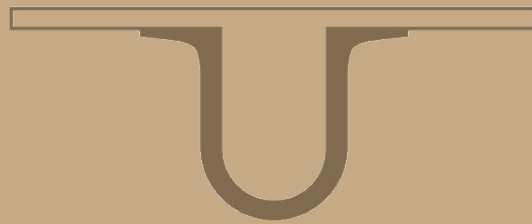




UNIVERSIDADE D
COIMBRA



Andreia Caneira da Silva

O PROCEDIMENTO SANCIONATÓRIO NO
ÂMBITO DO DIREITO MARÍTIMO PORTUGUÊS

VOLUME 1

Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses orientada
pelo Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins

Janeiro de 2019



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**O PROCEDIMENTO SANCIONATÓRIO NO ÂMBITO DO DIREITO
MARÍTIMO PORTUGUÊS**

THE SANCTIONING PROCEDURE APPROACH IN THE PORTUGUESE MARITIME LAW

ANDREIA CANEIRA DA SILVA

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses sob a orientação do Senhor Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins

Coimbra, 2019

Considero que o acordo ortográfico em vigor aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 26/91, não tem carácter de obrigatoriedade, nesta medida, o presente trabalho encontra-se em conformidade com o anterior acordo ortográfico.

Agradecimentos

Esta navegação de rota alongada, e apesar do pequeno desvio pelo cabo das tormentas, face à agitação que se fez sentir, acabou por chegar a bom porto, não fosse o contributo de todos os marinheiros que me acompanharam, e a quem deixo as minha palavras de apreço e gratidão.

Começo por agradecer ao meu orientador, Senhor Doutor Professor Fernando Licínio Lopes Martins, que aceitou de bom grado o convite para embarcar nesta navegação, apoiou, incentivou e orientou esta viagem. A minha escolha fora reflexo da sua marca, enquanto professor, com o seu dom de ensinar com simplicidade e gosto pelo que faz. Foi um privilégio ser sua aluna e, agora, orientanda, e receber um ensino de qualidade, despertando o meu interesse pelo Direito Administrativo.

Agradeço ao Sr. Dr. Luís da Costa Diogo, chefe do departamento jurídico da Direcção Geral da Autoridade Marítima, a disponibilidade para me receber, desde o primeiro momento, pela paciência, apoio e motivação, o tempo que dispensou e a partilha de conhecimento nesta área do Direito Marítimo. Mais agradeço, o convite para escrever o artigo publicado na Revista da Armada.

À Senhora Doutora Professora Ana Rita Alfaiate pelas palavras de apoio e incentivo.

À Senhora Doutora Professora Ana Rita Alfaiate pelas palavras de apoio e incentivo.

À minha querida patroa e amiga, Ana Henriques, que não me deixou desistir, nunca, mesmo quando teve sobre os seus ombros a responsabilidade do trabalho todo. Obrigada, minha amiga, por me teres acompanhado em tantas noites, entre gargalhadas e lágrimas, por todo o apoio e motivação.

A todos os que fazem parte da “minha” Coimbra, os meus amigos, um bem-haja. À Tropa de Elite, aquela base. A todos os meus amigos que deram um pedacinho de si, que acompanharam o meu percurso, apoiando-me e reconfortando-me. Grata por todos os abraços que recebi. Às minhas Xicas.

Ao Luís agradeço o apoio e a sua ajuda técnica ao nível informático.

Por fim, mas não menos importante, o especial agradecimento, à minha família. Começando pela minha estrela, o Avô, meu exemplo de vida, pela sua força e determinação. Ao meu Pai, apesar das contrariedades da vida, nunca permitiu que desistisse. À minha avó por todo o apoio que soube e pôde dar. À minha irmã, a minha companheira. Obrigada pela paciência, força, apoio e o carinho. Obrigada. Desculpem a minha impaciência e ausência. Aos meus padrinhos, aos meus compadres e afilhados.

Resumo

O presente estudo consiste na abordagem do procedimento sancionatório no âmbito do direito marítimo português. Na investigação, trato da origem e enquadramento do Direito de Mera Ordenação Social no nosso ordenamento jurídico, demonstrando a importância do poder sancionatório da Administração Pública com vista à prossecução do interesse público, e indico em traços gerais o regime geral contra-ordenacional. Apesar de não tratar todos os regimes sancionatórios marítimos existentes, porque são mais de vinte, cingi-me aos mais importantes, nomeadamente, os que enquadram as matérias das pescas, da poluição do meio marinho e da segurança marítima e respectivas contra-ordenações impostas e determinadas pelas Capitánias dos Portos como órgãos locais da Autoridade Marítima Nacional, abordando as competências de fiscalização e instrução da Polícia Marítima.

PALAVRAS-CHAVE: Procedimento Sancionatório; Direito de Mera Ordenação Social; Poder Sancionatório; Regime Sancionatório Marítimo; Contra-Ordenações Marítimas e Órgãos Locais da Autoridade Marítima Nacional.

Abstract

This study consists of the sanctioning procedure approach in the Portuguese maritime law. In this research, we examine the origin and framing of the Right of Social Ordering in our legal system, demonstrating the importance of the sanctioning power of the Public Administration with a view to pursue public interest, and indicate in general terms the general sanctioning regime. Although we do not look into all the existing maritime sanctioning regimes – there are more than 20 of them – we refer to the most important ones, in particular those relating to fisheries, pollution of the sea, maritime safety and the related offenses to the decisions determined by the Port Captaincies as local structures of the National Maritime Authority. We also address the inspection and investigation competences of the Maritime Police.

KEYWORDS: Sanctioning Procedure; Right of Social Ordering; Sanctioning Power; Maritime Sanctioning Regime; Maritime Offenses and Local Structures of the National Maritime Authority.

Abreviaturas

A. – Autor

AA – Autoridade Administrativa

Ac. – Acórdão

ADM – Administração Marítima

ADM – Administração Marítima Nacional

ALRA – Assembleia Legislativa das Regiões Autónomas

AML – Autoridade Marítima Local

AMN – Autoridade Marítima Nacional

ANP – Autoridade Nacional de Pesca

AP – Administração Pública

APor – Autoridade Portuária

AR – Assembleia da República

CCAMN – Conselho Consultivo da Autoridade Marítima Nacional

CCN – Conselho Coordenador Nacional

Cf. – Conferir

CL – Comandos Locais

CNCM – Centro Nacional Coordenador Marítimo

CNUDM – Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

COMAR – Centro de Operações Marítimas

CP – Código Penal

CPA – Código Procedimento Administrativo

CPor – Capitão do Porto

CPP – Código Processo Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

DA – Direito Administrativo

DGAM – Direcção-Geral da Autoridade Marítima

DGRM – Direcção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos

DL – Decreto-Lei

DLG's – Direitos, Liberdades e Garantias

DM – Direito Marítimo

DMOS – Direito de Mera Ordenação Social

DPM – Domínio Público Marítimo

DR – Diário da República

DReg. – Decreto-Regulamentar

Ed. – Editor

EMAM – Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar

ENM – Estratégia Nacional para o Mar

FAO – *Food and Agriculture Organization*

GCSI – Gabinete Coordenador de Segurança Interna

i.é. – isto é

IMO – *International Maritime Organization*

LBPC – Lei de Bases da Protecção Civil

L – Lei

LOSJ – Lei da Organização do Sistema Judiciário

n. – nota

P – Processo

PC – Plataforma Continental

PJ – Polícia Judiciária

PM – Polícia Marítima

PML – Plano Mar Limpo

RCM – Resolução de Conselho de Ministros

Rec. – Recurso

RGC – Regulamento Geral das Capitánias

RGCO – Regime Geral das Contra-Ordenações

SAM – Sistema da Autoridade Marítima

SEF – Serviços de Estrangeiros e Fronteiras

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TAF – Tribunal Administrativo e Fiscal

TC – Tribunal Constitucional

TCa – Tribunais de Comarca

TCAN – Tribunal Central Administrativo Norte

TCAS – Tribunal Central Administrativo Sul

TRG – Tribunal da Relação de Guimarães

UCAT – Unidade de Coordenação Anti-Terrorismo

VTS – *Vessel Traffic Service*

ZEE – Zona Económica Exclusiva

Índice

Agradecimentos.....	3
Resumo.....	5
Abreviaturas.....	6
Introdução – Apresentação do Tema	10
Parte I – O Direito de Mera Ordenação Social vigente no ordenamento jurídico português	12
1. Breve resenha histórica: do direito administrativo ao direito de mera ordenação social	12
2. Poder sancionatório da Administração como elemento fulcral da autoridade pública	17
3. O Regime Geral de Contra-Ordenações. Aspectos gerais.....	20
Parte II – O Direito Marítimo e as especificidades do regime sancionatório.....	27
1. O universo marítimo	27
2. Caracterização da autoridade pública no quadro normativo e as prerrogativas sancionatórias agregadas ao seu exercício.....	29
2.1. A Autoridade Marítima Nacional. A Capitania do Porto como núcleo funcional determinante.....	32
3. As grandes áreas de actividade marítima e as especificidades jurídicas de cada regime sancionatório	35
3.1. Enquadramento	35
3.2. A Poluição Marítima: filosofia e regime.....	36
3.3. As Pescas.....	39
3.4. A Segurança Marítima: o controlo de navios e as determinações da Autoridade Marítima local. Origens e conceito	43
4. Aspectos materiais de execução. A Polícia Marítima. Enquadramento, âmbito territorial e competências.....	47
5. O Tribunal Marítimo. Enquadramento e competência.....	50
Parte III – Súmula conclusiva: visão sistémica da aplicabilidade dos regimes sancionatórios no Direito Marítimo	54
Bibliografia.....	57
Jurisprudência	62
Anexos	63

Introdução – Apresentação do Tema

O cerne do presente estudo consiste na abordagem do procedimento sancionatório, em especial, no âmbito do direito marítimo português. Com vista a tal desiderato, iniciamos a rota desta navegação aquartelando¹ à génese do DA, ramo do direito público, que, hoje, regula toda a actividade da AP relativa ao exercício dos poderes públicos que, nos termos da lei, os órgãos de Estado têm que executar com vista à observância do princípio da prossecução do interesse público. Aproximamos², de seguida, no DMOS, enraizado no DA do Estado de Polícia, arrimando³ até à sua consagração no nosso ordenamento jurídico, por influência do direito germânico e graças ao, então, ministro da justiça, EDUARDO CORREIA, o que foi efectuado pelo DL 232/79 de 24 de Julho. No segmento desta rota, avistamos o farol⁴ do poder sancionatório da AP, o qual consiste na atribuição de prerrogativas de autoridade e respectivo exercício material aos seus órgãos e serviços, assumindo, assim, na imposição da sua *auctoritas*, uma posição de supremacia relativamente ao cidadão, com vista à concretização eficaz do interesse público que a lei lhe comete.

A razão desta sua investidura de autoridade está ancorada constitucionalmente no art. 266.º CRP, enquanto premissa normativa que enuncia os princípios fundamentais que enquadram a AP, o sentido último da prossecução dos interesses do Estado e bem assim o quadro de imposição ao particular de restrições e/ou obrigações de molde a não interferir ou mesmo prejudicar aqueles interesses, salvaguardando expressamente, por outro lado, a importante baliza dos DLG's que sempre terão que ser tomados em conta pelos órgãos da Administração no exercício das suas funções públicas. A tal poder é inerente o da discricionariedade relacionado ao modo de actuação da AP, geralmente, através do acto administrativo, por forma a aplicar a cada situação a medida estritamente necessária e adequada a proteger o interesse da norma infraccionada, ou seja, a aplicação de uma sanção administrativa, *in casu*, uma coima.

Assim, chegamos ao porto⁵ do regime geral das contra-ordenações, onde focaremos os seus aspectos, em geral, desde a sua base constitucional ao modo como se

¹ Colocar a proa desta embarcação numa determinada direcção, fazendo-a recuar.

² Colocar a proa deste navio numa determinada direcção.

³ Aproximar a embarcação até tocar num determinado ponto.

⁴ Construção notável num ponto da costa para aviso e prevenção à navegação.

⁵ Área que se destina ao atracamento deste barco.

desencadeia o procedimento sancionatório e as suas fases, uma obrigatória, à qual daremos maior ênfase, a administrativa, e outra facultativa, e fechamos assim a primeira parte desta rota.

E, assim, acostamos no núcleo essencial deste trabalho, o DM, em especial todo o enquadramento que foi necessário definir para a institucionalização e aprofundamento de todo o regime sancionatório marítimo e, conseqüentemente, a figura das contra-ordenações marítimas, o grande costado que resguarda, com a proa da coercibilidade, a imposição das medidas e determinações das autoridades marítimas, designadamente dos órgãos locais da AMN.

Neste âmbito, e por determinante de um critério de importância e prioridade, abordaremos as questões mais relevantes respeitantes às áreas da segurança marítima, das pescas e da poluição do meio marinho, atento, até, o facto de serem estas matérias concernentes aos dois grandes pilares nucleares que são tratados em âmbito do DM Aplicado, que são os princípios da protecção e preservação do meio marinho e o da segurança da navegação, prosseguindo, logo após, a rota de estudo e reflexão sobre os respectivos regimes sancionatórios que, no ordenamento jurídico nacional, enquadram e regulam as contra-ordenações específicas daquelas três grandes áreas temáticas.

É tal a tarefa a que nos propusemos para chegar a bom porto.

Parte I – O Direito de Mera Ordenação Social vigente no ordenamento jurídico português

1. Breve resenha histórica: do direito administrativo ao direito de mera ordenação social

O afloramento do direito administrativo reside na Revolução Liberal Francesa⁶, impulsionada pela burguesia, devido ao mal-estar causado pela opressão infligida aos cidadãos pelo Estado-de-Polícia, sendo que, por essa razão, reclamava-se um Estado mais intervencionista que tutelasse os direitos dos cidadãos, através da Administração, nomeadamente a liberdade individual, e ao mesmo tempo, a liberdade social, contestando a menor intercessão do Estado na economia e sociedade⁷.

Este novo direito, de base jurisprudencial⁸ e característico do Estado-de-Direito formal, submete a AP à lei quanto à prossecução de interesses colectivos, por força do princípio da legalidade, mas também a dota de poderes de autoridade face àquele fim. No entanto, condiciona a sua actividade pela imposição de deveres e sujeições, de modo a impedir que invada a esfera jurídica dos administrados, salvo previsão legal⁹⁻¹⁰.

Entre nós, o direito administrativo surge, sob influência francesa, pela via legislativa através de MOUZINHO DA SILVEIRA, mormente os Decretos 22 e 23 de 16 de Maio de 1832 instituindo a separação das funções judicial e administrativa. Atenta à sua

⁶ Sucederam em 1789 e dela irromperam dois importantes princípios: o da separação de poderes que permitiu a reestruturação do Estado, dividindo e atribuindo os poderes executivo, judicial e legislativo a órgãos distintos, respectivamente, à administração (prossegue interesses do Estado previstos na lei e salvaguarda os interesses dos cidadãos), os tribunais (controlam a legalidade dos actos executados por aquela) e o parlamento (legisla); e o da legalidade da administração que a vincula ao Direito. DIAS E OLIVEIRA (2017: 27); FREITAS DO AMARAL (1997: 71-73 e 150) e CAETANO (2010: 25).

⁷ No Estado absoluto a Administração agia arbitrariamente segundo as ordens do Príncipe que determinava os interesses do Estado (séc. XVII-XVIII), concentrando em si os poderes de legislar, administrar e julgar, confundindo-se com o Estado, sob a lógica do princípio “*L’État c’est moi*” impulsionada por *Louis XIV*, em França. VIEIRA DE ANDRADE (2010: 17-18), FREITAS DO AMARAL (1997: 67), PRATA ROQUE (2013: 110-112), DIAS E OLIVEIRA (2017: 27) CATARINO (2010: 558) e CAETANO (2010: 51).

⁸ Tendo surgido, em França, primeiramente os tribunais administrativos que foram os seus criadores, pois à medida que solucionavam os problemas que se lhes iam colocando, em simultâneo, criavam critérios e noções distintos dos de direito privado face à especialidade da actividade da AP. FREITAS DO AMARAL (1997: 127, 145-55).

⁹ Cfr., CAETANO (2010: 51).

¹⁰ COSTA ANDRADE (1980-1989: 89), PRATA ROQUE (2013: 110-112), FIGUEIREDO DIAS (2001: 137) e FREITAS DO AMARAL (1997: 71).

especificidade foram criados os tribunais administrativos mantendo assim a sua independência face aos tribunais judiciais¹¹.

A concepção actual que temos do DA, além de ser um ramo do direito público, é que este é edificado por comandos normativos específicos que disciplinam a actividade de gestão pública desenvolvida pela AP e respectiva organização, atribuindo competências a cada um dos órgãos que a compõem e vinculando-a aos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público. Note-se, contudo, que apesar de a AP gozar do poder discricionário – que lhe permite tomar, em concreto, a decisão quanto à melhor forma de realizar o interesse público –, ela apenas se encontra limitada pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos administrados, constitucionalmente consagrados, como veremos em seguida no ponto 2. É-lhe, ainda, inerente uma conexão tríplice entre a Lei que define os interesses públicos cuja prossecução é da sua competência, e, por último o poder judicial que confere a sua actividade é realizada adequadamente ao fim que lhe é atribuído legalmente¹².

Impõe-se o quesito de saber como passamos do DA ao direito de mera ordenação social. Só o compreendemos se regressarmos ao Estado-de-Polícia¹³, no qual reside o embrião deste direito, onde surge uma intenção de AP estadual, subordinada ao Príncipe, detentora de um poder de autoridade e opressivo com a função de coagir os cidadãos a cumprir as regras do monarca, atenta a sua grande preocupação com o enaltecimento do país¹⁴.

Porém, no séc. XIX, com a necessidade de uma ordem eficaz e capaz de prevenir os perigos, entendidos como delitos penais, que atentassem contra a segurança e paz social, sob pena de lhes serem aplicadas penas criminais pela Administração, surgiu o direito penal de polícia, teoria defendida por FEUERBACH que impulsiona a destrição conceptual entre os conceitos de direito criminal e de direito penal de polícia¹⁵, abstraindo do direito a moral¹⁶⁻¹⁷.

¹¹ FREITAS DO AMARAL (1997: 73-77, 128, 150-163, 180) e CAETANO (2010: 27, 165-173).

¹² FREITAS DO AMARAL (1997: 117, 122-123, 131) e GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA (2010: IV, 795-6).

¹³ DIAS E OLIVEIRA (2017: 26-27).

¹⁴ PRATA ROQUE (2013:171-73) e CAETANO (2010: 27).

¹⁵ Consistiam em medidas administrativas privativas da liberdade, ainda que circunscritas no âmbito do direito penal eram por si determinadas, surgindo um direito penal administrativo. Nessa medida, a

Tal concepção é deitada por terra, no início do séc. XX, pela doutrina do direito penal administrativo, desenvolvida por GOLDSCHMIDT, uma vez que a preocupação do Estado em almejar o interesse público colocava as sanções criminais ao serviço dos fins políticos e sociais, protegendo também os direitos e garantias dos cidadãos, despoletando, conseqüentemente, o aparecimento de leis penais extravagantes, de índole administrativa¹⁸. COSTA ANDRADE refere que o direito administrativo é-o em sentido material mas, em sentido formal, é um “*autêntico direito penal*”¹⁹. Este A. distingue, assim, o direito penal que tutela bens jurídicos como o bem vida e o bem liberdade e a violação destes como ilícitos penais, comportando um dano concreto, sendo que na actividade sancionatória da Administração cumpre salvaguardar o bem-estar social, e os perigos e lesões (ilícitos administrativos) constituem a omissão de deveres de conduta impostos aos cidadãos, tratando-os como danos abstractos. Este A. e WOLF sustentam a tese de que tais ilícitos administrativos são contravenções, por tutelarem bens distintos dos que o direito penal visa proteger; a estes A. juntou-se SCHMIDT, que procedeu à revista do direito penal económico, tendo excluído os veios autoritários do precedente regime, assente em critérios materiais que permitiam distinguir os crimes das contra-ordenações de ordem económica que cabiam à Administração²⁰⁻²¹.

Desta forma, confirmava-se uma sobrecarga do ilícito criminal em matérias que não são contendentes com bens jurídicos dignos de tutela penal, como o bem vida, mas com os direitos, liberdades e garantias dos administrados. Não fazia sentido que os ilícitos não-penais continuassem sob tutela do direito penal. Nesta esteira, na República Federal Alemã, surge a primeira lei contra-ordenacional no âmbito do direito administrativo²².

Destarte, o direito germânico tem o mérito de tratar o conceito de sanção contra-ordenacional como simples advertências sociais aplicadas por entidades administrativas, e em simultâneo, autonomizar do direito penal um vasto leque de infracções de menor

Administração desempenhava o papel de polícia que sancionava e prevenia comportamentos susceptíveis de colocar em perigo tais garantias, aplicando sanções. COSTA ANDRADE (1980-1981: 86-93), CORREIA (1973: 6-7) e FIGUEIREDO DIAS (2001: 137-138).

¹⁶ Excluindo do âmbito das infracções contra os direitos subjectivos os bons costumes e do direito penal os crimes contra a religião. COSTA ANDRADE (1980-1981: 91-2).

¹⁷ MOUTINHO (2008: 17).

¹⁸ Que o mesmo é dizer, direito penal administrativo ou direito penal secundário.

¹⁹ Cfr., COSTA ANDRADE (1980-1981: 97-98 e 102-104) e VIEIRA DE ANDRADE (2010: 19-24).

²⁰ CATARINO (2010: 561), LUMBRALES (2006: 29) e MOUTINHO (2008: 21-22)

²¹ CATARINO (2010: 562-563); CORREIA (1973: 18).

²² CORREIA (1973: 8-10).

relevo, sob o ponto de vista político-criminal. Daí que, as sanções contra-ordenacionais eram, inicialmente, da competência dos tribunais judiciais, pela sua origem penal, constituindo reserva do juiz dos tribunais comuns²³.

Portanto, o direito de mera ordenação social surge no contexto de um movimento descriminalizador, existindo factos ilícitos que, não contendendo com bens jurídicos susceptíveis de tutela penal, são puníveis com sanções contra-ordenacionais²⁴.

Face à influência do direito alemão, surge no nosso ordenamento jurídico a consagração do ilícito de mera ordenação com a aprovação do Decreto-Lei 232/79 de 24 de Julho pelo, então ministro da Justiça, EDUARDO CORREIA²⁵. Entretanto revogado pelo DL 433/82, de 27/10²⁶ que estabelece o RGCO e delimita a fronteira entre o ilícito penal e o ilícito de mera ordenação social, nos termos do qual oferecia, no seu art. 1.º/1, a noção de contra-ordenação como “*todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima*”. É de enaltecer a demarcação daquela fronteira²⁷ pelo legislador português quando ainda não existia um código administrativo²⁸, sendo que, por essa razão, tal matéria era tutelada pelo próprio CP bem como pelo CPP.

Não obstante a metamorfose das contravenções ou crimes em contra-ordenações, tal movimento se verifica, ainda, pela abrangência de várias áreas que são, hoje, alvo do ilícito de mera-ordenação social. O RGCO sofreu alterações pelo DL 244/95, de 17/12, entre as quais, a atenuação especial da coima, nomeadamente, nos casos de tentativa e

²³ O julgamento das infracções contra-ordenacionais cabia aos tribunais judiciais que, além de serem em elevado número e menos graves que os ilícitos penais, não carecem da mesma tutela, dado que, em causa estão bens administrativos, e não bens jurídicos. Com a reforma da justiça administrativa, via que descongestionou aqueles tribunais, tal competência fora atribuída aos tribunais administrativos como veremos adiante. PRATES (2013: 145).

²⁴ Tais sanções caracterizam-se pela não privação da liberdade, resulta, assim, que a natureza da ilicitude factual em causa representa apenas uma mera descompostura social se inobservadas certas exigências legais pelo infractor cominada na aplicação de uma coima (Ac. TC 397/2012, P 576/12). PRATA ROQUE (2013: 114, 120-21) e LUMBRALES (2006: 116-17).

²⁵ O direito de mera ordenação social tem, hoje, autonomia legal dada a sua consagração pelo RGCO e tem acolhimento constitucional (168.º/1 d), 229.º/p) e 282.º/3 CRP), in Ac. TC 158/92, Proc. 103/91; Ac. TC 397/2012, P 576/12; ALBUQUERQUE (2011: 9-11) e MOUTINHO (2008: 22).

²⁶ Alterado *a posteriori* pelos DL 256/89, de 17/10, DL 244/95 de 14/9 e DL 323/2001 que apenas converteu o valor das coimas de escudos para euros.

²⁷ Ainda que a natureza do ilícito contra-ordenacional seja semelhante à do ilícito penal ambos distinguem-se com base no fundamento da ilicitude e na consequência que deriva do seu cometimento, isto é assim porque aquele não se sujeita ao direito penal. Nessa medida, a sanção sancionatória é a coima, cuja consiste na mera advertência social. (Ac. TC 158/92, P 103/91; Ac. TC 397/2012, P 576/12), FIGUEIREDO DIAS (2001: 150-51) e CORREIA, 1973: 21.

²⁸ O CPA fora aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de Novembro.

cumplicidade; a prescrição de coimas de importâncias avultadas e a redução dos prazos de prescrição das mesmas e aplicação de sanções acessórias graves. Mas, a mais demarcada, receando a sua reaproximação às contravenções, fora a revogação da medida de detenção em caso de flagrante delito para identificar o suspeito da prática de uma contra-ordenação, salvaguardando, assim o direito de audiência e defesa do arguido²⁹.

No entanto, ao lado da descriminalização dos ilícitos abordados afirma-se a desjudicialização, significando que as sanções contra-ordenacionais deixam de ser reserva dos tribunais judiciais³⁰, com a reforma da justiça administrativa³¹, passando a pertencer à esfera da competência dos tribunais administrativos face à especialidade da matéria. LICÍNIO MARTINS aponta vários argumentos³² a favor da competência dos TAF, desde logo, pela sanção aplicada, compreendida no exercício do poder discricionário, consistir na decisão unilateral da Administração no exercício do seu poder sancionatório (orgânico e material), e conseqüentemente, a infracção das suas normas (normativo), desencadeará um procedimento próprio levado a cabo pela própria AP, instruindo-o (procedimental). Por fim, do argumento funcional decorre a fiscalização pela Administração de actividades levadas a cabo pelos administrados; nessa medida, só o juiz administrativo, pela sua especial competência e âmbito de intervenção, tem poderes plenos de cognição e decisão para aferir da legalidade do acto administrativo.

Em suma, verificámos que o DA surge, na sequência das revoluções liberais, com o intento de garantir a ordem social e a tutela dos direitos e interesses dos administrados pelo Estado, servindo, estes, como entrave à sua actuação, consagrados na Constituição de

²⁹ Preâmbulo do DL 244/95, de 17/12; FIGUEIREDO DIAS (2001: 143-144).

³⁰ O que se compreende dada a sua génese no direito penal, e, por essa razão, a sindicância de tais infracções que não lhes eram estranhas, garantindo ao infractor uma defesa adequada, tendo em conta que à AP cabia a aplicação de tais infracções. Porém, E. CORREIA defendia que a competência das impugnações de decisões condenatórias administrativas deveria ser atribuída aos tribunais administrativos, apontando que a sua admissão nos tribunais judiciais seria como que “*criminalizar decisões que, justamente se quer que não tenham o sentido das sentenças que aplicam penas criminais.*”, cfr. CORREIA (1973: 24-26), MARTINS (2014: 22) e PRATA ROQUE (2013: 137)

³¹ A propósito da reforma introduzida pela Lei 15/2002, de 22/2, que ampliou a jurisdição administrativa ao direito contra-ordenacional, conforme o disposto no art. 4.º/1, n) ETAF. É de relevar que os TAF têm, em princípio, competência para conhecer das impugnações nesta matéria desde que não seja conferida aos tribunais judiciais, se não existir uma norma especial que a atribua aos mesmos. MARTINS (2014: 9, 20) e FREITAS DO AMARAL (2008: 227).

³² MARTINS (2014: 23-24). PRATA ROQUE (2013: 140-141) evidencia o facto de a aplicação das sanções contra-ordenacionais circunscrever-se à actividade da AP, logo, por se tratarem de decisões administrativas, a impugnação das mesmas deve ser atribuída aos TAF. Todavia, reconhece que o controlo da legalidade deste tipo de actos administrativos é uma competência dividida entre a jurisdição administrativa e a judicial.

1822. Como vimos, o princípio da separação de poderes, que brota desta época, assinala a divisão de poderes e consequente atribuição de funções, nomeadamente a judicial da administrativa, a órgãos distintos. Por outro lado, o direito de mera ordenação social, ainda que intrinsecamente ligado ao direito administrativo, desenraíza-se no Estado Polícia, do designado direito penal de polícia, em que a Administração actuava, usando da força, para que os cidadãos se abstivessem de condutas omissivas, ou não, que pusessem em perigo o crescimento do país. Daqui retiramos duas ideias: o DA surge com um intento garantidor dos direitos individuais; o direito de mera ordenação social tem origem no direito penal de polícia e num contexto de preocupação com o desenvolvimento do próprio Estado, não centrado nos indivíduos. Ainda hoje, está conotado com o direito penal, também direito público, mas assume na nossa ordem jurídica o carácter de mera advertência social. Em sede própria cuidaremos do procedimento sancionatório estabelecido no RGCO que, em certas matérias, tem aplicação subsidiária, tal como sucede no âmbito do direito marítimo tratado na Parte II deste trabalho.

2. Poder sancionatório da Administração como elemento fulcral da autoridade pública

A AP é investida de *ius imperii* atento o seu dever de concretização das necessidades de interesse geral como a segurança, cultura e bem-estar social³³, ou seja, interesses públicos, desempenhando cabalmente tal tarefa. Portanto, é um poder público de autoridade, por força do qual assume uma posição de supremacia face aos cidadãos no exercício da sua actividade³⁴. O seu âmbito de intervenção é válido se procedente de fonte legal, por respeito ao princípio da legalidade, disciplinado, em regra, por normas de direito administrativo³⁵ (art. 3.º CPA). Devem observar-se, ainda, outros princípios gerais do direito administrativo combinados com os de índole constitucional que enformam a acção administrativa³⁶, e que enquadram e regulam a actividade dos órgãos da AP.

³³ Encontra-se estruturada por órgãos, entidades, inclusive, agentes e serviços do Estado. FREITAS DO AMARAL (1997: 36-41) e CAETANO (2010: 6-7).

³⁴ FREITAS DO AMARAL (2008: 215-217), CAETANO (2010: 49), Ac. STA 5/2010, DR 135/2010, Série I de 2010-07-14.

³⁵ O art. 2.º CPA prevê o âmbito objectivo e subjectivo relativamente à actividade administrativa dos órgãos da AA. CPA ANOTADO, 2016: 41, 47 e ESTEVES DE OLIVEIRA (2007: 4).

³⁶ LUMBRALES (2006: 225).

Esta actividade está enraizada no princípio da prossecução do interesse público expressamente consagrado na CRP (art. 266.º/1 e 4.º do CPA)³⁷⁻³⁸. Não obstante, o conceito de interesse público³⁹ não é estático nem determinado, e, pelo facto de a AP poder exercer a sua actividade discricionariamente, podem os seus órgãos escolher a melhor via para a prossecução das missões públicas que lhes são legalmente atribuídas sem desatender, totalmente, aos direitos ou interesses legalmente protegidos dos indivíduos⁴⁰. Com aquele princípio, e na forma como se encontram jurídico-conceptualmente enquadrados e regulados no CPA, devem conjugar-se os seguintes princípios: da igualdade⁴¹, da proporcionalidade⁴², da justiça e da boa-fé⁴³ e imparcialidade⁴⁴(LUMBRALES, 2007: 225). A estes acrescem, ainda, no quadro da actividade

³⁷ REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO (2008: 207).

³⁸ A actividade da Administração é direccionada para a concretização do interesse público e pautada pelos princípios constitucionais que estabelecem limites ao exercício do seu poder discricionário, devendo, por isso, ponderar e escolher sempre a melhor alternativa para alcançar o fim do interesse público – previamente definido pela lei – (limite positivo da sua actividade), sem causar prejuízos desnecessários ou graves aos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares (limite negativo). CANOTILHO e VITAL MOREIRA (2014: 796-798).

³⁹ No art. 4.º CPA impõe-se a remissão para o art. 266.º/2 CRP, o qual atribui competência à AP para prosseguir o interesse público, vinculando o exercício das suas funções em conformidade com tal princípio. O poder da discricionariedade que lhe conhecemos é pautado pelo princípio da proporcionalidade, devendo a AP ter em atenção os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, que constituem um limite à sua actividade. No entanto, tais direitos e interesses não têm que, forçosamente, ser opostos ao fim público, pelo contrário, podem até ser coincidentes. Mas, não o sendo, impõe-se a ponderação dos interesses e o fim público pode prevalecer se e na medida necessária e adequada conforme a exigência constitucional do princípio da proporcionalidade (18.º CRP). CPA ANOTADO (2016: 67), CANOTILHO e VITAL MOREIRA (2014: 795-96), REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO (2008: 210-11).

⁴⁰ O conceito, vasto, de interesse legalmente protegido abrange quer direitos que pertençam à esfera jurídica do administrado, quer interesses colectivos ambos merecedores de tutela jurídica efectiva. Já o de direito subjectivo tem um âmbito mais restrito, dada a sua incidência sobre a esfera jurídica do próprio cidadão, ou seja, os direitos que lhe digam directamente respeito (20.º/1 e 266.º/1 CRP). REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO (2008: 207-208), FREITAS DO AMARAL (2002: 636) LUMBRALES (2006: 52) e DANTAS (1995: 107).

⁴¹ Que serve de baliza ao poder discricionário, ditando que, em situações idênticas e diferentes sejam, respectivamente, tratadas de forma igual e desigual (6.º CPA; 13.º e 266.º/2 CRP). CPA ANOTADO (2016: 71) e CANOTILHO e VITAL MOREIRA (2010: 801)

⁴² A AP deve ponderar a sua tomada de decisão, tendo em conta os direitos dos administrados, que deve ferir o mínimo possível tais direitos, segundo um juízo de proporcionalidade (7.º CPA e 18.º/2 CRP). Tal juízo só é possível aferir em concreto, mas vincula a AP a concretizar o interesse público, tendo em conta que deve adoptar, de entre todas as possibilidades, apenas a medida que se revele necessária e adequada àquele fim e imponha o menor sacrifício possível ao particular. (Ac. STA de 10/11/2004, P 342/03; Ac. STA de 9/9/2010, P 76/10). CPA ANOTADO (2016: 85-90), CANOTILHO e VITAL MOREIRA (2010: III-IV, 383-85).

⁴³ O art. 8.º CPA, por remissão ao art. 266.º/2 CRP, impõe à AP o respeito pelos direitos e interesses dos administrados. Este princípio compõe uma das colunas da sujeição da AP ao direito, significa que, se não for respeitado, os actos praticados por si reputam-se inválidos. Logo, a AP deve respeitar a esfera jurídica dos cidadãos e garanti-la, devendo agir segundo os ditames da boa-fé a AP não deve agir contrariamente ao direito nem ao fim que visa prosseguir. (Ac. STA de 23/6/2016, P 0252/16; Ac. STA de 30/9/2009, P 662/09; Ac. STA de 18/1/2005, P 60/04-12) CPA ANOTADO (2016: 95 e 106-107), CANOTILHO e VITAL MOREIRA (2010: 802-804).

⁴⁴ Deve pautar, ainda, a sua actividade por critérios de isenção, equidistância e objectividade em relação aos administrados, servindo este princípio, também, como tutela dos direitos daqueles. Neste sentido, a AP,

administrativa, os princípios de colaboração da AP com os particulares e de participação que restringe o seu poder discricionário, na medida em que lhe impõe o dever de informação sobre a decisão tomada e, ao mesmo tempo, previne a ofensa ao direito de defesa daqueles⁴⁵.

Mencionados os princípios em que o poder público de autoridade da AP se funda verificamos que o poder sancionatório⁴⁶ da AP atinge, não raras vezes, directa e imediatamente, direitos fundamentais dos indivíduos e interesses das pessoas colectivas, públicas ou privadas⁴⁷, cujo fundamento reside na CRP. Tal poder exterioriza-se pela aplicação de sanções administrativas através do acto administrativo⁴⁸, quer no âmbito das suas relações especiais⁴⁹ ou gerais⁵⁰, segundo um juízo de oportunidade, por força de um outro poder, o da discricionariedade⁵¹.

No âmbito do direito contra-ordenacional, o regime geral atribui legitimidade à autoridade administrativa para aplicar sanções, atribuindo-lhe uma posição jurídica de supremacia, ou seja, poder público de autoridade, *in casu*, sancionatório, com vista à realização dos fins de interesse público de forma eficaz⁵², i.é., prevenindo e corrigindo situações de irregularidade e ilegalidade e, ao mesmo tempo, vinculando os cidadãos às decisões da AP.

aquando da tomada de decisão, deve dar a conhecer inteligivelmente a sua motivação, atento o dever de fundamentação (152.º CPA) de modo a que o cidadão comum possa prover ou não à sua defesa, conforme a sua concordância. É o que decorre da conjugação dos arts. 9.º CPA e 266.º/2 CRP (Ac. STA de 12/7/2007, P 1950/03; Ac. STA de 6/12/2005, Proc. 1126/02), CPA ANOTADO (2016: 102-103).

⁴⁵ Estes dois princípios (11.º e 12.º CPA) assumem particular importância em sede do procedimento administrativo, em particular, na fase da audiência prévia, posteriormente explicado no ponto seguinte. CPA ANOTADO (2016: 117-118, 121-22).

⁴⁶ Constitui um vasto campo de actuação, e, como tal, comporta riscos de perigo de abuso. FREITAS DO AMARAL (2008: 227). Note-se, porém, que não intervém apenas no campo do ilícito contra-ordenacional, mas também no do ilícito disciplinar, financeiro e, em sentido estrito, o ilícito administrativo que controla certas actividades públicas e privadas. PRATA ROQUE (2013: 105-107). Tal poder tem referência expressa no art. 165.º/1 d) desde a revisão constitucional de 1982, FREITAS DO AMARAL (2008: 228).

⁴⁷ FREITAS DO AMARAL (2008: 215-217, 221).

⁴⁸ Consiste numa estatuição autoritária direccionada a um caso, individual e concreto, susceptível de produzir efeitos externos, positivos ou negativos, atenta a finalidade de prosseguir o interesse público; trata-se de uma decisão unilateral, de índole imperativa e espécie punitiva, que determina a obrigação de adoptar uma conduta ou sujeita alguém a certos efeitos jurídicos. VIEIRA DE ANDRADE (2010: 135-147), FREITAS DO AMARAL (2002: 253-255), FREITAS DO AMARAL (2008: 217), FREITAS DO AMARAL (2002: 147-150) e CATARINO (2010: 634-35).

⁴⁹ Aplicável aos utentes de serviços ou bens do domínio público. FREITAS DO AMARAL (2008: 217).

⁵⁰ Relativo à relação entre a Administração e os particulares no âmbito do ilícito contra-ordenacional. FREITAS DO AMARAL (2008: 221).

⁵¹ FREITAS DO AMARAL (2002: 18-20, 147-150) e LUMBRALES, 2007: 55

⁵² Anotação ao art. 33.º RGCO ALBUQUERQUE (2011: n.º 2, 4 e 5, 117-18). Ac. TC 278/2011, P 278/10; ESTEVES DE OLIVEIRA (2007: 4-9).

Em termos sucintos, verificámos que só há poder público de autoridade se resultar de previsão legal, pelo que, o poder sancionatório tem de estar expressamente previsto e consagrado na lei, auxiliando a autoridade administrativa a executar a actividade sancionatória eficazmente. Este poder manifesta-se sob a forma de acto administrativo, pelo que a AP é o órgão com competência para a cognoscibilidade factual do ilícito contra-ordenacional e aplicabilidade da sanção, a coima. Conquanto, é imprescindível que haja, sempre, uma coerência consonante entre os interesses públicos e os direitos legalmente protegidos dos particulares⁵³.

3. O Regime Geral de Contra-Ordenações. Aspectos gerais

Comprovada que está a autonomização do DMOS, após a revisão constitucional em 1982, constitui reserva da AR, tanto a AR como o Governo e as ALRA podem criar contra-ordenações, desde que esteja sempre presente a salvaguarda dos DLG's⁵⁴⁻⁵⁵.

É neste âmbito que surge o DL 433/82, de 27/10⁵⁶ para disciplinar o ilícito de mera ordenação social com o intuito de acautelar e controlar perigos, causados pelos particulares, susceptíveis de infringir as normas que visam tutelar fins públicos promovidos pela AP⁵⁷. Para o efeito, relevam as condutas que, por acção ou omissão, resultem na transgressão de normas jurídicas, i.é., um facto ilícito, socialmente censurável. Portanto, só estaremos na presença de uma contra-ordenação se verificado este nexos causal.

A consequência jurídica típica de uma infracção desta natureza⁵⁸ é a coima⁵⁹, a título principal, cuja aplicação consiste numa decisão sancionatória da competência da AP (33.º) que recai sobre qualquer pessoa adstrita ao cumprimento de uma norma geradora de

⁵³ ESTEVES DE OLIVEIRA (2007: 9-17) e DANTAS (1995: 103-107).

⁵⁴ O RGCO circunscreve os tipos de ilícito e sanções, mas com limites, dada a circunstância de poder estar em causa restrições aos DLG's matéria que é da competência absoluta da AR., segundo a leitura *a contrario* do art. 165.º/1 d) CRP. CANOTILHO e VITAL MOREIRA (2014: 326, 328-329) e LOPES DO REGO (2001: 13.).

⁵⁵ Vide arts. 227.º/1 q) e 232.º CRP e LOPES DO REGO (2001: 15-16).

⁵⁶ Doravante os artigos que não precedam de sigla pertencem ao RGCO.

⁵⁷ MOUTINHO (2008: 26 e 36).

⁵⁸ Conforme o disposto no art. 1.º, o ilícito administrativo contra-ordenacional compõe-se por “todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima”. A censurabilidade exigida não se equipara à especial censurabilidade exigível aquando da violação de bens jurídicos susceptíveis de tutela jurídico-penal. ALBUQUERQUE (2011: 26-28)

⁵⁹ É uma sanção pecuniária, fixada nos montantes, atentos os bens administrativos violados, previstos no disposto no art. 17.º, aplicada pelas autoridades administrativas, a título principal, que pode, cumulativamente, ser aplicada com uma sanção acessória (21.º) ao infractor. É de natureza patrimonial. ALBUQUERQUE (2011: 75-76, 95-96), MOUTINHO (2008: 37) entende que a coima é de natureza repressiva e CATARINO (2010: 652) entende que a coima desempenha uma função punitiva.

obrigações ou deveres⁶⁰, como resulta do já exposto. Com ela podem ser aplicadas sanções acessórias (21.º)⁶¹.

O regime substantivo do procedimento sancionatório integra a actividade da AP. Assim, devemos tratar os princípios que o enformam e que, contendo traços materiais contíguos ao direito penal, são aplicáveis, ainda que, a título subsidiário, o CP e CPP, atenta a autonomia deste ramo face ao direito processual penal⁶². No entanto, a fase administrativa tem uma base acusatória, tal como no processo penal, posto que a AA recebe o auto de notícia, investiga e instrui o processo, valendo a notificação ao infractor como acusação, como veremos a seguir⁶³.

Prima facie, a actividade da AA, como vimos, é enveredada, desde logo, pelo princípio da legalidade (2.º e 43.º) indica que as contra-ordenações e respectivas sanções devem resultar da lei. Tal como no direito penal exige-se que a lei seja prévia, anterior à prática do facto. Além de que, não é passível tal previsão pela via regulamentar, salvo se houver autorização legal nesse sentido⁶⁴.

Vigora, igualmente, o princípio da proibição da retroactividade, com uma atenuante face ao direito penal, pois se a lei for mais favorável ao infractor é possível a sua aplicação (3.º/2)⁶⁵. É, ainda, proibida a analogia, princípio que advém da exigência da

⁶⁰ FREITAS DO AMARAL (2008: 217-221).

⁶¹ Valem os princípios da taxatividade (a sua criação só é possível por lei da AR ou DL autorizado); da proporcionalidade (na medida necessária e adequada ao grau de culpa do infractor e a gravidade do facto ilícito); da não automaticidade (é aplicável a sanção acessória em função da gravidade e culpa do infractor); e o da acessoriedade (é sempre aplicada com a sanção principal, se esta não existir também não há a acessória, *vide* art. 31.º). ALBUQUERQUE (2011: n. 2-7, 95-98), PRATES (2013: 152-55), CASANOVA E MONTEIRO (2007: 65)

⁶² DANTAS (1995: 107-10), COSTA PINTO (2013: 116) e Ac. TC 278/2011, P 278/10.

⁶³ O auto de notícia é o acto processual administrativo que desencadeará todo o procedimento sancionatório, daí que, muitas vezes, surja o paralelismo com a acusação do processo penal. Acolhendo, a posição de LOPES DO REGO (2001: 28-29), diremos que, de facto não faz sentido tal comparação, na medida em que na fase administrativa são conhecidos os factos, que, por sua vez, serão imputados ao infractor, e, normalmente, finda com a aplicação da decisão sancionatória. Note-se que a AA está sujeita ao regime de impedimentos previstos no CPA (arts. 44.º-51.º). ALBUQUERQUE (2011: 119, n. 8; 120, n. 12).

⁶⁴ Da conjugação do 43.º com o 29.º/1 e 3 CRP resulta a exigência de que a lei deve ser prévia e anterior, consubstanciando-se na tipificação dos factos ilícitos contra-ordenacionais, significa que, os conceitos jurídicos devem ser determináveis, claros e precisos, de modo a que os seus destinatários conheçam as condutas proibidas e respectivas sanções. Não é mais do que a tutela da segurança jurídica, certeza e protecção da confiança dos cidadãos que deriva do princípio do Estado de Direito (2.º CRP) (Ac. TC 158/92, P 103/91, Ac. TC 397/12, P 576/12). FARIA COSTA (2001: 3-4), CATARINO (2010: 670-671; 680-687), COSTA PINTO (2013: 118) e MOUTINHO (2008: 224). Ac. TC 469/97, Proc., 87/96; Ac. TC 158/92. LOPES DO REGO, 2001: 24.

⁶⁵ Ora, se, p. ex., A pratica um facto que, ao momento, não era se encontrava tipificado como um ilícito contra-ordenacional, não faz sentido que, *a posteriori*, seja tal facto qualificado e previsto como tal e A ser

previsão legal e tipificação das infracções (2.º). Assim como se exige que o facto ilícito contenha um certo grau de censurabilidade, segundo o princípio “*nulla poena sine culpa*”⁶⁶.

No processo sancionatório é ainda aplicável o princípio da presunção da inocência, que resulta do princípio *in dubio pro reo*, havendo, *in casu sub judice*, uma dúvida quanto aos factos que sustentam a contra-ordenação aplicada ao infractor presume-se a sua inocência⁶⁷.

Ainda que a AA abarque uma certa margem de manobra na aplicação da sanção, face à discricionariedade que lhe assiste, a medida da coima não deve ultrapassar os limites fixados no art. 18.º, por respeito ao princípio da proporcionalidade, pelo que deve ser adequada e necessária aos fins que assistem ao poder sancionatório, i.é., proporcional à gravidade dos factos⁶⁸. Contudo, há que ressaltar os casos que se enquadrem no n.º 2 do mesmo artigo⁶⁹. Nas palavras de CATARINO (2010: 674) atesta-se que tais princípios foram “*transplantados do Direito Penal para o direito administrativo sancionatório*”, dada a sua índole criminal.

É de realçar, um outro aspecto deste regime, a imputação da responsabilidade a pessoas colectivas ou equiparadas pela prática de uma infracção por quem a representa, no exercício da sua função, podendo desencadear também a responsabilidade pessoal do mesmo⁷⁰.

A essência mestiça da estrutura do procedimento sancionatório é corroborada pelas duas fases que o caracterizam: a administrativa ou propriamente dita (33.º-58.º); e a

aplicada uma coima. Todavia, se a lei for mais favorável, já vale a aplicação do princípio em causa. Compreendemos, por isso, que este princípio brote dos princípios da segurança, da igualdade, da necessidade e da legalidade. CATARINO (2010: 675) e LOPES DO REGO (2001: 19-21).

⁶⁶ Atentemos descortinar a que título o facto cometido pelo infractor é censurável, assim, o infractor age dolosamente se tiver consciência de que está a violar uma norma jurídica (14.º). A sua conduta relevará a título de negligência (15.º remete para o 8.º/1) CATARINO (2010: 702).

⁶⁷ Ac. STA 23/01/13, P 0772/10; ALBUQUERQUE (2011: 149, nt. 48).

⁶⁸ Ac. TCA Norte 25/05/06, P 00162/02. CATARINO (2010: 692-693).

⁶⁹ Quando tal se verifique, a AA pode elevar a sanção até ao valor de que o infractor beneficiou com a infracção, eliminando-o. Claro que só se se revelar uma medida necessária e adequada à situação concreta, assumindo um efeito de prevenção e preservação da força jurídica da norma. Neste sentido vai o princípio da proporcionalidade. Ac. TCAN 25/05/06, P 0016202; Ac. TCAN 20/11/2014, P 00312/11; ALBUQUERQUE (2011: 83-85), CATARINO (2010: 652) para este A. a coima tem uma função punitiva e para MOUTINHO (2008: 37) defende a função repressiva da coima.

⁷⁰ O RGCO assim dispõe no 7.º/2. Além dos órgãos, abrange os seus trabalhadores e funcionários que ajam no exercício das suas funções e por causa delas. O DL 28/84, de 20/01 contém um critério que estende tal responsabilidade por factos praticados pelos seus representantes (art. 3.º) e o RGICSF (202.º) aos representantes de facto. Tal como vale para as pessoas singulares, também aqui pode haver lugar a uma contra-ordenação por omissão. ALBUQUERQUE (2011: 18-26, 51-53) e DANTAS (2008: 101-103).

judicial (59.º-75.º), embora possa não se verificar, na prática, salvo se houver impugnação, pelo infractor, da decisão sancionatória da AP⁷¹. Daremos maior ênfase à fase administrativa, ainda que, em traços gerais. Assim, em regra, é da competência da AP (33.º e 34.º), face à sua vinculação ao interesse público, desencadear o processo sancionatório, e consequente aplicação das sanções contra-ordenacionais ao infractor (266.º/2 e 267.º/5 CRP)⁷². Salvo se um facto ilícito constituir crime e sanção contra-ordenacional, aí, a sua competência é afastada e a tramitação processual decorrerá no âmbito criminal e, naturalmente, suspende-se aquele processo, sendo esta a excepção à regra. Em tal caso, a AA envia os autos para o MP (40.º), sendo o órgão competente (34.º/1), mas é o juiz quem aplicará a coima e sanções acessórias (art. 38.º/1 e 39.º)⁷³.

Nesta medida, a AA é um verdadeiro sujeito processual, dado que promove o processo contra o infractor e decide sobre o mesmo, pautando-se pelo preceituado no art. 41.º/2⁷⁴. O processo sancionatório tem, então, início com a tomada de conhecimento, pela AA, da infracção. Nessa medida, deve proceder ao levantamento do auto de notícia, recolhendo as provas que fundam a imputação da infracção ao agente que a cometera.

Sistematicamente, esta fase processual divide-se em três momentos: a instrução⁷⁵, acusação e defesa⁷⁶, e a decisão. Após a instrução (43.º) do processo pela AA, recolhidas

⁷¹ Pelo que depreendemos, aqui, o sentido do princípio da separação de poderes, contribuindo para o já referido movimento descriminalizador inerente a este ramo do direito público face ao descongestionamento dos tribunais, dada a possibilidade de tais questões ficarem resolvidas na fase administrativa. Já que a actividade sancionatória é exclusiva da AP. Assim, as questões que versem sobre tais matérias são suscitadas nos tribunais administrativos, reflectindo a simplicidade, celeridade e eficácia do procedimento em estudo. COSTA PINTO (2013: 68-73), DANTAS (1995: 105), CATARINO (2010: 623) e PRATA ROQUE (2013: 125-128).

⁷² Ac. TC 158/92, P 103/91; Ac. TC 325/05, P 363/05; CATARINO (2010: 652) e ALBUQUERQUE (2011:117-18, n. 2-4).

⁷³ Apesar disto, segundo o disposto no art. 37.º, não está de parte a aplicação de uma sanção acessória, nos termos do art. 20.º. DANTAS (1993: 99-100), ALBUQUERQUE (2011: 131), DANTAS (2008: 109) e MOUTINHO (2008: 38).

⁷⁴ O art. 41.º/2 prevê a aplicação dos direitos e deveres das autoridades com competência no processo criminal à AA, podendo esta, p. ex., praticar ou não actos que visem apurar a realidade dos factos, através da produção de prova, tal como o MP procede na fase de inquérito, art. 54.º/1 e 72.º/2. ALBUQUERQUE (2011: 141-142, n 13, 147, n. 41), DANTAS (1995: 110-11) e MOUTINHO (2008: 38).

⁷⁵ A AA procede à recolha de provas (investiga), a fim de verificar os factos decorridos e instrui o processo, imputando-os ao infractor, findo o qual profere um despacho de arquivamento ou decide da aplicação da coima, devidamente fundamentado, nos termos do art. 54.º/2, sendo admissível recurso (55.º). DANTAS (1995: 115-116), COSTA PINTO (2013: 116) e ALBUQUERQUE (2011: n. 4, 228).

⁷⁶ O arguido promove a sua defesa, *vide* art. 50.º. DANTAS (1995: 117) e COSTA PINTO (2013: 116).

as provas que fundam a aplicação da coima ao infractor, segue-se o momento da acusação e da defesa do agente, nos termos do disposto no art. 50.^{o77}.

Não obstante, a AA não se limita a uma mera descrição dos factos no auto contra-ordenacional, devem constar todos os elementos objectivos e subjectivos da infracção relativos às normas violadas e ao infractor, que permitam a sua imputação àquele⁷⁸. Por esta razão, a AA deve fundamentar o acto administrativo sancionatório, i.é., descrever as razões de facto e de direito em que se funda a contra-ordenação, as quais devem ser cognoscíveis por qualquer destinatário médio⁷⁹.

Da conjugação dos arts. 32.^o/10 da CRP com o 50.^o resulta que o infractor contra-ordenacional tem direito a ser ouvido e promover a sua defesa quanto aos factos que lhe são imputados, cujo exercício será possível na sua perfeição se a AA fundamentar devidamente o auto de notícia. De acordo com COSTA PINTO, esta disposição legal não exige observância da forma quanto à fundamentação mas importa que a mesma não ponha em causa o direito de audição e defesa⁸⁰.

Contudo, este A. alerta ainda para o facto de que, inicialmente, o art. 50.^o previa que a coima apenas seria aplicada após o infractor ver assegurada a faculdade de se pronunciar sobre os factos que lhe eram imputados. Ainda assim, a lei, quer na sua formulação inicial, quer na vigente não prevê qualquer exigência sobre a informação dos meios de prova que sustentam a acusação da AA, apenas respeita a fundamentação da decisão final⁸¹.

⁷⁷ O infractor pode opor-se à contra-ordenação imputada, com base na fundamentação vertida no auto de notícia da AA. O exercício do seu direito de defesa deve respeitar a forma e o prazo previsto nos arts. 100.^o-102.^o do CPA. ALBUQUERQUE (2011: n. 4-6, 208-209). COSTA PINTO (2013: 117). Com CAETANO dizemos que “ninguém pode ser condenado sem ser previamente ouvido”. Cfr. DANTAS (1995: 117).

⁷⁸ A notificação do facto ao infractor deve respeitar o art. 47.^o e o conteúdo previsto no art. 48.^o, aplicando-se subsidiariamente o art. 113.^o CPP. DANTAS (1995: 115).

⁷⁹ Dá cumprimento à exigência constitucional do dever de fundamentação (art. 268.^o/3 CRP) também previsto no art. 152.^o do CPA, o que permite ao particular decidir-se pela impugnação da decisão da AA, ou conformação com a mesma, constitui, por isso, um requisito básico no que respeita a actos da AA no exercício do seu poder discricionário. CANOTILHO e VITAL MOREIRA, 2014: 824-825. Ac. STA 24/09/1991, Rec. 27551; Ac. STA 28/02/94, P 032352; Ac. TCAN 20/11/14, P 00312/11; Ac. TCAS 11/12/08, P 12328/03. CPA ANOTADO (2016: 405; 408); Ac. 01/04/03, P 42197; Ac. STA 13/11/08, P 471/08.

⁸⁰ COSTA PINTO (2013: 86-87; 90,94, 96-97); Ac. TCAS 11/12/08, P 12328/03; Ac. TCAN 20/11/12, P 00312/11; Ac. STA 14/06/2005, P 0443/05.

⁸¹ Os seus direitos não se pontualizam unicamente neste direito acabado de referir, dado que o art. 50.^o abarca um vasto leque, a título de exemplo, o direito de fazer-se acompanhar por mandatário judicial (53.^o), o de impugnação judicial da decisão da AA e o recurso da decisão judicial para tribunal hierarquicamente superior (59.^o e 73.^o). COSTA PINTO (2013: 89-93; 97; 116-117) e ALBUQUERQUE (2011: 207-216).

Todavia, a decisão sancionatória pode ter um de dois possíveis desfechos: o arquivamento do processo ou a aplicação da sanção, condenando o infractor ao pagamento da coima (54.º/2)⁸², cujo conteúdo deve respeitar o preceituado no art. 58.º. E, caso não haja impugnação, nos termos do art. 55.º, a decisão sancionatória torna-se definitiva e produz os seus efeitos, tendo o infractor o prazo de 10 dias para proceder ao pagamento da coima (*vide* arts. 58.º/2 a), 79.º/1 e 88.º)⁸³.

Quanto à fase judicial sucede por impulso do infractor, i.é., assim que toma conhecimento da decisão sancionatória da AA, na fase anterior, tem o prazo de 20 dias para impugnar a mesma⁸⁴, ainda que tenha procedido ao pagamento da mesma, através dos meios previstos no art. 58.º/2 a) e b)⁸⁵. Aqui, os sujeitos processuais são o MP e o juiz⁸⁶. Apenas decorre quando a AA tenha recebido o recurso do infractor e não revoga a decisão (62.º/2), então, envia os autos para o MP, num prazo de 5 dias. O MP pode fazer uma de duas coisas: apresenta-os em tribunal⁸⁷ ou desiste da acusação (62.º/1). Nestas circunstâncias, sendo os autos apresentados ao juiz, convertem-se em acusação (Costa Pinto, 2013: 75), e o juiz decidirá nos termos do art. 64.º, através de audiência de julgamento ou por simples despacho judicial⁸⁸. A decisão do juiz, nestes últimos termos, pode consistir num despacho de arquivamento do processo, de absolvição do transgressor ou, simplesmente, manter ou alterar a decisão condenatória da AA, conforme o disposto no

⁸² MOUTINHO (2008: 38) e COSTA PINTO (2013: 75).

⁸³ DANTAS (1995: 115-18), DANTAS (1994: 71) e COSTA PINTO (2013: 68-69).

⁸⁴ Como decorre do disposto no art. 59.º, a decisão da AA é susceptível de recurso, só não o será quando aplicável a pena de admoestação (51.º), atento o seu efeito *ex nunc* de caso julgado (59.º/1). Esta pena é aplicável sempre que se trate de uma contra-ordenação leve, i.é., o grau de ilicitude e da culpa têm pouco relevo, basta que se verifiquem indícios suficientes da prática do facto ilícito imputável ao infractor. Esta pena é aplicada pela AA ou pelo juiz, e em caso de concurso de crime e contra-ordenação só o MP pode aplicá-la no fim do inquérito ou juiz nas fases da instrução e julgamento. ALBUQUERQUE (2011: n. 2, 222; n. 4 e 6, 223; n. 2, 244; n. 5, 245; n. 10, 246).

⁸⁵ No art. 58.º estão vertidas as exigências legais quanto à decisão condenatória da AA ALBUQUERQUE (2011: 237-238) e DANTAS (1994: 72).

⁸⁶ COSTA PINTO (2013: 70) e DANTAS (1995: 110-11).

⁸⁷ Cumpre-nos dizer que a competência do tribunal prevista no art. 61.º é, em regra, concedida aos TAF, se bem que, o procedimento contra-ordenacional, dada a sua natureza híbrida, e por se assemelhar ao processo penal cuja competência cabe aos tribunais judiciais, em sede de recurso, a competência pode ser-lhes atribuída. ALBUQUERQUE (2011: 253-256) e MOUTINHO (2008: 101).

⁸⁸ A decisão do juiz por despacho verifica-se se desconsiderar a necessidade do mesmo, se não houver oposição à decisão ou requerimento de prova pelo infractor, e se o MP não se opuser à decisão. Basta que não se verifique uma destas situações cumulativas exigíveis para que o juiz marque a audiência. ALBUQUERQUE (2011: 265-266, Anot. 2-3). Ac. TCAN 25/10/2012 P 01098/08: a arguida interpôs recurso da decisão do Tribunal *a quo* que estava impedido de decidir por despacho judicial face à oposição daquela (64.º/2). Neste sentido, o Tribunal, em sede de recurso, anulou a decisão recorrida com fundamento na omissão da descoberta da verdade, consubstanciando uma nulidade processual, nos termos do art. 120.º/2 d) CPP, susceptível de ser arguida pela opositora (arts. 410.º/3 CPP e 73.º/1/e).

art. 64.º/3⁸⁹. Neste estado procedimental, a AA desempenha o papel de mera participante processual, podendo intervir na audiência (70.º/2 e 3), i.é., pode ser ouvida antes de decretada a decisão, em caso de arquivamento (64.º/3)⁹⁰. Sendo certo que, a decisão do juiz é susceptível de recurso no prazo de 10 dias a contar da data da sentença ou despacho judicial (74.º/1)⁹¹.

Já vimos que, num Estado de Direito, como o nosso, o princípio da separação de poderes encontra-se bem demarcado, exemplo disso são os poderes divergentes que actuam em ambas as fases da tramitação em estudo, numa e outra fase actuam competências distintas: a AA, que decide da aplicação da infracção ao agente, mediante os factos ilícitos que lhe imputáveis, e o Juiz, que julga o caso concreto sob critérios objectivos, i.é., princípios da justiça e imparcialidade, que permitem assegurar eficazmente o direito de defesa e audição do infractor⁹².

⁸⁹ Realçamos o facto de o dever de fundamentação, a que o juiz se encontra adstrito, não vale apenas para a sentença judicial, sendo aplicável também ao despacho judicial. Ac. TRG 24/01/2008, P 2419. ALBUQUERQUE (2011: 265-270).

⁹⁰ O juiz pode carecer de esclarecimentos de ordem técnica que, pela exigência da especialidade da matéria, não possui. ALBUQUERQUE (2011: 285) e DANTAS (1994: 75-76).

⁹¹ ALBUQUERQUE (2011: 306-310).

⁹² Ac. STA 14/06/2005, P 0443/05.

Parte II – O Direito Marítimo e as especificidades do regime sancionatório

1. O universo marítimo

A acuidade do âmbito marítimo verifica-se desde a época das trocas comerciais, culturais, científicas e tecnológicas, os Descobrimentos, que estimularam o desenvolvimento do nosso país⁹³, visto que tem uma magnífica orla costeira, sendo que, ainda, hoje, o mar é visto como importante via de circulação no que respeita ao desenvolvimento do comércio internacional⁹⁴ e de comunicação entre os Estados, assume relevo, na medida em que tais actividades carecem de regulação especial. Concluímos, então, que a via marítima é decisiva para a sustentabilidade futura do comércio mundial, por conseguinte há necessidade de criar meios para regular as questões da preservação e sustentabilidade do meio marinho, não havendo para tal outra forma que não a legislativa, atendo a que estão em causa interesses públicos.

O cerne deste trabalho consiste, precisamente, em cuidar da regulação técnico-científica, quer pelos métodos adoptados bem como os critérios por que se pauta a actuação dos Estados costeiros e um vasto leque normativo imposto a navios e embarcações – o termo tem um mesmo significado jurídico, mas é usual designar-se por navio a plataforma de maior dimensão - que passa pela construção e certificação dos mesmos, pelo nível de segurança de navegação e pela definição de procedimentos de inspecção e de vistoria.

Entre nós, a RCM n.º 128/2005, de 10/08, criou a EMAM, constituída por vários representantes governamentais, com o escopo de delinear estratégias, estabelecendo o Governo um modelo intergovernamental e de cooperação reforçada entre as tutelas intervenientes nos assuntos do mar e actividades praticadas nas zonas dominiais públicas – designadamente a faixa de terrenos do domínio público marítimo e espaços portuários - e nos espaços sob soberania e jurisdição nacional, e bem assim impulsionar e executar, no espaço marítimo português, uma estratégia que contribua para o progresso sustentável do

⁹³ RCM 163/2006 de 12 de Dezembro.

⁹⁴ Só para termos uma ideia da sua dimensão, o transporte marítimo representa mais de 90% do comércio externo europeu, envolvendo, mundialmente, mais de 180 Bandeiras e mais de 50.000 navios. COSTA DIOGO (2010).

mar.⁹⁵ A mesma integra um pensamento coerente, sustentado e de base técnico-científica extensivo a várias áreas que têm por base o mar no seu todo.

Aqui, cumpre-nos o tratamento de matérias públicas como a defesa e a segurança, tendo a Marinha Portuguesa competência e meios para garantir a soberania e a defesa do interesse nacional do mar.

Ora, nas disposições preambulares da RCM 163/2006, de 12 de Dezembro é estabelecido um vasto conjunto de documentação técnica, como o Livro Verde da Polícia Marítima Europeia, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, a Estratégia de Lisboa, a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira e o Livro Branco da Política Marítimo-Portuária Rumo ao Séc. XXI, programas estratégicos que funcionaram como pilares sectoriais para a ENM e que estiveram na sua base.

Num país costeiro como o nosso, com uma envolvente cultural marítima tão marcante, e tão enraizada nas razões de ser do povo português - sejam elas de cariz histórico-cultural, linguístico ou mesmo sócio-económico, nesta intrínseca relação com os espaços marítimos -, toda esta problemática deveria constituir, ou contribuir, para a base formativa de cidadania, desde logo, através de apostas em programas escolares direccionados para o conhecimento da realidade marítima, de modo a despertar vocações como as engenharias e construções navais, as engenharias e biológicas marinhas, as investigações de pescas e aquicultura, as autoridades com ligações intrínsecas à vigilância, controlo e polícia, entre outras.⁹⁶

No que respeita ao exercício de matérias públicas prioritárias como a defesa e a segurança, a Marinha, sendo o Ramo militar vocacionado para o mar, detém competências e meios que garantem a soberania e a defesa do interesse nacional no mar, especialmente através da sua presença e competência de vigilância e monitorização dos espaços. Assim, foi no âmbito inter-departamental do SAM que, de molde a integrar as entidades com responsabilidades operacionais nos espaços marítimos, se estabeleceu a sede própria para uma actuação concertada no âmbito da autoridade do Estado no mar, tendo o modelo sido

⁹⁵ Preâmbulo da RCM 128/2005.

⁹⁶ Deveria existir um investimento académico acentuado na cultura de mar, de modo a abranger questões científico-técnicas em termos de investigação, ambientais e de ordenamento, ligadas às engenharias bioquímicas e de construção naval e carpintarias navais, até pela tradição sedimentada multi-secular, as histórico-culturais, e todas as envolventes de natureza jurídica conexas com o direito internacional, o direito do mar e o direito marítimo.

inovador em âmbito europeu. Deste modo, e tomando como pressuposto a criação – a um nível estratégico, com representantes de topo – do CCN em 2002⁹⁷, seria, mais tarde – e a um nível de articulação mais operacional - criado o CNCM pelo DReg. 86/2007, de 12/12, cuja executoriedade material e prática se desenvolveu através do COMAR.

Neste contexto, as matérias como a protecção e a preservação do meio marinho e a segurança da navegação constituem uma prioridade nacional, tendo a AMN e os seus órgãos um papel fulcral no âmbito funcional, por forma a garantir, nos respectivos níveis de actuação, uma intervenção adequada e coordenada em razão da matéria. Note-se, porém, que à segurança marítima é inerente a salvaguarda da vida humana, o salvamento marítimo e a segurança da navegação, constituindo prioridades na actuação dos órgãos e autoridades públicas, e os processos de regulação técnica e os regimes sancionatórios são instrumentos essenciais para garantir os objectivos do Estado.

2. Caracterização da autoridade pública no quadro normativo e as prerrogativas sancionatórias agregadas ao seu exercício

A autoridade do Estado sustenta-se num “triângulo regulador” integrado pelas seguintes entidades: ADM, AMN e AP que têm sob sua alçada a responsabilidade legal da actividade marítima e espaços de soberania e jurisdição onde se desenvolvem. A AM e AMN têm um contorno institucional, sendo que, para o nosso âmbito de estudo, são nucleares para a boa compreensão do exercício da autoridade pública, sendo que as AP estão direccionadas para a administração dominial e ordenamento funcional do porto e respectiva gestão comercial.

A ADM⁹⁸ está sedeadada na DGRM⁹⁹ e depende da tutela governamental do Mar, e nela estão contextualizadas as funções determinadas na CNUDM - assinada em Montego

⁹⁷ Pelo DL 43/2002, de 02/03 (artigo 8º).

⁹⁸ Termo que surge no DL 195/98, 10/07, o qual estabeleceu o controlo e inspecção de navios pelo Estado do porto, tendo sido a base de uma primeira divisão de competências técnicas entre a, então, DGPNTM, instituída organicamente pelo DL 319/93, de 21/09, e os órgãos da AM. Desenvolvimentos vários em trabalhos de projecto de Luís da Costa Diogo, recolhidos em entrevista pessoal na DGAM.

⁹⁹ Encontra-se regulada no DL 49-A/2012, de 29/02, alterado pelo DL 237/2012, de 31/10 e, em termos de estruturas orgânicas internas e sua articulação, pelo Despacho n.º 5132/2017, publicado a 8 de Junho, 2ª Série do DR. O seu regime de taxas por serviços prestados é regulado pela Portaria n.º 342/2015, 12/10.

Bay, em 1982, tendo entrado em vigor, entre nós, em 3 de Dezembro de 1997 - no que respeita às obrigações do Estado a título de Estado de Bandeira¹⁰⁰ e Estado do Porto¹⁰¹.

A AMN é uma muito ampla estrutura da administração central do Estado que integra vários órgãos a nível central – designadamente a DGAM que tem uma estrutura de serviços técnicos centrais e uma estrutura desconcentrada constituída pelas (28) Capitánias dos Portos e suas (17) Delegações Marítimas¹⁰², e inclui a PM (estruturada por Comandos Regionais e Locais) com a função primordial de contribuir para o salvamento marítimo, socorro e assistência, segurança marítima, preservação do meio marinho e segurança de pessoas e bens em ambiente marítimo. Tal função, estipulada pela CNUDM e demais convenções internacionais ratificadas por Portugal sobre os espaços marítimos sob a sua jurisdição, garante, em essência, o cumprimento da lei (*maritime law enforcement*). Aos órgãos da AMN cabe executar um vasto conjunto de actos de soberania e de cariz técnico-administrativo e, no geral, coordenar as acções relacionadas com a autoridade do Estado no mar. Adiante, desenvolveremos a caracterização da AMN e seus órgãos.

Portanto, a AMN e a DGRM são fundamentais no ordenamento jurídico nacional para que se assegurem as grandes obrigações do Estado em âmbito marítimo, e que se podem sistematizar nas seguintes prioridades: 1) **salv guarda da vida humana no mar**, que abrange as acções de busca e salvamento marítimo, socorro a náufragos e assistência a banhistas; 2) **segurança marítima** entendida, *latu sensu*, abrange dimensões de assinalamento marítimo e da segurança de navegação (*maritime safety*), tais como, o controlo e monitorização do tráfego marítimo; os quadros reguladores do acesso de navios de bandeira não nacional a águas territoriais e a águas portuárias; os meios de publicação de avisos à navegação; o estabelecimento de fundeadouros, e bem assim os regimes de

¹⁰⁰ As funções do Estado no âmbito das responsabilidades de Bandeira - vertente que se designa por *Flag State Control* -, resultam do estatuído na CNUDM e abrangem todas as competências ao nível da aprovação, certificação, registo e inspeção de navios e embarcações, inscrição de marítimos e tripulantes e regulação de aspectos técnicos e formativos, e estudo e recepção de convenções, resoluções e orientações da IMO e Regulamentos e Directivas da Comissão Europeia. COSTA DIOGO (2008).

¹⁰¹ As funções do Estado no âmbito das responsabilidades de Porto - vertente que se designa por *Port State Control* -, resultam igualmente do estatuído na CNUDM, e abrangem competências sobre navios e embarcações que acedam ou partam de portos nacionais, e todas as questões relativas á sua permanência, visita, vistoria, acostagem, e regulação de toda a movimentação de cargas e descargas, e bem assim a sua largada de áreas portuárias. COSTA DIOGO (2008).

¹⁰² Conforme se estatui no artigo 1º, nº2, do DL 43/2002, de 02/03, e no artigo 3.º do DL 44/2002, de 02/03, alterada DL 235/2012, de 31/10; sendo, ainda, integrado por dois órgãos consultivos.

controlo e inspecção¹⁰³ que visam assegurar que os navios e embarcações naveguem, acedam aos portos e deles larguem de forma segura; 3) **preservação e protecção do meio marinho**, englobando os mecanismos de prevenção de poluição e uma actuação institucional eficaz de combate à poluição marítima e respectiva punição dos infractores; 4) **protecção do transporte marítimo e das instalações portuárias**, através, **designadamente**, da aplicação do regime do Código do ISPS¹⁰⁴, em particular **visando-se** salvaguardar a segurança de tripulantes, passageiros, utentes, navios, assim como bens e equipamentos portuários e marítimos (*maritime security*); 5) **execução de actos e procedimentos reguladores da certificação e registo patrimonial marítimo de navios e embarcações e de qualificação e inscrição de marítimos e tripulantes**, sendo cometidas às Capitánias dos Portos funções de registo patrimonial de navios e embarcações e inscrição de tripulantes e demais pessoal do mar; 6) **preservação e protecção dos recursos do leito do mar**, do subsolo marinho e do património cultural subaquático, abrangendo a vigilância domínial; 7) **exercício da vigilância, da fiscalização e da polícia**, garantindo-se o cumprimento da lei em espaços marítimos¹⁰⁵, costeiros, domíniais, portuários e balneares, e execução dos regimes contra-ordenacionais; 8) **prevenção e repressão de ilícitos marítimos**, tais como narcotráfico, terrorismo, pirataria e imigração clandestina, executando medidas cautelares e de polícia e cooperando com outras forças de segurança do Estado.

Dada a magnífica orla costeira que nos cerca, Portugal tem uma elevada taxa de maritimidade¹⁰⁶, é inteligível a necessidade pública de se possuírem equipamentos privilegiados de vigilância, detecção, controlo e fiscalização de quaisquer tipos de actos e operações que se desenrolem em águas soberanas e jurisdicionais, sendo o *Vessel Traffic*

¹⁰³ Inclui, ainda, todo o processo agregado ao Controlo de Navios pelo Estado do Porto (*Port State Control*) já antes referido, sendo um mecanismo interdepartamental fundamental para garantir acrescidos valores de sucesso em termos de garantir uma navegação segura em águas jurisdicionais europeias. Actualmente, este regime é regulado pelo DL 61/2012, 14/03.

¹⁰⁴ Código Internacional para a protecção dos navios e das instalações portuárias (conhecido como *ISPS Code*), da IMO, regulado, ao nível da União Europeia, pelo R n.º 725/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, e pela D 2005/65/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro. A nível interno, regula o DL 226/2006, de 12/11, cuja base de projecto foi elaborada na DGAM.

¹⁰⁵ Atentas as características próprias da ZEE, nos termos do art. 33.º da CNUDM, da Zona Contígua, e a fundamental importância que assume, actualmente, quanto aos processos de vigilância e controlo da imigração clandestina e das infracções de cariz aduaneira e fiscal.

¹⁰⁶ Com a extensão prevista para a PC sob soberania de Portugal, cujo limite vigente se situa nas 200 milhas marítimas (limite exterior da ZEE), o espaço nacional terá a dimensão de 3,8 milhões de Km, o que corresponde a cerca de 40 vezes a área terrestre, abrangendo uma área muito maior da PC actual e uma zona de enorme relevo e dimensão no Atlântico Norte.

Service (VTS) e outros instrumentos de controlo de segurança marítima – como o sistema Costa Segura – meios de utilidade acrescida que têm capacidades muito relevantes para a salvaguarda da segurança da navegação e preservação e protecção do meio marinho de um espaço jurisdicional marítimo que, no âmbito europeu, assume uma importância absolutamente nuclear, quer por ser o segundo maior em dimensão, quer por ser uma via utilizada, seguramente, por quase 60% de todo o comércio externo marítimo europeu.

É fundamental existir uma uniformidade de procedimentos e actuação das entidades públicas nacionais, de modo a garantir, eficaz e eficientemente, e em tempo útil, o amplo quadro de atribuições e deveres que a lei nacional concede a tais entidades. Nesta medida, em 2002, fora introduzido um modelo coordenador a nível nacional – o novo SAM, agregando todos os departamentos estatais interventores nas actividades desenvolvidas nos espaços dominiais e marítimos, e que visou instituir uma uniformidade em termos de fiscalização, controlo e regulação. No âmbito do SAM fora criada a AMN com um papel interventor de órgãos da Marinha e da Autoridade Marítima num conjunto vasto de matérias designadas como sendo de serviço.

O modelo português, na sua formulação actual potencia uma actuação uniforme do Estado institucionalmente equilibrada, que mantém numa e mesma estrutura, o exercício de mecanismos basilares de vigilância, controlo, fiscalização e de polícia, concedendo uma perspectiva única de intervenção pública que salvaguarda as supramencionadas *maritime security* e a *maritime safety*.

2.1. A Autoridade Marítima Nacional. A Capitania do Porto como núcleo funcional determinante

Como antes referido, a AMN é uma estrutura da administração central do Estado que integra vários órgãos e serviços técnicos, tendo como pólo nuclear as Capitánias dos Portos¹⁰⁷, atendendo a que são estes órgãos desconcentrados que exercem a designada AML, órgão fundamental na execução de muitas das premissas do direito marítimo aplicado.

A sua função primordial – da AML - é o contributo vital que dão para o salvamento marítimo, socorro e assistência, para a segurança marítima e para a protecção e preservação do meio marinho, e bem assim exercer as competências que que lhe cabem no

¹⁰⁷ Art. 3.º, 12º e 13º, todos do DL 44/2002, de 02/03 alterado pelo DL 235/2012, de 31/10.

âmbito da Protecção Civil¹⁰⁸ e da Segurança Interna¹⁰⁹, e ainda um conjunto muito vasto de actos técnicos em periciais no âmbito da segurança da navegação, execução de actos de soberania d acesso a água territoriais e ao porto, e uma intervenção a nível de Repartições Marítimas com funções de conservatória de registo patrimonial marítimo e de inscrição de marítimos e tripulantes, o que é realizado no quadro de funções típicas do Estado Costeiro e de Estado do Porto, tal como resultam do estatuído na CNUDM, e nas demais convenções internacionais ratificadas pelo Estado português sobre os espaços marítimos sob soberania ou jurisdição, garantir *maritime law enforcement*, bem como coordenar as acções relacionadas com a autoridade do Estado no mar.

Note-se que, à acção da AML, é conexas uma função policial de especialidade, de estrutura própria, cujo sentido material é concedido pelo próprio conceito de AM. E é neste sentido que está construído o modelo do Estado Português do exercício da autoridade marítima, atenta a execução territorialmente desconcentrada.

À PM cabe garantir e fiscalizar o cumprimento da lei nos espaços de jurisdição marítima, com vista a preservar a regularidade das actividades marítimas, através de uma relação directa entre a acção do Capitão do Porto e a execução, intrínseca e imediata, de uma acção policial e fiscalizadora. Assim, e sem prejuízo da sua identidade, estrutura e regime próprios, ambos os exercícios são indissociáveis, importando perceber a respectiva lógica sustentadora.

Por isto, o exercício da AM implica um conceito sistémico, lógico e integrador, indissociável das várias vertentes funcionais intrínsecas, em especial, a policial, pelo que, a PM enquadra-se lógica e juridicamente na estrutura da AMN. Sedeada em comandos locais estruturados numa mesma lógica de exercício desconcentrado.

Do preâmbulo do DL 248/95, de 21/09 e do seu art. 1.º e dos arts. 1.º a 3.º do EPPM¹¹⁰, bem como da conjugação dos DL 43/2002 (1.º a 7.º), 44/2002 (1.º a 13.º) e

¹⁰⁸ Ver alínea c), do nº2, do artigo 13º do DL 44/2002, 02/03, devidamente conjugado com o art. 46.º/1 d) da Lei nº 27/2006, de 03/07 – que aprovou a LBPC - e do artigo 48º-A, tal como estatuído pela Lei nº 80/2015, de 3/08, que alterou a LBPC, e que estabelece um âmbito próprio para a AMN.

¹⁰⁹ Lei nº 53/2008, de 29/08, em cujos órgãos representantes da AMN tem assento próprio a todos os níveis, desde logo no Conselho Superior de Segurança Interna.

¹¹⁰ Pelos dados a que se teve acesso, do Comando-Geral da PM, o Estatuto está em processo de alteração material junto da tutela governamental, por forma a reforçar a PM como polícia de especialidade, salvaguardando-lhe os poderes e a execução de medidas específicas em âmbito marítimo, portuário e balnear. E, ainda, o aumento dos elementos para um total de 760, equiparando a PM, em dimensão, ao SEF.

45/2002, todos de 02/03, resulta que os órgãos e serviços da AMN, não obstante o apoio prestado pela Marinha¹¹¹, não têm, por isso, uma estrutura, dependência ou missão de carácter militar, mas são de natureza civil, em especial as Capitánias dos Portos. Isto mesmo se retira, vendo alguns exemplos, do conceito processual civil de navio despachado para viagem, a apresentação e investigação do relatório de mar, a investigação de ocorrência em caso de naufrágio, no âmbito do registo civil, a tentativa de conciliação nos termos definidos pela lei que regula o TM, conceito legal de abandono de navio, formalidades do acto de visita a bordo, o processo próprio de remoção de navio encalhado ou sinistrado, a definição e tratamento da arribada forçada, o processo de despacho de largada do navio do porto, inquérito a sinistros marítimos, bem como um conjunto vasto de licenciamentos e autorizações de actividades, eventos e realizações em âmbito do DPM, de zonas balneares e portuárias, os quais, pela natureza dos procedimentos e do cariz processual da execução, implicam uma relação funcional directa entre a PM e a Capitania do Porto¹¹² e constituem, todas, funções marcadamente de índole e natureza civil.

A PM, como vimos, deve garantir e fiscalizar o cumprimento da lei nos espaços de jurisdição marítima, com vista a preservar a regularidade das actividades marítimas, a segurança e os direitos dos cidadãos, bem como a prevenir e combater a criminalidade, e a combater na investigação dos crimes de poluição, dos crimes no âmbito do transporte marítimo e da segurança da navegação, dos crimes em embarcações, de furto de motores e dos crimes a bordo de navios, sendo significativa toda a envolvência, em termos de investigação criminal de crimes de âmbito marítimo. Em colaboração com as demais forças de polícia, compete, igualmente, à PM, participar na luta contra o crime organizado, e no combate ao tráfico de estupefacientes e de pessoas, e bem assim o controlo da imigração ilegal.

Em termos funcionais, organizativo-institucionais dos órgãos da AMN, toda a posterior legislação publicada a 1972 introduziu alterações ao RGC¹¹³, em especial ao seu

¹¹¹ Tem o dever de atribuir os recursos que permitam à AMN e seus órgãos funcionar, mas sem interferência ao nível de enquadramento militar, sejam edifícios, viaturas, navios e embarcações e até recursos humanos.

¹¹² Competências tipificadas no art. 13.º DL 44/2002, 02/03, entre outros diplomas, como o RGC, o DL 383/98, de 27/11, o DL 235/2000, de 26/09, DL 124/2004, de 25/05, o DL 226/2006 de 15/11, DL 226-A/2007, de 31/05, DL 370/2007, de 06/11, L 53/2008, de 29/08, alterada pela L 59/2015, de 24/06, DL 61/2017, de 14/03, e no aplicável, a L 68/2014, de 29/08, e toda a sua regulamentação.

¹¹³ Aprovado pelo DL 265/72, 31/07, e que, na sua formulação actual constitui uma das bases do direito marítimo aplicado, tendo numa estrutura de verdadeiro *código marítimo*, concebido e aprovado na tradição

art. 1.º, sendo que os sucessivos regimes legais, em especial os publicados nos últimos 20 anos, foram apurando esta característica específica das Capitánias dos Portos.

3. As grandes áreas de actividade marítima e as especificidades jurídicas de cada regime sancionatório

3.1. Enquadramento

Os órgãos do Estado são dotados de competências e meios para fiscalizar e sancionar os factos ilícitos ocorridos no universo marítimo que põem em perigo vidas humanas, a segurança dos meios náuticos que circulam em meios adversos e prejuízos em navios ou embarcações de terceiros, entre outros danos que possam suceder.

Estes são os pressupostos que estiveram na base da construção dos principais quadros normativos que regulam os regimes sancionatórios no âmbito marítimo, entre os quais, o DL 383/98 de 27/11¹¹⁴, o DL 235/2000 de 26/09¹¹⁵, e o DL 45/2002 de 02/03¹¹⁶.

Atentemos no essencial, dada a uniformização de abordagem jurídica que se sistematiza em vários pilares, são eles: as medidas cautelares, as coimas e as sanções acessórias.

A atenção dispensada pelo legislador às medidas cautelares aplicadas no início do processo, de modo a prevenir a continuidade do ilícito, devem ser entendidas num duplo sentido: retirar ao arguido os equipamentos e os meios que usou no cometimento do ilícito; dependendo da gravidade da acção podem ser impostas medidas como a apreensão o navio ou a embarcação ou suspender a laboração, no caso de ser uma empresa.

Logo na fase inicial do processo contra-ordenacional, e com vista à prevenção da perpetuidade do ilícito, podem ser aplicadas medidas cautelares, as quais podem manter-se até à decisão final, retirando ao infractor os equipamentos que usou no cometimento do ilícito, ou produtos que terá usufruído da sua acção ilícita; consoante a gravidade da acção

das grandes codificações do direito marítimo português de finais do Séc. XIX, em especial, o Regulamento aprovado pelo Decreto de 1 de Dezembro de 1892.

¹¹⁴ Regime sancionatório especial que disciplina os factos ilícitos de pesca e culturas marinhas, revogando o que havia sido o primeiro regime contra-ordenacional estruturado em matéria de pescas, o DL n.º 278/87, de 07/07.

¹¹⁵ Consolida materialmente os princípios que resultam da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL) de 1973, da Convenção para a Prevenção da Poluição Marítima Causada por Operações de Imersão Efectuadas por navios e Aeronaves (Oslo) de 1972, da Convenção para a Protecção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste (Paris) de 1992, e também da Convenção para a Prevenção da Poluição Marinha de Origem Telúrica (Paris) de 1974.

¹¹⁶ Regime sancionatório a aplicar nos casos de ilícitos ocorridos nos espaços dominiais públicos e nas áreas sob jurisdição da Autoridade Marítima.

poderá ser apreendido o navio ou embarcação, ou suspender a laboração que estivesse a empreender aquando do cometimento do facto ilícito.

As coimas devem ser adequadas ao sentido público que se visa com os regimes aplicáveis, traduzindo-se na censurabilidade do acto praticado, susceptível de causar danos a bens públicos ou que integram bens no património comum de determinado Estado, como a defesa das espécies, o meio marinho ou o ordenamento costeiro. Estas destinam-se a salvaguardar o princípio da conservação e gestão dos recursos vivos, e o princípio da preservação e protecção do meio marinho, visando a aplicação do princípio do poluidor-pagador. São, portanto, a consequência jurídica do dano causado pelo cometimento do ilícito-típico contra-ordenacional.

As coimas reflectem a forma de censurabilidade pelo acto realizado, tendo inerente a violação dos valores que o dano inflige nos bens públicos, ou que integram o património comum do Estado; no caso destes três regimes de especialidade, a título de exemplo, temos a defesa das espécies, o meio marinho ou o ordenamento costeiro;

Casos há em que, para evitar situações susceptíveis de colocar em causa a salvaguarda da vida humana, o princípio da assistência¹¹⁷ e da ofensa ao meio marinho, são aplicadas sanções acessórias como forma de prevenção, sem que se ofenda os princípios da igualdade e da não discriminação. No âmbito do regime sancionatório marítimo, é comum aplicar-se como tais a perda da embarcação e demais equipamentos utilizados na prática da contra-ordenação.

3.2. A Poluição Marítima: filosofia e regime

O quadro jurídico português, em matéria de poluição marítima, sustenta-se na CNUDM, em especial art. 1.º/1¹¹⁸ pontos 4) e 5) e 210.º, 211.º, 220.º e 226.º - o DL 90/71

¹¹⁷ O Estado para manter presente e eficaz um dispositivo naval e náutico e, assim, assegurar a presença pública nos espaços marítimos sob a sua jurisdição e soberania, comporta um custo avultado em recursos. Segundo a nossa pesquisa, uma corveta (meio naval de média dimensão utilizado nos processos de fiscalização, a par das lanchas de grande porte) tem um custo diário de 20.000€, incluindo suplemento de embarque. Mas, tal como nos foi referido na DGAM em entrevista presencial ao Dr. Luís da Costa Diogo e também na Divisão de Fiscalização e Recursos, só com este tipo de empenhamento é possível garantir a aplicação dos regimes sancionatórios, em especial, nas zonas mais afastadas da costa onde ocorrem ilícitos de pesca e de poluição marítima, que podem ser danosos para o meio marinho que constitui património comum da Humanidade e do nosso Estado.

¹¹⁸ A definição internacional de poluição do meio marinho consiste na “introdução, pelo homem, directa ou indirectamente, de substâncias ou de energia no meio marinho, incluindo os estuários, sempre que a mesma provoque ou possa vir a provocar efeitos nocivos, tais como danos aos recursos vivos e à vida marinha, riscos

22/03, e Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL) de 1973, e respectivo Protocolo de 1978¹¹⁹.

São de realçar três aspectos essenciais, dado que a sanção aplicável deve ser adequada e necessária ao dano gerado pelo infractor, tomando em consideração qualquer alteração do meio marinho directa ou indirectamente provocada pelo Homem. Nesta medida, a política pública, aqui, inerente, tem na sua base o princípio da protecção e preservação do meio marinho, e consequentemente a valoração acrescida das preocupações com a defesa ambiental e eco-sistémica e expressar uma definição mais clara e eficaz do princípio do poluidor-pagador.

O DL 235/2000, de 26/09 caracteriza-se pela inovação no que respeita ao regime sancionatório no espaço europeu¹²⁰. Ora, a RCM (15) 25/93, 15/04 aprovou o PML para o combate à poluição marítima, encontrando a sua justificação legislativa num conjunto material de convenções internacionais – LCD, Paris, Oslo, OSPAR e MARPOL, tendo sido estabelecido como âmbito de aplicação “(...) *factos praticados por agentes poluidores nos espaços marítimos sob jurisdição nacional independentemente da nacionalidade dos mesmos, sem prejuízo do disposto em tratado, convenção ou acordo internacionais que incluem o Estado Português.*”, estabelecendo-se como extensão de aplicação aos factos praticados por agentes poluidores de navios que tenham bandeira nacional em espaços não abrangidos pela jurisdição de qualquer outro Estado.

Uma das bases da sua construção normativa foi o pressuposto de competência de um órgão colegial, tal como estabelecido no art. 11.º do DL 235/2000, de 26/09, e que indiciou, com mais solidez funcional, dois anos depois, a institucionalização do CCAMN nos termos do art. 4.º do DL 44/2002, de 02/03, dando-se maior sustentabilidade material ao fenómeno da poluição do meio marinho, e o impacto que tem no âmbito de diversos sectores do conhecimento, o que havia justificado a sua tipificação como uma das atribuições cometidas legalmente ao SAM, pelas alíneas d) e e), do nº2, do artigo 6º, do DL 43/2002, de 02/03.

à saúde do homem, entrave às actividades marítimas incluindo a pesca e outras utilizações legítimas do mar, alteração da qualidade da água do mar, no que se refere à utilização e deterioração dos locais de recreio.”

¹¹⁹ Aprovado pelo Decreto do Governo n.º 25/87, de 10/07.

¹²⁰ Resulta da nossa pesquisa na DGAM (Luís da Costa Diogo, entrevista) que, entre 2002 e 2005, vários parceiros europeus, em reuniões de peritos em Bruxelas, quiseram saber mais elementos sobre o enquadramento e regime que consta do DL 235/2000, de 26/09, em especial, a respectiva moldura sancionatória, as características da avaliação técnico-científica e os tipos de medidas e intervenções que a lei estabelece; este regime aprovado em 2000, foi, claramente, tido como inovador neste âmbito específico (designadamente ao que foi referido pelas delegações francesa e italiana). COSTA DIOGO E SILVA (2019).

Os processos de contra-ordenação¹²¹ após instrução na Capitania do Porto, onde ocorra o facto ilícito, são remetidos para a Direcção Jurídica da DGAM para uma primeira análise jurídica acerca da sua instrução, sendo que, desde que estejam em condições de apreciação, são agendados para reunião do Conselho Consultivo conforme resulta do estabelecido no supramencionado artigo 11º do DL 235/2000, de 26/09, e da Portaria 522/2001, de 25/05¹²².

Ao DL 235/2000, de 26/09, é inerente uma função preventiva, no que respeito à poluição marinha, definindo uma moldura sancionatória gravosa, com o pressuposto jurídico de dissuadir comportamentos¹²³ susceptíveis de causar danos nas águas jurisdicionais de Portugal, onde navegam inúmeros navios. Nesta medida, as coimas estabelecidas para pessoas singulares podem chegar até aos 7.500€, já as coimas aplicáveis a pessoas colectivas¹²⁴ ascendem aos 2.499,879€. Atento o regime sancionatório instituído, o CCAMN estabeleceu um quadro cuja fixação e aplicação das coimas é da exclusiva competência do Capitão do Porto¹²⁵, e pode ascender até 62.000€, num outro patamar, em que a coima pode variar entre os 62.001€ e os 2.498,987€, logo, o diploma estabelece limites mínimo e máximo, sendo deixada margem de decisão à autoridade administrativa, tendo o capitão do porto, a autoridade administrativa, uma certa margem de manobra para tomar a decisão.

Após a criação do Conselho foram apreciados mais de 140 processos, e fixados à volta de 3,7 milhões em coimas, cujo produto das coimas se destina aos cofres do Estado, 60%, e outra parte para a autoridade marítima, 40%, pelo que, em 17 anos de vigência, o regime permitiu um retorno efectivo para os cofres públicos num âmbito em que o património eco-sistémico marinho é ofendido ou sofre danos; temos, portanto, presente uma filosofia compensatória como uma das características deste regime sancionatório marítimo.

¹²¹A L 56/2011, de 15/11, alterou o CP, e com ela o ilícito de poluição susceptível de tipificação penal, podendo obedecer à respectiva tramitação processual, quando a autoridade judiciária assim o entender. Este mecanismo, contudo, precisamente atento o impacto ecossistémico de determinados derrames e a tipificação de determinados comportamentos, já estava previsto no próprio DL 235/2000, de 26/09, no art. 4.º/3.

¹²² Vide COSTA DIOGO e LIMA, 2013.

¹²³ COSTA DIOGO (2010).

¹²⁴ Armadores e proprietários.

¹²⁵ Nos termos da L 56/2011, o Capitão do Porto passou a reportar, ao MP, toda e qualquer situação de poluição susceptível de configurar crime; assim, qualquer procedimento contra-ordenacional só passou a ser conduzido depois da DGAM (DIRJUR) entender que a situação em causa apenas configura, pelos seus pressupostos, um ilícito contra-ordenacional, sendo-lhe aplicado o DL 235/2000, 26/09.

A publicação de 27 de Outubro de 2009, da D 2009/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21/10/2009 – altera D 2005/35/CE – relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infracções – diploma comunitário que estabelece outros regimes sancionatórios que os EM tenham por crimes de poluição. E, no contexto da L 56/2011, de 15/11, procedeu-se à transposição da D 2009/123/CE, cumprindo-se a exigência feita aos EM para tipificarem como ilícito criminal a poluição de navios do meio marinho, tendo sido introduzido um novo tipo autónomo poluição do meio marinho, a qual não existia no ordenamento jurídico¹²⁶.

O art. 1.º/1 da D dispõe quanto ao seu objecto, consistindo na incorporação de normas internacionais no direito europeu quanto à poluição de navios, garantir que os responsáveis pelas descargas de matérias poluentes são sujeitos a sanções adequadas, incluindo sanções penais, a fim de melhorar a segurança marítima e reforçar a protecção do meio marinho relativamente à poluição por navios. Esta estatuição parece indicar que o regime sancionatório em causa não se esgota em sanções penais, dada a censura sancionatória de cariz administrativo. Os artigos 8.º e 8.º-A da D referem-se a sanções efectivas, proporcionais e dissuasivas a aplicar ao quadro de infracções estabelecido pelos arts. 4.º e 5.º, não determina a existência de sanções penais (leitura assumida pelas autoridades em Portugal).

3.3. As Pescas

As pescas constituem, desde há muito, um sector de actividade profissional e tradição cultural no nosso país, existindo, assim, um número considerável de vilas piscatórias. Tal serviu de fundamento para a divisão administrativa e organizacional da AM desde meados do séc. XIX, e que, quanto aos actos e serviços que a Autoridade Marítima presta às comunidades ribeirinhas, subsiste naquela que seria a base da sua forma actual desde o Código de 1 de Dezembro de 1892¹²⁷.

O DL 278/87, de 07/07, tendo por base o RGCO e o DL 19/84, de 14/01, criou o regime de contra-ordenações marítimas e revogou o das contra-venções e transgressões marítimas¹²⁸, estabelecendo um regime uniforme, materialmente adequado e de

¹²⁶ Art. 279.º n.º 7 CP.

¹²⁷ COSTA DIOGO (2016).

¹²⁸ O art. 1.º dispõe que as contra-venções e transgressões marítimas que cominam na aplicação de penas pecuniárias são contra-ordenações, às quais é aplicável o RGCO.

especialidade sobre contra-ordenações em matéria de pescas e de culturas marinhas, o qual serviu de base para o DL 383/98, de 27/11, actualmente vigente.

O art. 35.º do DL 278/87, de 07/07, revogou os arts. 229.º e 230.º RGC que dispunham sobre as actividades de embarcações, o exercício da pesca em águas de jurisdição portuguesa e o afretamento de embarcações de pesca estrangeiras.

Note-se que, o DL 383/98, de 27/11, aperfeiçoou o regime, assumindo um enquadramento e justificação legislativa com base numa filosofia pública direccionada para questões como a sobre-exploração dos recursos marinhos, a co-responsabilização colectiva quanto a um património que é comum e a protecção dos oceanos. Tais pressupostos já se encontravam enunciados uma década antes no próprio DL 278/87, de 07/07. No entanto, a entrada em vigor da CNUDM, em 3 de Dezembro de 1997, impulsionou a clarificação das responsabilidades do Estado no seu papel de Estado Costeiro, atento o regime aprovado através do *Código de Conduta para uma Pesca Responsável*, aprovado no âmbito da Comissão de Pescas da FAO¹²⁹.

O quadro sancionatório é sistematizado pelas seguintes premissas conceptuais e funcionais: a AP – nesta matéria em especial actuando através da ADM e da AM - tem competência, em razão da matéria, seguindo os pressupostos e os princípios definidos também no Procedimento Administrativo, para assegurar o cumprimento da lei e a preservação e promoção do interesse público. Além de que lhe cabe, ainda, fiscalizar esta actividade e as embarcações de pesca – visando o cumprimento, pelos pescadores, da legislação da pesca, entre outras normas que visam a segurança marítima¹³⁰. E, por fim, a proibição quanto ao exercício da actividade em razão do espaço jurisdicional marítimo que é da competência do Estado Costeiro¹³¹.

¹²⁹ *Food and Agriculture Organization* (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Pescas). O Código foi adoptado na 28ª sessão da conferência da FAO, em 1995, tendo-se tornado a matriz programática para os Estados Costeiros que têm responsabilidades em termos de pesca marítima e costeira. A sua posterior e sucessiva implementação tem abrangido medidas de cariz gestonário e de protecção como sejam as tomadas no sentido de prevenir, e eliminar, a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada.

¹³⁰ Podendo aqui incluir-se funções relativas às normas relativas à regulação dos certificados obrigatórios da embarcação, dos meios de segurança, e de salvação, dos equipamentos e aprestos de pesca, do regime da tripulação e da inscrição marítima, das radiocomunicações, da estivagem, condicionamento e armazenagem a bordo do produto recolhido e, em geral, das regras da descarga do pescado e do regime das lotas.

¹³¹ De acordo com o disposto no art. 3.º/1 DL 383/98, de 27/11, “*O exercício da pesca em águas sob soberania e jurisdição nacionais e por embarcações nacionais em águas não submetidas à soberania e jurisdição nacionais (...)*” disciplina-se também pelos regulamentos aplicáveis da UE e instrumentos internacionais a que Portugal se vincule. E o n.º 2 proíbe “*manter a bordo, transportar, transbordar, desembarcar, armazenar, expor ou vender espécies marinhas cuja pesca não esteja autorizada ou cujos tamanhos ou pesos mínimos não se conformem com o legalmente estabelecido.*”. Esta matéria encontra-se

O exercício da visita é um instrumento essencial de fiscalização e verificação para que os órgãos, revestidos de *auctoritas*, façam cumprir a lei. O direito de visita é regulado pelo art. 33.º do DL 383/98, de 27/11, 2.º/3 a) da LOMAR¹³² conjugado com o art. 15.º/1 do diploma anterior, art. 13.º/2 h) DL 44/2002, de 02/03, artigos 16.º e 19º da L 34/2006, de 28/07, pelos artigos 2.º e 8.º do DL 370/2007, de 06/11¹³³, e 13.º/1 DReg. 86/2007, de 12/12¹³⁴.

Contudo, há, ainda uma base-matriz constituída por alguns princípios fundamentais, são eles, o princípio da pesca responsável¹³⁵, princípio da aproximação cautelosa ou precaucionária¹³⁶, princípio da equidade intergeracional¹³⁷ e princípio da igualdade e da não discriminação¹³⁸.

No quadro da legislação comunitária¹³⁹, a visita tem como suporte técnico a inspecção, sendo que, todos os veículos devem exibir de forma visível, o galhardete ou símbolo de inspecção (na lateral da embarcação). Quanto às regras de boas práticas náuticas e de manobralidade estabelece-se que os agentes responsáveis pela realização da inspecção devem garantir para que nenhuma acção tomada possa comprometer a segurança do navio de pesca e da sua tripulação, evitando abalroamentos no mar.

Nos termos do estabelecido no art. 74.º e 97.º do R 1224/2009, de 20/11, os EM devem facultar aos seus funcionários um cartão de serviço que indique a sua identidade e qualidade, devendo cada agente tê-lo consigo e apresentá-lo durante a inspecção na

regulada num sistema de avaliação técnico-científica por comissões especializadas que sustenta a atribuição, pela direcção-geral competente na Comissão, de quotas de extracção de recursos piscícolas pelos vários EM.

¹³² DL 185/2014, de 29/12.

¹³³ De 6 de Novembro, que aprova o regime dos actos e procedimentos da Autoridade Marítima aplicáveis ao acesso e saída de navios e embarcações dos protos nacionais.

¹³⁴ “*Os actos de visita, de vistoria técnica e demais acções de fiscalização de navios e embarcações, bem como a respectiva verificação documental, são efectuados pela Marinha e pela Autoridade Marítima Nacional, designadamente através de determinações dos órgãos da Autoridade marítima no seu quadro de competências, sem prejuízo do que se encontra estatuído em matéria de inspecções no âmbito do controlo de navios pelo Estado do Porto.*”

¹³⁵ Impõe a “*adopção de medidas adequadas à protecção do ambiente marinho e ao uso sustentável dos recursos vivos marinhos a longo prazo*” atentos os interesses legítimos “*das populações ou comunidades piscatórias, tanto das gerações actuais como vindouras, com relevo para as mais dependentes*” art. 1.º-A DL 44/2017, 04/04.

¹³⁶ “*(...) adopção de medidas cautelares de que tem a necessidade de prevenir (...)*” situações susceptíveis de pôr em perigo este sector, de modo a assegurar a auto-renovação dos recursos e a sustentação das actividades no futuro, art. 1.º-A DL 44/2017, 04/04.

¹³⁷ “*(...) impõe que sejam assegurados os recursos e níveis de abundância pesqueira (...)*”. É um princípio nuclear

¹³⁸ Devem tratar-se equitativamente os diversos problemas, envolvendo segmentos da fonte nacional, art. 1.º-A DL 44/2017, 04/04.

¹³⁹ R de Execução 404/2011, da Comissão de 8 de Abril dispõe sobre as inspecções no mar, nomeadamente, art. 102.º e ss, da Secção 2, Título VI.

primeira oportunidade. Exigência que deve ser conjugada com o quadro das entidades competentes definidas no art. 2.º DL 79/2001, de 05/03¹⁴⁰.

Sem prejuízo das competências próprias dos inspectores de pescas da DGRM, dos agentes da PM e peritos das Capitánias dos Portos¹⁴¹, militares da GNR e oficiais designados em exercício de funções nas unidades navais da Marinha, estão a ser estabelecidas regras pela ANP no que respeita à formação dos inspectores e agentes de fiscalizadores de pescas nacionais, e a clarificar o quadro de intervenção no que toca à homologação do plano de formação e certificação dos cursos.

Também se verificou um movimento codificador devido à progressiva penalização de comportamentos e actividades extractivas ilícitas, tal como sucedeu em matéria da poluição marítima. E, nos termos do art. 278.º/1 a)¹⁴² da L 56/2011, hoje, prevê-se que quem “*Eliminar, destruir ou capturar exemplares de espécies protegidas da fauna ou da flora selvagens ou eliminar exemplares de fauna ou flora em número significativo (...)*” é sujeito a “*pena de prisão até 3 anos ou pena de multa até 600 dias*”.

As alterações tiveram como linha condutora uma maior responsabilização e grau de censura social sobre comportamentos ilícitos, na medida em que estão em causa recursos comuns de uma comunidade, ou acções danosas perante o ecossistema marinho. Por esta razão, avançou-se para a criminalização da acção de destruição ou captura, colocando a acção do Estado num nível que, conforme a gravidade e o preenchimento do ilícito, envolve a intervenção judicial.

O preceito exige que as espécies em causa estejam protegidas, mas nem sempre as capturas ilícitas configuram um crime, pelo que, são aplicadas as acções enquadradas e estabelecidas no regime contra-ordenacional constante dos arts. 15.º, 21.º-A a 23.º e 26.º-A a 28.º do DL 383/98, de 27/11.

¹⁴⁰ Aprovou o sistema de fiscalização e controlo das actividades de pesca, designado por SIFICAP.

¹⁴¹ Tem competência em matéria de instrutória e aplicação de coimas e de sanções acessórias em matéria contra-ordenacional aplicável à actividade das pescas. É, ainda, o comandante local da PM, logo, pela base jurídico-estatutária que lhe está agregada é autoridade de polícia e de polícia criminal. O regime jurídico vigente permite uma estrutura de autuação, investigação e de instrução cometida a um órgão de polícia, e um formato decisório que a lei atribui ao capitão do porto como autoridade administrativa. Arts. 15.º/2, 22.º/5, 23.º/1 do DL 383/98, de 27/11, art. 13.º/7 e 9 DL 44/2002, 02/03, e art. 6.º/2 g) DL 43/2002, 02/03.

¹⁴² No anterior articulado do CP dispunha-se que quem “*Eliminar exemplares de fauna ou flora em número significativo ou de espécie protegida ou ameaçada de extinção.*”.

3.4. A Segurança Marítima: o controlo de navios e as determinações da Autoridade Marítima local. Origens e conceito

O nosso ordenamento jurídico tem vindo a estabelecer, relativamente ao capitão do porto¹⁴³, um conjunto de atribuições e competências no âmbito da *maritime safety*, dotando-o de um poder público acrescido perante as comunidades piscatórias. No entanto, nos primórdios da institucionalização da AM, as funções concedidas ao Patrão-Mor¹⁴⁴ consistiam no processo de controlo e vistoria de embarcações e nas medidas de segurança de navios nos portos que tinha de assegurar, embora as decisões sancionatórias compreendessem a proibição de determinados actos e acesso e entrada no porto, proibição de saída do porto, e apreensão de embarcações. O Decreto de 1 de Dezembro de 1892 e o RGC de 1972 sistematizaram o perfil de intervenções e respectivo poder funcional sancionatório, sendo que, pelo menos 12 das portarias regulamentadoras previstas no Regulamento de 1972 não chegaram ser publicadas, deixando o regime com alguns vazios de previsão normativa.

Claro está que, com a evolução administrativa do exercício do poder da Autoridade Marítima Local, e a necessidade de se assegurar uma intervenção pública adequada, bem como a precisão de sedimentar um poder, contribuiu para a sedimentação definitiva da figura que regula a segurança marítima nos portos¹⁴⁵, tendo-se apurado o objectivo de consignar prescrições para garantir a segurança de pessoas, bens, navios, embarcações, apetrechos e equipamentos. Uma figura que foi sendo assegurada por um perfil de poder que, em quadro, abrangia competências policiais e jurisdicionais, e que se teve que ir moldando e adaptando às exigências do foro jurídico-constitucional, administrativo, e no aplicável, penal, desde a reformulação das antigas transgressões marítimas reguladas pelo RGC para o novo regime das contra-ordenações marítimas.

Note-se que a necessidade de regular a violação das determinações do capitão do porto, mantendo a lógica jurídica do RGC, originou o DL 45/2002, de 02/03, constituindo o terceiro pilar da reforma da Autoridade Marítima de 2002¹⁴⁶.

¹⁴³ A título de curiosidade, a definição das suas atribuições e competências teve lugar no Decreto da Rainha de 30 de Agosto de 1839. PAULO (2016: 14) e COSTA DIOGO (2016: 363-373).

¹⁴⁴ Designação enunciada, em finais do Séc. XVI, devido ao aumento do tráfego de navios do transporte mercante que se fez sentir à época, no Decreto publicado no Regimento da Armada em 17 de Março de 1674. Uma das suas funções passava pela fiscalização das condições de navegação dos navios e embarcações, promovendo a segurança dos mesmos. PAULO (2016: 8) e COSTA DIOGO (2016: 363-373).

¹⁴⁵ Capitão do Porto.

¹⁴⁶ Notas resultantes da entrevista ao Sr. Dr. Luís da Costa Diogo.

3.4.1. O decreto-lei nº 45/2002, de 02/03, e o regime específico das violações às determinações da Autoridade Marítima

Hodiernamente, há matérias que, pela sua especialidade, são prioritárias para a AM, e ao longo dos anos têm sido divulgados vários regimes de contra-ordenações, os quais têm cometido poderes de fiscalização, de instrução e decisão processual às capitánias dos portos, apresentando omissões e evidenciando, por vezes, fragilidades na actuação da autoridade pública. Importa, por isso, em matérias como a preservação do meio marinho, a protecção da vida humana no mar e a segurança da navegação, que configuram o interesse público no domínio de que cuidamos - e pela sua especialidade - tipificar o âmbito de actuação dos vários órgãos locais da DGAM, em razão da matéria e da territorialidade¹⁴⁷, dotando-os de poderes públicos para exercerem a autoridade do Estado nas áreas de jurisdição marítima nacional. Logo, as prerrogativas destes regimes sancionatórios têm que ser actuais, rigorosas e eficazes, por forma a evitar a omissão legal¹⁴⁸.

Vejamos, então, que o DL em estudo surge pela necessidade de estabelecer um mecanismo sancionatório contra-ordenacional às prescrições do art. 13.º, n.º 2 a 9 do DL 44/2002, de 02/03, designadamente, os n.º 1 e 4 que visam enquadrar as competências no âmbito da AML e da segurança da navegação. Pelo que, são tipificados três níveis de gravidade que justificam e garantem a exequoriedade às competências da AM.

Assim, uma contra-ordenação que configure uma situação abrangida por este regime consiste na prática de factos ilícitos nas áreas que se encontram sob jurisdição da autoridade marítima nacional susceptíveis de prejudicar a segurança de pessoas e bens, a navegação e o normal funcionamento dos portos ou de causar danos no património público¹⁴⁹.

Observamos, então, que existe uma relação intrínseca entre estes dois diplomas que cuidam da atribuição de competências a uma autoridade e do regime sancionatório de especialidade, garantindo consistência e eficácia do exercício imediato da autoridade pública. Isto, na medida em que é essencial, por exemplo, um regime que defina a competência do capitão do porto para decidir do movimento, rota ou acesso e largada dos navios e embarcações ao porto.

¹⁴⁷ Preâmbulo DL 45/2002, de 02/03.

¹⁴⁸ Preâmbulo DL 45/2002, de 02/03.

¹⁴⁹ Art. 3.º/1 DL 45/2002, de 02/03.

No contexto do que acima dissemos, este regime suprimiu a omissão existente desde a publicação do RGC, dado que desde 1972 existem várias situações de incumprimento sem um regime sancionatório adequado e exequível, desde a publicação do DL 19/84, o que deixou determinadas violações sem enquadramento ou censura legal.

Tal como o RGCO tem medidas cautelares, também o DL ora em trato, as prevê no seu art. 8.º, atribuindo ao capitão do porto competência para a aplicação das mesmas, tipificando-as¹⁵⁰.

Existem regimes marítimos similares, que também prevêem a exigência de um depósito de caução, desde logo o DL 235/2000, de 26/09 (17.º/1 al. b)), a obrigação de a prestar no contexto da obrigação como consta do DL 64/2005 de 15/03 (10.º/1 al. a)), tendo este aprovado procedimentos no âmbito de acontecimentos de mar e processos de remoção de navios e/ou destroços, numa forma juridicamente sistémica e integrada¹⁵¹; este diploma de 2005 constitui, tal como o regime de 2000 a que supra nos referimos, um regime inovador a nível europeu, pela estrutura específica e consistente dos procedimentos que define¹⁵².

3.4.2. O Port State Control

Trata-se nesta função pública, como já referimos acima, do controlo e inspecção de navios pelo Estado do Porto, aplicado no direito interno pelo DL 195/98, 10/07, pela recepção da D95/21/CE, do Conselho, de 19 de Junho, e da D96/40/CE, 25 de Junho.

O DL 61/2012, 14/03¹⁵³, que integra no nosso direito a D2009/16/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009¹⁵⁴ reajustou e corrigiu os procedimentos e as medidas previstas no âmbito do controlo de navios pelo Estado do Porto, entre as quais, a questão da detenção do navio e a avaliação deste acto no âmbito do foro técnico, não como um acto típico de autoridade incumbido à AM.

¹⁵⁰ O regime das medidas cautelares está relacionado com a definição de uma sanção acessória (art. 9.º). Note-se que, são aplicadas no início do processo, sendo que, diversamente, a sanção acessória é decidida em conjunto com a coima findo o procedimento contra-ordenacional.

¹⁵¹ Art. 1.º DL.

¹⁵² Surgiu mesmo antes da ratificação formal da Convenção *Wreck Removal*, assinada em 2007. Este regime legal já fora utilizado em variadas situações de sinistro (derrames poluentes agregados), tendo o Estado Português obtido, nos seus espaços jurisdicionais, resultados muito eficazes perante os responsáveis de navios sinistrados.

¹⁵³ Alterado pelo DL 27/2015, de 06/02.

¹⁵⁴ Tem o escopo de reduzir o número de navios presentes, nas águas sob jurisdição nacional, que não respeitam as normas aplicáveis ao domínio da segurança marítima.

O DL 195/98, de 10/07, já referido, que aprovou o RINE, assumiu o conceito de base expresso no seu art. 2.º, serviu de apoio à intervenção das autoridades técnicas envolvidas nas inspeções do PSC – departamento de inspecção específico do IPTM, IP¹⁵⁵ – e dos órgãos locais da AM, definindo um pressuposto jurídico quanto à forma de intervenção das várias autoridades no âmbito do PSC.

O art. 3.º al. g) dispõe que o acto de detenção figura um “*acto que incorpora uma proibição formal de um navio sair para o mar devido a deficiências detectadas (...)*”¹⁵⁶. Porém, o DL 61/2012, de 14/03 atribui a decisão de detenção ao inspector do navio, conforme o disposto no seu art. 25.º n.º 2 e 4, ao contrário do que se previa no art. 14.º n.º 3 do DL 195/98, de 10/07, com os corolários previstos no art. 14.º-A n.º 2 e 3 e no art. 23.º n.º 1 do DL 284/2003, de 08/11.

Desta forma, tal acto deixou de ser um acto típico da AM previsto no art. 13.º n.º 2 i) do DL 44/2002, de 02/03, constituindo, agora, um acto que finaliza o processo técnico da inspecção¹⁵⁷. Consequentemente, no âmbito do regime sancionatório, deixou de ser um acto típico da competência do capitão do porto, e por isso, não lhe corresponde já o ilícito contra-ordenacional nos termos do art. 4.º n.º 1 h) do DL 45/2002, de 02/03.

O DL 61/2012, de 14/03, introduziu, por indicação expressa da AM, outro conceito com o intuito de ultrapassar a reforma do acto de detenção – a *proibição de saída* do porto – cujo contexto, segundo estatui o art. 27.º, se insere na competência material de execução que foi atribuída ao capitão do porto¹⁵⁸, mantendo-se, desta forma, a sua intervenção funcional de garante da segurança da navegação, quanto à *validação final* da saída do navio.

Verifica-se, assim, a conjugação dos regimes legislativos e a articulação de competências de ambas as entidades, capitania do Porto e DGRM. Manteve-se a regulação

¹⁵⁵ Actual DGRM.

¹⁵⁶ DL 195/98, de 10/07, com a redacção dada pelo DL 284/2003, de 8/11 e pelo DL 58/2007, de 13/03.

¹⁵⁷ Da entrevista ao Sr. Dr. Luís da Costa Diogo, apurámos que não é entendível, para outras entidades e autoridades envolvidas, a exclusão do art. 5.º n.º 2 DL 284/2003, de 08/11, tendo-se deixado de permitir ao capitão do porto a indicação à DGRM da necessidade de se efectuar uma inspecção de PSC, uma vez que continuou com a função de proceder à visita inicial do navio em termos de acesso ao porto.

¹⁵⁸ No caso de detenção do navio, e logo que tenha tomado conhecimento de tal decisão, o capitão do porto territorialmente competente notifica o comandante do navio de que o mesmo se encontra proibido de sair do porto, não lhe sendo exarado o respectivo despacho de largada enquanto a ordem de detenção não for revogada pela DGRM.”

da recusa de acesso de navios no quadro de competências do capitão do porto. Neste ponto, o regime sancionatório mantém-se válido e actual¹⁵⁹.

Pela utilidade, importa, ainda, clarificar que o DL 45/2002, de 02/03, é igualmente relevante do ponto de vista do regime sancionatório, porquanto, no quadro material que estabelece, todas as competências, desde a fiscalização até às competências de instrução e decisão processual das contra-ordenações tipificadas no diploma se inserem no quadro da AML, conforme se retira do preceituado nos artigos 6º a 10º do diploma; ao invés, no comparativo jurídico-sistémico com o estabelecido no DL 61/2012, de 14/03, e precisamente atendendo ao âmbito material que se situa na intervenção das duas entidades – DGRM e AMN/Capitanias dos Portos – verifica-se que a instrução e decisão processuais são da competência da DGRM, em virtude do facto do contexto material ser do foro da DGRM como administração marítima nacional, conforme se retira no seu art. 41.º n.º 4, devendo conjugar-se com o n.º 6 do mesmo, o qual remete para o RGCO¹⁶⁰.

4. Aspectos materiais de execução. A Polícia Marítima. Enquadramento, âmbito territorial e competências

A PM¹⁶¹ é essencial no nosso Estado pela sua orla costeira e a elevada taxa de maritimidade que geograficamente o caracteriza, pelo que lhe acrescem responsabilidades internacionais no âmbito das suas obrigações como Estado Costeiro e Estado do Porto no quadro jurídico da CNUDM de 1982.

Cumprir perceber a PM¹⁶² como polícia de especialidade que apoia o exercício da AM. Note-se que o quadro de competências que a lei atribui à AM dá consistência conceptual e jurídica à ideia de uma polícia, como esta, direccionada para os espaços marítimos, costeiros, dominiais, portuários e balneares, e, se aplicável, fluviais, dando-lhe autonomia face às outras entidades policiais que servem o nosso país.

Com efeito, a PM é uma polícia de execução, de cariz técnico-administrativo, atentas as matérias que a lei atribui aos órgãos e serviços da AMN, em especial às Capitanias dos Portos. A sua estrutura está organizada territorial e desconcentradamente

¹⁵⁹ Art. 4.º/1 h) DL 45/2002, de 02/03.

¹⁶⁰ O legislador optou por não definir o conceito das medidas cautelares como uma especialidade de regime.

¹⁶¹ Terá surgido nos Decretos de 1803 e 1839, e no Decreto de 1 de Dezembro de 1892 que abrange um vasto leque de matérias, como por exemplo, meios de segurança e a regulação da actividade piscatória. COSTA DIOGO (2015: 675-682) e COSTA DIOGO (2012: 10-11).

¹⁶² COSTA DIOGO (2009).

por CL de forma agregada às 28 Capitánias dos Portos e respectivas jurisdições. A existência de um CL associado a uma Repartição Marítima assenta, numa lógica de base, na necessidade de responder eficaz e imediatamente, que o Estado tem de proporcionar aos cidadãos e utentes em matérias marítimas e portuárias.

Focando-nos, no essencial, no exercício dos poderes de fiscalização e imposição dos regimes sancionatórios há uma relação directa entre a acção do capitão do porto e a execução de uma acção policial e fiscalizadora – tendo em conta que funciona no quadro de uma instituição como a AMN, na qual é exigível que os regimes sancionatórios sejam aplicados com oportunidade, celeridade e eficácia. Por isso, e pela natureza e riscos que o meio marítimo acarreta justifica aquela relação da PM com a autoridade administrativa que tem o poder decisório.

A relação indissociável entre a AM e a PM é pertinente à necessidade de imposição da autoridade pública quanto à aplicação de medidas cautelares e outras medidas processuais e de polícia que sejam aplicáveis e em todo o âmbito processual dos procedimentos contra-ordenacionais que no âmbito da AM e do direito marítimo aplicado, ascendem a mais de 30 regimes sancionatórios¹⁶³, dos quais, em virtude da prioridade temática a que nos propusemos, estudamos apenas os três já mencionados nos pontos anteriores.

Na esfera da segurança interna, a PM tem representatividade própria em todos os órgãos do Sistema de Segurança Interna, designadamente no GCSI e na UCAT, assegurando a constante ligação às demais forças policiais e a processos cooperativos e operacionais tidos como necessários. No Conselho Superior de Segurança Interna tem assento próprio o comandante-geral da PM, encontrando-se numa posição paritária face aos dirigentes máximos e órgãos superiores de comando das outras forças policiais, de

¹⁶³ São 17 os regimes sancionatórios em que a AM e a PM têm competências de vigilância, fiscalização e instrução processual: DL 12/97, de 16/01 (aprova a taxa de farolagem e balizagem); DL 164/97, de 27/06 (património cultural subaquático); DL 248/2000, de 03/10 (regime de fiscalização e inspecção de embarcações de pesca – comprimento igual ou superior a 24m); DL 280/2001, de 23/10 (RIM); DL 46/2002 e DL 49/2002 ambos de 02/03 (exercício da competência especializada em espaços portuários); DL 124/2004, de 25/05 (RNR); DL 180/2004, de 27/07 (regime de acompanhamento e informação do tráfego de navios); DL 64/2005, de 15/03 (regime legal da remoção de destroços de navios encalhados e naufragados); DL 96-A/2006, de 02/06 (regime contra-ordenacional no âmbito da assistência a banhistas); DL 198/2006, de 19/10 (Esquemas de Separação de Tráfego); DL 226/2006, de 15/11 (Código ISPS no âmbito da *Maritime Security*); DL 370/2007, de 06/11 (regime da visita e despacho de largada de navios); DL 149/2014, de 10/10 (RAMT); o CIUC actualizado pela L 82-B/2014, de 31/12; DL 135/2015, de 09/07 (ordenamento e estacionamento indevidos em espaços integrantes do DPM e zonas dunares); DL 26-A/2016, de 09/06 (requisitos para fabrico e colocação no mercado de motas de água).

segurança e serviços de informações, como se verifica na L 59/2015, de 24/06, que deu nova redacção ao art. 12.º n.º 2 da L 53/2008 de 29/08.

Além do mais, a PM é um órgão de polícia criminal¹⁶⁴, e, neste âmbito, actua sob a direcção funcional do MP, e os seus órgãos de comando são inspectores e chefes de autoridade de polícia criminal, com competência funcional em matérias como crimes de poluição marítima, abalroamentos e crimes contra a segurança da navegação, atentados contra a segurança do transporte por água, conduções perigosas por mar, e, de foro mais específico, crimes a bordo como agressões e ofensa à integridade física, motins e tomada de reféns, sequestros a bordo ou em áreas portuárias e furtos de motores e equipamentos em embarcações¹⁶⁵.

A Portaria 116/2014, de 30/05 estabelece, nos termos do art. 2.º/a) do DL 123/2011, 29/02, e no seguimento do regime aprovado pela Portaria 1233-A/91, de 30/12¹⁶⁶, o novo regime aplicável, em termos de processo-crime, aos Comandos e serviços da PM quanto aos actos de processo penal. Trata-se de um diploma que reajustou a doutrina funcional quanto à competência de investigação criminal da PM no âmbito da AMN, reafirmando que é um órgão de polícia criminal e um *serviço notador* em processo-crime.

Embora com menos quadro de intervenção, existem outras autoridades competentes, além do CP e da PM, para realizar procedimentos instrutórios e asseverar decisões contra-ordenacionais, como seja a DGRM, da tutela do Mar; assim, o quadro de competências a nível sancionatório que a DGRM tem no seu âmbito de atribuições como administração marítima nacional, é justificado pela própria natureza material das suas intervenções, em especial como Estado de Bandeira, assumindo, de facto, competências instrutórias e decisórias no que respeita aos regimes sancionatórios que regulam todos os navios e embarcações de pavilhão nacional, e se orientam para áreas técnicas como a certificação e inspecção de navios, a emissão e homologação de certificados e outros

¹⁶⁴ COSTA DIOGO (2017: 9-11).

¹⁶⁵ A competência da PM e sua cooperação com a PJ impeliu à estruturação dos SICCR, tendo sido instituídos, com base em exigências de operacionalidade e especialidade funcional, capacidades e perícias próprias, e formação de recursos humanos especializados; assim, o SRVIJCR da PM de Lisboa que funciona em estreita colaboração com o LPC da PJ. O pequeno Laboratório da PM existente naquele Serviço da PM conta já com vários equipamentos, nomeadamente câmaras especiais de revelação e outro tipo de material de detecção e revelação em local de crime.

¹⁶⁶ Instituiu o número único identificador de processo-crime (NUIPC).

documentos de bordo, a qualificação e formação de tripulantes e inscritos marítimos e a emissão de cartas de navegador náutico.

5. O Tribunal Marítimo. Enquadramento e competência.

Em Portugal, os tribunais marítimos foram criados pela L 35/86, de 4/09, tendo sido um dos diplomas avaliados e alvo de parecer na Comissão de Direito Marítimo Internacional (CDMI). O que constitui um marco na reforma do direito marítimo, ministrada por Mário Raposo. Esta divide-se em duas fases e teve o intuito de criar uma Comissão de Revisão do livro Terceiro do Código Comercial Português de 1988, destacando-se o DL 352/86, de 21/10, o DL 349/86, de 17/10 e o DL 191/87, de 29/04. Numa segunda fase, verificamos os DL 201/98¹⁶⁷ e DL 202/98 ambos de 10/07, e o DL 384/99, de 23/09¹⁶⁸.

Porém, debrucemo-nos, neste ponto, sobre a L 35/86, de 04/09, a qual instituiu tribunais especializados no âmbito do direito marítimo especial, na medida em que observa um princípio constitucional basilar, o da separação de poderes. E, desta forma, a competência jurisdicional que era atribuída, até a L 35/86, de 04/09 iniciar vigência¹⁶⁹, ao capitão do porto desde o Decreto de 1 de Dezembro de 1892¹⁷⁰ (e que já tinha antecedentes funcionais neste âmbito), e que ainda se sustentava no DL 265/72, de 31/07, é revogada; de facto, o capitão do porto podia resolver litígios e julgar as infracções marítimas¹⁷¹, presidia

¹⁶⁷ Aprovou o estatuto legal do navio.

¹⁶⁸ Em que interveio a DGM e aprovou o regime jurídico relativo à tripulação do navio, e no Cap. IV o regime dos acontecimentos de mar, uma matéria de extraordinária importância no direito marítimo aplicado devido à questão dos designados protestos de mar e confirmação dos relatórios de mar, cuja instrução e validação é da competência das Capitania dos Portos. Esta matéria teve, como tratamento de regime posterior, e em âmbito do DL 44/2002, a estatuição do art. 13.º/2/f) deste diploma atribui competência ao capitão do porto para “*Receber os relatórios e protestos de mar apresentados pelos comandantes das embarcações nacionais, comunitárias e de países terceiros e proceder à respectiva instrução processual, de acordo com o estabelecido em legislação própria.*”.

¹⁶⁹ A 4 de Dezembro de 1986.

¹⁷⁰ Em concreto, pelo n.º 6, do artigo 8.º, do Capítulo IV do Decreto, o qual seria rescrito, 80 anos depois, pelo regime aprovado pelos artigos 10.º - alínea cc), g), e alínea oo) -, 205.º, 208.º, 214.º, 215.º, estes todos do Capítulo XI do RGC de 1972.

¹⁷¹ Art. 10.º al. oo) e qq) do DL 265/72, 31 de Julho: os litígios compreendiam “...a utilização, perda, achado ou apropriação de aparelhos de pesca ou de apanha de mariscos, moluscos e plantas marinhas, ferros(...)/ danos que surgem da violação de zonas legalmente fruídas/posse de produtos, provenientes ou resultantes das águas ou nelas existentes, quando no domínio público ou no domínio privado, existindo interesse marítimo/avarias marítimas e indemnizações devidas por danos produzidos ou sofridos por embarcações ou outros corpos flutuantes”; al) qq) atribuída, expressamente, a competência de “*Julgar, como presidente do tribunal marítimo, as transgressões marítimas (...)*”.

a julgamentos de transgressões marítimas¹⁷², se cominassem na aplicação de penas pecuniárias, i.é., tinha uma função jurisdicional típica, além de ser também autoridade marítima¹⁷³, o que, atento o pressuposto do RGC como modelo de codificação marítima, assegurava, na altura, a uniformidade que se entendia ser exigível.

No entanto, o art. 1.º/2 da L 35/86, de 04/09, previa a criação de cinco Tribunais Marítimos¹⁷⁴; porém, só foi criado e institucionalizado o de Lisboa com competência territorial alargada. Esta lei estabeleceu um padrão jurisdicional cuja base assenta no quadro do RGC, ou seja, abrangendo as águas do mar sob jurisdição das capitánias dos portos e delegações marítimas, zonas portuárias e de estaleiros de construção e reparação naval, entre outras instalações de natureza semelhante. O art. 2.º da Lei dispõe quanto ao seu âmbito de aplicação.

É visível a co-relação jurídica entre o foro de competências do TM e o quadro de competências da AM, devendo-se conjugar os preceitos jurídicos previstos, nos arts. 5.º e 11.º da L 35/86, de 04/09, e o 13.º/7 do DL 44/2002, de 02/03 para se entender o regime do recurso das contra-ordenações marítimas. Note-se que, o art. 5.º L 35/86, de 04/09, dispõe que o tribunal marítimo tem competência para conhecer dos recursos das decisões do capitão do porto proferidas em processos de contra-ordenações marítimas¹⁷⁵.

Não obstante o empenho dos vários órgãos de Estado, nomeadamente da AM – e as tutelas governamentais da Justiça e da Defesa Nacional, desde o mandato do, então, ministro MÁRIO RAPOSO –, não foi possível a criação de mais TM. Presentemente, o sistema judicial de especialidade marítima funciona apenas com o TM de Lisboa, sediado no *Campus de Justiça*, com jurisdição alargada. Importa reflectir sobre esta matéria.

Entende-se que a existência de um Tribunal de especialidade é essencial pela extensão e complexidade do universo jurídico e variedade de matérias abrangidas, com linguagem técnico-específica, e pela cultura marítima inerente a todos os actos, que não se restringem à decisão sobre arrestos, aos privilégios creditórios sobre navios e embarcações e a contratos de transporte. Nesta medida, parece impor-se que o foro judicial

¹⁷² As quais foram reconfiguradas em contra-ordenações por força do art. 1.º do DL 19/1984, de 14/01; dispunha o art. 1º deste diploma que “*As contravenções e transgressões marítimas previstas na legislação em vigor e que sejam sancionadas tão-só com penas pecuniárias passam a ser consideradas contra-ordenações, sendo-lhes aplicável o regime do Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro*”.

¹⁷³ Exercia funções de polícia, pois dirigia os serviços de policiamento marítimo.

¹⁷⁴ Lisboa, Leixões, Faro, Funchal e Ponta Delgada que correspondia aos departamentos marítimos da DGM, agora DGAM.

¹⁷⁵ Art. 11.º/1 TM

especializado seja robustecido, bem como implementada a formação de juízes e procuradores estritamente ligados a esta área, de modo a dar continuidade a uma dita “escola” jurisdicional marítima, que, classicamente, em Portugal, tinha grande tradição, até pela importância das relações empresariais e dinâmicas sócio-económicas estabelecidas, no exercício da sua actividade, com os órgãos e autoridades do Estado. Numa apreciação crítica construtiva, e pelos dados que pesquisamos e os especialistas¹⁷⁶ que ouvimos sobre esta matéria, todo o âmbito do universo marítimo parece exigir, até pela especificidade da linguagem e termos navais e marítimos utilizados, uma formação específica das autoridades jurisdicionais, cometendo ao foro judicial especializado – o TM, como resulta da L 62/2013, de 26/09¹⁷⁷, desde que fossem institucionalizados outros tribunais (ou Secções) no Continente, como já previa a L 35/86, de 04/09, – juízes e procuradores especializados, que fariam carreira nesta área; num país costeiro como Portugal e pelo muito amplo conjunto de actividades mercantis, portuárias – com a sua projecção em termos do impacto nas importações e exportações –, piscatórias, marítimo-turísticas, náutico-desportivas e balneares, não parece ser perceptível como não se possa ser possível estruturar mais o foro marítimo especializado; talvez o ideal não fosse criar Secções Especializadas em quase todos os TCa – que são, actualmente, 23 – como existem, por exemplo, nas áreas de família e menores, de trabalho, e de comércio, mas esta seria, naturalmente, no novo modelo de organização judicial instituído, uma hipótese a estudar¹⁷⁸.

A dimensão poderia até não ser a mesma, isso naturalmente dependeria de um estudo de impacto sobre a importância e significado das actividades marítimas consoante áreas geográficas, mas o conceito de especialidade teria que ser adaptado e aprofundado, designadamente alocando mais recursos ao TM; repare-se: nos termos definidos na Lei nº 49/2014, de 27/03, com as alterações introduzidas pelo DL 86/2016, de 27/12, o Tribunal de Propriedade Intelectual tem 3 juízes, o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão tem 3 juízes, enquanto que o TM continua com apenas 2, não obstante o seu

¹⁷⁶ Dr. Luís da Costa Diogo, Director Jurídico da DGAM, e o seu adjunto, Dr. Sérgio Nota Moreira.

¹⁷⁷ Cujá última redacção resulta do DL 110/2018, de 10/12.

¹⁷⁸ A L 62/2013, de 26/08, que aprovou a LOSJ, prevê, na sua Secção V, tribunais de competência territorial alargada; a sua Subsecção III, art. 113.º, define a competência do TM. As novas competências dos juízos marítimos encontram-se tipificadas da al. a) a t) que correspondem à competência cível dos TM tal como estabelecia o art. 4.º da L 35/86, mas que dispunha de uma al. u) que previa o recurso das decisões do capitão do porto relativamente aos processos de contra-ordenações marítimas.

âmbito territorial extensíssimo que abrange desde Caminha até Vila Real de Santo António. Deixa-se aqui este ponto como factor de reflexão.

Parte III – Súmula conclusiva: visão sistémica da aplicabilidade dos regimes sancionatórios no Direito Marítimo

Tomando em consideração o presente estudo, verificamos que é justificável que o sentido do direito sancionatório marítimo deva continuar a ter uma intervenção consistente e sustentada ao nível do poder instrutório e decisório da Autoridade Marítima, desde logo, pela história do enquadramento legislativo marítimo nacional, e pela forma como a sua aplicação é cometida aos órgãos locais da AMN, em bom rigor, às Capitánias dos Portos, cujo exercício é assegurado pela Polícia Marítima¹⁷⁹, garantindo, assim, uma conexão directa, imediata e muito eficaz ao nível da vigilância, da fiscalização e da decisão contra-ordenacional.

Através dos dados a que tivemos acesso (Anexos), pela DGAM, face à realidade do quadro do direito sancionatório português, em especial, os regimes de especialidade conexos com o direito marítimo aplicado, é notável a evolução dos montantes das coimas aplicadas, nos anos 2016 e 2017 (Anexos). O que, em termos práticos, permite investir em meios e reforçar o empenhamento nas actividades de vigilância e fiscalização, bem como aumentar o número de efectivos/quantitativos da PM, e, conseqüentemente, traduz-se na eficácia e exequibilidade dos diplomas, e na sua adequabilidade para com os órgãos da AMN, que funcionalmente lhe são respeitantes. Permitindo-nos concluir pela actualidade, adequação e eficácia dos regimes em trato, designadamente ao nível dos montantes das coimas, e do tipo de medidas cautelares e sanções acessórias que os vários diplomas prevêm.

Observamos, ainda, que nos espaços jurisdicionais, correspondentes aos Departamentos Marítimos do Norte e do Centro, pela sua extensão, há uma maior incidência de ilícitos contra-ordenacionais¹⁸⁰, mas também pela multiplicidade de actividades neles desenvolvidas, desde a navegação mercante, pescas, navegação marítimo-turística, náutica de recreio e ainda actividades de mergulho, e desenvolvimento de várias actividades em espaços integrantes do domínio público marítimo e zonas balneares.

¹⁷⁹ Como órgão de polícia inserido na AMN.

¹⁸⁰ Ver quadros em Anexos

Note-se que, os quadros contra-ordenacionais das pescas¹⁸¹, como vimos na Parte II, pela cultura do nosso país, são dos que têm maior aplicabilidade face ao número significativo de embarcações de pesca e inscritos marítimos existentes em Portugal¹⁸².

Acrescentamos, a título de complemento, o regime contra-ordenacional aplicado aos ilícitos de poluição marítima¹⁸³, por ser uma área específica do âmbito da protecção e preservação do meio marinho, e pelo facto de existir uma estatística própria sectorizada própria desde o início da vigência, já resultou no razoável montante no valor de € 3,700 milhões, desde 2001, atento ao esforço por meios navais e náuticos necessário assegurar no mar – em especial, nos espaços marítimos mais afastados da costa – e junto às áreas portuárias para que seja instaurado um procedimento contra-ordenacional eficaz aos responsáveis de navios poluidores de bandeira nacional, com todos os actos, diligências e complexidade processual que os mesmos implicam.

De entre os regimes estudados, cumpre-nos sublinhar que dois deles, em concreto, o regime dos ilícitos de poluição marítima e o regime específico agregado às determinações da AML, o DL 45/2002, de 02/03, constituíram, ao nível jurídico europeu, uma inovação no que respeita ao conteúdo material, o primeiro institui, há quase duas décadas, um regime sancionatório contra-ordenacional específico para a protecção do meio marinho prevendo medidas cautelares eficazes e montantes elevados de coimas, e o segundo agrega, funcionalmente, um regime sancionatório à execução de determinações da AML em matéria de segurança marítima.

Não obstante, cumpre-nos deixar duas notas finais relativas ao presente estudo. Face à amplitude material de todos os regimes sancionatórios que o direito marítimo aplicado abarca¹⁸⁴ não seria, de todo, descabido propugnar pela adopção de um *formato codificado unitário* no sentido de, pelo menos, agregá-los por temáticas, sem prejudicar as competências autuantes, instrutórias e decisórias das actuais autoridades competentes em razão da matéria. Tal opção legislativa não só facilitaria o conhecimento conciliado dos regimes vigentes, como seria de utilidade acrescida para quem exerce funções no âmbito

¹⁸¹ DL 383/98, de 27/11.

¹⁸² 17.031 embarcações de pesca, auxiliares, de comércio, do tráfego local e rebocadores; e 56.214 inscritos marítimos – dados oficiais de Dezembro de 2017 fornecidos pela DGAM.

¹⁸³ DL 235/2000, de 26/09.

¹⁸⁴ No âmbito da AMN são mais de 20, e no âmbito da DGRM são, pelos menos, mais de 5. COSTA DIOGO E SILVA (2019).

das actividades portuárias e marítimas, assim como optimizaria, em termos jurídicos, a aplicação das medidas cautelares sob um mesmo padrão de execução.

Finalmente, e no que respeita ao que estudámos sobre o TM, suas competências e actual enquadramento e institucionalização estrutural, também julgo que seria de toda a utilidade a implementação de mais foros de competência marítima especializada, devido ao incremento que as actividades de natureza marítima, portuária, marítimo-desportiva e balnear conheceram nos últimos 20 anos. Neste sentido, uma das vias de solução seria a criação de Secções Especializadas, pelo menos, nas zonas dos Departamentos Marítimos Norte, Centro, Sul, e Regiões Autónomas. No entanto, por razões óbvias de execução de tal solução, seria necessária a realização de um estudo de impacto sobre a importância e significado das actividades marítimas consoante áreas geográficas, mas o conceito de especialidade teria que ser adaptado e aprofundado, designadamente, a disponibilização de mais recursos ao TM, tendo estes que ter, pelo menos, os mesmos juízes (3) que o Tribunal de Propriedade Intelectual e o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, princípio que seria extensível ao número de procuradores.

Bibliografia

➤ **Direito Administrativo e Direito de Mera Ordenação Social**

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, 2011, *Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República Portuguesa e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Universidade Católica Portuguesa Editora

CAETANO, 2010, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 10ª reimpressão da 10ª Edição revista e actualizada por Diogo Freitas do Amaral, Almedina, Coimbra

CASANOVA E MONTEIRO, Nuno Salazar e Cláudio, *Comentários à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais*, in *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* 16-2007, pp. 56-73

CATARINO, Luís Guilherme, 2010, *Regulação e Supervisão dos Mercados de Instrumentos financeiros. Fundamento e Limites do Governo e Jurisdição das Autoridades independentes*, Almedina, Coimbra

CORREIA, Eduardo, 1973, *Direito Penal e Direito de Mera ordenação Social, Separata do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, volume XLIX, pp. 5-29

COSTA ANDRADE, Manuel da, 1980-81, *Contributo para o conceito de contra-ordenação (A experiência alemã)*, in *Revista de Direito e Economia (RDE)*, Anos 6-7, pp. 81 e ss.

COSTA PINTO, Frederico de Lacerda da, 1997, *O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal*, in *Revista Portuguesa da Ciência Criminal*, ano 7, nº1, pp. 7-100

- 2013, *Direito de Audição e Direito de Defesa em Processo de Contra-Ordenação: conteúdo, alcance e conformidade constitucional*, *Ciência Criminal*, Ano 23, n.º1

CPA ANOTADO, 2016, *Novo Código do Procedimento Administrativo*, Fernando Gonçalves, Manuel João Alves, Vítor Manuel Freitas Vieira, Rui Miguel Gonçalves, Bruno Correia e Mariana Violante Gonçalves, 4.ª Edição (Revista e Ampliada), Almedina

DANTAS, António Leones, 1993, *Considerações sobre o processo das contra-ordenações*, *Revista do Ministério Público*, RMP, Ano 14.º, n.º 55, pp. 99 e segs.

- 1994, *Considerações sobre o processo das contra-ordenações: as fases do recurso e da execução*, RMP, Ano 15.º, n.º 57, pp. 71 e segs.

- 1995, *Considerações sobre o processo das contra-ordenações – A fase administrativa*, RMP, Ano 16, n.º 61, pp. 103 e segs.

- 2001, *O Ministério Público no processo das contra-ordenações*, *Questões Laborais*, Ano VIII, n.º 17

- 2008, *Nota à Lei das Contra-Ordenações Ambientais*, RMP, Ano 29, n.º 116, pp. 87 e segs.

DIAS E OLIVEIRA, José Eduardo de Figueiredo, e Fernanda Paula, 2017, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª Edição, Almedina, Coimbra

ESTEVES DE OLIVEIRA, Rodrigo, 2007, *O acto administrativo contratual*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 63, pp. 3-17

FARIA COSTA, José, 2001, *Crimes e contra-ordenações (Afirmação do princípio do numerus clausus na repartição das infracções penais e diferenciação qualitativa entre as duas figuras dogmáticas)*, *Questões laborais*, Ano VIII, n.º 17, pp.1-11

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de, 2001, *Do Direito Penal Administrativo ao Direito de Mera Ordenação Social: das contravenções às contra-ordenações*, *Temas Básicos da Doutrina Penal*, Coimbra Editora

FREITAS DO AMARAL, Diogo, 1997, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra

- 2002, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, Coimbra

- 2008, *O poder sancionatório da Administração Pública*, in *Estudos Comemorativos dos 10 anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Diogo Freitas do Amaral, Carlos Ferreira de Almeida, Marta Tavares de Almeida (coord.), volume I, Almedina, Coimbra, pp. 215-234

LOPES DO REGO, 2001, *Alguns Problemas constitucionais do direito das contra-ordenações*, Questões Laborais, Ano VIII, n.º 17

LUMBRALES, Nuno B. M., 2006, *Sobre o conceito material de contra-ordenação*, Universidade Católica Editora, Lisboa

MADUREIRA PRATES, Marcelo, 2005, *Sanção Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia*, Almedina, Coimbra

MARTINS, Licínio Lopes, 2014, *Âmbito da jurisdição administrativa no Estatuto dos tribunais Administrativos e Fiscais revisto*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 106, pp. 7-25

MOUTINHO, José Lobo, 2008, *Direito das Contra-Ordenações, Ensinar e Investigar*, Universidade Católica Editora, Lisboa

PRATA ROQUE, Miguel 2013, *O Direito Sancionatório Público Enquanto Bissectriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo a pretext de alguma jurisprudência constitucional*, in *Revista da Concorrência*, Ano VI, n.º 14/15, pp. 105 e ss.

PRATES, Marcelo Madureira, 2005, *Sanção Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia*, Almedina, Coimbra

REBELO DE SOUSA E SALGADO DE MATOS, Marcelo e André, 2008, *Direito Administrativo Geral, Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, 3.ª Edição, Dom Quixote

VIEIRA DA ANDRADE, 2010, *Lições de Direito Administrativo*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra

- 2011, *A Justiça Administrativa*, 11ª edição, Almedina, Coimbra

➤ **Direito Marítimo**

COSTA DIOGO, Luís, 2008, *A Visita e o Despacho de Navios*, in *Revista da Armada*, Janeiro

COSTA DIOGO, Luís, 2009, *O Capitão do Porto. Mais de 4 séculos de Autoridade Marítima ao serviço das comunidades*, Anais do Clube Militar Naval, Outubro-Dezembro

COSTA DIOGO, Luís, 2010, *O novo quadro sancionatório da União Europeia aplicável à poluição marítima por navios*, in Revista da Armada, Fevereiro

COSTA DIOGO, Luís, 2010, *Green Shipping. O necessário equilíbrio entre a actividade mercantil e o direito internacional do ambiente*, in Revista da Armada, Dezembro

COSTA DIOGO, Luís, 2012, *Polícia Marítima, Enquadramento, Competências e Perícias*, in Revista da Armada, Dezembro, pp-10-11

COSTA DIOGO e LIMA, Luís e Alexandra, 2013, *O Conselho Consultivo da Autoridade Marítima e o seu regime de competências*”, Anais do Clube Militar Naval, 2.º semestre

COSTA DIOGO, Luís, 2015, *Polícia Marítima. Enquadramento e Origens. Uma Polícia Secular de Especialidade no âmbito da Autonomia da Autoridade Marítima*, Coordenado e revisto por Luís da Costa Diogo e José Velho Gouveia, Anais do Clube Militar Naval, Vol. CXLV, Julho-Dezembro, pp. 675-682;

COSTA DIOGO, Luís, 2016, *Relatório sobre a Organização dos Departamentos Marítimos e das Capitánias dos Portos, diploma exarado pelo Secretário de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar, em 01 de Dezembro de 1892*, Anais do Clube Militar Naval, Vol. CXLVI, Jan-Jun, pp-363-373

COSTA DIOGO E BARBOSA, Luís e Oliveira, 2017, *A Polícia Marítima na Investigação Criminal*, com a colaboração do Serviço de Investigação Criminal do CRPM do Centro, in Revista da Armada, Julho

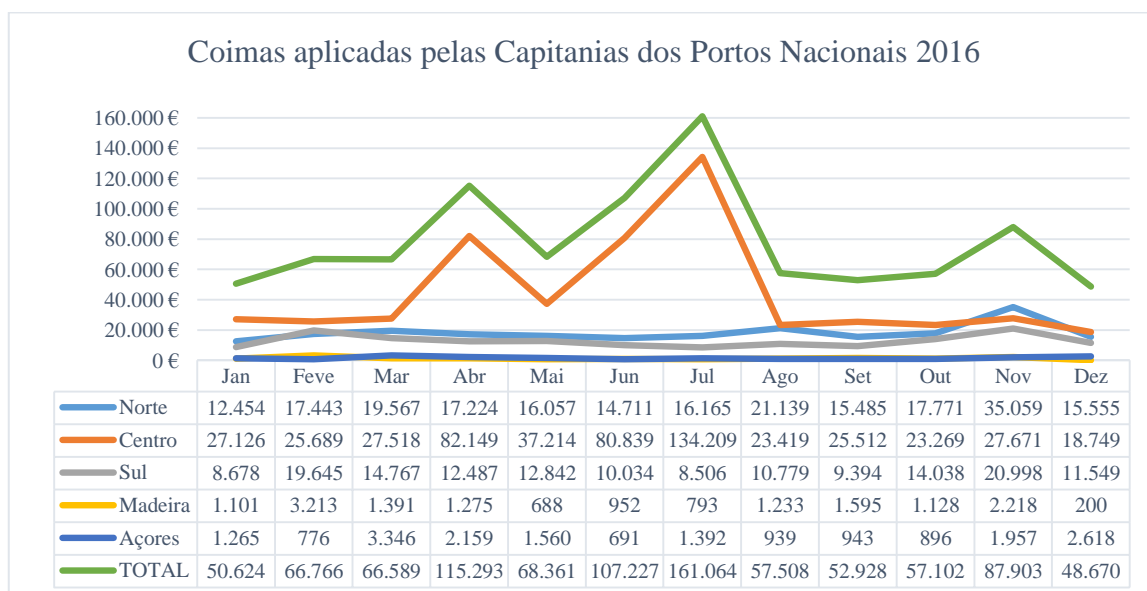
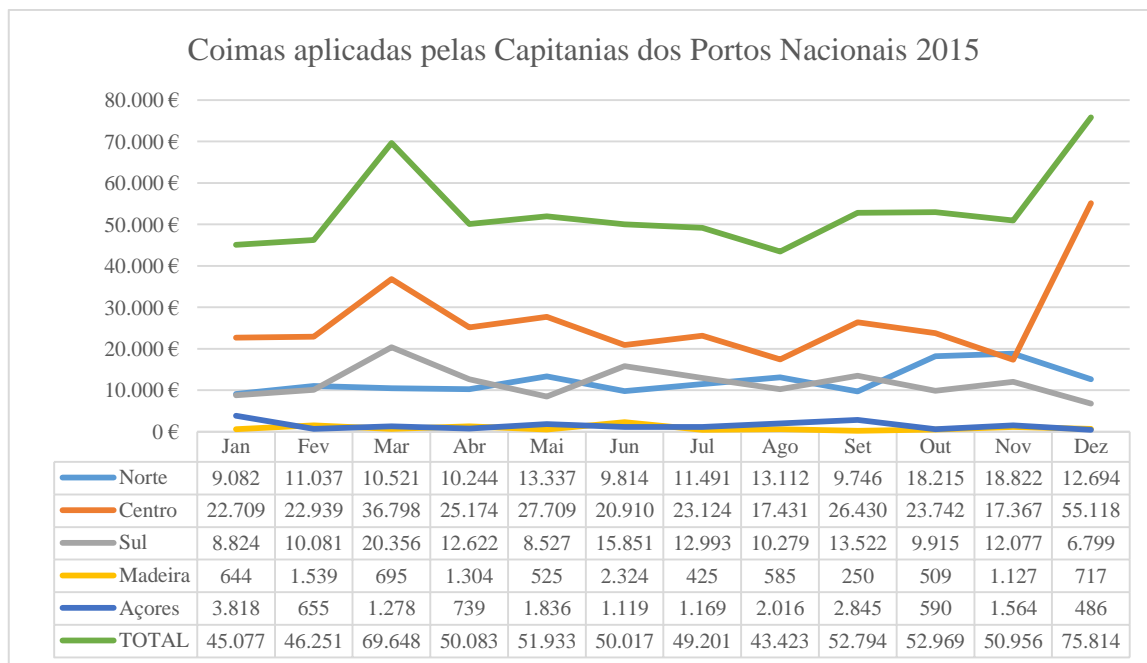
COSTA DIOGO E SILVA, Luís e Andreia, 2019, *Princípios de Direito Marítimo. A Multifuncionalidade da Autoridade Marítima Local e os Regimes Sancionatórios do Foro Marítimo*, in Revista da Armada, Fevereiro

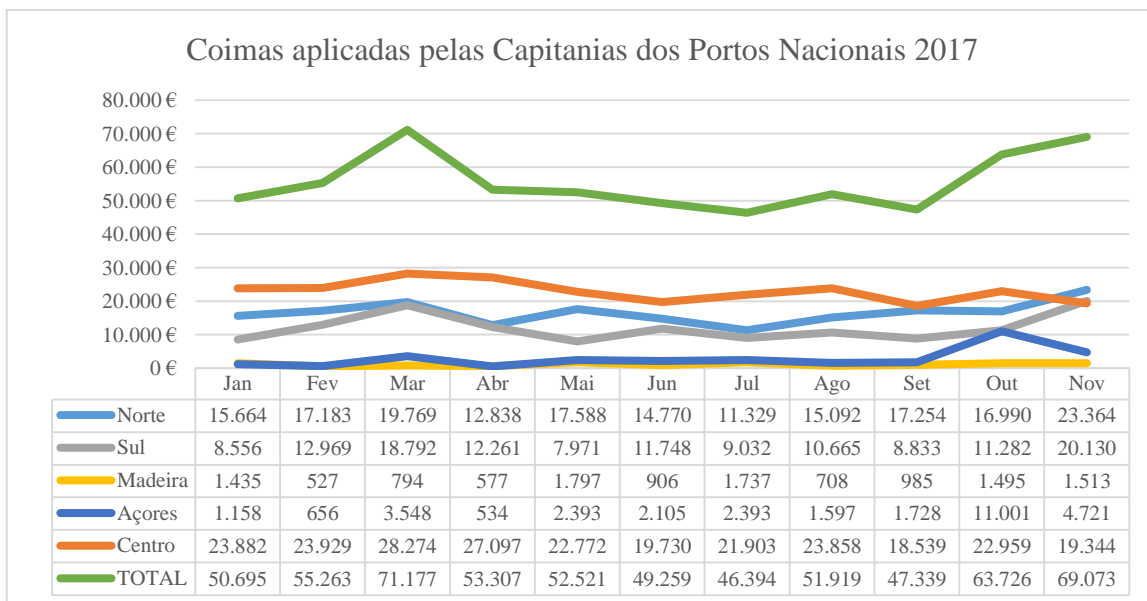
PAULO, Jorge Silva, 2016, *Contributos para a História institucional da Autoridade Marítima*, in Revista Electrónica de Direito, n.º 3, Outubro

Jurisprudência

Ac. TC 397/2012, P 576/12
Ac. TC 158/92, P 103/91
Ac. STA 5/2010, P 1113/09
Ac. STA de 10/11/2004, P 342/03
Ac. STA de 9/9/2010, P 76/10
Ac. STA de 23/6/2016, P 0252/16;
Ac. STA de 30/9/2009, P 662/09;
Ac. STA de 18/1/2005, P 60/04-12
Ac. STA de 12/7/2007, P 1950/03;
Ac. STA de 6/12/2005, P1126/02
Ac. TC 278/2011, P 278/10;
Ac. TC 158/92, P 103/91
Ac. TC 41/2004
Ac. STA 23/01/13, P 0772/10
Ac. TCAN 25/05/06, P 00162/02
Ac. TC 325/05, P 363/05
Ac. STA 8/5/07
Ac. STA 24/09/1991
Ac. STA 28/02/94, P 032352;
Ac. TCAN 20/11/14, P 00312/11;
Ac. TCAS 11/12/08, P 12328/03.
Ac. 01/04/03, P 42197;
Ac. STA 13/11/08, P 471/08.
Ac. TCAS 11/12/08, P 12328/03;
Ac. TCAN 20/11/12, P 00312/11;
Ac. STA 14/06/2005, P 0443/05.
Ac. TCAN 25/10/2012 P 01098/08
Ac. TRG 24/01/2008, P 2419

Anexos





Os dados apresentados nestes três gráficos que apresentamos foram fornecidos pela DGAM.