes em matéria de promoção e condução dos procedimentos de selecção de sociedades gestoras das plataformas logísticas. O Decreto-Lei confere, ainda, ao IMTT competência para reavaliar, periodicamente, o Plano Portugal Logístico (de natureza sectorial), o qual definirá a localização, o número e as actividades predominantes de cada uma das plataformas logísticas estabelecidas.

implementação do projecto PORTMOS que irá ligar Portugal ao projecto europeu das Auto-estradas do Mar.

Segundo o Livro Branco, Portugal deverá reforçar a rede de plataformas logísticas e reorganizar a micro logística de forma a apoiar o desenvolvimento da estrutura empresarial do sector.

Acresce que o desenvolvimento das Auto-Estradas Marítimas na Europa (PORTMOS) tem vindo a ser objecto de *workshop* e intervenções governamentais pretendendo-se identificar os requisitos técnicos e organizacionais do sistema portuário e logístico nacional, com vista à integração dos portos nacionais na Rede Europeia da Auto-Estradas do Mar (AEM), por sua vez integradas na Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T).

Deste modo, o Projecto PORTMOS passa a constituir uma oportunidade para Portugal como país capaz de liderar projectos de interesse europeu comum e de se colocar na primeira linha de desenvolvimento.

Num primeiro plano, os requisitos organizacionais, de qualidade e de normalização de procedimentos técnicos e administrativos, reputados necessários para o estabelecimento de ligações às Auto-Estradas do Mar foram já identificados e compreendem: infra-estruturas; infoestrutura; intermodalidade; fiscalidade; e actividade alfandegária, esta nos termos atrás descritos relativamente ao sistema SDS.

Num segundo plano, passarão as propostas resultantes do primeiro nível a acções concretas de melhoria de funcionamento do sector a nível nacional, em todas as vertentes, de forma a criar uma matriz competitiva que reforce o valor atlântico de Portugal e permita um plano de orientação estratégica e de investimentos para o sector marítimo-portuário e a criação de uma “Plataforma Única Portuária”, o porto como centro logístico.

Somos levados a concluir que os portos nacionais constituem um instrumento político fundamental e uma infra-estrutura essencial ao desenvolvimento da economia pelo que os actores devem actuar de forma coordenada tendo em vista o encurtamento dos prazos de permanência dos navios.

1.2. Função logística dos portos e gestão dos terminais portuários

Segundo Ortigão Neves²⁰⁷, a colocação de Portugal como actor no grande negócio da carga e distribuição, tirando partido da oportunidade conjuntural, resulta essencialmente dos factores seguintes:

- Abertura em 2014 do Canal do Panamá, permitindo a sua travessia por navios de grande porte; e
- Saturação do tráfego no espaço aéreo compreendido no losango Frankfurt, Paris, Londres e Amesterdão, a partir de 2012.

Portugal pode, assim, recuperar uma posição cimeira na distribuição para e de todos os destinos de carga por via ferroviária, aérea e marítima., dada a sua posição geográfica nos densos corredores marítimos transatlânticos.

Não podemos esquecer que com a entrada de Portugal, em 1987, na então Comunidade Económica Europeia, surgiu uma nova etapa na vida dos armadores portugueses.

Verificou-se a extinção dos acordos bilaterais e a eliminação das reservas de carga ao mesmo tempo que era liberalizada a nível europeu a cabotagem nacional, mantendo-se somente com a especificidade da manutenção de regras e obrigações de serviço público relativamente à cabotagem insular.

Estas e outras alterações vieram a colocar uma questão fundamental aos armadores – o *registo* dos navios. Pretendendo reduzir os custos decorrentes dos *registos tradicionais*, tripulações, impostos e segurança social especialmente, optaram por registos abertos ou bandeiras de conveniência, normalmente fora da Europa.

Por outro lado, a aproximação das estruturas de custos às bandeiras de conveniência prejudicou os navios comunitários que passaram a operar em condições pouco favoráveis em termos de concorrência no mercado internacional.

Quanto ao transporte fluvial, dispendo Portugal de apenas 124 Km de vias fluviais navegáveis regularmente usadas e 26 empresas utilizando este tipo de transporte²⁰⁸, não se pode dizer que esta via possa contribuir substancialmente para descongestionar outros meios de transporte de carga, como camiões ou comboios. No entanto, a Comissão Europeia propôs um plano de

²⁰⁷ NEVES, Rui Ortigão; MENDES, Pedro M. – Portugal como Plataforma Logística Europeia, in 11.^{as} Jornadas de Engenharia Naval, 25 a 27 de Novembro de 2008, Lisboa - **O Sector Marítimo Português**. Editores C. Guedes Soares e C. Costa Monteiro. 1.^a ed. Salamandra, 2010. p. 253-260.

²⁰⁸ Dados recolhidos da **Eurostat** de 2002.

acção para promover o transporte de mercadorias pela via fluvial, através do Programa de acção para 2006-2013 Naiades (Acção e Desenvolvimento de Navegação nas Vias Fluviais na Europa), e que passa por estimular a modernização das frotas e o desenvolvimento das infra-estruturas, criando condições para a atracção de novos mercados.

Pretende-se, ainda, desenvolver uma rede que promova o transporte fluvial como um negócio competitivo e estudar opções para enfrentar desafios ambientais futuros.

Assim, importava, que este problema não fosse agravado com a falta de coordenação nacional de todas as áreas e tutelas respeitante ao mar, com a perda das mais importantes rotas marítimas e, sobretudo, com um deficiente funcionamento dos portos.

Reputamos de grande interesse, pelos dados recolhidos, a apresentação do projecto PORTMOS que já corporiza a resposta para a maior parte destes problemas, fazendo apelo para o incremento associado da flexibilidade e agilidade das cadeias logísticas e de transportes.

No entanto, parecem-nos ser as Administrações portuárias que coordenarão os diversos operadores e agentes, procederão à gestão física dos espaços e planearão as movimentações, para que os portos funcionem como verdadeiros centros logísticos.

E quanto melhor for a organização portuária e a qualidade dos serviços prestados e mais reduzida for a burocracia, mais navios e cargas demandarão os portos.

Na verdade, não podemos esquecer que mais de 90% do comércio mundial se processa pela via marítima e pode considerar-se marginal o *custo do transporte*, no preço final dos produtos.

Ora, se a assistência e demais operações de porto, nelas se incluindo a intervenção das Alfândegas, não for de molde a potenciar aquelas virtualidades, pautando-se pela simplicidade de processos, eficiência e eficácia, o porto deixará de ser atractivo, com a consequente perda de navios e mercadorias e redução da sua importância como unidade portuária.

Como referimos, o recurso à intermodalidade (em conjugação com as outras vias: ferroviárias, rodoviárias e fluviais) e o investimento nas vias de comunicação na direcção dos portos principais, reveste-se da maior importância, de forma a potenciar a acção coordenadora da Administração Portuária e promover um ambiente favorável ao investimento público e privado.

Por seu lado, as redes de distribuição e as cadeias logísticas têm vindo a proliferar e a ser cada vez mais actuaes, permitindo que empresas especializadas façam o acompanhamento das mercadorias do local de origem ao consumidor final, oferecendo todas as modalidades de transporte e distribuição intercalares.

Surge, igualmente, uma nova figura, designada de *concessão*, que vai permitir relativamente às concessões portuárias novos tipos de gestão, designadamente, no que se refere aos terminais portuários.

É óbvio que esta gestão passará por uma das várias modalidades: gestão total por parte do Estado, contrato de prestação de serviços, concessão ou licença de curto/médio prazo, gestão do Estado e operação por privados em livre concorrência ou, ainda, venda ao sector privado.

Tudo isto poderá ser posto em causa se não houver a montante implementado um sistema de informação, que permita a recepção e tratamento da informação recepcionada no mais curto prazo, e que possibilite, designadamente aos serviços aduaneiros conhecer, antecedendo a chegada do navio, a carga manifestada, como já permite o actual sistema.

A introdução do meio instrumental da “Janela Única” será igualmente uma medida de facilitação do comércio permitindo relacionar electronicamente os organismos com competência nos portos e os operadores económicos, colocando ao seu dispor a informação a partir de dados padronizados, com acesso único, em prazos curtos, o que contribuirá para reduzir o tempo de desalfandegamento das mercadorias. Procede-se, neste campo, gradualmente à desmaterialização de formulários e procedimentos na área aduaneira e outras com esta relacionadas.

Parece-nos, assim, perante os dados recolhidos, que a coordenação de todas as tutelas das áreas que respeitem ao Mar e a sua colocação sob uma tutela única, permitindo uma ligação privilegiada com a Administração Portuária e a Autoridade Marítima Nacional, possibilitará a sustentação da nossa bandeira, tornando-a atractiva e competitiva, relativamente às grandes empresas de transporte marítimo.

1.3. O sector marítimo-portuário nacional – Perspectivas

O sector marítimo-portuário nacional é actualmente composto, a nível do continente, por nove portos, dos quais cinco são geridos por administrações portuárias (AP) sob o regime de sociedades anónimas (Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines) enquanto os restantes quatro

(Viana do Castelo, Figueira da Foz, Peso da Régua e Faro) continuam sob a responsabilidade directa do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM).

Assim, as Administrações Portuárias começaram por ter a figura jurídica de institutos públicos com personalidade jurídica de direito público e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial passando a sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos.

No entanto, os terrenos, molhes de protecção e infra-estruturas ligadas à actividade piscatória, que se encontram situados dentro da área de jurisdição de cada administração portuária continuam integrados no *domínio público do Estado*, embora sejam administrados pelas AP que define as respectivas concessões.

São igualmente objecto de processo de concessão a privados, a gestão da actividade de movimentação das cargas (gestão *landlord port*).

Com efeito, a globalização impõe a modernização e uma nova integração dos portos nas cadeias logísticas nacionais e internacionais, relativamente aos novos desafios colocados pelo comércio mundial, devendo ter-se em conta, sobretudo, o contexto ibérico, mas também, as rotas europeias e mundiais, o que exige a integração de todos os intervenientes no processo portuário.

De acordo com a cenarização dos fluxos comerciais intra-europeus unificados em 2003 e 2015, apresentada no relatório da Maritime Transport Coordination Platform (MTCP)²⁰⁹ sobre Qualidade e Eficiência das Unidades de Carregamento Intermodais, de Setembro de 2005, o comércio entre os países europeus, incluindo parte relevante da Rússia, tem constantemente aumentado na última década, tendo atingido um volume total de 1.265 biliões de toneladas em 2003, excluindo petróleo, devendo chegar, em 2015, a um volume de 1.831 biliões de toneladas, um crescimento esperado de 45% face a 2003, sendo que as mercadorias passíveis de transporte intermodal deverão crescer a uma taxa mais elevada do que o crescimento total do volume comercial.

Logo, as forças motrizes do desenvolvimento do comércio intra-europeu continuam a ser as relações comerciais bilaterais entre os que geram grandes volumes comerciais, destacando-se aqui a diferença entre os volumes registados entre os países da Europa Ocidental e os volumes registados nas trocas entre estes países e os países da Europa Central e Oriental, em que estes

²⁰⁹ As principais deficiências da actual legislação comunitária sobre o ambiente foram sublinhadas num estudo recente patrocinado pela Comissão Europeia ao abrigo do seu **Projecto de Plataforma de Coordenação do Transporte Marítimo** (MTCP) (14).

últimos são – compreensivelmente – ainda bastante mais limitados, embora essa diferença tenda a esbater-se no futuro.

Aliás, o crescimento do volume deste comércio intra-europeu nos próximos anos será a maior causa do crescimento do transporte na Europa, esperando-se um grande aumento da procura de transportes, que embora sejam sobretudo rodoviários, contarão com uma fatia crescente de procura de transportes marítimos.

Neste contexto, podemos destacar algumas linhas de tendência de evolução no futuro próximo para este componente do *Hypercluster* da Economia do Mar.

No que respeita aos portos, é de esperar a manutenção e mesmo o aprofundamento das tendências que se têm vindo a desenhar. A quantidade de carga que passa pelos portos, nomeadamente europeus, deverá continuar a crescer, desde logo a carga contentorizada, bem como a exigência de serviços eficientes, rápidos e de qualidade.

2. A importância logística do transporte marítimo e o corredor verde

A situação de congestionamento rodoviário do continente e as ineficiências decorrentes, que determinam perda de competitividade, levam à conclusão que o caminho terá de ser feito pelo mar, sempre que o factor tempo não seja absolutamente prioritário.

De facto, o aumento de tráfego de mercadorias conduz a que o transporte rodoviário seja complementar do marítimo, constituindo-se como um transporte “nas pontas”.

Ora, segundo anunciou, em 2007, Jacques Barrot²¹⁰, o estabelecimento de um chamado “Corredor Verde” dedicado ao transporte de mercadorias na Europa, permitindo que dentro do continente o tráfego flua com mais celeridade vai ser uma realidade. Esta medida aposta também no desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância por vias navegáveis interiores.

Deste modo, pretende-se que a criação de uma *unidade normalizada de carga*, ou seja, um contentor que possa ser transportado por qualquer de meio de transporte sem entraves, navio, comboio ou camião, permita atribuir um papel mais forte à intermodalidade dos transportes.

Dúvidas não há que o modo marítimo é considerado o mais compatível com a protecção ambiental, pelo baixo teor de emissões e menor gasto de combustível, dois aspectos em que

²¹⁰ Jacques Barrot, como Comissário Europeu dos Transportes apresentou em Outubro de 2007, aos ministros europeus dos transportes, uma proposta que prevê a harmonização e clarificação das regras portuárias no espaço da UE.

não tem paralelo com mais nenhum outro modo de transporte, sendo o responsável pelo transporte de cerca de 90% dos bens de consumo e produção na Europa.

Relativamente à mão de obra e as leis que a regem, que faz com que os portos dos países do sul da Europa tenham as operações dos portos substancialmente agravadas em termos de preço, sendo conhecido que os portos do mediterrâneo são mais ineficientes que os do norte da Europa, a Comissão Europeia vai estabelecer um conjunto de *guinde lince*s sobre o trabalho portuário, em que o aspecto segurança assume papel relevante.

Do conjunto de acções que irão permitir ultrapassar os constrangimentos e insuficiências detectados nos portos, releva o já referido Projecto PORTMOS que permite alargar o suporte electrónico da informação dos meios de transporte e mercadorias para além do “nó porto”, contemplando todo o transporte no seu “*hinterland*” até ao respectivo carregador-recebedor, bem como todo o fluxo no porto e respectiva cadeia terrestre nos Estados-membros com que se relaciona. Este projecto permite identificar um conjunto de critérios e de requisitos mínimos que deverão ser aplicados a todos os intervenientes da cadeia de transportes – os portos, operadores portuários, agentes de navegação, transportadores, operadores logísticos, etc, - indispensáveis para a sua integração nos futuros serviços das Auto-Estradas do Mar. Através do referido Projecto é ainda possível contextualizar, desenvolver e testar o tipo de infra-estrutura que deve apoiar as Auto-Estradas do Mar, constituindo-se como uma Janela Única Logística para toda a cadeia de transporte, numa lógica “porta a porta”.

Trata-se, assim, de uma ferramenta da maior importância para a *simplificação de procedimentos*, pois permite cumulativamente integrar e reutilizar os investimentos realizados pelos actores dos serviços das referidas Auto-Estradas do Mar, permitindo também aumentar a capacidade dos serviços.

Através do desenvolvimento do projecto PORTMOS veio à liça o estado actual dos nossos cinco principais portos do Sistema portuário Nacional e os critérios e requisitos que estes terão de perfazer se pretenderem ser integrados nas Auto-Estradas do Mar. Feita a avaliação foram propostas as acções necessárias que permitirão ultrapassar os constrangimentos e insuficiências de que enfermam.

Foi também a partir deste projecto que se alargou o suporte electrónico da informação dos meios de transporte e mercadorias para além do nó do porto, contemplando todo o transporte no seu “*hinterland*”, até ao carregador-recebedor a jusante.

A adequação às novas realidades dos cinco principais portos portugueses e a sua integração nas Auto-Estradas do Mar, demonstram os estudos de mercado já efectuados que irão resultar num incremento do transporte marítimo e da sua complementaridade com outros modos de transporte.

Pelo que se refere, o quadro legal aplicável à operação e ao trabalho portuários mostram-se desactualizados e desadequados da realidade portuária nacional.

Portugal é um país de mar e do mar não pode fugir.

Assim, a economia do mar deve constituir um vector fundamental da afirmação das nossas vantagens competitivas, pelo que sobre elas devemos construir uma visão estratégica, não apenas para o futuro mais ou menos distante, mas para o imediato, incluindo a resposta às dificuldades económicas actuais, dado que o país precisa de exportar e portos eficientes na sua operação, com uma boa articulação dos agentes e instituições envolvidos e boas ligações internacionais, permitirão atingir esse desígnio.

Termino o presente trabalho citando o actual Presidente da República, Professor Aníbal Cavaco Silva, por ocasião do Congresso “Os portos e os transportes marítimos”, em 21 de Setembro de 2010, na FIL:

“Embora partilhe da visão de que todos os assuntos do mar são relevantes e estão interligados, sei bem que não pode haver um “*cluster* do mar” em Portugal se, no seu núcleo, não existir um forte sector portuário e de transportes marítimos. É por isso que urge passar ao debate sobre as políticas de transportes, em particular sobre o transporta marítimo.”

CONCLUSÕES

Com este trabalho pretendeu-se analisar as várias formas de intervenção e posicionamento das Alfândegas, e a sua sustentação jurídica, proporcionando uma visão integrada relativamente ao Mar, ao transporte internacional e aos portos nacionais, os quais constituem um instrumento político fundamental e uma infra-estrutura essencial ao desenvolvimento da economia. Isso, tal como aprofundar a realidade portuguesa no que respeita às actividades relacionadas com o meio marítimo, o seu potencial de crescimento e o papel desempenhado pelos diversos actores.

Assim, foram descritas e apreciadas as inúmeras convenções, bem como as disposições do direito comunitário e nacional que regulam a actividade marítima, e o papel que nela deve desempenhar a Alfândega do futuro.

Num outro plano, o direito nacional perante o primado do direito comunitário e a transposição deste para o direito interno, provoca um efeito de padronização administrativa considerado necessário para um eficaz controlo legal e financeiro a realizar pelas instâncias centrais, comunitárias e nacionais. Donde a integração europeia ter favorecido uma certa cumplicidade administrativa entre as administrações nacionais e os serviços da Comissão que se reflecte materialmente sobre a legislação e os procedimentos.

Porém, não sendo a União um sistema constitucional fechado reflecte permanentemente o estado da integração, a segmentação jurídica nacional e a trajectória original do processo de construção legislativa no campo aduaneiro.

De um modo especial, verificámos que o decurso do tempo exige a revisão dos procedimentos dos serviços aduaneiros a fim de reajustá-los às missões que actualmente a DGAIEC é chamada a desempenhar, o que implica, igualmente, uma adequada formação dos seus funcionários.

A verdade é que, estas missões se apresentam agora quanto aos dois grandes temas assinalados anteriormente também contempladas no Código Aduaneiro Comunitário (CAC) e suas Disposições de Aplicação (DACAC).

A codificação dos procedimentos aduaneiros e fiscais, que há muito se impunha, emerge como uma prioridade da Organização e deve traduzir-se num diploma que, substituindo a legislação de base por que se regem os serviços aduaneiros, a Reforma Aduaneira de 1965 e o

Regulamento das Alfândegas de 1941, deverão incluir as diversas normas avulsas dispersas, com dignidade jurídica para tanto, e incorporar as medidas de modernização e simplificação burocrático-financeiras, com o fim de traduzir efectivamente a facilitação do comércio internacional em geral e, em particular dos meios de transporte.

Assim, e numa enumeração não exaustiva, apontamos em seguida as conclusões mais relevantes extraídas do presente trabalho:

1. A formação da identidade e a individualidade de Portugal são indissociáveis do mar. Ele é um dos valiosos activos de que Portugal dispõe. Acresce que o futuro se apresenta mais favorável para as nações marítimas que saibam aproveitar as oportunidades oferecidas pelo uso dos seus espaços marítimos, nomeadamente a investigação e exploração dos seus recursos.
2. Portugal tem uma Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 1,7 milhões de Km², o que equivale a 18 vezes a sua área terrestre. A plataforma continental actual coincide aproximadamente com a ZEE, mas poderá ainda crescer mais 2,1 milhões de Km², em função da pretensão nacional apresentada em 2009 à Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas, de acordo com as regras estabelecidas na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Dimensão esta que aponta novos desafios à DGAIEC.
3. Como concluído já no Capítulo I, da Parte I, do presente trabalho, se Portugal tem características evidentes de maritimidade, existem fundadas razões para crer que a estratégia nacional de desenvolvimento e de afirmação internacional se deve centrar no seu potencial marítimo.

Assim, afigura-se de importância crucial aproveitar, dinamizar e apoiar, os desafios que se colocam a Portugal na sua relação com o mar. Isso, quer relativamente à ocupação dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, quer à rentabilização das suas riquezas.

No capítulo legislativo (ou de Governo nas Políticas Públicas), então deverá o legislador definir uma legislação configurável com tais realizações.

4. Em termos gerais, a preparação de um novo quadro jurídico, neste momento disperso por cerca de cinquenta diplomas avulsos sendo o mais antigo de 1959, impõe-se através da feitura de um Código Marítimo e de uma Lei Geral Marítima, que dotem o sector de flexibilidade e modernidade.

5. Por sua vez, a nível aduaneiro tudo o já referido deverá traduzir-se na Codificação dos Procedimentos Fiscais e Aduaneiros²¹¹ com uma actualização do Regulamento das Alfândegas e da Reforma Aduaneira.
6. Por outro lado, ainda, no capítulo da fiscalização de âmbito marítimo, em Portugal, a mesma tem vindo a ser assegurada por várias entidades, cuja área de intervenção decorre dos limites estabelecidos nas respectivas leis orgânicas, embora nem sempre com acção coordenada, o que urge ultrapassar.

Constata-se que crescem às competências cometidas aos serviços aduaneiros as atribuídas a outras forças policiais, militares e de segurança que têm por missão velar pela segurança das águas e costa portuguesas, não sendo nítida a fronteira de actuação de cada uma delas.

Desde logo, e como propõe a OMA o tráfico de estupefacientes surge como a principal ameaça, obrigando a um trabalho de pesquisa e de análise e tratamento de informação, de forma a permitir dirigir os controlos aos alvos suspeitos, e a uma estreita cooperação a nível nacional e internacional.
7. Importa que as plataformas logísticas portuárias sejam acompanhadas por uma reformulação da legislação aduaneira, centralização da informação e simplificação e harmonização de procedimentos, conforme foi salientado no Capítulo VI, da Parte III..

O objectivo desta rede transeuropeia de auto-estradas marítimas terá de ser traduzido na concentração dos fluxos de mercadorias em vias logísticas de base marítima, com vista a melhorar as ligações marítimas existentes ou estabelecer novas ligações marítimas viáveis, regulares e frequentes de transporte de mercadorias entre Estados-membros a fim de reduzir os congestionamentos rodoviários e melhorar os serviços de acesso das regiões e Estados insulares e periféricos. Tal determina um novo posicionamento dos serviços aduaneiros e uma coordenação de todas as entidades intervenientes nos portos.
8. A mudança dos controlos concentrados sobre as mercadorias, para a análise de risco sistemática, também irá contribuir para um desembaraço mais célere da generalidade das mercadorias, sem perda de eficiência e eficácia dos controlos, desde que conjugada com troca de informações globais sobre meios de transporte e mercadorias.

²¹¹ A esse título veja-se a codificação aduaneira operada em TEIXEIRA, Francisco Xavier - **Código Aduaneiro Português**. 1897. Compilou a legislação aduaneira de 1833 a 1896 no único código nacional até agora publicado. Lisboa: Imprensa Nacional. No prefácio faz-se alusão a Fontes Pereira de Mello que reconhecia, em 1892, a necessidade de um Código Fiscal.

9. A janela única portuária pretende evoluir para a janela única logística, reduzindo as operações dos navios a duas a três horas, no que antes requeria dois ou três dias.
Os exportadores não podem comportar desvantagens logísticas ou legislativas num país que necessita receitas para cobrir o défice.
10. Depois de ouvirmos Malgorzata Nesterowicz ficámos com a convicção de que não será excessivo afirmar que o Direito Marítimo está entre nós a ser um direito quase judicial e que a doutrina vai despontando do somatório de decisões dos tribunais, opinião também corroborada por Mário Raposo e Oliveira Coelho embora este considere que quer no plano teórico quer no prático a análise crítica da jurisprudência portuguesa não está ainda efectuada.

Todas estas razões formam a nossa convicção acerca do objectivo inicialmente colocado e que se consubstancia na necessidade de proceder à revisão da legislação aduaneira tendo como objectivo principal intervir legislativamente nas diversas áreas referidas ao longo do trabalho (ver Capítulo IV da Parte III) contribuindo para a clarificação e redefinição de um novo quadro legal de apoio de âmbito nacional ajustado ao Código Aduaneiro Comunitário e suas Disposições de Aplicação com uma estrutura sistematizada e globalizante, visando as novas missões das Alfândegas por força da criação do Mercado Interno e das suas competências em matéria de controlos nas trocas internacionais.

Aliás, um projecto idêntico é a referida proposta de Lei da Navegação Comercial Marítima, que visa agregar num único diploma, inovando e actualizando, um conjunto disperso de normas e diplomas legais, entre os quais uma parte significativa do ainda vigente Código Comercial de 1888, e com o qual deve ser articulada igualmente a codificação da legislação aduaneira, abundantemente referenciada e justificada ao longo do presente trabalho.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Rui de; ALBUQUERQUE Martim de – **História do Direito Português**. 1.^a ed. Lisboa. Faculdade de Direito, 1983.

ALMEIDA, Alcides; MONTEIRO, Miranda Duarte – **Legislação Marítima**. 1.^a ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1971.

ALMEIDA, Geraldo da Cruz – **Convenção de Roma de 1980** Sobre a Lei Aplicável às Obrigações Contratuais. 1.^a ed. Lisboa: Pedro Ferreira – Editor, 1999. Depósito Legal: 133824/99. p. 38 e 39.

AMARAL, Diogo Freitas do; FERNANDES, José Pedro Monteiro – **Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Híbrido**. Edição conjunta dos Ministérios da Marinha e das Obras Públicas. N.º 691.1978.

AMARAL, Diogo Freitas do – **Curso de Direito Administrativo**. 2.^a ed. Coimbra: Edições Almedina, SA, 2011. ISBN 9789724044071. Vol II, p. 38.

ANDRADE, José M. Serra de – **História do Direito Aduaneiro**. Ed: DGAIEC. 2003.

ANTUNES, Nuno Sérgio Marques – **A delimitação de Espaços Marítimos**. Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa. 1996. p. 81.

APAT – **Guia Prático do Transitário**, 1.^a ed. Lisboa: Associação Portuguesa dos Agentes Transitários. 1980.

ASCENSÃO, José de Oliveira – **Direito Comercial**. Lições, Vol I, Parte Geral, Lisboa:1994.

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DOS AGENTES TRANSITÁRIOS - **Guia Prático do Transitário, Os Incoterms**, 1.^a ed. Lisboa: 1980.

AZEVEDO, Carlos Moreira; AZEVEDO, Ana – **Metodologia Científica – Contributos Práticos para a Elaboração de Trabalhos Académicos**. 9.^a ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2008.

BASTOS, Fernando Loureiro – **A Internacionalização dos Recursos Naturais Marinhos**. Lisboa: ed. AAFDL, 2005.

BEIRÃO, **Código Comercial**, por F. A. Da Veiga Beirão, Lisboa, 1887. Código Comercial Português, aprovado por carta de lei de 28 de Junho de 1888.

BRANDÃO, E.H. Serra – **Direito Internacional Marítimo**. 1.^a ed. Lisboa: Clássica Editora, 1963. 300100010772.

BRITO, José Miguel de Faria Alves de – **Seguro Marítimo de Mercadorias – Descrição e notas ao seu regime jurídico**. 1.^a ed. Coimbra: Edições Almedina, 2006. Dep. Legal 237522/06.

CAETANO, Marcello

- **Manual de Direito Administrativo**, 10.^a ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2010. ISBN 9789724002873.
- **História do Direito Português**. 3.^a ed. n.º 1309. Lisboa/S. Paulo: Editorial Verbo. 1992. Dep. legal 60004/92.

CAXARIA, João da Fonseca; MILLER, Rui Vieira – **Regulamento Geral das Capitanias**, anotado e com legislação complementar. 1.^a ed. Coimbra: Livraria Almedina. 1972. CN 73212384.

COMISSÃO EUROPEIA

- LIVRO BRANCO, **A Política Europeia de Transportes no Horizonte 2010: a hora das opções**.
- **Para uma futura política marítima da União: uma visão europeia para os oceanos e mares** – **Livro Verde**, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2006.
- **Uma política marítima integrada para a União Europeia**, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2008.

COMISSÃO ESTRATÉGICA DOS OCEANOS – **Um Desígnio Nacional para o Século XXI**, (Parte I e Parte II), Lisboa, 2004.

CAMPOS, João Mota de – **Direito Comunitário**. II vol. O Ordenamento Jurídico comunitário. 1.^a ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

CARLOS, Américo Fernando Brás – **Impostos – Teoria geral**. 2.^a ed. Coimbra: Edições Almedina, SA, 2008. ISBN 978-972-40-3619-9.

CDPM - **Parecer n.º 5113/1987**. Prof. Doutor Afonso Queiró. Boletim n.º 101/87 da CDPM, 1987. Lisboa.

COLECTÂNIA DE TEXTOS DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO, 1.^a ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1966.

CORDEIRO, António Menezes

- **Manual de Direito Comercial**. Ed Almedina. 2009. Reimpressão da 2.^a Edição de 2007. ISBN 9789724030944. p. 575.
- **Introdução ao Direito dos Transportes**, Revista da Ordem dos Advogados. Ano 68, vol. I, Jan. 2008. [Consult. 02.06.20011]. Disponível em <http://www.oa.pt/publicacoes/revista/default.aspx>.

FERRÃO Marisa Caetano – **A delimitação da Plataforma Continental além das 200 milhas**. Dissertação de Mestrado. Lisboa: AAFDL 2009. Dissertação de mestrado.

FIGUEIREDO, José Pereira de – **Segurança do Comércio Internacional e as Alfândegas**. Lisboa: DGAIEC, Revista Aduaneira “Alfândega” n.º 60. Ano 2006.

FRANCO, Sousa; SANTOS, António Carlos dos

– **Estruturar o Sistema Fiscal do Portugal Desenvolvido**. 1.^a ed. Coimbra: Almedina, 1998. ISBN 972-401096-1.

– **Estruturar o Sistema Fiscal do Portugal Desenvolvido: Balanço de uma Legislatura**. 1.^a ed. Lisboa: Ministério das Finanças, 1999.

FRANCALANCI Giampiero; SCOVAZZI Tullio e ROMANO (cartographic direction) – **Lines in the sea**. 1.^a ed. Londres: Brill Academic Publishers, 1994. ISBN 0792328469 (0-7923-2846-9).

GADAMER, Hans-Georg – **Wahrheit und Methode, Grundzuge einer philosophischen Hermeneutik**. 1060, 2.^a ed. Aufl, 1965.

GOMES, Manuel Januário da Costa – **O Ensino do Direito Marítimo – O soltar das amarras do Direito da Navegação Marítima**. 1.^a ed. Coimbra: Edições Almedina, SA, 2005. Dep. Legal 232166/05.

GUEDES, M. Marques – **Direito do Mar**. 2.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, ISBN 972-32-0829-6.

HAMPTON, David R. – **Administração Contemporânea: teoria, prática e casos** – 1.^a ed. McGraw-Hill de Portugal Lda, CDD-658; 658007, 1981.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ) - **Casos da Plataforma Continental do Mar do Norte**. Reports 1969, p. 22.

JANUÁRIO, Rui; DIOGO, Luís da Costa – **Direito Internacional do Mar e Temas de Direito Marítimo**. Edição/reimpressão Coimbra: Livraria Almedina, 2000. ISBN 9789728472115.

LARENZ Karl – **Metodologia da Ciência do Direito** – 2.^a ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 1969.

LIBERATO, J.; SOARES, C. Guedes; SALVADOR, R. – O *Cluster* Marítimo Português no Contexto Mundial e Europeu. In 11.^{as} Jornadas de Engenharia Naval, 25 a 27 de Novembro de 2008, Lisboa – **O Sector Marítimo Português**. Editores C. Guedes Soares e C. Costa Monteiro. 1.^a ed. Salamandra, 2010, ISBN 978-972-689-237-3. p. 41-45.

MACHADO, João Baptista – **Lições de Direito Internacional Privado**. 3.^a edição. Coimbra: Livraria Almedina. 1985. p. 12.

MARQUES, A. H. Oliveira – **História de Portugal**. 13.^a ed. Lisboa: Editorial Presença. 1997. Depósito Legal 110687/97.

MARSIGLI, L.F. – **Breve Ristretto del Saggio Físico intorno alla Storia del Maré**. 1.^a ed. Bolonha: Academia delle Scienze di Parigi, Venezia, A. Paletti, 1711. ISBN 0813724112.

- MARTINS, Jesuíno Alcântara – **Garantia dos Créditos Tributários (Providências cautelares)**. 1.^a ed. Lisboa:MFAP, Direcção Geral dos Impostos – Centro de Formação, 2007. p. 10-11.
- MARTINS, José Albuquerque – **Actividade, Estrutura e Funcionamento da Direcção-Geral das Alfândegas, 1911-1993**. Impressão DGAIEC, Lisboa. 2006.
- MATA, João – **Seguro Marítimo – Mercadorias**. 3.^a ed. Lisboa: Rei dos Livros, 1990. ISBN 300100018107.
- MATOS, Azevedo – **Princípios de Direito Marítimo**. 1.^a ed. Lisboa: Ática, 1958.
- MENDES, João Castro – **Introdução ao Estudo do Direito**. ed. revista pelo Prof. Miguel Teixeira de Sousa. Rio de Mouro: Pedro Ferreira – Artes Gráficas, Lda., 2004. Dep. Legal: 81893/94.
- MESQUITA, Maria José Rangel – **Direito da União Europeia. Textos Básicos**. 1.^a ed. Lisboa: AAFDL, 2010.
- MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL – **Estratégia Nacional para o Mar**, Lisboa, 2007.
- MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES – **Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo Portuário**, Lisboa, Dez, 2006.
- MILL, Hugh Robert – **The Realm of Nature**. 1.^a ed. Londres: Biodiversity Heritage Library, 1892.
- MOCKLER, Robert J. – **The management Control Process**. 2.^a ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.
- MONCADA, Cabral de, “O Problema Metodológico na Ciência da História do Direito Português”, in **Estudos de Historia do Direito**, Coimbra: U. Coimbra, 1950.
- MONTEIRO Saturnino – **Batalhas e Combates da Marinha Portuguesa**. 1.^a ed. Porto: Sá da Costa Editora, 1994. ISBN 9789725623237.
- MONTEIRO, Manuel Gonçalves – **Elementos de Direito Aduaneiro e de Técnica Pautal**. 2.^a ed. N.º 73, Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar – Centro de Estudos Políticos e Sociais, 1970. p.13.
- NEVES, Gabriel R. Costa – **Dos contratos de Contrapartidas no Comércio Internacional (Countertrade)**. 1.^a ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003. Dep. Legal 191263/03.
- OLAVO, Fernando – **Reforma da legislação comercial**. 1980. p. 16.
- PEREIRA, André Gonçalves – **A Revisão do Direito Marítimo Português**, Comissão Permanente de Direito Marítimo Internacional, 1963. p. 5.

PETRING, Alexander; JORDANA, Jacint; CONFRARIA, João; CRAVINHO, João; AMARAL, João Ferreira do – **O Estado e a Economia – O Modelo Económico e Social Europeu no Século XXI**. 1.^a ed. Lisboa: Fundação Friedrich Ebert- Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 2007. ISBN 978-989-8005-01-4.

PINHEIRO, Luís de Lima

– **Estudos de Direito Civil, Direito Comercial e Direito Comercial Internacional**. 1.^a ed. Coimbra: Edições Almedina, SA, 2006. Dep. Legal 239088/06.

– **Temas de Direito Marítimo – Direito aplicável ao Contrato de Transporte Marítimo de Mercadorias**. Revista da Ordem dos Advogados, Ano 68, vol I, Jan. 2008, [Consult. 02.06.2011]. Disponível em <http://www.oa.pt/publicacoes/revista/default.aspx>

RAFFI, A. - **Avarias Marítimas**. 1.^a ed. Lisboa: Clássica Editora, 1955.

RAPOSO, Mário – **Estudos sobre o Novo Direito Marítimo – Realidades internacionais e situação portuguesa**. 1.^a ed. Coimbra : Coimbra Editora, 1999. ISBN 972-32-0913-6.

RIPERT, Georges ; ROBLOT, René – **Traité élémentaire de droit commercial**, 12.^a ed. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1986.

RODDIÈRE, René : LUREAU, P. – **Traité Général de Droit Maritime-Événements de Mer**. Revue internationale de droit compare. 1973, Vol 25, n.º 2, p. 488-489.

RUSSOMANO, Gilda Maciel Correa Meyer – **Direito Internacional Público**. 1.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

SAER/ACL – **O Hypercluster da Economia do Mar** – Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa, Lisboa 17 Fev. 2009.

SILVA, Professor Aníbal Cavaco – **O Hypercluster da Economia do Mar** – Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa. Discurso de encerramento. Lisboa 17 Fev. 2009

SILVA, José Luís Moreira da

– **Dois Textos de Direito do Mar**. 1.^a ed. Lisboa: Associação Académica da Faculdade Direito Lisboa, 1999.

– **Direito dos Conflitos Internacionais**. 1.^a ed. Lisboa: Associação Académica da Faculdade Direito Lisboa, 2003.

– **Direito do Mar**. 1.^a ed. Lisboa: Associação Académica da Faculdade Direito Lisboa, 2003.

SILVA, José Paulino Cunha da – **A Problemática do Novo Direito Internacional do Mar e os Espaços Marítimos sob Jurisdição de Angola**. 1.^a ed. Luanda: Novo Imbondeiro, 2004. ISBN 972-8102-51-8.

SMITH, Adam – **Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações**. 2.^a ed. Vol.2. Lisboa: Fundação C. Gulbenkian. 1989. ISBN 9723106108.

SOARES, Albino de Azevedo – **Perspectivas de um Novo Direito do Mar**. 1.^a ed. Coimbra: Almedina. 1979.

STONER, James A. F. – **Administração**. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil Ltda, 1982. ISBN 85-7054-018-3.

TAMANES, Ramón – **Estrutura da Economia Internacional**. 3.^a ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote. 1979. Ed. 31 Q 607.

TEIXEIRA, António Brás – **Princípios de Direito Fiscal**. 3.^a ed. Coimbra: Almedina, 1990.

TEIXEIRA, Francisco Xavier – **Código Aduaneiro Portuguez desde 1833-1896**. Ed: Imprensa Nacional, 1897.

TESTA, Carlos – **Princípios Gerais e Regras Práticas de Direito Internacional Marítimo**. Lisboa: Tipografia Universal, 1882. CDU 341.2.

VITORINO Nuno; CATARINO, João Ricardo – **Código Aduaneiro Comunitário e Disposições de Aplicação**. Anotações, Notas Remissivas e Jurisprudência. 1.^a ed. Lisboa: VISLIS editores, 2000. ISBN 972-52-0093-4.

Trabalhos publicados em encontros científicos:

ABREU, Manuel Pinto de, **Estrutura de Missão da Extensão da Plataforma Continental (EMEPC)**, Palestra sobre o Projecto de Extensão da Plataforma Continental de Portugal de 200 para 350 milhas, no ISCIA, Aveiro, 1 Maio de 2010.

BASTOS, Fernando Loureiro, na 10.^a Conferência sobre a **União Europeia, Lei Portuguesa e Americana** – Tema “*Renewable Energy in Portugal: An Innovative Legal Framework for the Sea*”, em Lisboa 7 e 8 de Abril de 2011, na Faculdade de Direito de Lisboa.

FERNANDES, João Pedro Matos – **Auto-Estradas do Mar. O esforço necessário, para o sucesso possível** Fórum Economia do Mar, 21 de Setembro de 2010.

GAMITO, Teresa Maria – **O Planeamento na Gestão da Faixa Costeira**, Comunicação para as Jornadas de Economia do Mar “Um Hipercluster para o futuro”, AORN, Jan. 2006.

LOBOS, Nuno Villa, Lisboa 2011, director do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD), apresentação do diploma de resolução alternativa de litígios (Decreto-Lei n.º 10/2011 – Regime da arbitragem tributária – RAT).

NESTEROWICZ, Malgorzata, **A União Europeia e o Transporte Marítimo**. Intervenção na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Centro de Direito Marítimo e dos Transportes, I Jornadas de Lisboa de Direito Marítimo, 6 e 7 de Março de 2008.

NOGUEIRA LEITE, António; ALMEIDA, Jorge Pinho – **Economia dos Portos e dos Transportes Marítimos**. FIL, 21 de Setembro de 2010.

RAPOSO, Mário - **Direito Marítimo**. 1990. Lições dadas ao curso de Direito de 1989-90, na Universidade Internacional.

ROCHA, Prof. Joaquim Freitas da - **A Desestadualização do Direito Tributário, em particular, a privatização do Procedimento e a Arbitragem**. Intervenção efectuada na Associação Fiscal Portuguesa, em Lisboa, no dia 22 de Fevereiro de 2011.

ROMÃO, António Espinho; MENDONÇA, António Ascensão - **Relatório da Comissão para a Reorganização dos Serviços Aduaneiros**. 2.º Vol. Relatórios Sectoriais. P. 118, ed. Junho 1998. Ministério das Finanças.

SANTOS, António Carlos dos, FERREIRA, António Manuel, coordenadores gerais - **Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal – Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal**. Lisboa: **Ministério das Finanças**. Outubro 2009.

Outras fontes:

<http://sds.dgaiec.min-financas.pt/PM/Manifest>

<http://www.oa.pt/publicacoes/revista/default.aspx>

Circulares:

Circular n.º 61/2004 – **DGAIEC**. Lisboa. Série II, de 21 de Junho - Formulários para o despacho de navios. Transposição da Directiva 2002/6/CEE, de 18 de Fevereiro de 2002.

Circular n.º 104/2007 – **DGAIEC**. Lisboa. Série II, de 28 de Dezembro - SDS – Via Marítima.

ANEXO

Documentos internacionais citados:

Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), 1948. Actualmente, Organização Mundial do Comércio (OMC).

Acordo de Schengen, assinado em 1985.

Código Aduaneiro Comunitário - Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, com alterações.

Código Internacional de Gestão da Segurança - Código ISM, 1993. Adoptado pela Resolução A.741 (18) da OMI, na Organização Marítima Internacional (OMI) em 4 de Novembro de 1993.

Convenção das Nações Unidas sobre o Transporte Internacional Multimodal de Mercadorias, de 24 de Maio de 1980.

Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, Montego Bay, Jamaica, 1982. O texto do tratado foi aprovado durante a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, Nova York em Dezembro de 1973. Resolução n.º 3067 (XXVIII) da Assembleia-geral da ONU, de 16 de Novembro do mesmo ano. Publicada no Diário da República I-A, n.º 238, 1.º suplemento, de 14/10/1997.

Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, 1988. Resolução da Assembleia da República n.º 29/91.

Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida no Mar (Safety of Life at Sea - SOLAS) (International Convention for the Safety of Life at Sea), 1914. Tratado sobre a segurança da marinha mercante. Primeira versão da SOLAS foi assinada em 1914.

Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil por Danos resultantes da Poluição causada por Combustível de Bancas (Convenção Bancas), 2001.

Convenção de Basileia, de 22.3.1989.

Convenção Marpol (International Convention for the Prevention of Pollution From Ships), 1973. Modificada pelo Protocolo de 1978.

Convenção relativa ao Contrato de Transporte Internacional de Mercadorias por Estrada (CMR), 2002. Nome original Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route.

Convenção de Kyoto, 1973.

Convenção de Nápoles II (Convenção Relativa à Assistência Mútua e à Cooperação entre as Administrações Aduaneiras), 1997. Ratificada através do Decreto do Presidente da República n.º 29/2004, de 25 de Junho (DR n.º 148, Série I-A, de 25/06/08).

Convenção sobre a Protecção do Património Cultural Subaquático, 2001. Adoptada pela Conferência Geral da UNESCO, em 2 de Novembro de 2001.

Convenção sobre a Utilização da Informática no Domínio Aduaneiro, assinado em Bruxelas em 8 de Maio de 2003, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 67/2009, em 29 de Maio de 2009.

Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora em vias de extinção (CITES), Convenção de Washington, em vigor em 01 de Julho de 1975.

Convenção de Varsóvia, 1929. Promulgada pelo Decreto n. 20.704, de 24 de Novembro de 1931.

Lei de Introdução ao Código Civil brasileiro, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 4657 de 4 de Setembro de 1942.

Livro Branco - A política Europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções. 2001. COM (2001) 370 final.

Livro Verde da Comissão Livro relativo aos Portos e infra-estruturas marítimas, COM (97) 678, Dezembro de 1997.

Organização Marítima Internacional (OMI), criada na sequência da Conferência de Genebra em 1948. O nome original era *Inter-Governmental Maritime Consultative Organization*, ou IMCO, tendo o nome mudado em 1982 para IMO.

Organização Mundial do Comércio (OMC), 1995. Criada no âmbito do Acordo de Marraqueche, que substituiu o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

Regras CIM sobre transporte ferroviário internacional, 1996. Directiva 96/49/CE do Conselho, de 23 de Julho de 1996, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes ao transporte ferroviário de mercadorias perigosas.

Regras de Haia de 1924.

Regras de Haia Visby de 1968.

Regras de Hamburgo de 1978.

Regulamento n.º 3287/94, em vigor em 1 de Janeiro de 1995 (in Jornal Oficial n.º L/349, de 31.12.94).

Regulamento (CEE) n.º 4055/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, que aplica o **Princípio da livre prestação de serviços nos transportes marítimos entre Estados-membros e Estados-membros para países terceiros**. Alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 3573/90 do Conselho de 4 de Dezembro de 1990. JO, L 353, de 17.12.1990, p. 16.

Regulamento (CEE) n.º 4058/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, relativo a uma **Acção coordenada com vista a salvaguardar o livre acesso ao tráfego transoceânico**. JO n.º 1378, de 31.12.1986, p. 21-23.

Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de Dezembro de 1992, relativo à aplicação do **Princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-membros (cabotagem marítima)** - JO n.º 1364, de 12.12.1992, p.7 a 10.

Regulamento (CEE) n.º 4056/86 do conselho, de 22 de Dezembro de 1986, que determina as **Regras de aplicação aos transportes marítimos dos artigos 85.º e 86.º do Tratado**, e que altera o Regulamento (CE) n.º 1/2003.

Regulamento (CEE) n.º 4057/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, relativo às **Práticas tarifárias desleais nos transportes marítimos**.

Regulamento (CE) n.º 1382/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Julho de 2003, relativo à **concessão de apoio financeiro comunitário para melhorar o desempenho ambiental do sistema de transporte de mercadorias** ("Programa Marco Polo").

Sistema Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo (VTS), foi aprovado na Organização Marítima Internacional (OMI), tendo entrado em vigor em 1.07.2005.

Tratado das Comunidades Europeias, JOCE, de 24.12.2002, C 325/33, Versão compilada do Tratado que Institui a Comunidade Europeia.