



ESCOLA NAVAL

talant de biefaire



Gonçalo Pina Saial

A Maritime Security, os regimes legais da Segurança Interna e da Proteção Civil e as competências dos órgãos da Autoridade Marítima Nacional

**Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Ciências Militares Navais,
na especialidade de Marinha**

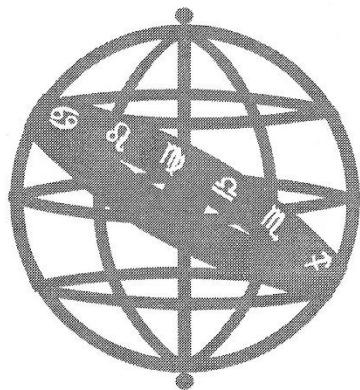


Alfeite
2021



ESCOLA NAVAL

talant de biefaire



Gonçalo Pina Saial

A Maritime Security, os regimes legais da Segurança Interna e da Proteção Civil e as competências dos órgãos da Autoridade Marítima Nacional

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Ciências Militares Navais, com especialização em Marinha

Orientação de: Dr. Luís Manuel Gomes da Costa Diogo

Coorientação de: CMG Caetano Fernandes Augusta Silveira

O Aluno Mestrando

Gonçalo Pina Saial

O Orientador

Luís da Costa Diogo

Alfente

2021

“We know what we are but know not what we may be.”

William Shakespeare

À minha família e amigos que desde o primeiro dia me apoiaram e deram força para
ultrapassar todos os desafios.

Agradecimentos

Deixo o meu agradecimento a todos os que me ajudaram na elaboração desta dissertação e sem os quais teria sido mais difícil concluir a mesma, em especial:

Ao meu orientador o Dr. Luís da Costa Diogo, que apesar do seu elevado empenhamento profissional, esteve sempre disponível para me ajudar, orientando-me da melhor maneira na elaboração da dissertação.

Ao meu coorientador, o Sr. Comandante Augusta Silveira, pelos ensinamentos transmitidos nesta área, os quais me ajudaram a realizar esta dissertação.

Aos Capitães dos Portos de Lisboa e Setúbal, respetivamente o Sr. Comandante Vieira Branco e o Sr. Comandante Alcobia Portugal, pela disponibilidade e auxílio.

Ao Subinspetor da Polícia Marítima, Serrano Faustino, e demais agentes e chefes que estiveram sempre disponíveis para colaborar e transmitir as suas experiências.

Aos meus pais, Carlos e Anabela, por me apoiarem em todos os momentos e por acreditaram sempre em mim, o meu obrigado por todo o amor e carinho.

Ao meu irmão, Guilherme, pela paciência, amizade e apoio incondicional.

A todos o meu obrigado.

Resumo

O mar é um fator especialmente relevante na economia de Portugal, uma vez que 90% das transações comerciais com o estrangeiro são feitas por via marítima. A geomorfologia peculiar de Portugal, assim como a sua muito ampla área marítima jurisdicional, associada ao interesse económico, reforça a importância do conceito da *maritime security*, sobretudo pelo facto de não existir desenvolvimento económico sem segurança. A *security* ao nível marítimo-portuário, enquadra-se num termo geral, e mais amplo que é a segurança marítima, a qual se divide em *maritime safety* e em *maritime security*.

A presente dissertação aborda as três principais vertentes que comportam o conceito de *maritime security*. Neste sentido, são abordados os seus princípios legais, nomeadamente o Código ISPS, assim como outros regulamentos que edificam a legal vigente, para uma atuação no âmbito da *maritime security*. Posteriormente, analisar-se-ão, como estudo de caso, duas instalações portuárias certificadas no âmbito do Código ISPS, nomeadamente no Porto de Lisboa e de Setúbal, o que permite efetuar uma comparação das medidas de proteção em vigor em cada um dos portos.

No sentido de analisar a interação das autoridades neste âmbito, procedeu-se à análise de dados dos últimos 6 anos, em matéria de segurança de pessoas, bens e crime marítimo na área de jurisdição do Comando Local da Polícia Marítima de Lisboa e de Setúbal, sendo estes dados, especialmente úteis e relevantes para aferição da tipologia criminal que ocorre mais frequentemente nos portos, tendo em consideração a dimensão dos mesmos.

Desta forma, os casos de estudo das instalações portuárias e a análise dos dados nos dois Comandos Locais da Polícia Marítima, juntamente com as conclusões que destas advêm, servirão para acrescer ao conhecimento referente a todo o quadro da *maritime security* existente em Portugal, contribuindo assim para uma efetiva sedimentação do seu contexto funcional e operacional.

Palavras-chave: Código ISPS, Instalação Portuária, *Maritime Security*, Polícia Marítima, Porto de Lisboa, Porto de Setúbal.

Abstract

The sea is an especially relevant factor in the Portuguese economy, since 90% of commercial transactions abroad are made by sea. The peculiar geomorphology of Portugal, as well as its very wide maritime jurisdictional area, associated with the economic interest, reinforces the importance of the concept of maritime security, mainly because there is no economic development without security. Security at the maritime-port level fits into a general and broader term, maritime security, which is divided into maritime safety and maritime security.

This dissertation addresses the three main aspects that comprise the concept of maritime security. In this sense, its legal principles are addressed, namely the ISPS Code, as well as other regulations that build the current law, for a performance within the scope of maritime security. Subsequently, two port facilities certified under the ISPS Code will be analysed, as a case study, namely in the Port of Lisbon and Setúbal, which allows a comparison of the security measures in place in both ports.

In order to analyse the interaction of the authorities in this scope, data analysis of the last 6 years has been carried out, in terms of security of people, goods and maritime crime in the area of jurisdiction of the Local Command of the Maritime Police of Lisbon and Setúbal, which was especially useful and relevant for assessing the criminal typology that occurs most frequently in ports, taking into account their size.

Therefore, the case studies of the port facilities and the analysis of the data in the two Local Commands of the Maritime Police, together with the conclusions that derive from them, will serve to add to the knowledge regarding the entire framework of maritime security existing in Portugal, thus contributing to an effective sedimentation of its functional and operational context.

Keywords: ISPS Code, Port Facilities, Maritime Security, Maritime Police, Port of Lisbon, Port of Setúbal.

Índice Geral

Agradecimentos.....	ix
Resumo	xi
Abstract.....	xiii
Índice Geral	xv
Índice de Figuras.....	xix
Índice de Gráficos	xxi
Índice de Tabelas	xxiii
Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos	xxv
Introdução.....	1
Parte I- Enquadramento. A Maritime Security	5
1. Enquadramento conceptual e a problemática da <i>maritime security</i>	5
1.1. Pressupostos do Código ISPS, do Regulamento 725/2004, de 31 de março e da Diretiva 2005/65/CE, de 26 de outubro, do PE e do Conselho.....	6
1.2. Diferenciação entre <i>maritime security</i> e <i>maritime safety</i>	13
2. O terrorismo e a tipologia de ameaças que se repercutem em águas sob jurisdição nacional e nos portos.....	17
2.1. Unidade de Coordenação Antiterrorista.....	20
3. Competências enquadradas pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982	25
3.1. O regime da Convenção, e as responsabilidades internacionais a título do Estado Costeiro e Estado do Porto.....	27
4. A Autoridade Marítima Nacional, seu enquadramento e atribuições, e a essencialidade da função da Autoridade Marítima Local.....	35
4.1. A AMN como estrutura pública. A Capitania do Porto como núcleo funcional determinante.....	39
4.2. A estrutura orgânica da AMN e da DGAM	42
4.3. As competências dos órgãos da Autoridade Marítima Local em âmbito da Lei de Bases da Proteção Civil.....	45

4.4. As competências dos órgãos da Autoridade Marítima Local em âmbito do Decreto-Lei nº 226/2006, de 15 de novembro	48
4.5. Interação entre a Autoridade Marítima, a administração marítima e as autoridades portuárias	51
5. A Lei de Segurança Interna	55
Parte II- A vigilância costeira e portuária. Órgãos competentes e medidas	59
1. Os sistemas de vigilância costeira e portuária.....	59
2. Relevância do Centro Coordenador de Operações de Proteção do Porto	63
3. O Centro Nacional Coordenador Marítimo.....	67
4. A Proteção das Instalações Portuárias e dos Portos.....	71
4.1 A avaliação de proteção do porto	71
4.2 O plano de proteção do porto.....	71
4.3 O plano de proteção das instalações portuárias.....	73
4.4 O processo de certificação dos portos e das instalações portuárias.....	75
4.4.1 Matriz – Modelo do Plano de Proteção das Instalações Portuárias	77
4.4.2 O Plano de proteção do navio	78
4.5 Níveis de Proteção	79
4.6 Incidentes de Proteção.....	81
5. Avaliação das Medidas de Proteção do Porto de Lisboa e Setúbal.....	83
5.1 Caraterização do Porto de Lisboa.....	83
5.1.1 Alteração das medidas de proteção	84
5.1.2 Níveis de Proteção	86
5.2 Caraterização do Porto de Setúbal.....	89
5.2.1 Alteração das medidas de proteção	89
5.2.2 Níveis de Proteção	90
5.3 Análise comparativa das medidas de proteção aplicáveis no Porto de Lisboa e de Setúbal.....	93
6. Avaliação das Medidas de Proteção em Instalações Portuárias no Porto de Lisboa e Setúbal.....	99
6.1 Caraterização do Terminal de Contentores de Alcântara- LISCONT	99
6.1.1 Níveis de Proteção e Medidas Aplicáveis.....	100

6.2 Caracterização do Terminal Multiusos Zona 1- TERSADO.....	101
6.2.1 Níveis de Proteção e Medidas Aplicáveis.....	102
6.3 Análise comparativa das medidas de proteção aplicáveis no Terminal de Contentores de Alcântara e o Terminal Multiusos Zona 1.....	103
Parte III- A Polícia Marítima e o seu quadro de intervenção. Análise de dados sobre ilícitos em matéria de segurança de pessoas e bens.....	107
1. A Polícia Marítima. Enquadramento e competências.....	107
2. Análise de dados em matéria de segurança de pessoas, bens e crime marítimo em âmbito de dois Comandos Locais da Polícia Marítima	113
2.1 Ilícitos criminais detetados em área marítimo-portuária.....	124
Conclusão.....	127
Referências Bibliográficas	131
Apêndice A.....	135
Apêndice B.....	141
Apêndice C	143
Anexo A.....	145
Anexo B.....	147
Anexo C	149
Anexo D.....	153
Anexo E	157
Anexo F	159
Anexo G.....	161
Anexo H.....	163
Anexo I	165
Anexo J	167
Anexo K.....	169

Anexo L	171
Anexo M	173
Anexo N	175

Índice de Figuras

Figura 1- Densidade de tráfego de navios de transporte de mercadorias e passageiros ao largo de Portugal	2
Figura 2- Organograma geral da AMN.	42
Figura 3- Vista aérea do Terminal LISCONT.	99
Figura 4- Vista aérea do Terminal TERSADO.	101
Figura 5- Vetores da Maritime Security.	127
Figura 6- Organograma da DGAM.	147
Figura 7- Organograma da PM.	147

Índice de Gráficos

Gráfico 1- Navios Operados no Porto de Lisboa e Setúbal entre 2003 e 2020.	94
Gráfico 2- Crimes por mês no CLPM de Lisboa e Setúbal entre 2015 e 2020.	114
Gráfico 3- Crimes por ano no CLPM de Lisboa e Setúbal entre 2015 e 2020.	115
Gráfico 4- Tendência dos crimes praticados no CLPM de Lisboa e Setúbal.	116
Gráfico 5- Progressão da criminalidade no CLPM de Lisboa e Setúbal.....	116
Gráfico 6- Progressão da criminalidade nacional participada entre 2003 e 2020.....	117
Gráfico 7- Média de crimes por mês no CLPM de Lisboa e Setúbal.	119
Gráfico 8- Percentagem de crimes por mês no CLPM de Lisboa e Setúbal.	120
Gráfico 9- Tipologia dos crimes no CLPM de Setúbal entre 2015 e 2020.....	121
Gráfico 10- Tipologia dos crimes no CLPM de Lisboa entre 2015 e 2020.....	122

Índice de Tabelas

Tabela 1- Secções integrante da Matriz-Modelo do PPIP.....	78
Tabela 2- Índice Matriz-Modelo do Plano de Proteção da Instalação Portuária.....	139
Tabela 3- Dados da criminalidade no Comando Local da Polícia Marítima de Lisboa.	141
Tabela 4- Dados da criminalidade no Comando Local da Polícia Marítima de Setúbal.....	141
Tabela 5- Tipologia de crimes no CLPM de Lisboa.....	143
Tabela 6- Tipologia de crimes no CLPM de Setúbal.	143
Tabela 7- Matriz de estratégia	145

Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos

ACPTMP- Autoridade Competente para a Proteção do Transporte Marítimo e dos Portos

ADM- Administração Marítima

AIS- *Automatic Identification System*

AMN – Autoridade Marítima Nacional

AML- Autoridade Marítima Local

ANCTM- Autoridade Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo

ANEPC- Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

APA- *American Psychological Association*

APL- Administração do Porto de Lisboa

AP- Administração Portuária

APP- Autoridade de Proteção do Porto

APSS- Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra

ASAE- Autoridade de Segurança Alimentar e Económica

ASN- Autoridade de Saúde Nacional

CCAMN- Conselho Consultivo da Autoridade Marítima Nacional

CCCTMS- Centro de Coordenação e Controlo de Tráfego Marítimo e Segurança

CCOPP- Centro Coordenador de Operações de Proteção do Porto

CCPP- Comissão Consultiva de Proteção do Porto

CCPTMP- Conselho Consultivo para a Proteção do Transporte Marítimo e dos Portos

CCTM- Centro de Controlo de tráfego Marítimo

CCTV- *Closed-Circuit Television*

CDPM- Comissão do Domínio Público Marítimo

CDRN- Centro de Despacho Rápido de Navios do Porto de Setúbal

CEDN- Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CLPM- Comando Local da Polícia Marítima

CNCM- Centro Nacional Coordenador Marítimo

CP- Capitão do Porto

CP- Comboios de Portugal

CPLP- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CRP- Constituição da República Portuguesa

CSSI- Conselho Superior de Segurança Interna

DGAM- Direção-Geral da Autoridade Marítima

DGRM- Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos

DL- Decreto-Lei

DPM- Domínio Público Marítimo

DR- Decreto Regulamentar

EMA- Estado-Maior da Armada

EPPM- Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima

EST- Esquema de Separação de Tráfego

ETD- *Estimated Time of Departure*

EUA- Estados Unidos da América

FRONTEX- Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras dos
Membros da União Europeia

GNR- Guarda Nacional Republicana

GOV- Governo

IH- Instituto Hidrográfico

IP- Instalação Portuária

ISN- Instituto de Socorros a Náufragos

ISPS Code- *International Ships and Port Facility Security Code*

ISSC- *International Ship Security Certificate*

LSI- Lei de Segurança Interna

LBPC- Lei de Bases da Proteção Civil

MARPOL- *The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*

MDN- Ministério da Defesa Nacional

METOC- *Meteorology and Oceanography*

NATO- *North Atlantic Treaty Organization*

NBQR- Nuclear, Biológico, Química e Radiológica

NUIPC- Número Único Identificador de Processo-Crime

OPIP- Oficial de Proteção da Instalação Portuária

OPN- Oficial de Proteção do Navio

OPP- Oficial de Proteção do Porto

OTAN- Organização do Tratado do Atlântico Norte

PC- Proteção Civil

PJ- Polícia Judiciária

PM- Polícia Marítima

PNAND- Plano Nacional de Acolhimento de Navios em Dificuldade

PPIP- Plano de Proteção da Instalação Portuária

PPP- Plano de Proteção do Porto

PSP- Polícia de Segurança Pública

PT's- Postos de Transformação

RADAR- *Radio Detection And Ranging*

SAM- Sistema de Autoridade Marítima

SCS- Sistema Costa Segura

SEF- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SGSSI- Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna

SI- Segurança Interna

SIFICAP- Sistema de Controlo e Fiscalização da Atividade da Pesca

SIOPS- Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro

SIS- Serviço de Informações de Segurança

SIVICC- Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo

SOLAS- *Safety of Life at Sea*

SPIIN- Sistema de Proteção da Infraestrutura de Informação Nacional

UCAT- Unidade de Coordenação Antiterrorista

UCIC- Unidade Central de Investigação Criminal

UN- União Europeia

VHF- *Very High Frequency*

VTS- *Vessel Traffic Service*

Introdução

A *security* ao nível marítimo-portuário é um termo que, pela sua natureza e especificidade, origina diferentes abordagens e conceções, algumas das quais sem qualquer tipo de tradução prática e outras que divergem sobre o seu real conceito (DIOGO,2004, p.225). Esta enquadra-se num termo geral e bastante amplo que é a segurança marítima, que se divide num quadro matricial em *maritime safety* e em *maritime security*. A ténue divisão que, por vezes, existe entre estes dois conceitos, cria frequentemente alguma incerteza relativamente ao seu enquadramento e ao âmbito de intervenção das várias entidades competentes, sendo que, esta matéria será abordada de forma mais detalhada no primeiro capítulo.

Toda a elaboração desta dissertação terá por base o conceito de *maritime security*, que visa a segurança de pessoas e bens, ao nível físico e patrimonial (DIOGO,2004, p.225). A entrada em vigor do designado Código ISPS, no âmbito da Convenção SOLAS, veio tornar mais complexa a noção de segurança, nomeadamente ao nível da intervenção nos portos e em águas interiores, onde, designadamente, as questões de transporte de movimentação de mercadorias são, de facto, mais prementes.

Sendo Portugal um país com uma geomorfologia peculiar, com uma elevada taxa de maritimidade, na qual o mar é um fator especialmente relevante na sua economia, e uma vez que 90% das transações comerciais com o estrangeiro são efetuadas por via marítima, o conceito de *maritime security* é nuclear e constitui uma premissa constante da nossa realidade sócio-económica (DIOGO & GOUVEIA, 2005, p.33). Neste contexto, será abordada a entrada em vigor do Regulamento nº725/2004, de 31 de março, assim como o cumprimento dos objetivos visados pelo Código ISPS. Far-se-á, igualmente, uma avaliação do funcionamento das diferentes entidades portuárias e da intervenção/competências do Capitão do Porto, como Autoridade Marítima Local (AML), nas diversas vertentes da segurança portuária, assim como da Unidade de Coordenação Antiterrorista (UCAT), onde está presente um representante do Comandante-geral da Polícia Marítima. Pretende-se, ainda, estudar os planos de

proteção do porto que existem atualmente, em especial os dos portos de Lisboa e Setúbal, o regime da sua aprovação, bem como analisar as suas premissas em comum, fazendo uma análise comparativa das medidas de proteção aplicáveis a diferentes instalações portuárias.

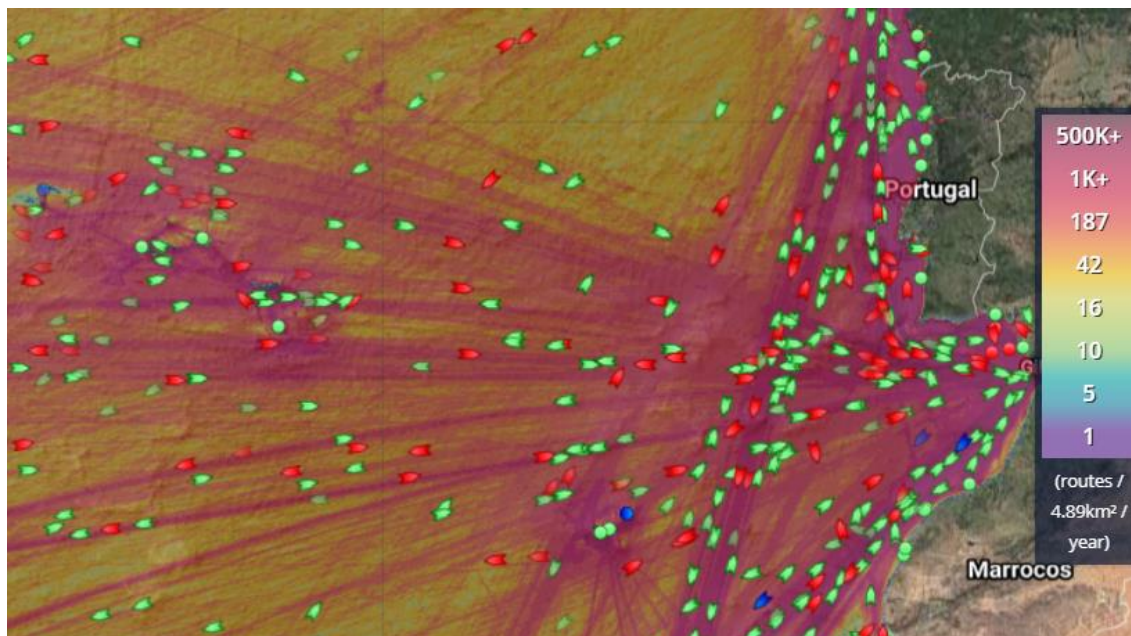


Figura 1- Densidade de tráfego de navios de transporte de mercadorias e passageiros ao largo de Portugal¹

A abordagem que será desenvolvida no âmbito dos Comandos Locais da Polícia Marítima (CLPM) de Lisboa e de Setúbal, terá o objetivo de obter os dados disponíveis, referentes aos últimos 6 anos, relativamente a matérias pertinentes na área de jurisdição marítima, designadamente crimes do foro marítimo, cuja relevância em termos de segurança de pessoas e bens é determinante para o âmbito do presente trabalho. Com base no estudo e tratamento dos dados obtidos, pretende-se contribuir para uma construção concetual do estado da *maritime security* em Portugal e dos seus órgãos intervenientes.

Esta dissertação será elaborada com base na legislação em vigor, na consulta de planos de proteção portuários e respetivas instalações, trabalhos, artigos e monografias

¹ Fonte: (*Marine Traffic*) - acedido a 6 de maio de 2021. Nesta figura podemos observar a densidade de navegação referente ao ano de 2019, assim como os navios que se encontravam ao largo de Portugal no dia em que a mesma foi obtida.

na área, dados cedidos pelos CLPM, assim como através de entrevistas a profissionais e especialistas nas diversas vertentes da área em estudo. Neste seguimento, será tratado o quadro funcional de competências e a interação entre os órgãos da Autoridade Marítima Nacional (AMN), da administração marítima e das autoridades portuárias.

Com a elaboração desta dissertação pretende-se aumentar o conhecimento referente a toda a estrutura de *maritime security* implementada em Portugal, contribuindo desta forma para uma efetiva sedimentação do seu contexto funcional e operacional, tendo por base a análise dos planos de proteção portuários atuais e do estudo estatístico da tipologia de crimes ocorridos nos portos de Lisboa e Setúbal, como áreas especialmente relevantes no quadro das operações marítimo-portuárias.

No que se refere à bibliografia e citações ao longo do texto, entendeu-se adotar a forma do *American Psychological Association Style* (APA). Ao nível do número de páginas de texto, este excede os valores de referência, de 80 a 90 páginas, devido ao estudo de casos que contém bastante informação imprescindível à sua compreensão, o que leva a que o texto se torne mais extenso.

A metodologia adotada no presente trabalho passou pelo estudo de convenções e regulamentos internacionais, assim como de legislação comunitária e nacional, criando uma linha sequencial na análise da matéria. Após um estudo a uma abordagem mais doutrinária assente, designadamente, no entendimento e estudos de especialista, pelo enquadramento orgânico e funcional das entidades e órgãos intervenientes, e por uma análise-quadro aos tipos de riscos e ameaças em ambiente marítimo, optou-se por estudar os planos de proteção de dois grandes portos ao nível nacional, finalizando a estrutura da presente tese com uma análise estatística dos dados referentes aos ilícitos criminais quer no plano da tipicidade geral das ocorrências dos últimos 5 anos, quer, especificamente, o referencial em âmbito marítimo-portuário.

Parte I

Enquadramento. A *Maritime Security*

1. Enquadramento conceptual e a problemática da *maritime security*

O despertar mais recente para a importância da criação de uma estrutura orgânica e técnica que conseguisse fazer face às novas ameaças que ocorriam por via marítima, deu-se no período pós-11 de setembro de 2001² (DIOGO & GOUVEIA, 2005, p.7), mais concretamente, no dia 12 de dezembro de 2002, quando foram aprovadas as alterações à Convenção SOLAS, de 1974. Esta mudança de paradigma por parte da *International Maritime Organization* (IMO), relativamente à segurança contra ameaças terroristas, em particular a “*segurança de pessoas, tripulações, navios, instalações portuárias e cargas (security)*” (DIOGO & GOUVEIA, 2005, p.7), originou no âmbito da União Europeia, apenas dois anos depois de um complexo processo de reflexão, a entrada em vigor do Regulamento nº 725/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, assim como a Diretiva 2005/65/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, que viria a introduzir no espaço europeu o *International Ship and Port Facility Security Code*, usualmente conhecido pelo Código ISPS.

A entrada em vigor deste regime internacional originou significativas repercussões na organização interna dos Estados costeiros, uma vez que veio colocar a questão quanto às águas sob soberania e jurisdição nacional, e especificamente em espaços portuários, nomeadamente do relacionamento e articulação entre as diversas entidades que detêm competências no âmbito da segurança da navegação, âmbito vulgarmente designado por *safety*. Observou-se também uma repercussão óbvia ao nível da preservação e proteção do meio marinho, entendidos conjugadamente quanto às magnas questões inerentes à Segurança Interna. Como autoridades nucleares no

² Data dos atentados terroristas em Nova Iorque, que vitimou milhares de pessoas.

processo de execução e aplicação dos regimes resultantes do Código ISPS, os órgãos locais da Autoridade Marítima Nacional, a administração marítima nacional³ e, no aplicável, as autoridades portuárias, são um elemento central de toda a análise necessária, designadamente quanto ao definido, em direito interno, no Decreto-Lei nº 226/2006, de 15 de novembro (DIOGO & GOUVEIA, 2005, p.36).

Atendendo ao facto que, como se referiu supra, 90% das transações comerciais com o estrangeiro são efetuadas por via marítima, ao que acresce a acentuada taxa de maritimidade e uma linha de costa muito significativa de 2445 Km, tornou-se premente para Portugal, no quadro da legislação internacional, assumir os fatores de proteção costeira e portuária e de segurança marítimo-portuária como prioridades públicas para a sua intervenção como Estado costeiro e como Estado do porto, o que sublinha a imprescindibilidade do estudo do Código ISPS.

1.1. Pressupostos do Código ISPS, do Regulamento 725/2004, de 31 de março e da Diretiva 2005/65/CE, de 26 de outubro, do PE e do Conselho

Após os atentados terroristas que se sucederam nos EUA a 11 de setembro de 2001, verificou-se uma alteração de paradigma no que respeita ao terrorismo e à segurança de pessoas e bens um pouco por todo o mundo. O que, devido à existência de *“rumores da possível utilização de navios para cometer actos terroristas”* (DIOGO & GOUVEIA, 2005, p.14) conduziu, muito por influência e iniciativa internacional dos EUA, à formulação de medidas que permitissem salvaguardar a proteção de navios e instalações portuárias.

A pressão real de possíveis atentados terroristas num futuro próximo e a morosidade da implementação de medidas efetivas no âmbito da IMO, levou à necessidade de se procurar outra solução, de modo a agilizar todo esse processo considerado, obviamente, vital. A forma que se encontrou para solucionar este impasse foi alterando a Convenção SOLAS, nomeadamente o Capítulo V e o Capítulo XI,

³ A Direção-Geral de Recurso Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM).

originando o Código ISPS, renumerando assim o Capítulo XI como XI-1 e a formulação de um novo, o Capítulo XI-2, onde se iria enquadrar o respetivo Código.

Com as alterações efetuadas no Capítulo V, ficou definida a obrigatoriedade da utilização de AIS a navios com uma tonelagem superior a 300 e inferior a 50 000 toneladas de arqueação bruta (DIOGO & GOUVEIA, 2005, p.15). No Capítulo XI-1 ficou estipulada a utilização, para todos os navios, do respetivo número IMO, sendo que este se deverá encontrar sempre bem visível, no costado ou noutra local, conforme desejável, para cumprir com a necessidade de visibilidade do mesmo. Uma outra alteração que esta reformulação trouxe à Convenção, no sentido de aumentar a proteção dos navios, foi a introdução de um sistema de alerta rápido, a ser acionado quando o comandante tem a perceção que se encontra sob uma ameaça imediata e que não lhe é possível recorrer a qualquer outro mecanismo.

O Capítulo XI-2, onde se apresenta o Código ISPS, encontra-se estruturado em duas partes: a parte A que *“contém as disposições obrigatórias a que é feita referência no capítulo XI-2 do anexo da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar de 1974, tal como alterada”* (SOLAS,2004) e a parte B que contém *“as orientações relativas às disposições do capítulo XI-2 do anexo da convenção internacional para a salvaguarda da vida humana no mar de 1974, tal como alterada, e da parte A do presente código”* (SOLAS,2004).

O que está em causa é um conjunto de medidas e procedimentos definidos pela IMO com vista a melhorar os índices de segurança dos navios e das instalações portuárias (terminais), tendo-se assumido como um dos objetivos principais a criação de um quadro internacional para a cooperação entre os Governos-contratantes da SOLAS, os organismos públicos, as administrações locais e os setores portuário e dos transportes marítimos. Este procurará identificar ameaças à segurança, assim como tomar/aplicar medidas para prevenção de incidentes que possam afetar a segurança dos navios ou das instalações portuárias utilizado(a)s no tráfego internacional. Visou-se, também, estabelecer as funções e responsabilidades das entidades intervenientes a nível nacional e internacional para garantir a segurança do transporte marítimo e proporcionar uma metodologia de avaliação da segurança que oriente a elaboração de

planos e procedimentos de segurança para o mesmo fim, garantindo-se, desta forma, uma melhor articulação a nível funcional, fator que era vital para o incremento da segurança.

As medidas implementadas pelo Código ISPS, vertidas no Regulamento nº 725/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, vigoram nos países da União Europeia, não sendo necessário um complemento jurídico interno em cada país da União, sendo que, contudo, *“os Governos Contratantes decidirão do grau de aplicabilidade da presente parte às instalações portuárias localizadas no seu território.”* (Regulamento 725/2004, 31 de março).

Nos termos nele definidos, este diploma comunitário aplica-se: *“aos seguintes navios que efetuem viagens internacionais: navio de passageiros, incluindo embarcações de passageiros de alta velocidade, navios de carga, incluindo embarcações de carga de alta velocidade, de arqueação bruta igual ou superior a 500 e unidades móveis de perfuração ao largo; e às instalações portuárias que servem os referidos navios.”* (Regulamento 725/2004, 31 de março).

Ressalvando-se, expressamente, que o mesmo *“não se aplica aos navios de guerra e aos navios auxiliares da Marinha, bem como a outros navios propriedade de um Governo Contratante ou por este explorados e utilizados exclusivamente ao serviço do governo em atividades não comerciais.”* (Regulamento 725/2004, 31 de março). É importante referir que o disposto no presente Código irá afetar os direitos e obrigações dos Estados à luz do direito internacional.

Um outro aspeto que o presente Código veio trazer à proteção dos navios e das instalações portuárias - sendo mesmo tido como um aspeto fundamental do sistema aprovado - foi o estabelecimento de três níveis de proteção, os quais, integrados nos planos de proteção de porto, vieram uniformizar os níveis de alerta estabelecidos entre os navios e as instalações portuárias. No nível 1, que numa escala de 3 é o mais baixo, está prevista a introdução permanente de medidas mínimas de proteção. O nível 2 é um nível que irá vigorar durante um determinado período, adicionando medidas que se irão adequar ao risco acrescido de incidência de proteção. O nível 3, o mais elevado, irá

igualmente vigorar durante um período limitado, aplicando medidas de proteção suplementares especiais, devido à forte probabilidade ou iminência de violação da proteção, mesmo que o alvo não seja identificado.

Neste contexto, e citando aquela Convenção, *“Um navio, previamente à sua entrada ou enquanto se encontrar num porto situado no território de um Governo Contratante, deve aplicar as medidas correspondentes ao nível de protecção estabelecido por esse Governo Contratante, deve aplicar as medidas correspondentes ao nível de protecção estabelecido por esse Governo Contratante se este nível de protecção for superior ao estabelecido pela Administração para o navio.”* (SOLAS, 2004).

Encontra-se ainda previsto no presente Código, a elaboração de Convénios de proteção alternativa. Estes consistem no interesse entre os Governos Contratantes de celebrar por escrito, um convénio bilateral ou multilateral relativo a disposições de proteção alternativas (SOLAS,2004). O mesmo só poderá ser celebrado em viagens internacionais de curta duração que tenham rotas fixas entre instalações portuárias situadas nos territórios dos Governos que pretendam elaborar este acordo. Porém, nos termos da Convenção, estes convénios não poderão colocar em causa o nível de proteção dos navios ou instalações portuárias por estes abrangido, devendo, ainda, pela sua natureza não permanente, ser periodicamente revistos. Não está ainda enquadrada nos convénios a possibilidade de o navio realizar operações navio-navio, com um outro proveniente de um Governo não integrante no convénio.

Quanto à aplicação do Código ISPS, é relevante referir que existiu alguma dificuldade na sua concretização, uma vez que o sector marítimo-portuário é um sector bastante ativo e que envolve inúmeros profissionais e utentes que, diariamente, utilizam este meio de transporte para efetuar deslocações profissionais e de lazer, fator que constitui um grau de dificuldade acrescido em termos de um efetivo controlo, que é essencial à eficácia do modelo aprovado. O controlo de carga e descarga de viaturas é igualmente uma operação um pouco difícil de manter em termos de segurança, uma vez que o processo de controlo da mesma é moroso e envolve muitos meios e equipamentos nos próprios terminais, sendo que, *“além disso, sabe-se que a operação de um navio mercante envolve muitas outras ações essencialmente portuárias que são de difícil*

controlo.” (DIOGO & GOUVEIA, 2005, p.17).

A aplicação do presente Código levou a uma reformulação estrutural nos Estados Contratantes ao nível das suas Administrações, assim como das companhias, navios e instalações portuárias (DIOGO & GOUVEIA, 2005, p.18). No que se refere às companhias, estas têm a responsabilidade de designar um oficial de proteção, que será responsável por assegurar, ao nível da segurança, a avaliação das condições do navio (SOLAS,2004). Confere-lhe, ainda, nos termos definidos na Convenção, a incumbência de elaborar e posteriormente apresentar para aprovação, o plano de proteção do navio, como também zelar pela formação do pessoal de bordo e pela organização de auditorias, por forma a garantir as disposições do Código.

No caso dos navios, é da responsabilidade dos mesmos a existência a bordo do *International Ship Security Certificate* (ISSC), o qual é um certificado que atesta o cumprimento das normas atinentes a este Código, renovado no período de 5 em 5 anos, assim como da nomeação de um oficial de segurança do navio e da elaboração do plano de segurança de bordo. Se, por algum motivo, o navio não apresentar o respetivo certificado a bordo, conforme previsto na regra 9 do Capítulo XI-2 da Solas alterada, este irá estar sujeito a diversas inspeções, entre outros procedimentos, como o retardamento ou retenção do navio, restrição das suas operações, ou até mesmo no caso mais extremo, a expulsão do porto (DIOGO & GOUVEIA, 2005, p.18). De referir que no caso de ser detetada a falta do certificado antes da entrada do navio no porto, este poderá ser impossibilitado de entrar no respetivo porto até que seja corrigida a situação⁴.

Nos termos estatuídos pela Convenção, *“quando a entrada no porto não for autorizada ou o navio for expulso do porto, as autoridades do Estado do porto deverão comunicar os factos pertinentes às autoridades dos Estados em que se situam os portos de escala seguintes, se conhecidos, e de outros Estados costeiros interessados, tendo em conta as directrizes a elaborar pela*

⁴Já ocorreram alguns casos destes em portos portugueses, onde se mostrou necessário tomar medidas excepcionais como as antes enunciadas.

Organização. A confidencialidade e a protecção das informações comunicadas devem ser garantidas.” (Regulamento 725/2004, de 31 de março).

No que se refere às Instalações portuárias, o presente Código terá maior influência ao nível de custos de implementação do mesmo (DIOGO & GOUVEIA, 2005, p.18). No caso dos portos onde os terminais são concessionados, estes terão a responsabilidade de assegurar a protecção dos navios, tripulações e passageiros, sendo que, no entendimento daqueles autores, *“tais instalações portuárias devem também possuir planos de segurança onde devem constar as medidas que em cada caso devem ser implementadas consoante o nível em que estiverem a operar.”* (DIOGO & GOUVEIA, 2005, p.18).

Relativamente às Administrações dos Estados-contratantes, estas têm um papel fundamental no que refere à implementação do presente Código, existindo, porém, funções possíveis de serem delegadas em organizações de segurança reconhecidas⁵.

Especificamente em Portugal, foi entendido pela Administração Marítima Nacional⁶ não delegar os procedimentos relativos aos navios do registo convencional, tendo, porém, delegado às organizações de segurança reconhecidas, as mesmas funções, mas no âmbito regional, nomeadamente no caso dos navios do Registo da Madeira, cujo enquadramento e contexto jurídico - pelo facto de ser um sistema de registo não convencional - são específicos, sendo mesmo regidos por um quadro normativo próprio, já desde 1989.

Ainda quanto à sua aplicação, é útil sublinhar que uma das lacunas encontradas nas novas medidas a aplicar advém do facto de, como aduzem Diogo e Gouveia, nada disto se aplicar ao espaço portuário, mas apenas aos navios e terminais. É importante ter em conta que o restante espaço portuário - por vezes de grande dimensão - é utilizado pelos mesmos intervenientes e operadores, e apresenta, em alguns casos,

⁵ Estando, contudo, definido que não é possível delegar funções como o estabelecimento do nível de segurança adequado, a aprovação da avaliação das instalações portuárias, a identificação das que devem designar um oficial de segurança, a aprovação dos planos de segurança das mesmas, a aplicação de medidas de controlo e execução e o estabelecimento de requisitos para a declaração de segurança.

⁶ A Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM).

pelas próprias características do espaço, vulnerabilidades mais diferenciadas e acentuadas que alguns terminais.

Ainda no que se refere à introdução do Código ISPS, e no quadro da regulamentação comunitária, é relevante referir a importância da Diretiva 2005/65/CE, que teve como objetivo principal, assegurar com uma maior eficácia as medidas já previstas no Regulamento (CE) 725/2004, abordadas anteriormente, nomeadamente no que se destina ao reforçar da segurança nos portos face às ameaças de incidentes de segurança, sendo de sublinhar os considerandos preambulares que este diploma comunitário inclui e enuncia.

No seguimento do que já antes se referiu sobre a abordagem terminológica à forma como foi sistematizado concetualmente o Código ISPS – segurança e proteção -, é útil e importante referir que a Diretiva 2005/65/CE assumiu, claramente, o léxico de segurança portuária e autoridades de segurança, termos que usa, também, quanto à formulação dos planos e demais procedimentos e regras aplicáveis. O que salienta, também, por este lado, se a opção do Decreto-Lei nº 226/2006 pelo termo proteção terá sido a mais indicada, mesmo considerando a necessidade de diferenciar entre as acima referidas *maritime safety* e *maritime safety* e seus quadros concetuais.

De entre outras premissas jurídicas de grande relevância neste âmbito, a Diretiva enquadra a Autoridade de segurança portuária (artigo 6º), o Agente de segurança do porto (artigo 9º) e as premissas de avaliação de segurança do porto (artigo 6º) e dos planos de segurança, seu enquadramento e regime (artigos 7º e 8º), sendo, desta forma, um instrumento de grande relevância para a completude do regime base estabelecido no Regulamento nº 725/2004, sendo com base nas suas formulações que o legislador nacional concebeu e estruturou o Decreto-Lei nº 226/2006, de 15 de novembro.

De mencionar, ainda, que a Diretiva 2005/65/CE prevê a existência de um quadro de sanções para situações de incumprimento, devendo estas ser baseadas nos princípios da efetividade, proporção e dissuasão, tal como se estatui no seu artigo 17º. Internamente, o Decreto-Lei nº 226/2006, viria a definir um quadro contraordenacional

adequado à aplicação daqueles princípios, o qual consta dos artigos 37º a 41º do referido Decreto-Lei nº 226/2006.

Como a Diretiva define no nº2, do seu artigo 2º:

“As medidas previstas na presente directiva são aplicáveis a todos os portos situados no território dos Estados-Membros que alberguem uma ou mais instalações portuárias abrangidas por um plano de segurança das instalações portuárias aprovado de acordo com o Regulamento (CE) n.º 725/2004”, não sendo aplicável às instalações militares que se situem nos portos.

1.2. Diferenciação entre *maritime security* e *maritime safety*

Nos termos da legislação em vigor, importa diferenciar os conceitos de *maritime security* e *maritime safety*, sendo que estando enquadrados num conceito mais global e bastante amplo que é a segurança marítima, a sua divisão por vezes ténue pode criar alguma dúvida⁷ relativamente ao seu enquadramento e âmbito de intervenção das várias entidades competentes.

Numa primeira abordagem importa salientar a terminologia portuguesa, utilizada para definir e distinguir estes dois conceitos, procurando-se assim, evitar, tanto quanto possível, conflitos entre os termos *security* e *safety*. Foi neste pressuposto que se adotou, no ordenamento jurídico nacional, em 2006, o conceito de proteção referente ao de *security*, e de segurança ao conceito de *safety*, conforme se retira das disposições preambulares do Decreto-Lei nº 226/2006, 15 de novembro.

A *maritime security*, enquadrada no Código ISPS, no âmbito da Convenção SOLAS, visa a segurança de pessoas e bens, ao nível físico e patrimonial, no que respeita à proteção de instalações portuárias e navios (DIOGO,2004, p.225). Procura combater ações e atos ilícitos intencionais, como é a questão do terrorismo e da pirataria, que vem ameaçar os ideais de democracia e de liberdade que constituem a essência da União Europeia, sendo que a regulamentação comunitária enquadrou as grandes

⁷ E, não raro, tem suscitado questões de interpretação não apenas sobre quadros de aplicabilidade prática dos regimes jurídicos, os quais envolvem vários vetores, como também dos foros de intervenção das várias entidades, quer a nível central, quer a nível local.

questões subjacentes à aprovação de um regime que se constituísse como fundamental na salvaguarda da *maritime security*, estabelecendo a premissa da sua aplicação.

O contexto normativo do Regulamento nº 725/2004, 31 de março, define que:

“Além dos navios utilizados no tráfego marítimo internacional e das instalações portuárias que os servem, a protecção dos navios que efectuam serviços nacionais no interior da Comunidade, bem como das instalações portuárias que os servem, deve ser reforçada, especialmente no que se refere aos navios de passageiros devido ao número de vidas humanas em causa.” (Regulamento 725/2004, 31 de março).

Por sua vez, a *maritime safety*, cujos elementos característicos se enquadram, designadamente, no articulado da Convenção SOLAS e também na Convenção MARPOL 73/78, é um conceito onde os elementos definidores se direccionam, primordialmente, para a salvaguarda da vida humana no mar, para a segurança e navegabilidade dos navios e embarcações enquanto plataformas e, ainda, atento o pressuposto basilar previsto na Parte XII da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), as grandes questões da protecção e preservação do meio marinho e, conseqüentemente, para a prevenção da poluição marítima. Pela sua natureza, tem como principal objetivo melhorar as condições de segurança operacional, uma vez que, *“uma maneira de garantir que uma ação seja tomada antes que ocorra um desastre é usar um processo conhecido como avaliação de segurança formal”* (IMO, 2019).

Por forma a diferenciar os conceitos anteriormente explicitados, e usando uma formulação mais sistémica, é possível aferir que apesar de ambos contribuírem para o grande âmbito material da segurança no foro marítimo, conhecem um enquadramento diferente. No que se refere à *maritime security*, esta enquadra-se mais na protecção ao nível de pessoas e bens e sua segurança em ambiente do navio, sua tripulação e passageiros, e em âmbito marítimo-portuário, enquanto a *maritime safety* se direcciona mais para garantir os adequados índices de segurança dos navios, assim como salvaguardar fatores como as regras da segurança da navegação e de preservação e protecção do meio marinho. A conjugação de ambos os vetores é, contudo,

imprescindível para se obterem índices fidedignos de segurança marítima, tomada no seu contexto global de prioridade absoluta para os Estados costeiros como Portugal.

2. O terrorismo e a tipologia de ameaças que se repercutem em águas sob jurisdição nacional e nos portos

A avaliação e caracterização feita das ameaças a que cada Nação se encontra suscetível, tem sido baseada em conceitos clássicos e com fundamentos que não são aplicáveis às ameaças atuais (DIOGO & PICA, 2004, p.7). Esta divisibilidade da Defesa e da Segurança Interna, não se enquadra com as ameaças atuais, sendo preferível o agrupar destes dois tipos de mecanismos de segurança externa e interna, respetivamente, no combate a estas novas ameaças que cada vez mais impossibilitam a sua diferenciação clara entre internas e externas (DIOGO & PICA, 2004, p.7). Desta forma, é necessário não só uma coordenação nacional, mas igualmente ao nível europeu e das grandes potências, por forma a mitigar estas ameaças. *“A aliança crucial para a segurança e defesa de Portugal é a Aliança Atlântica. A defesa da integridade territorial e da coesão nacional são inseparáveis da participação na OTAN.”* (CEDN,2020, p.22).

A Segurança do Estado depende de uma boa análise dos tipos de ameaças em vigor, sendo necessário:

“reflectir naquilo que cria efectivamente instabilidade nas sociedades modernas, e sobretudo, aceitar que a indetectabilidade e a surpresa não se encontram, somente, nas agressões de tipologia militar, mas, outrossim, em toda a actividade que vise agredir, de forma directa ou indirecta, recursos, formas de coexistência, regras sócio-políticas e quadros económicos. É daí que nos chegam as novas ameaças.” (DIOGO & PICA, 2004, p.7).

O reconhecimento de ameaças provenientes de agressões de tipologia político-militar, manifestando-se nomeadamente pela *“proliferação de armas de destruição maciça, guerras internas e movimentos insurreccionais”* (DIOGO & PICA, 2004, p.7), são agora proliferadas pela era da informação. Consequentemente, observa-se um maior impacto das mesmas na sociedade e no público em geral, como é o caso das catástrofes, epidemias e atentados à segurança alimentar. (DIOGO & PICA, 2004, p.7)

Neste seguimento constatou-se a necessidade de repensar o conceito de agressão externa, assim como o próprio conceito estratégico de defesa nacional,

aprovado pela resolução de Conselho de Ministros nº 6/2003, de 20JAN2003. Apesar da rigidez de pensamento e de estruturas implantadas a nível nacional, foi necessário a implementação de novas linhas de ação no que respeita à prevenção e combate (DIOGO & PICA, 2004, p.7). Estas novas linhas de ação foram reponderadas à luz de um novo conceito estratégico de defesa nacional, tendo em consideração o novo conceito estratégico da NATO (DIOGO & PICA, 2004, p.7).

A sociedade atual em muito contribui para a proliferação e aparecimento destas novas tipologias de ameaças, uma vez que:

“O novo sistema de redes empresarias, a ausência efectiva de sedes de poder localizado e institucionalizado, e a progressiva manobralidade de algumas das clássicas funções do Estado. Mitiga-se a soberania, descontextualiza-se a economia, dilui-se a autoridade. Eis o quadro óptimo para o fermento dos eco-terrorismos, ciberterrorismos, bioterrorismos e outros de índole tecnológica.”
(DIOGO & PICA, 2004, p.7).

Segundo o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), pode considerar-se que os principais riscos e ameaças à segurança nacional são: o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, a criminalidade transnacional organizada, a cibercriminalidade e a pirataria.

“O terrorismo, uma vez que a liberdade de acesso e a identidade de Portugal como uma democracia ocidental podem tornar o país um alvo do terrorismo internacional; A proliferação de armas de destruição massiva, que representa uma ameaça mais imediata e preocupante, na medida em que tal leve à sua eventual posse por grupos terroristas ou resulte em crises sérias na segurança regional de áreas vitais; A criminalidade transnacional organizada, uma vez que a posição geográfica de Portugal como fronteira exterior da UE e o vasto espaço aéreo e marítimo sob sua jurisdição lhe impõem particulares responsabilidades; A cibercriminalidade, porquanto os ciberataques são uma ameaça crescente a infraestruturas críticas, em que potenciais agressores (terroristas, criminalidade organizada, Estados ou indivíduos isolados) podem fazer colapsar

a estrutura tecnológica de uma organização social moderna; A pirataria, não só pela dependência energética e alimentar e pela importância do transporte marítimo para a economia nacional, mas também pelas crescentes responsabilidades nacionais na segurança cooperativa dos recursos globais.” (CEDN, 2020, p16).

As ameaças inerentes a Portugal anteriormente enunciadas constituem os principais riscos à segurança nacional, todavia, estas não são as únicas. A questão da migração clandestina, proveniente de nações do Norte de África, assim como as depredações de recursos pesqueiros e a poluição marítima, são outras ameaças que a longo termo terão graves repercussões ao nível nacional (DIOGO & PICA, 2004, p.7). Para além disso, sendo Portugal *“um estado que possui a maior área jurisdicional marítima da União Europeia e a segunda maior da Europa, tem que ter, notoriamente, preocupações acrescidas com as questões relativas ao mar.”* (DIOGO & PICA, 2004, p.7).

Com o objetivo nacional de mitigar algumas das ameaças e riscos anteriormente elencados, encontra-se presente no CEDN as seguintes mediadas:

“A pirataria constitui uma séria ameaça à segurança, afetando as rotas vitais do comércio internacional. Portugal deve continuar a participar em missões de combate à pirataria, no quadro das suas alianças, e contribuir para a segurança dos recursos comuns do planeta, bem como cooperar com os Estados de língua portuguesa, nomeadamente no âmbito do Acordo de Defesa da CPLP, para desenvolver ações de segurança marítima e de combate a esta ameaça.” (CEDN, 2020, p.34)

“Para lutar contra o crime organizado transnacional importa não só reforçar a cooperação internacional, como melhorar a capacidade de prevenção e combate à criminalidade organizada, reforçando e aperfeiçoando os mecanismos de coordenação entre as várias entidades e organismos com responsabilidades neste domínio, atribuindo especial prioridade quer às ações de fiscalização, deteção e rastreio do tráfico de droga nos espaços marítimo e aéreo sob jurisdição nacional, quer às ações de combate às redes de imigração

clandestina e do tráfico de seres humanos.” (CEDN, 2020, p.34)

“No domínio da cibercriminalidade, impõe-se uma avaliação das vulnerabilidades dos sistemas de informação e das múltiplas infraestruturas e serviços vitais neles apoiados. Neste domínio, definem-se como linhas de ação prioritárias: garantir a proteção das infraestruturas de informação críticas, através da criação de um Sistema de Proteção da Infraestrutura de Informação Nacional (SPIIN); definir uma Estratégia Nacional de Cibersegurança; montar a estrutura responsável pela cibersegurança, através da criação dos órgãos técnicos necessários; sensibilizar os operadores públicos e privados para a natureza crítica da segurança informática e levantar a capacidade de ciberdefesa nacional.” (CEDN, 2020, p.34)

“Relativamente à proliferação de armas de destruição massiva e seus vetores, é indispensável reforçar a coordenação entre as várias instâncias do Estado com responsabilidades na prevenção e resposta a este risco, nomeadamente no plano da fiscalização dos mercados de acesso à produção, comercialização e tráfico, da investigação tecnológica, da informação à população e da proteção civil, em estreita articulação com os nossos aliados. É também necessário promover a melhoria das capacidades de defesa NBQR.” (CEDN, 2020, p.34)

No combate às novas ameaças e riscos, o mais importante é a antecipação e identificação da tipologia da mesma, isto para a partir dessa mesma identificação da ameaça, elaborar todo o contingente necessário e planos de mitigação da mesma (DIOGO & PICA, 2004, p.7). *“Isto é, ameaças de elevado grau de periculosidade, por vezes nascidas da indetectabilidade na origem, e no desconhecimento do impacte final”.* (DIOGO & PICA, 2004, p.7).

2.1. Unidade de Coordenação Antiterrorista

No seguimento do capítulo anterior, o terrorismo foi definido como uma ameaça bem presente atualmente, na sociedade em geral. Ao nível nacional, a regulamentação da entidade responsável pelo seu combate surgiu formalmente em 2015, aquando da

revisão da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, aprovada em Conselho de Ministros (GOV, 2016). Para além disso, constatou-se também a atualização da definição de terrorismo prevista no código penal, sendo agora estabelecido como terrorismo *“as condutas que integram os crimes de organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo.”* (DL 58/2015, 23 de junho).

O Decreto Regulamentar nº 2/2016, de 23 de agosto, que veio organizar o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT), proveniente do disposto na Lei de Segurança Interna, oficializou esta mesma entidade de combate ao terrorismo, ficando a mesma sobre a coordenação da Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna (GOV, 2016). Neste sentido, a UCAT que operava outrora de modo informal, passava agora a ser reconhecida formalmente como um órgão de combate ao terrorismo do Estado Português, ficando a funcionar 24 horas por dia (GOV, 2016). Desta forma, é possível *“alcançar uma cooperação de qualidade, assente na centralização e especialização, por forma a proporcionar uma resposta mais flexível e adequada à coordenação e partilha de informações, bem como aos fins da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.”* (DR 2/2016, 23 de junho).

A UCAT como órgão *“de coordenação e partilha de informações, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram”* (DL 53/2008, 29 de agosto), na dependência da Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna, coordena os diversos serviços de segurança e de informação. É ainda da sua competência a coordenação *“dos planos de execução das ações previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e, no plano da cooperação internacional, a articulação e coordenação entre os pontos de contato para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo.”* (DL 59/2015, 24 de junho).

A estrutura da UCAT é constituída pelos representantes das seguintes entidades:

“Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna; Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa; Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana; Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública; Diretor Nacional da Polícia Judiciária; Diretor Nacional do Serviço de Estrangeiros e

Fronteiras; Diretor do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa; Diretor do Serviço de Informações de Segurança; Comandante-Geral da Polícia Marítima.”
(DR 2/2016, 23 de agosto).

As entidades referidas anteriormente, parte integrante da UCAT, têm no seu plano de trabalhos diversas reuniões com uma periodicidade semanal, trimestral e até mesmo extraordinárias, tendo em conta a situação, neste mesmo âmbito, sem nunca prejudicar o bom funcionamento ininterrupto da Unidade (DR 2/2016, 23 de agosto). Nestas reuniões poderá ainda assistir o Ministério Público, através da Procuradora-Geral da República.

A UCAT encontra-se dividida em 3 escalões. O escalão máximo, onde os dirigentes máximos das forças e serviços que compõem a UCAT se reúnem trimestralmente. Esta reunião é dirigida pela Secretária-Geral do sistema de segurança interna, podendo ainda participar nestas reuniões o Ministro da Administração Interna e a Ministra da Justiça. As reuniões trimestrais servem para se efetuar o acompanhamento e respetiva avaliação da execução da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, da atividade da UCAT, assim como a emissão de orientações no âmbito das suas competências e efetuar uma apreciação às demais matérias que sejam submetidas (DR 2/2016, 23 de agosto).

O escalão intermédio reúne-se semanalmente para troca de informação de âmbito operacional entre todas as forças e serviços de segurança, tendo como suporte uma rede de informação, que se encontra ativa 24h/por dia e guarnecida, por forma a responder, num determinado período, aos pedidos de informação que lhe são solicitados.

Ao nível do escalão operacional existe uma equipa técnica que tem como função o apoio direto à Secretária-Geral da Segurança Interna, no âmbito da UCAT. Esta equipa prepara as informações para a Secretária-Geral, assim como as reuniões de caráter semanal. Esta Unidade encontra-se sedeadada nas instalações do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, onde uma equipa técnica, composta por elementos da GNR, PSP, SEF, SIS, PM e do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, mantém a

UCAT em permanente e ininterrupto funcionamento (DR 2/2016, 23 de agosto). Estes elementos da equipa técnica são destacados para esta Unidade “*em regime de comissão de serviço, pelo prazo de três anos, com isenção de horário.*” (DR 2/2016, 23 de agosto).

Esta unidade coordena a difusão de informação entre as forças e serviços de segurança, tal como a coordenação da atuação por parte das forças de segurança, sendo certo que existem dois patamares: a prevenção e a investigação criminal.

O patamar da prevenção compete às forças de segurança territorialmente competentes (PSP, GNR e PM) que atuam em conformidade nas suas áreas de responsabilidade, assim como numa primeira atuação, no caso de se verificar um incidente de terrorismo. Esta prevenção feita pelas forças de segurança baseia-se na dissuasão do crime, e segundo o previsto na estratégia nacional contra o terrorismo, estas forças implementam os melhores métodos na prevenção do terrorismo. Existe ainda o aspeto de prevenção na investigação criminal, uma vez que o crime de terrorismo não ocorre apenas aquando da sua execução. O planeamento do mesmo, constitui um crime, o que irá desencadear processos de investigação sobre os mesmos, o que poderá vir a prevenir a ocorrência efetiva de um incidente terrorista. Neste âmbito do processo de investigação criminal existe ainda a partilha de informação, pelas forças e serviços de segurança nacionais, assim como de países estrangeiros, o que possibilita a prevenção deste tipo de crimes a um nível interno e externo.

O patamar da investigação criminal compete sempre à PJ, mais especificamente à unidade nacional de contraterrorismo, conforme previsto no artigo 7, da Lei nº 49/2008, de 27 de agosto (Organização da Investigação Criminal). Neste âmbito cabe ao Ministério Público, na pessoa do Procurador, dirigir a investigação criminal, delegando posteriormente às polícias, as diversas diligências de investigação.

3. Competências enquadradas pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982

As Nações Unidas, como organização intergovernamental criada com o intuito de promover a cooperação internacional e constituir a sede de aplicação uniforme do Direito internacional, visou estabelecer, no início dos anos setenta do século passado, no seguimento das várias conferências realizadas depois da publicação, em 1858, das Convenções de Genebra, um quadro jurídico uniforme e estabilizado, e tomando consciência *“de que os problemas do espaço oceânico estão estreitamente inter-relacionados e devem ser considerados como um todo”*, aprovaram, a 10 de dezembro de 1982, num desejo mútuo de solucionar todas as grandes questões relacionadas com o Direito do mar, e num ambiente compromissório e de equilíbrios geopolíticos entre os países desenvolvidos e os países em vias de desenvolvimentos mas detentores de jurisdição sob grandes espaços marítimos, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Pelo seu contexto material, e pela codificação que representa, este convénio viria a contribuir para *“a manutenção da paz, da justiça e do progresso de todos os povos do mundo.”*, promovendo uma utilização pacífica *“dos mares e dos oceanos, uma utilização equitativa e eficiente dos seus recursos, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a protecção e a preservação do meio marinho.”*, conforme se retira do preâmbulo da CNUDM.

“Convencidos de que a codificação e o desenvolvimento progressivo do direito do mar alcançados na presente Convenção contribuirão para o fortalecimento da paz, da segurança, da cooperação e das relações de amizade entre todas as nações, de conformidade com os princípios de justiça e igualdade de direitos, e promoverão o progresso económico e social de todos os povos do mundo, de acordo com os propósitos e princípios das Nações Unidas, tais como enunciados na Carta.” (CNUDM, 1982, disposições preambulares).

De uma consulta à lista de *status* dos Estados-Partes na Convenção publicada em abril de 1998⁸, quando foi publicado o Aviso do depósito do instrumento de ratificação por parte do Estado português, conclui-se que já tinham ratificado ou aderido ao convénio 120 países, dos quais 24 eram Estados europeus, incluindo a França, o Reino Unido, a Alemanha⁹ e a Itália, além da Federação Russa, do Brasil, da China, da Austrália, da Índia e do México¹⁰. Desta forma, dos países detentores dos maiores 14 espaços jurisdicionais marítimos do mundo¹¹, somente os EUA e o Canadá não constavam como tendo procedido à ratificação da CNUDM.

Para Portugal, a Convenção entrou em vigor a 3 de dezembro de 1997, no respeito pelo estatuído nos seus artigos 306º e 308º - processo de ratificação e confirmação formal e entrada em vigor -, tal como se retira do conteúdo substantivo do referido Aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros nº 81/98, publicado a 21 de abril de 1998. Ou seja, como se declara na disposição inicial daquele Aviso formal, Portugal depositou o instrumento de ratificação da Convenção e do Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da Convenção - de 28 de julho de 1994 -, a 3 de novembro de 1997, contando-se, desde essa data, os trinta dias estabelecidos no referido nº2, do artigo 308º.

Na declaração de ratificação da CNUDM, em concreto no depósito do instrumento de ratificação, e reafirmando “*os direitos decorrentes da legislação interna portuguesa no que respeita ao território continental e aos arquipélagos e ilhas que os integram.*”, Portugal declarou que “*tomará as medidas de fiscalização que entenda necessárias nos termos do artigo 33º da Convenção*”, numa zona de 12 milhas marítimas contígua ao seu mar territorial¹², e que o Estado português goza dos direitos soberanos

⁸ No Diário da República, I-Série A, nº 238/97, Suplemento.

⁹ Portanto, *status* já aferido e publicado na fase pós-1989.

¹⁰ Ou seja, dos 6 maiores países do mundo, em extensão territorial, apenas o Canadá e os Estados Unidos não figuravam como tendo ratificado o convénio.

¹¹ Nos quais constam, por exemplo, além de cinco dos antes referidos, a Indonésia, a Nova Zelândia, o Chile e o Japão.

¹² Que é a Zona Contígua.

e de jurisdição sobre uma zona económica exclusiva de 200 milhas¹³.

3.1. O regime da Convenção, e as responsabilidades internacionais a título do Estado Costeiro e Estado do Porto

Um dos pilares marcantes da Convenção é, indubitavelmente, toda a sua Parte II¹⁴ e, em especial, por toda a carga normativa que incutiu ao articulado convencional, o artigo 3º, no qual se define a largura do mar territorial. Vista esta definição de forma global, e já passadas quase quatro décadas da assinatura do convénio, a estatuição das 12 milhas teve uma importância matricial na história do Direito do mar, atento, também todo o percurso percorrido desde a Convenção de Haia de 25 de maio de 1882. Define o artigo 3º, pela primeira vez com uma clareza normativa em Direito internacional, que *“todo o Estado tem o direito de fixar a largura do seu mar territorial até um limite que não ultrapasse 12 milhas marítimas, medidas a partir de linhas de base determinadas em conformidade com a presente Convenção”*¹⁵. É uma evolução muito clara em relação ao artigo 1º da Convenção de Genebra de 1958.

O mar territorial é, assim, o espaço marítimo de referência do exercício da nossa soberania como Estado Costeiro, atento o princípio de extensão definido no nº1, do artigo 2º, da CNUDM, o qual - observado o preceituado nos artigos 3º e 4º desta Convenção - deve ser juridicamente conjugado com o estatuído na alínea a), do nº1, do artigo 84º da Constituição da República Portuguesa (CRP), com o estabelecido na alínea a), do artigo 3º, da Lei nº 54/2005, de 15 de novembro, e com o definido nos artigos 2º, 5º e 6º, todos da Lei nº 34/2006, de 28 de julho¹⁶.

¹³ Medidas desde a linha de base a partir da qual se mede a largura do mar territorial.

¹⁴ Que abrange as Secções 1 a 4, e dos artigos 2º ao 33º.

¹⁵ A matéria das linhas de base normal e linhas de base retas está tratada, respetivamente, nos artigos 5º e 7º.

¹⁶ E, ainda com o estabelecido no nº1, do artigo 4º, do Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março.

Os poderes que o Estado Costeiro exerce no mar territorial¹⁷ são exclusivos, mas não podem ser exercidos plenamente, existindo limitações objetivas que o Direito internacional estabelece quanto à navegação de navios de outras bandeiras, num sucedâneo de salvaguarda do princípio universal da liberdade de navegação. É por esta razão que a Convenção dedica ao direito de passagem inofensiva toda a Subsecção A da Secção 3, em especial os artigos 17º a 20º, aprofundando algumas características do seu regime nos artigos 21º a 26º, sendo de sublinhar, pela sua importância material, o estabelecido quanto aos deveres do Estado Costeiro e aos dois princípios que constam das duas alíneas do nº1, do artigo 24º: o da proibição de impor a navios estrangeiros obrigações que correspondam à negação ou limitação daquele direito, e o que se refere à proibição da discriminação em função de determinada bandeira, sendo esta uma premissa nuclear em termos de avaliação no quadro da atual geopolítica marítima¹⁸.

Em termos de exercício dos poderes públicos, é absolutamente fundamental atentar na forma como é delimitado na CNUDM o direito de passagem de navios de outras bandeiras, fator que constitui um pressuposto de intervenção das autoridades do Estado Costeiro, impedindo a imposição de determinações que extrapolem o quadro do Direito internacional ou que, na prática, correspondam a abusos de exercício que podem ter consequências extremamente nefastas até para o relacionamento bilateral entre Estados. Esta questão, que é fulcral no Direito do mar, está diretamente relacionada, por exemplo, quanto às competências do Estado costeiro, com os regimes estabelecidos nos artigos 3º a 5º do Decreto-Lei nº 43/2002, e nos nºs 2 e 4, do artigo 13º, do Decreto-Lei nº 44/2002, ambos de 2 de março, e com o definido nos artigos 13º e 14º da Lei nº 34/2006 e no artigo 2º do Decreto-Lei nº 370/2007, de 6 de novembro¹⁹,

¹⁷ Ver Luís da Costa Diogo e Rui Januário, em *“Direito Internacional do Mar e Temas de Direito Marítimo”*, Áreas, 2000.

¹⁸ Define a alínea b), do nº1, do artigo 24º, da Convenção que o Estado Costeiro não deve: *“Fazer discriminação de direito ou de facto contra navios de determinado Estado ou contra navios que transportem cargas provenientes de determinado Estado ou a ele destinadas ou por conta de determinado Estado.”*

¹⁹ De significativa importância, igualmente, o estabelecido nos artigos 21º, 31º e 32º do Decreto-Lei nº 61/2012, de 14 de março, quanto à recusa de acesso e permissão, pela Autoridade Marítima Local, de acesso de navios a águas interiores e ao porto em casos de força maior.

que caracterizam, e densificam, quadros de exercício da Autoridade Marítima Local, aqui assumida como autoridade com poderes públicos intervindo a título de Estado Costeiro.

Isto é, os artigos 18º e 19º da Convenção definem o quadro jurídico internacional do que pode ser permitido a título de passagem²⁰, sendo essencial para as autoridades do Estado Costeiro terem a perceção de quando a passagem deixa de ser tida como inofensiva, o que lhes permite uma intervenção mais robusta nos termos enquadrados e estabelecidos pelo nº1, do seu artigo 25º, quando estiverem em causa qualquer uma das 11 situações estabelecidas nas alíneas a) a k), do nº2, daquele artigo 19º. Mas a limitação de cariz substantivo está no corpo deste nº2, quando a Convenção estatui que: “A passagem de um navio estrangeiro será considerada prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Estado Costeiro, se este navio realizar, no mar territorial, alguma das seguintes actividades. (...)”. É, portanto, esta a matriz do que pode ser assumido como sendo uma atividade ilícita, não permitida pela Convenção.

O direito de passagem inofensiva, classicamente designado como *ius passagii sive transitur innocii*, constitui matéria de importância acrescida num quadro de avaliação do fator segurança costeira²¹, tal como é entendido atualmente face às inúmeras ameaças a que os Estados ribeirinhos estão sujeitos, matérias a que a *International Maritime Organization* (IMO) e a União Europeia têm dado, nas últimas duas décadas, especial prioridade em termos de regulamentação e de edificação legislativa²², sendo disso exemplo a publicação Código ISPS, que iniciou vigência em 1

²⁰ A passagem deve ser contínua e rápida, como se estatui no nº2, do artigo 18º, apenas compreendendo o parar e o fundear na medida em que estas ações “constituam incidentes de navegação ou sejam impostos por motivos de força maior ou por dificuldade grave ou tenham por fim prestar auxílio a pessoas, navios ou aeronaves em perigo ou dificuldade grave.”

²¹ Já o *The Legal Status of the Territorial Sea*, um projeto de Resolução incorporado na Ata Final da Conferência de Haia de 1930, previa esta ressalva expressa.

²² Especialmente atendendo a matérias como o desembarque de pessoas ou bens em violação das leis e regulamentos sobre estrangeiros, imigrações e clandestinos, tratada na alínea g), do nº2, do artigo 19º, da Convenção de Montego Bay, a perpetração de ilícitos de pesca, alínea i), e que recentemente, em 2019, foi objeto de reforma legislativa interna em Portugal pelo Decreto-Lei nº 35/2019, de 11 de Março, e as ações criminosas de poluição dos mares, de que trata a alínea h), matéria já com antecedentes normativos em direito interno desde 2000.

de julho de 2004²³, e a entrada em vigor do Regulamento nº 725/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, da União Europeia, de 31 de março.

Em conformidade com as disposições na CNUDM e demais normas de direito internacional, os Estados Costeiros podem adotar leis e regulamentos próprios. Estas visam salvaguardar o Estado, incidindo mais nas matérias do foro da segurança da navegação e proteção das instalações auxiliares, controlo do tráfego marítimo e preservação do meio ambiente, de infrações às leis da pesca, assim como a conservação dos recursos vivos do mar, conforme poderemos retirar, de forma conjugada, do regime estabelecido nos artigos 21º, 22º e 24º. As leis ou regulamentos, elaboradas pelos Estados Costeiros devem ser devidamente publicitados, proporcionando, de uma forma atempada, o conhecimento das mesmas pelos navios estrangeiros que pretendam exercer o direito de passagem inofensiva, sendo que, nos termos do nº2, do artigo 21º, da CNUDM, *“tais leis e regulamentos não serão aplicados ao projeto, construção, tripulação ou equipamentos de navios estrangeiros, a não ser que se destinem a aplicação de regras ou normas internacionais geralmente aceites.”*.

Tratando-se de navios que gozem de imunidade no mar territorial - tal como enquadrados nos artigos 29º, 30º²⁴ e 32º da CNUDM -, e nos termos estabelecidos no artigo 17º da referida Lei nº 34/2006, pode ser exigida a sua saída imediata do mar territorial no caso de não acatarem o pedido para cumprirem com as regras e demais determinações definidas pelas autoridades do Estado Costeiro.

No mar territorial aplica-se, assim, a lei do *Flag State*, com exceção das situações em que o Direito internacional expresse a aplicação da jurisdição civil do *Coastal State*, como resulta nos casos previstos no mencionado artigo 28º da CNUDM. Fora dos espaços territoriais marítimos, emerge, como princípio, a lei do Estado de bandeira,

²³ E que resultou dos debates no âmbito do transporte marítimo e da proteção contra ameaças terroristas ao tráfego marítimo ocorridas no quadro dos trabalhos da Conferência Diplomática de 12 de dezembro de 2002, e de alterações à Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS), de 1974.

²⁴ Preceitua o artigo 30º da Convenção: *“Se um navio de guerra não cumprir as leis e regulamentos do Estado Costeiro relativos à passagem pelo mar territorial e não acatar o pedido que lhe for feito para o seu cumprimento, o Estado Costeiro pode exigir-lhe que saia imediatamente do mar territorial.”*

salvo quando as situações em causa impliquem responsabilidade contraordenacional, como ocorre nos casos de violação das regras de proteção e preservação do meio marinho - pescas e poluição marítima²⁵ - em que a lei do *Coastal State* se sobrepõe, em virtude estarem em causa pressupostos fundamentais, em termos patrimoniais e de recursos marítimos, para o Estado costeiro. No caso português, como estudaremos adiante em capítulo próprio, este princípio é muito evidente, estendendo-se a jurisdição da Autoridade Marítima até às 200 milhas²⁶.

Ao invés, a jurisdição penal a bordo de navios aplica-se no mar territorial, apenas com as limitações decorrentes do Direito internacional.

Em termos teóricos, a intervenção do *Coastal State* perante um ilícito de tipo penal que tenha sido cometido a bordo de navio está restringida a um conjunto de atuações muito precisas que as autoridades podem assumir, sendo apenas quatro as situações em que, conforme estipula a CNUDM, pode existir uma ação perante um navio com pavilhão não nacional: 1) se estiver em causa um ilícito criminal que tenha consequências para o Estado costeiro; 2) se for um ilícito de uma natureza tal que perturbe a paz do Estado ou a ordem no mar territorial; 3) se a assistência das autoridades for solicitada pelo comandante do navio ou pelo representante diplomático ou pelo funcionário consular do Estado de Bandeira do navio; 4) se a intervenção for necessária para a repressão do tráfico ilícito de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas²⁷.

Esta expressão normativa, refletida no nº1, do artigo 27º da Convenção, impõe, à partida, duas clarificações. A primeira, fundamental - que é sempre a título de exceção,

²⁵ Respetivamente, o Decreto-lei nº 35/2019, de 11 de março e o Decreto-Lei nº 235/2000, de 26 de setembro.

²⁶ A jurisdição da AMN exerce-se até às 200 milhas, designadamente em matéria de recurso piscícolas, do meio marinho e poluição marítima.

²⁷ Não obstante não residir nesta Convenção a regulação internacional da matéria respeitante à intervenção perante o tráfico de estupefacientes – que é enquadrada e regulada pela Convenção de Viena de 1988, aprovada pelo Decreto do Presidente nº 45/91, de 6 de setembro -, encontramos no seu articulado, num conjunto relevante de preceitos, referências expressas a esta matéria; os mais significativos são precisamente esta alínea d), do nº1, do artigo 27º, a alínea g), do nº2, do artigo 19º e o artigo 108º.

face ao princípio da jurisdição pelo *Flag State* -, defende que toda a intervenção das autoridades de terra só será admissível se o objetivo for salvaguardar um bem superior, designadamente no âmbito da defesa e da segurança do próprio Estado costeiro, ou impedir a realização de um crime internacional que tenha repercussões no seu espaço soberano, em especial o tráfico de estupefacientes. Uma segunda clarificação prende-se com a ressalva da assistência das autoridades ter sido solicitada pelo comandante do navio ou por autoridades diplomáticas ou consulares do seu Estado, isto é, a salvaguarda do princípio do regime da Bandeira a bordo dos navios nela registados, uma vez que, neste caso previsto na alínea c), do nº1, do artigo 27º, as autoridades de terra não intervêm por sua iniciativa, mas apenas quando tal lhes é solicitado pela autoridade do navio ou pelas autoridades do seu Estado.

Nos termos das funções do Estado do Porto, quando um navio se encontra de forma voluntária atracado num porto ou num terminal ao largo da costa de um Estado, a CNUDM, permite que o mesmo realize as respetivas diligências e investigações, conforme estatui a Convenção no seu artigo 218º²⁸. No caso em que as provas justificam tal ação, o Estado pode dar início aos procedimentos previstos para qualquer descarga proveniente desse mesmo navio realizada fora das águas interiores, mar territorial ou zona económica exclusiva desse Estado.

Esta ação terá por base legal as normas internacionais aplicáveis e estabelecidas por intermédio da organização internacional competente ou de uma conferência diplomática geral. Na situação em que descarga ocorra em águas interiores, mar territorial ou na zona económica exclusiva de outro Estado, os procedimentos vistos anteriormente só poderão ter início, se os mesmos forem solicitados pelo Estado lesado, pelo Estado de bandeira ou por outro Estado que tenha sido prejudicado²⁹.

O Estado, onde a embarcação se encontra voluntariamente, deve proceder à

²⁸ Preceito já inserido na Parte XII, que enquadra e regula o princípio da proteção e preservação do meio marinho, um dos setores inovadores e fundamentais da CNUDM, como a Constituição dos mares.

²⁹ Incluem-se ainda os Estados que forem ameaçados pela respetiva descarga, podendo vir a provocar a poluição nas águas interiores, mar territorial ou zona económica exclusiva, onde se poderá igualmente incluir o Estado que dá início a todo o processo.

investigação, dando início a todo o processo, caso este seja solicitado por outro Estado, onde se pense ter havido uma descarga nas águas interiores, mar territorial ou zona económica exclusiva. *“O Estado do porto deve igualmente atender, na medida do possível, às solicitações do Estado de bandeira relativas à investigação de tal infração, independentemente do local em que tenha sido cometida.”*, conforme se estatui no nº3, do referido normativo, sendo que todos os elementos que constarem da investigação efetuada pelo Estado do porto, têm de ser transmitidos ao Estado bandeira ou ao Estado costeiro, sempre que os mesmos solicitarem³⁰.

Toda esta matéria do exercício de funções das autoridades a título de Estado do porto têm uma correlação direta com a estrutura jurídica vulgarmente designada como *Port State Control*, que é um sistema de controlo e inspeção que foi instituído por um conjunto de países europeus e o Canadá pelo Memorando de Paris de 1982³¹, o qual a União Europeia estabeleceu através de Diretivas a partir de 1995³². Atualmente, o regime jurídico vigente em Portugal consta do Decreto-Lei nº 61/2012, de 14 de março, na sua redação atual, num modelo jurídico em que a inspeção de navios da administração marítima nacional e os órgãos locais da Autoridade Marítima têm competências cometidas.

A título de Estado costeiro, e aferindo o estabelecido no artigo 220º da Convenção, podem ser iniciados procedimentos quanto a uma infração às leis e regulamentos vigentes sobretudo em matéria de prevenção e controlo de acidentes poluentes do meio marinho, se aquela for cometida no mar territorial ou na zona

³⁰ O nº4, do artigo 218º, estabelece ainda que *“Quaisquer procedimentos iniciados pelo Estado do porto com base em tal investigação podem, salvo disposição em contrário da secção 7, ser suspensos a pedido do Estado costeiro, quando a infração tiver sido cometida nas águas interiores, mar territorial ou zona económica exclusiva desse Estado. Em tal situação, as provas e os elementos do caso, assim como qualquer caução ou outra garantia financeira depositada junto das autoridades do Estado do porto, serão transferidos para o Estado costeiro. Esta transferência exclui a possibilidade de os procedimentos prosseguirem no Estado do porto.”*

³¹ Precisamente o ano em que a CNUDM foi assinada em Montego Bay.

³² Designadamente, a Diretiva nº 95/21/CE do Conselho, de 19 de julho de 1995, e a Diretiva nº 96/40/CE, da Comissão, de 25 de junho de 1996, bem como, a Diretiva nº 98/25/CE, do Conselho, de 27 de abril de 1998, e a Diretiva nº 98/42/CE, da Comissão, de 19 de junho de 1998.

económica exclusiva³³, atento, também, o estatuído no artigo 226º sobre o processo de investigação sobre embarcações estrangeiras, e o definido no artigo 73º³⁴, precisamente sob epígrafe execução de leis e regulamentos do Estado costeiro. Na salvaguarda do princípio da colaboração existente entre Estados de bandeira e Estados costeiros, a Convenção define que em caso de apresamento ou retenção de navios e embarcações, o Estado costeiro deve notificar o Estado de bandeira das medidas tomadas e das sanções que eventualmente tenham sido aplicadas.

Conforme se define no artigo 224º da CNUDM, o exercício dos poderes de polícia em relação a navios estrangeiros cabe apenas a *“funcionários oficialmente habilitados bem como os navios de guerra ou aeronaves militares ou outros navios ou aeronaves que possuam sinais claros e sejam identificáveis como estando ao serviço de um governo e para tanto autorizados.”*, normativo que é essencial para se perceber quem pode atuar perante navios e embarcações de bandeira estrangeira que possam ser suscetíveis de uma ação de fiscalização por parte das autoridades do Estado costeiro.

³³ O que, no caso do Estado português, deve ser conjugado com o regime estabelecido no Decreto-Lei nº 235/2000, de 26 de setembro, devidamente conjugado com o definido na alínea.

³⁴ Preceitua o nº1 deste normativo que *“O Estado costeiro pode, no exercício dos seus direitos de soberania de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos vivos da zona económica exclusiva, tomar as medidas que sejam necessárias, incluindo visita, inspeção, apresamento e medidas judiciais, para garantir o cumprimento das leis e regulamentos por ele adoptados de conformidade com a presente Convenção.”*

4. A Autoridade Marítima Nacional, seu enquadramento e atribuições, e a essencialidade da função da Autoridade Marítima Local

No contexto institucional público português, o triângulo regulador em que a autoridade do Estado atualmente se sustenta – isto é, Administração Marítima (ADM), Autoridade Marítima Nacional (AMN) e Autoridades Portuárias (AP), constitui o núcleo do modelo vigente, sendo estas, nas respetivas áreas funcionais, as entidades principais a quem estão cometidas responsabilidades legais quanto às atividades marítimas e aos espaços de soberania e jurisdição onde elas se desenvolvem. As duas primeiras num enquadramento mais institucional, e as AP numa vertente direcionada para a administração dominial e ordenamento funcional do porto e respetiva gestão comercial.

A ADM³⁵ está sediada na Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM)³⁶, dependente da tutela governamental do Mar, e nela estão contextualizadas as funções decorrentes do estabelecido na CNUDM de 1982 quanto às obrigações do Estado a título de Estado de Bandeira e Estado do Porto.

A AMN é uma estrutura da administração central dependente da tutela governamental da Defesa Nacional - que integra vários órgãos e serviços técnicos a nível central, e uma ampla estrutura desconcentrada que tem o seu pólo nuclear nas Capitánias dos Portos – e inclui uma Polícia que se estrutura por Comandos Regionais e Locais, tendo por missão prioritária contribuir para o salvamento marítimo, socorro e assistência, para a segurança marítima e para a proteção e preservação do meio marinho, no quadro de funções típicas do Estado Costeiro definido pela CNUDM e

³⁵ Este termo, administração marítima nacional, em Portugal, teve uma das suas primeiras formulações legislativas em sede do Decreto-Lei nº 195/98, de 10 de julho, diploma que estabeleceu o controlo e inspeção de navios pelo Estado do porto, tendo sido a base de uma primeira divisão de competências técnicas entre a (então) DGPNTM, que havia sido instituída organicamente pelo Decreto-Lei nº 319/93, de 21 de setembro, e os órgãos da Autoridade Marítima. Ver mais desenvolvimentos em trabalhos de projeto no Dossier temático, Luís da Costa Diogo, DGAM.

³⁶ A DGRM está regulada institucionalmente com base no Decreto-Lei nº 49-A/2012, de 29 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei nº 237/2012, de 31 de outubro, e, em termos de estruturas orgânicas internas e sua articulação, pelo Despacho nº 5132/2017, publicado a 8 de junho na 2ª Série do Diário da República. O seu regime de taxas por serviços prestados é regulado pela Portaria nº 342/2015, de 12 de outubro.

demais convenções internacionais ratificadas pelo Estado Português sobre os espaços marítimos sob soberania ou jurisdição, garantindo o cumprimento da lei nesses espaços (*maritime law enforcement*), competindo aos seus órgãos, ainda, executar um conjunto vasto de atos de soberania e de cariz técnico-administrativo e, no geral, coordenar as ações relacionadas com a autoridade do Estado no mar. Adiante se desenvolverá, em ponto próprio, a caracterização da AMN e seus órgãos.

Estas duas instituições - AMN e DGRM - são fundamentais no ordenamento jurídico nacional para que se assegurem as grandes obrigações do Estado em âmbito marítimo, e que se podem sistematizar atentas as seguintes grandes prioridades públicas:

- a) Salvaguarda da vida humana no mar, abrangendo as ações de busca e salvamento marítimo, socorro a náufragos e assistência a banhistas;
- b) Segurança marítima, aqui entendida *latu sensu*, abrangendo as dimensões funcionais de assinalamento marítimo e da segurança da navegação (*maritime safety*), que inclui 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 todos os regimes de controlo e inspeção³⁷ que visam assegurar que os navios e embarcações navegam, acedem aos portos e deles largam de forma segura;
- c) Preservação e proteção do meio marinho, englobando os mecanismos de prevenção de poluição e uma atuação institucional eficaz de combate à poluição marítima e respetiva punição dos infratores;
- d) Proteção do transporte marítimo e das instalações portuárias, através da aplicação do regime do Código ISPS, em particular assegurando-se a

³⁷ Incluindo todo o processo agregado ao Controlo de Navios pelo Estado do Porto (*Port State Control*) que é, a dados de hoje, um mecanismo interdepartamental absolutamente fundamental para garantir acrescidos valores de sucesso no que diz respeito a uma navegação segura em águas jurisdicionais europeias. Atualmente, este regime é regulado pelo Decreto-Lei nº 61/2012, de 14 de março.

salvaguardar a segurança de tripulantes, passageiros, utentes, navios, assim como bens e equipamentos portuários e marítimos (*maritime security*);

- e) Execução de atos 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;
- f) Preservação e proteção dos recursos do leito do mar, do subsolo marinho e do património cultural subaquático, abrangendo a vigilância dominial;
- g) Exercício da vigilância, da fiscalização e da polícia, garantindo-se o cumprimento da lei em espaços marítimos³⁸, costeiros, dominiais, portuários e balneares, e execução dos regimes contraordenacionais;
- h) 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.

Neste modelo, e porque o Estado Português é, morfologicamente, um país com uma elevada taxa de maritimidade³⁹, é óbvia a necessidade pública de se possuírem equipamentos privilegiados de vigilância, deteção, controlo e fiscalização de quaisquer tipos de atos e operações que se desenrolem em águas soberanas e jurisdicionais nacionais, sendo o *Vessel Traffic Service* (VTS) e outros instrumentos de controlo de segurança marítima – como o sistema Costa Segura – meios de utilidade acrescida que

³⁸Atendendo-se, designadamente, às características próprias da Zona Económica Exclusiva (ZEE) e, nos termos definidos no artigo 33º da CNUDM, da Zona Contígua, e a fundamental importância que assume, atualmente, quanto aos processos de vigilância e controlo da imigração clandestina e infrações de cariz aduaneira e fiscal.

³⁹ Com a extensão prevista para a Plataforma Continental (PC) sob soberania de Portugal, cujo limite vigente se situa, agora, nas 200 milhas marítimas – que é o limite exterior da ZEE -, o espaço nacional terá uma dimensão muitíssimo significativa de 3,8 milhões de Km², o que corresponde a cerca de 40 vezes a área terrestre, abrangendo uma área muito maior da PC atual e uma zona de enorme relevo e dimensão no Atlântico Norte.

têm capacidades muito relevantes para a salvaguarda da segurança da navegação e preservação e proteção 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 (em espaço europeu), quer por ser uma via utilizada, seguramente, por quase 60% de todo o comércio externo marítimo europeu.

É, assim, fundamental existir uma uniformidade de procedimentos e atuação das entidades públicas nacionais, de modo a garantir, com eficiência e eficácia, e em tempo útil, o amplo quadro de atribuições e deveres que a lei nacional concede às referidas entidades. Foi essa a preocupação que constituiu o pressuposto da designada reforma de 2002.

De facto, em 2002 foi introduzido - como um modelo coordenador a nível nacional - um novo Sistema da Autoridade Marítima (SAM), agregando todos os departamentos estatais interventores nas atividades desenvolvidas nos espaços dominiais e marítimos, e que visou instituir uma uniformidade em termos de fiscalização, controlo e regulação. No âmbito deste SAM, e como sua estrutura nuclear, foi criada a AMN, no reconhecimento doutrinário, e jurídico, do 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 atual reforça uma atuação uniforme do Estado institucionalmente equilibrada, que mantém numa mesma estrutura - a AMN -, o exercício de mecanismos basilares de vigilância, controlo, fiscalização e de polícia, concedendo uma perspetiva única de intervenção pública que salvaguarda a *maritime security* e a *maritime safety*. Sendo uma estrutura nuclear no âmbito do direito marítimo aplicado e na garantia do *maritime law enforcement*, importa aferir, com maior profundidade, o que é e em que consiste a AMN.

4.1. A AMN como estrutura pública. A Capitania do Porto como núcleo funcional determinante

A AMN é, como acima se referiu, uma estrutura da administração central do Estado que integra vários órgãos e serviços técnicos a nível central, e uma ampla estrutura desconcentrada que tem o seu pólo nuclear nas Capitania dos Portos, bem como integra, nos termos definidos no artigo 3º do Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 235/2012, de 31 de outubro, além de dois órgãos consultivos de alto nível funcional, um órgão de polícia e de polícia criminal - a Polícia Marítima - que se estrutura, em termos desconcentrados, por Comandos Regionais e Locais, com funções agregadas à Autoridade Marítima Local (AML).

A missão prioritária dos órgãos e serviços da AMN é contribuir para o salvamento marítimo, socorro e assistência, para a segurança marítima e para a proteção e preservação do meio marinho, bem como nas áreas que lhe estão cometidas em âmbito da Proteção Civil e da Segurança Interna, e ainda um conjunto muito vasto de atos técnicos em perícias no âmbito da segurança da navegação, execução de atos de soberania de acesso a águas 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 resulta do estatuído na CNUDM, e nas demais convenções internacionais ratificadas pelo Estado Português sobre os espaços marítimos sob soberania ou jurisdição, garante o *maritime law enforcement*, bem como coordena as ações relacionadas com a autoridade do Estado no mar.

Assim, a forma como está construído o modelo português do exercício da autoridade marítima, e atenta à forma territorialmente desconcentrada da sua execução, a ação da AML, está diretamente agregada, em estrutura própria, a uma função policial de especialidade, cujo sentido material é concedido pelo próprio conceito de Autoridade Marítima. À Polícia Marítima (PM) compete garantir e fiscalizar o cumprimento da lei nos espaços de jurisdição marítima, com vista, nomeadamente, a

preservar a regularidade das atividades marítimas, o que é conseguido através de uma relação direta entre a ação do Capitão do Porto e a execução, intrínseca e imediata, de uma ação policial e fiscalizadora. Assim, e sem prejuízo da sua identidade, estrutura e regime próprios, ambos os exercícios são indissociáveis, importando perceber a respetiva lógica sustentadora.

É por isto que o exercício da Autoridade Marítima implica um conceito sistémico, lógico e integrador, indissociável das várias vertentes funcionais que lhe são intrínsecas, em especial a policial, pelo que, no âmbito do supramencionado, e face às competências que lhe estão cometidas, a PM tem o seu enquadramento e sentido lógico e jurídico na estrutura da AMN, estando sediada, igualmente, em comandos locais estruturados numa mesma lógica de exercício desconcentrado.

Conclui-se do quadro legal vigente que os órgãos e serviços da AMN, não obstante serem apoiados por meios da Marinha, não têm uma missão, dependência, estrutura ou enquadramento militar. É isso que resulta, de forma expressa, do preâmbulo do Decreto-Lei nº 248/95, de 21 de setembro, que aprovou, em anexo, o Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima (EPPM), e do seu artigo 1º, bem como dos artigos 1º a 3º deste Estatuto⁴⁰; mas é, igualmente, o que resulta, expressamente, do conjunto legislativo composto pelo Decreto-Lei nº 43/2002, 44/2002, e 45/2002, todos de 2 de março, sendo relevantes os normativos inclusos nos artigos 1º a 7º daquele primeiro diploma, 1º a 13º do segundo e, complementarmente, todo o terceiro. É, ainda, de sublinhar, o preceituado na alínea c), do nº3, do artigo 41º, do Decreto-Lei nº 185/2014, de 29 de Dezembro, devidamente conjugado com o estabelecido no artigo 2º do Decreto-Lei nº DL 44/2002, na redação que lhe foi dada pelo DL 235/2012, e com o definido nos nºs 1 e 6, do artigo 18º, do Decreto-Lei nº 169-B/2019, de 3 de dezembro, que aprovou a Lei Orgânica do Governo, e, conseqüentemente, com o estatuído na

⁴⁰ Pelos dados a que se teve acesso em trabalhos de projeto, este Estatuto encontra-se em processo de alteração material junto da tutela governamental, também no sentido de reforçar a PM como polícia de especialidade, salvaguardando-lhe os poderes e a execução de medidas específicas em âmbito marítimo, portuário e balnear. Também está em processo de finalização o aumento dos atuais quantitativos para um total de 722 elementos mais órgãos de comando, o que equipará esta Polícia - que ficará com cerca de 760 elementos - em termos de dimensão, por exemplo, à estrutura policial e inspetiva do (atual) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

álnea a), do artigo 7º, e no artigo 22º, ambos do Decreto-Lei nº 183/2014, de 29 de dezembro, de onde se retira, inequivocamente, que a AMN não está no enquadramento militar dos ramos militares, que estão definidos e são regulados pelo artigo 4º deste último diploma.

Os órgãos e serviços da AMN, em especial as Capitánias dos Portos, são, pois, órgãos de natureza civil, sendo que não praticam atos militares, não estão inseridos no foro militar e não prosseguem missões militares.

Praticam, sim, inúmeros atos próprios do universo marítimo civil, e que envolvem, a título de meros exemplos, o 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 no âmbito da lei reguladora do Tribunal Marítimo, o conceito legal de abandono de navio, formalidades do ato 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 atividades, eventos e realizações em âmbito do Domínio Público Marítimo (DPM), de zonas balneares e portuárias, os quais, pela natureza dos procedimentos e do cariz processual da execução, implicam uma relação funcional direta entre a PM e a Capitania do Porto⁴¹.

Além de que, no âmbito da AMN, funciona um órgão de polícia e de polícia criminal, a PM, à qual compete garantir e fiscalizar o cumprimento da lei nos espaços de jurisdição marítima, com vista, nomeadamente, a preservar a regularidade das

⁴¹ Tudo isto, e as restantes quase 50 competências do foro civil tipificadas e definidas no artigo 13º do supramencionado DL 44/2002, bem como o que se define em mais de 45 diplomas de especialidade como sejam – para referir alguns dos eventualmente mais relevantes – o Regulamento Geral das Capitánias (RGC), o Decreto-Lei nº 235/2000, de 26 de Setembro, o Decreto-Lei nº 226/2006, de 15 de Novembro, o Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de Maio, o Decreto-Lei nº 370/2007, de 6 de Novembro, a Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto (com a alteração da Lei nº 59/2015, de 24 de Junho), o Decreto-Lei nº 61/2012, de 14 de Março, no aplicável, a Lei nº 68/2014, de 29 de Agosto, e toda a sua regulamentação, o Decreto-Lei nº 92/2018, de 13 de novembro, Decreto-Lei nº 93/2018, também de 13 de novembro, o Decreto-Lei nº 97/2018, de 27 de novembro, o Decreto-Lei nº 35/2019, de 11 de março, e o Decreto-Lei nº 166/2019, de 31 de outubro.

atividades marítimas, a segurança e os direitos dos cidadãos, bem como a prevenir e combater a criminalidade, e a colaborar 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, já, significativa, toda a sua envolvimento 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, bem como no controlo da imigração ilegal.

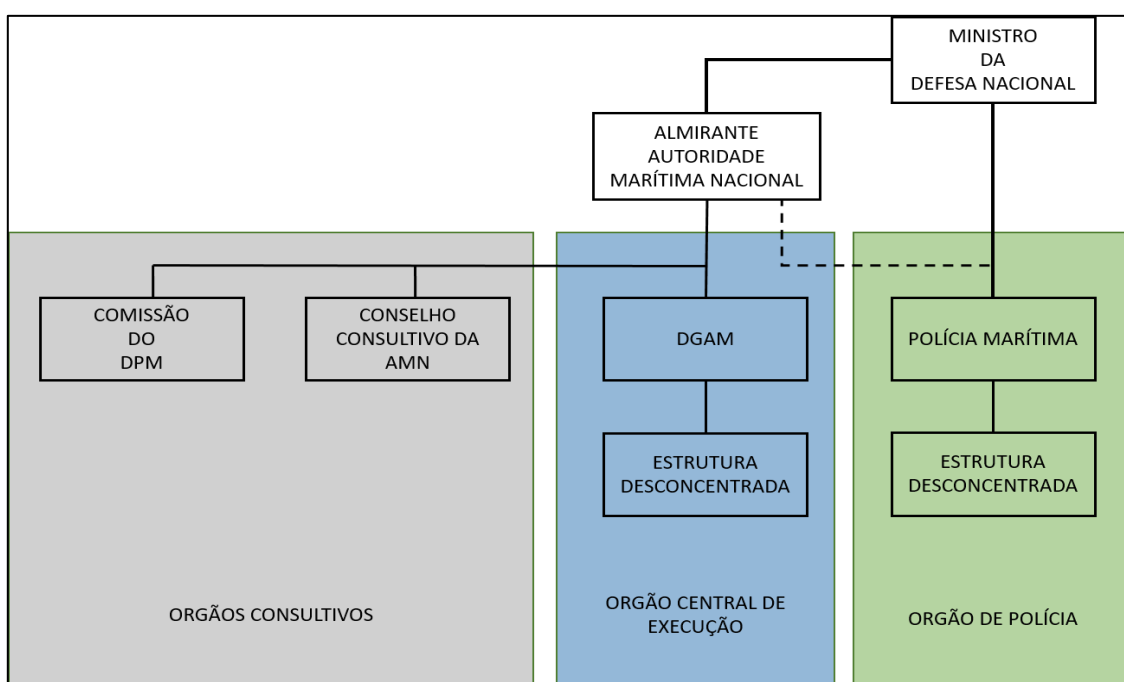


Figura 2- Organograma⁴² geral da AMN⁴³.

4.2. A estrutura orgânica da AMN e da DGAM

Nos termos do referido Decreto-Lei nº 43/2002, integra ainda o quadro institucional da AMN, o Conselho Consultivo da AMN. A este Conselho compete, como órgão consultivo da AMN, pronunciar-se sobre matérias que incidam sobre a Autoridade Marítima, assim como, quando solicitado, sobre a intervenção dos órgãos regionais e

⁴² Os organogramas complementares referentes à estrutura da DGAM e da PM, encontram-se no anexo B.

⁴³ Fonte: (AMN, s.d.).

locais da DGAM. É da sua competência, quando requerido pela AMN, proceder à análise de questões de carácter técnico, emitir recomendações no âmbito do exercício da mesma, assim como emitir pareceres, e, no âmbito das questões referentes ao regime sancionatório da poluição marítima, definir montantes e as medidas das coimas a aplicar pelo capitão do porto, conforme resulta, na forma conjugada, do DL 44/2002, e do Decreto-Lei nº 235/2000, de 26 de setembro. Este Conselho é presidido pelo Diretor-Geral da Autoridade Marítima, em representação da AMN, sendo composto por representantes de várias tutelas, nomeadamente, dos Negócios Estrangeiros, da Administração Interna, da Justiça, dos Transportes, do Ambiente e do Ordenamento e do Mar e, por fim, por um representante do Estado-Maior da Armada e do Instituto Hidrográfico.

Integra, igualmente, o quadro da AMN, a Comissão do Domínio Público Marítimo (CDPM), presidida por um oficial general da Armada⁴⁴, nomeado por despacho do Ministro da Defesa Nacional, sob proposta da AMN, a qual tem a competência de estudar e emitir pareceres no âmbito da utilização, manutenção e defesa do domínio público marítimo, e é, pela sua história, uma das comissões de especialistas que se mantiveram em funções ininterruptamente durante mais de seis décadas, tendo tido um papel fulcral no evoluir do quadro legislativo sobre delimitação de terrenos privados com o Domínio Público Marítimo, e no apuramento de doutrina.

A DGAM está diretamente na dependência da AMN sendo um *“serviço, integrado no Ministério da Defesa Nacional através da Marinha para efeitos da gestão de recursos humanos e materiais, dotado de autonomia administrativa, responsável pela direção, coordenação e controlo das atividades exercidas pelos órgãos e serviços no âmbito da AMN”*, conforme define o DL 44/2002, 2 de março, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 235/2012, de 31 de outubro.

⁴⁴ Na situação de ativo ou reserva.

A estrutura da DGAM é composta pelos órgãos centrais, onde se integram o Diretor Geral da Autoridade Marítima⁴⁵, um conjunto de três direções técnicas⁴⁶ e vários outros serviços⁴⁷ que funcionam perto do diretor-geral, estando ainda dela dependentes mais quatro direções - o Instituto de Socorros a Náufragos, a Direção de Faróis, a Direção de Combate à Poluição do Mar e a Escola da Autoridade Marítima - que são os serviços “*não residentes*” dotados de edifícios e estruturas próprias. No que se refere aos órgãos regionais e locais, estes são constituídos, respetivamente, pelos Departamentos Marítimos⁴⁸ (Norte, Centro, Sul, Açores e Madeira) e pelas Capitánias dos Portos.

As Capitánias dos Portos são os órgãos locais da DGAM que “*asseguram, nos espaços marítimos sob sua jurisdição, a execução das atividades que incumbem aos respetivos departamentos marítimos*” (DL 44/2002, 2 de março). Estas são chefiadas por Capitães dos Portos⁴⁹ que, nos termos definidos no artigo 12º do diploma, se encontram “*hierarquicamente dependentes dos respetivos chefes de departamento marítimo.*” (DL 44/2002, 2 de março). O capitão do porto é a autoridade marítima local (AML) “*a quem compete exercer a autoridade do Estado, designadamente em matéria de fiscalização, policiamento e segurança da navegação, de pessoas e bens, na respetiva área de jurisdição*” (DL 44/2002, 2 de março), tendo o perfil funcional de exercício que antes referimos.

A PM é uma polícia de especialidade, e, como órgão integrante da estrutura da AMN, “*é uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM e à AMN, composta por militares da Armada e agentes militarizados.*” (DL 44/2002, 2 de março). Esta Polícia

⁴⁵ Cargo inerente a um vice-almirante nomeado por despacho do Ministro da Defesa Nacional, por proposta da AMN, conforme se estatui no DL 44/2002.

⁴⁶ Direção Técnica, Direção Jurídica e Direção Administrativa, Financeira e Logística.

⁴⁷ O Gabinete do diretor-geral, a Divisão de Tecnologias e Informação e a Secretaria Central.

⁴⁸ Os chefes dos departamentos marítimos são, por inerência, comandantes regionais da PM, conforme se define no artigo 18º do Decreto-lei nº 44/2002.

⁴⁹ Os capitães dos portos são, por inerência, comandantes locais da PM.

rege-se por um estatuto próprio⁵⁰, sendo igualmente composta por órgãos de comando próprios⁵¹, como é o caso do comandante-geral, do 2º comandante-geral e dos comandantes regionais e locais.

4.3. As competências dos órgãos da Autoridade Marítima Local em âmbito da Lei de Bases da Proteção Civil

É relevante para o âmbito do presente trabalho aferir a matéria da proteção civil, não apenas porque a lei, nos termos expressos na alínea c), do nº2, do artigo 13º, do Decreto-lei nº 44/2002, comete ao capitão do porto a competência para *“dirigir operacionalmente, enquanto responsável pela protecção civil, as acções decorrentes das competências que, neste âmbito, lhe estão legalmente cometidas, em cooperação com outras entidades e sem prejuízo das competências da tutela nacional da protecção civil”*, mas porque os próprios artigos 46º e 48º-A⁵², da Lei nº 27/2006⁵³, de 3 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 80/2015, de 3 de agosto, definem que os órgãos da AMN são agentes de proteção civil.

Assim, atenta a extensíssima área sob jurisdição das Capitania dos Portos, e considerando que nas mesmas se inserem não apenas os espaços de terra e margem do DPM mas, igualmente, toda a área fluvial na qual se realiza navegação - Rio Minho, Douro, Guadiana, Mondego até à ponte, Tejo até Vila Franca, entre outros - a intervenção da AML é fundamental para uma ação oportuna e eficaz das autoridades públicas, sempre em contacto e relação direta com a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), sobretudo atentas situações de gravidade acrescida como sejam cheias, sinistros ocorridos no seguimento de alterações

⁵⁰ Decreto-Lei nº 248/95, de 21 de setembro.

⁵¹ Os órgãos de comando da PM são autoridades policiais e de polícia criminal, conforme resulta das disposições conjugadas do EPPM e do artigo 15º do Decreto-Lei nº 44/2002.

⁵² O qual -sob epígrafe espaços sob jurisdição da autoridade marítima nacional - estatui que *“As estruturas e órgãos da autoridade marítima nacional, atentos os riscos e regimes aplicáveis aos espaços sob sua jurisdição, garantem a articulação operacional, nos referidos espaços, com as estruturas previstas no SIPOS”*.

⁵³ Diploma que aprovou a Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC).

meteorológicas, e outros factos com incidência direta na vida das populações e seus bens, designadamente navios e embarcações e seus equipamentos.

A proteção civil visa prevenir situações de acidentes graves ou catástrofes, de onde possa surgir um risco coletivo, assim como mitigar os efeitos destas mesmas situações promovendo a proteção e o socorro de pessoas e bens quando expostas a estas situações de perigo iminente, conforme resulta do artigo 1º da LBPC.

A ação da proteção civil é desenvolvida em todo o território nacional, e é assumida a vários níveis orgânico-funcionais de decisão, desde o órgão de coordenação - a Comissão Nacional de Proteção Civil - passando pelas comissões distritais e municipais de proteção civil, constituindo competência do presidente da câmara municipal⁵⁴ desencadear as ações de proteção civil, nomeadamente de prevenção, socorro e de assistência, quando na iminência de ocorrer um acidente grave ou uma catástrofe⁵⁵ e que, nomeadamente, se enquadrem nas situações definidas na lei, como sejam alerta, contingência ou calamidade, correspondendo a três níveis diversos de empenhamento e exigência⁵⁶.

Toda a estrutura da proteção civil prevê, ainda, uma intervenção de outras entidades, preceituando o nº2, do artigo 37º, da LBPC que:

“Participam ainda na Comissão representantes do Estado-Maior-General das Forças Armadas, da Guarda Nacional Republicana, da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária, do Gabinete Coordenador de Segurança, da Autoridade Marítima Nacional, da Autoridade Nacional da Aviação Civil e do Instituto Nacional de Emergência Médica.” (Lei nº80/2015, de 3 de agosto).

⁵⁴ Neste âmbito, o presidente da câmara municipal é apoiado tanto pelo serviço municipal da proteção civil, como pelos agentes de proteção civil de âmbito local, onde se enquadra a atuação dos capitães dos portos que dirigem as Capitánias com jurisdição territorial no respetivo distrito, os quais são agentes de proteção civil na sua área de jurisdição, sendo que, contudo, devido à significativa extensão da área que têm sob sua jurisdição, há muitos capitães dos portos que têm relação funcional no âmbito da PC com vários autarcas, tendo, assim, responsabilidades acrescidas em termos de participação em várias comissões distritais e municipais de proteção civil, o que acentua, muito, as necessidades do seu empenhamento operacional.

⁵⁵ Conforme resulta do definido no artigo 3º da LBPC.

⁵⁶ Ver o Capítulo III da LBPC, em especial artigo 8º, 13º, 16º e 19º.

As Capitánias dos Portos, assim como outros órgãos da AMN, atendendo aos riscos e regimes legais da sua área de jurisdição, colaboram na sua zona com as estruturas do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), regulado em diploma próprio, o qual é composto por um conjunto de estruturas, normas e procedimentos com o fim de assegurar que todos os agentes de proteção civil, atuem no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional.

Neste âmbito e segundo o Capitão do Porto de Lisboa⁵⁷, Comandante Vieira Branco, no caso de se verificar uma situação que seja enquadrável num risco para pessoas e bens⁵⁸, o capitão do porto, como agente de proteção civil, é o coordenador de proteção civil de todos os incidentes que ocorram em espaços integrantes do DPM, sendo autoridade de socorro e emergência na sua área de jurisdição, encontrando-se este, neste preciso âmbito funcional de intervenção, na dependência do Presidente da Câmara Municipal. Segundo o Capitão do Porto de Setúbal⁵⁹, Comandante Alcobia Portugal, o capitão do porto como um elemento da PC, dá contributos para a comissão municipal da proteção civil, por forma a disponibilizar mais informação - técnica e situacional - que contribua para uma decisão. Existe, assim, uma comunicação bidirecional entre o município e as várias forças de segurança, sendo disso exemplo a atual situação pandémica da Covid-19 que obriga a realização de reuniões quase de caráter semanal, e com necessidades de empenhamento acrescido de recursos da Capitania - e da PM – sobretudo ao nível do resguardo de espaços, de imposição das determinações da autoridade sanitária e de sensibilização das populações.

⁵⁷ E Comandante Local da Polícia Marítima de Lisboa.

⁵⁸ No fundo, na asserção que acima vimos, uma situação que interfira com a *maritime security*, ou outra que, interferindo com a *maritime safety*, tenha repercussões diretas e evidentes nos índices de segurança de pessoas, instalações e estruturas portuárias ou dominiais.

⁵⁹ E Comandante Local da Polícia Marítima de Setúbal.

4.4. As competências dos órgãos da Autoridade Marítima Local em âmbito do Decreto-Lei nº 226/2006, de 15 de novembro

Aquando da edificação e dos trabalhos de projeto do Decreto-Lei nº 226/2006⁶⁰, de 15 de novembro, discutiu-se sobretudo entre a DGRM e a AMN - onde deveria residir a autoridade competente para a proteção do transporte marítimo e dos portos (ACPTMP), tendo ficado decidido que, enquanto autoridade com perfil técnico, a mesma seria assumida pela administração marítima nacional (DGRM), cometendo-se, contudo, aos órgãos da AMN, uma intervenção relevante e acrescida enquanto autoridades competentes para salvaguarda das matérias de segurança de pessoas e bens em ambiente marítimo-portuário⁶¹.

Este diploma aprovou a organização interna prevista para execução do definido no Regulamento nº 725/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, sendo que enquadra as alterações efetuadas, em Conferência Diplomática, a 12 de dezembro de 2002, à Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, nomeadamente no que respeita à entrada em vigor do Código ISPS, a 1 de julho de 2004.

Nos termos da lei, a AMN, no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima, procede à coordenação de todos os intervenientes no processo de segurança marítima, nos espaços marítimos e portuários nacionais. Neste sentido, os seus órgãos constituintes *“integram a estrutura orgânica da segurança interna, no âmbito da qual lhe são cometidos poderes de polícia criminal, de especialidade no domínio marítimo, bem como competências na área da segurança da navegação”*, conforme se encontra expresso nas disposições preambulares do Decreto-Lei nº 226/2006, o que se conjuga diretamente com o definido no artigo 6º do diploma⁶², o qual faz a ponte normativa

⁶⁰ Existentes na Direção Jurídica da DGAM.

⁶¹ Fatores que estão expressamente referenciados nas disposições preambulares do diploma.

⁶² O qual preceitua que *“A AMN, através dos órgãos regionais e locais da DGAM, exerce, no âmbito do presente decreto-lei, as competências que lhe estão cometidas no âmbito da segurança interna, designadamente as constantes da Lei nº 20/87, de 12 de junho, e em matéria de protecção, nos termos do Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março”*.

quer com a Lei de Segurança Interna, aprovada pela Lei nº 53/2008⁶³, de 29 de agosto, quer com o supramencionado Decreto-Lei nº 44/2002.

Esta relação que a lei prevê e salvaguarda entre o quadro de intervenção da AML e o foro da Segurança Interna é substancial quando a matéria em apreço é o Código ISPS, porquanto o que está em causa é a intervenção do capitão do porto em âmbito da *maritime security* e, portanto, de garantia de proteção de pessoas, navios e equipamentos em tudo o que tenha impacto direto em situações identificadas como constituindo risco. É precisamente pela necessidade de intervenção funcional dos órgãos da AMN, que o Decreto-Lei nº 226/2006 estabelece, na alínea c), do nº1, do artigo 5º - preceito referente à competência da ACPTMP - que cabe a esta autoridade:

“Estabelecer, com base na informação recebida do centro coordenador de operação de protecção do Porto (CCOPP)⁶⁴, ou quando lhe seja comunicado pelo Gabinete Coordenador de Segurança, através dos órgãos da estrutura da DGAM, os níveis de protecção vigentes em cada momento para os navios, as instalações portuárias e os portos.”

A ação que a lei comete aos órgãos da AMN neste âmbito material revela-se, ainda, quanto ao controlo de proteção do porto nacional e quanto a ações e operações de navios em águas portuárias e águas sob soberania nacional, na competência regulamentar que a lei comete no nº 6, do artigo 14º, do Decreto-Lei nº 226/2006 - um preceito muitas vezes esquecido - o qual determina que:

“A AMN pode, no âmbito das suas competências, emitir orientações e determinar acções e medidas especiais de reforço de protecção dos navios que acedam a portos nacionais e ou que visem fazer face a eventuais ameaças a concretizar em águas sob jurisdição nacional.”

Em termos de enquadramento, e com o intuito de possibilitar uma ampla e abrangente visão das matérias referentes à proteção dos navios e das instalações

⁶³ E não a Lei nº 20/87, de 12 de junho, vigente à data de publicação do diploma.

⁶⁴ Órgão, que, nos termos definidos no nº3, do artigo 10º deste diploma, cabe ao capitão do porto dirigir.

portuárias, assim como, ao nível da coordenação da intervenção operacional das várias entidades nas áreas portuárias e respetivos acessos, por parte da ACPTMP, constatou-se, na edificação jurídica do diploma, a necessidade de se criarem estruturas consultivas a nível central e local, sublinhando-se, assim, no quadro de atribuições definido pelo artigo 6º, do Decreto-Lei nº 43/2002, de 2 de março, o âmbito de intervenção do Conselho Coordenador do Sistema da Autoridade Marítima, “*nos aspetos respeitantes à segurança na faixa costeira, ao combate ao terrorismo à prevenção e repressão da imigração clandestina*”⁶⁵, sendo que o Decreto-Lei nº 226/2006 constitui um pilar fundamental no que respeita à “*avaliação uniforme e integrada do exercício da autoridade do Estado no mar e nos portos*”, conforme se enuncia no seu preâmbulo.

Fulcral na aplicação deste diploma são, pelo seu contexto e importância funcional, o artigo 10º - sobre o Centro Coordenador de Operações de Proteção do Porto (CCOPP) - e o nº3, do artigo 16º, porque ambos revelam um nível de competência acrescida à AML, o que dá consistência jurídica quer ao supramencionado artigo 6º, quer à ressalva expressa na alínea z), do artigo 3º, quer ao definido na alínea b), do artigo 4º do decreto-lei. Assim, sempre que se avalie informação relacionada com situações previstas na Lei de Segurança Interna, o oficial de Proteção do Porto fica na dependência funcional do capitão do porto⁶⁶, com o qual “*deve articular a aplicação das medidas previstas no respectivo plano de protecção.*”, conforme preceitua o nº3, do artigo 10º do diploma⁶⁷. Por outro lado, e mecanismo igualmente muito relevante, o parecer que o capitão do porto tem que dar ao plano de proteção do porto é vinculativo.

Ao nível da fiscalização, e nos termos estabelecidos no nº1, do artigo 39º, do Decreto-Lei nº 226/2006, é da competência da ACPTMP e da AMN “*assegurar a fiscalização do cumprimento do disposto no presente decreto-lei, bem como as instruções dos processos de contra-ordenação*”, cabendo à entidade que efetuar a

⁶⁵ Conforme também resulta do estatuído nos artigos 6º e 8º do Decreto-Lei nº 43/2002.

⁶⁶ O que, tratando-se de um funcionário de outra entidade pública, constitui uma inovação arrojada do legislador, mas que, por via deste normativo, ficou expressamente definida em lei.

⁶⁷ Nas outras situações, o CCOPP funciona nas instalações da autoridade portuária e pode ser por ela dirigido.

instrução processual aplicar as respetivas coimas e sanções acessórias ao quadro de ilícitos que a lei referencia e tipifica no regime previsto no artigo 37º do diploma.

4.5. Interação entre a Autoridade Marítima, a administração marítima e as autoridades portuárias

Numa estrutura nacional de implementação de medidas de segurança e proteção do transporte marítimo e dos portos, identificam-se, como principais entidades intervenientes a DGRM, a AMN e as AP's⁶⁸, sendo claro que a interação e partilha de informação entre estas entidades, confere uma grande importância, na *“melhoria da eficiência, competitividade, proteção e segurança do sector”* (LOPES, 2007, p.23).

Neste âmbito, compete à DGRM, como ACPTMP, em articulação com a DGAM, ser o ponto de contato para a proteção do transporte marítimo e dos portos. A ACPTMP, ao nível nacional, terá ainda a incumbência de coordenar, implementar e supervisionar *“a aplicação das medidas de proteção previstas no regulamento e na diretiva em relação aos navios, às instalações portuárias e aos portos”* (DL 226/2006, 15 de novembro), competindo-lhe, em articulação com a DGAM, a aprovação dos planos de proteção do porto, isto depois de apreciados no CCPP. Relativamente ao estabelecimento dos níveis de segurança vigentes no porto, é da competência da DGRM, após ter em sua posse toda a informação do CCOPP ou da DGAM, estabelecer o nível de segurança em vigor no porto, sendo de sublinhar o definido na alínea c), do nº1, do artigo 5º, e no artigo 25º, ambos do Decreto-Lei nº 226/2006.

A DGAM e as Capitanias dos Portos, como órgãos locais, têm igualmente uma função importante em matéria de proteção, nomeadamente nas matérias relativas à segurança interna, nos termos previstos no plano de proteção do respetivo porto. Caso solicitado pela AP, poderá haver uma:

“Intervenção das entidades policiais de competência genérica ou especializada para garantir e fiscalizar o cumprimento da lei e dos regulamentos emanados

⁶⁸ Autoridades portuárias.

das autoridades competentes e com aplicação, na sua área de jurisdição relativa à segurança das instalações, dos equipamentos e dos objetos nela sediados.” (DL 46/2002, 2 de março).

No que se refere à intervenção da autoridade portuária, esta é responsável “*em matéria de segurança marítima e portuária na sua área de jurisdição, definindo as condições de segurança de funcionamento do porto, em todas as suas vertentes, tendo em atenção a necessidade de garantir, de forma adequada, a sua exploração comercial*”⁶⁹, conforme se define no Decreto-Lei nº 46/2002, 2 de março, preceito que tem significado jurídico em matéria do Código ISPS, e na aplicação das alíneas v) e z), do artigo 3º, do artigo 9º - sobre a constituição e competências da comissão consultiva de proteção do porto⁷⁰ -, do artigo 10º, e dos artigos 15º e 16º, ambos sobre avaliação e plano de proteção do porto.

A interação entre a AML e a AP é, portanto, determinante na garantia de índices de segurança na área portuária e no acesso a águas portuárias. Assim, no caso específico de relação entre a AP e a AML, esta relação apresenta-se muito corporizada na função de capitão do porto, considerada pelo Comandante Vieira Branco como muito benéfica, uma vez que os interesses comerciais não serão muitas vezes compatíveis e coincidentes com os interesses de segurança, pelo que, sendo estes vitais, é aquela determinante prioritária que mais diferencia o exercício da Autoridade Marítima da administração portuária que terá maior propensão, e vocação, em atender de forma mais consistente aos interesses comerciais e à fluência da operação portuário-comercial em si, tendo ainda assim consciência que o vetor segurança é vital para o desenvolvimento

⁶⁹ No entender das competências, muitas vezes partilhadas, de cada entidade anteriormente referida, ponderar-se-á concluir que para os devidos efeitos, “*as autoridades marítimas e portuárias promovem todos os esforços no sentido de garantir a eficácia da atividade portuária e a segurança de pessoas e bens, adotando, sempre que se revelar necessário, medidas de cooperação, coordenação e controlo por forma a simplificar e acelerar procedimentos, podendo socorrer-se da utilização de meios informáticos para o efeito*”, conforme resulta do Decreto-Lei nº 44/2002.

⁷⁰ Em cada porto é constituída uma comissão consultiva, dirigida pelo presidente do conselho de administração da AP, e com a participação do capitão do porto, representantes da Polícia Judiciária e da Autoridade Tributária, bem como representantes do SEF, da GNR e da PSP, e ainda um representante municipal ou distrital da Proteção Civil, o que faz sublinhar a importância de conjugar a matéria da Proteção Civil com as questões inerentes ao Código ISPS.

económico do porto. No que respeita à responsabilidade pela proteção do porto, esta é cometida tanto ao Capitão do Porto, como ao Administrador do Porto, o que permite - através de um equilíbrio constante - uma autorregulação entre ambos, consistindo assim numa espécie de duplo processo de controlo⁷¹, sempre nuclear num espaço em que as movimentações de navios, embarcações, tripulações, passageiros e mercadorias impõem cuidados acrescidos em termos de salvaguarda de condições e requisitos de segurança.

Um bom exemplo da interação existente entre estas três entidades⁷² é o quadro de elaboração do Plano de Proteção do Porto de Lisboa, que cabe à Administração Portuária, sendo regulado pela Administração Marítima (DGRM) e carecendo sempre, posteriormente, do parecer final do Capitão do Porto, que já vimos ser vinculativo. Neste âmbito, a interação existente entre estas entidades irá contribuir para um plano de proteção adequado, consistente e completo, enquadrado tanto com a realidade comercial como com a realidade da segurança de pessoas e bens, ou seja, a ressalva dos necessários índices de *maritime security*.

No que se refere à coordenação do nível da proteção portuária no porto de Lisboa, segundo o capitão do Porto de Lisboa, este é da responsabilidade da administração portuária, caso o porto não se encontre em risco de ameaça. Sempre que o porto se encontre em nível de proteção 1, o capitão do porto não terá qualquer ação sobre o mesmo, sendo da competência do OPP⁷³ e da AP o funcionamento e a garantia, em moldes da rotina portuária, da segurança portuária. No caso de ocorrer um incidente em que seja necessário aumentar o nível de proteção, o capitão do porto será informado pelo OPP da situação, passando a AML a coordenar toda a ação. Consequentemente, será ativado o CCOPP, funcionando, neste caso, nas instalações da Capitania do Porto de Lisboa.

⁷¹ Entre ambas as autoridades, cada uma no seu foro de competências e intervenção.

⁷² AML, AP e a DGRM.

⁷³ Oficial de Proteção do Porto.

5. A Lei de Segurança Interna

Uma das premissas fundamentais do Estado democrático de Direito é a garantia da Segurança Interna (SI), como atividade pública que visa assegurar a ordem, a segurança e a tranquilidade pública dos cidadãos, bem como garantir, através dos órgãos e autoridades de polícia, o normal funcionamento das instituições e o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, conforme se dispõe na Lei 53/2008, 29 de agosto, diploma que aprovou a Lei de Segurança Interna (LSI). Esta atividade consiste na proteção de pessoas e bens, na prevenção e repressão da criminalidade, contribuindo ainda para o bom funcionamento da democracia nacional, sendo que os objetivos da SI se exercem nos termos definidos na Constituição e na LSI, assim como na lei penal e processual penal, sendo aplicada a *“todo o espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português”* (Lei 53/2008, 29 de agosto).

Em termos de atividade a assumir pelos órgãos de Estado, a SI destina-se a combater o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, na medida em que garante a ordem democrática, a paz pública, assim como a proteção da vida e da integridade física das pessoas. Neste sentido, e como garantia da salvaguarda da vida e integridade dos cidadãos e sua segurança, permite ainda prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, assim como contribuir para a defesa do ambiente e a preservação da saúde pública (Lei 53/2008, 29 de agosto). Como se estatui no artigo 3º da LSI, a *“política de segurança interna consiste no conjunto de princípios, objetivos, prioridades, orientações e medidas tendentes à prossecução dos fins”* anteriormente definidos.

A colaboração e partilha de informações são pilares importantes no que respeita ao bom funcionamento da segurança interna, o que nos termos da lei, leva à cooperação entre os militares e demais funcionários, na aceção do Código Penal, a coadjuvarem as forças e os serviços de segurança. Desta forma, e como resulta do estabelecido no nº3, do artigo 5º, das LSI, é da responsabilidade dos militares, a partilha de informações relativas *“à preparação ou execução de factos que possam ser classificados como crimes de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada,*

nos termos do Código de Processo Penal, sabotagem ou espionagem.” Aliás, a própria LSI, no seu artigo 35º, estabelece o princípio da cooperação entre as Forças Armadas e o Sistema de Segurança Interna (SSI), pelo qual a articulação se efetua ao mais alto nível, entre a Secretária-Geral do SSI e o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas.

Neste seguimento, e devidamente enquadrado nos princípios da coordenação e cooperação das forças de segurança, deverá igualmente existir uma cooperação inter-forças, *“designadamente através da comunicação de informações que, não interessando apenas à prossecução dos objetivos específicos de cada um deles, sejam necessárias à realização das finalidades de outros.”* (Lei 53/2008, 29 de agosto), promovendo-se, desta forma, uma otimização de atuações e uma maior articulação funcional entre as polícias intervenientes, visando, assim, a prossecução do interesse público, fundamental às premissas de execução da LSI.

As forças e serviços de segurança anteriormente referidos são organismos públicos que se encontram à disposição da sociedade, observando regras estritas de imparcialidade político-partidária, devendo ser equidistantes e neutrais para uma aplicação rigorosa dos mecanismos de salvaguarda da segurança interna, sustentados desta forma num vínculo de confiança com os cidadãos, que visam servir. Como resulta da LSI, exercem funções de segurança interna, a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e o Serviço de Informações de Segurança (SIS). Exercem, ainda, funções de segurança, nos termos definidos no nº3, do artigo 25º, da LSI, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional⁷⁴, sendo que a lei, observando o que se estatui nos artigos 1º e 2º, do Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima (EPPM) publicado em anexo ao Decreto-Lei nº 248/95, de 21 de setembro, se refere funcionalmente à Polícia Marítima (PM).

São autoridades de polícia os funcionários superiores indicados como tais nos respetivos diplomas orgânicos e dos serviços de segurança, sendo que, no caso da PM,

⁷⁴ E também os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica.

e atento o estabelecido no nº2, do artigo 2º, do EPPM, são autoridades de polícia criminal⁷⁵ os inspetores e chefes da PM.

O Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) é constituído por diversas entidades⁷⁶ intervenientes nas matérias referentes à segurança interna, competindo-lhe, na modalidade de órgão consultivo, a emissão de pareceres no âmbito da “*definição das linhas gerais da política de segurança interna*”, tal como das “*bases gerais da organização, funcionamento e disciplina das forças e dos serviços de segurança e a delimitação das respetivas competências*”, conforme se estatui no artigo 13º da LSI. Deverá ainda pronunciar-se “*sobre os projetos de diplomas que contenham providências de carácter geral respeitantes às atribuições e competências das forças e dos serviços de segurança*”, como também sobre “*as grandes linhas de orientação respeitantes à formulação, à especialização, à atualização e ao aperfeiçoamento do pessoal das forças e dos serviços de segurança.*”, o que lhe confere uma natureza primordial na organização do SSI e da superior coordenação das estruturas do sistema⁷⁷, sendo que, nos termos da lei, é o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI)⁷⁸ - que depende do Primeiro-Ministro ou, por delegação (se a houver) no Ministro da Administração Interna

⁷⁵ Qualificativo jurídico-funcional que, nos termos da legislação processual penal, lhes concede determinados poderes para atos próprios em âmbito de investigação e aplicação de medidas de polícia.

⁷⁶ “a) Os Vice -Primeiros -Ministros, se os houver; b) Os Ministros de Estado e da Presidência, se os houver; c) Os Ministros da Administração Interna, da Justiça, da Defesa Nacional, das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações; d) Os Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira; e) Os Secretários -Gerais do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República Portuguesa; f) O Chefe do Estado -Maior -General das Forças Armadas; g) Dois deputados designados pela Assembleia da República por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções; h) O comandante -geral da Guarda Nacional Republicana, os diretores nacionais da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e os diretores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança; i) A Autoridade Marítima Nacional; j) O responsável pelo Sistema de Autoridade Aeronáutica; l) O responsável pelo Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro; m) O diretor -geral dos Serviços Prisionais.” (Lei 53/2008, 29 de agosto).

⁷⁷ Também por ser um órgão específico de natureza mista, isto é, com representação a nível político (além do Primeiro-Ministro, 6 Ministros, 2 deputados, os presidentes dos Governos Regionais), de nível de Alta Administração: os secretários-gerais do SSI e Sistema de Informações da República, o CEMGFA, a Autoridade Marítima Nacional e o responsável pelo Sistema da Autoridade Aeronáutica, e bem assim os 9 diretores nacionais e comandantes-gerais das forças e serviços de segurança. Este modelo assegura um diálogo funcional multidisciplinar entre todos os máximos representantes políticos e executivos dos órgãos integrantes do sistema.

⁷⁸ Equiparado a secretário de Estado, menos para efeitos de nomeação e exoneração.

- a quem cabem as competências de coordenação, de direção, controlo e comando operacional.

Por via da publicação da lei nº 59/2015, de 24 de junho, que veio introduzir alterações à LSI, foi definido que o Vice-almirante comandante-geral da Polícia Marítima (CGPM) também tem assento, por representação própria, no CSSI, ao lado dos seus pares da GNR, da PSP, da PJ, do SEF e do diretor do SIS⁷⁹. Desta forma, os órgãos da AMN estão representados no SSI em todos os níveis de decisão, desde o CSSI - no qual asseguram presença o Almirante da Autoridade Marítima Nacional e o Vice-almirante CGPM -, no Gabinete Coordenador de Segurança⁸⁰ presidido pelo SGSSI (artigo 21º da LSI), e onde exercem funções um conjunto de oficiais das várias entidades em ligação permanente, na Unidade de Coordenação Antiterrorismo (artigo 23º), e nos gabinetes coordenadores de segurança regionais e distritais (artigo 24º), nestes assegurando representação os comandantes regionais e locais da PM⁸¹.

De sublinhar, ainda, que, nos termos estabelecidos na alínea b), do nº2, do artigo 13º, do Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março, compete ao Capitão do Porto como Autoridade Marítima Local (AML) *“exercer as competências que lhe são cometidas no âmbito da Lei de Segurança Interna.”* Esta competência que a lei comete a este órgão da AMN - e não à PM - teve como base concetual a tipologia de poderes que a AML tem em âmbito marítimo-portuário e em termos de *maritime security*, como tal, tendo ainda tido repercussão direta na forma como foi concebido o artigo 10º do Decreto-Lei nº 226/2006, de 15 de novembro, pelo qual foi institucionalizado o Centro Coordenador de Operações de Proteção do Porto, matéria que analisaremos de seguida.

⁷⁹ E do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa.

⁸⁰ Assegurando representação, pelo menos, ao nível do 2º Comandante-geral da PM.

⁸¹ Que são, nos termos da lei, os Chefes de Departamento Marítimo e os Capitães dos Portos.

Parte II

A vigilância costeira e portuária. Órgãos competentes e medidas

1. Os sistemas de vigilância costeira e portuária

Sendo o nosso país, morfológicamente, um país com uma elevada taxa de maritimidade, é óbvia a necessidade pública de se possuírem equipamentos privilegiados de vigilância, deteção, controlo e fiscalização de quaisquer tipos de atos e operações que se desenrolem em águas soberanas e jurisdicionais nacionais, sendo o *Vessel Traffic 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 proteção 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, assim, fundamental existir uma uniformidade de procedimentos e atuação das entidades públicas nacionais⁸², de modo a garantir, com eficiência e eficácia, e em tempo útil, o amplo quadro de atribuições e deveres que a lei nacional concede às referidas entidades. Foi, aliás, essa a preocupação que constituiu o pressuposto da designada reforma de 2002, a que antes nos referimos.

O mar, e todas as suas vertentes de territorialidade e atividade, é um fator especialmente relevante para a economia nacional, também atendendo a que 90% das transações comerciais com o estrangeiro são feitas por via marítima, o conceito de *maritime security* está sempre muito presente na nossa realidade (DIOGO & GOUVEIA, 2005, p.33), em especial, no que respeita à vigilância costeira e portuária, o que permite

⁸² De que constitui um bom exemplo funcional, o âmbito de relação existente entre a DGRM, a AMN e as AP no âmbito do Código ISPS.

uma maior capacidade de resposta a possíveis ameaças dentro da área de soberania e jurisdição nacional.

Para a fiscalização dos espaços sob soberania nacional, e no respetivo quadro de competências, a Unidade de Controlo Costeiro da GNR assegura, também, a vigilância, patrulhamento e interceção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas (GNR, 2019). No entanto, a Lei nº 63/2007, de 6 de novembro, ressalva expressamente a articulação com a Autoridade Marítima Nacional, nomeadamente com a Polícia Marítima, na fiscalização das atividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, sendo que, ao nível da vigilância e monitorização, as infraestruturas dos VTS⁸³ portuários têm um importante papel⁸⁴, também no âmbito da partilha de dados com o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC) da GNR (DGRM, 2018).

Para além do mar territorial, Portugal possui ainda, nos termos definidos na CNUDM e da Lei nº 34/2006, *“direitos soberanos e de jurisdição sobre uma zona económica exclusiva de 200 milhas marítimas contadas desde a linha de base a partir da qual se mede a largura do mar territorial”*, a qual necessita de uma permanente monitorização por parte das autoridades competentes. A Marinha, com o envolvimento do dispositivo naval padrão, coopera com esta permanente vigilância do mar, ou em âmbito de competência própria ou em apoio aos órgãos da AMN sobretudo no âmbito da fiscalização da pesca, de questões de segurança da navegação e da poluição marítima. Contudo, é da responsabilidade da DGRM, como administração marítima, garantir ao nível do VTS costeiro a monitorização do tráfego marítimo⁸⁵. É da

⁸³ *Vessel Traffic Service* portuário.

⁸⁴ Considerando, também, o expressamente definido nos artigos 3º a 10º, e 15º, do Decreto regulamentar nº 86/2007, de 12 de dezembro.

⁸⁵ Sendo que o diretor-geral da DGRM é, nos termos estabelecidos na alínea bb), do artigo 2º, do Decreto-Lei nº 49-A/2012, de 29 de fevereiro, a Autoridade Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo, nessa qualidade tendo que estar em articulação e conjugação de ação permanente com os órgãos da AMN, tal como resulta do estatuído na alínea a), do nº4, do artigo 13º, do Decreto-Lei nº 44/2002, e nos artigos 2º, 9º, 11º e 12º do Decreto-Lei nº 198/96, de 19 de outubro e ainda, no aplicável, no Decreto-Lei nº 180/2004, de 27 de julho, na sua redação atual.

responsabilidade da DGRM⁸⁶, como autoridade nacional para a rede europeia de partilha de informação marítima, através do Centro de Controlo do Tráfego Marítimo (CCTM), *“assegurar a partilha de informação relacionada com a segurança, proteção e vigilância marítima”* (DGRM, 2018).

O sistema VTS Costeiro é composto por vários equipamentos, nomeadamente por radares, radiotelefonia VHF, assim como sistemas de identificação automática (AIS) (DGRM, 2018). A correlação de toda a informação obtida por cada um destes equipamentos permite ao VTS efetuar uma rigorosa monitorização dos navios ao largo da costa, garantido assim a segurança da navegação. A organização do tráfego marítimo é feita através de esquemas de separação de tráfego (EST), os quais o VTS Costeiro supervisiona, garantido a correta passagem dos navios pelos EST, o que reduz o risco de acidentes, ajudando ainda a mitigar as consequências deles provenientes, em especial ao nível da poluição marítima (DGRM, 2018).

No âmbito da AMN, foi desenvolvido o Sistema Costa Segura, iniciado em 2016 e concluída a sua implementação em julho de 2019, reforçando assim a segurança no mar, bem como uma otimização e rentabilização dos recursos existentes. Este sistema conta com 28 estações no continente e nas ilhas, com sensores RADAR, AIS e METOC, o que veio permitir, segundo a Secretária de Estado da Defesa Nacional, em 10 julho de 2019, *“uma atenção mais detalhada aos fenómenos em curso na nossa costa e um acompanhamento mais eficaz dos diferentes utilizadores deste espaço de soberania nacional, contribuindo para uma utilização segura do mar”* (GOV, 2019).

Em termos funcionais e técnicos, o SCS⁸⁷ foi instalado na orla costeira do Continente, e arquipélagos da Madeira e Açores, sublinhando-se que o mesmo é um

⁸⁶ Em Portugal, a autoridade competente para o sistema VTS costeiro e para o acolhimento dos navios em dificuldades e para a ativação do Plano Nacional de Acolhimento aos Navios em Dificuldades (PNAND), designando os locais de refúgio em caso de navios em dificuldade, nomeadamente, é a DGRM, no exercício das competências de Autoridade Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo (ANCTM). (DGRM, 2018).

⁸⁷ O SCS não é um sistema central, sendo constituído por 28 estações, das quais 8 são estações remotas que têm a possibilidade de aceder a estações locais para centralização ou supervisão de operações em determinado local, sendo que o processo de aquisição se efetuou por fases diferenciadas, de acordo com a prioridade dos vários tipos de equipamentos que o integram.

instrumento de apoio à tomada de decisão da AML - no quadro das competências que lhe estão expressamente cometidas pelo artigo 13º do acima mencionado Decreto-Lei nº 44/2002, e demais legislação de especialidade, designadamente o Decreto-Lei nº 370/2007, de 6 de novembro, e o já referido Decreto-Lei nº 198/96 -, e tem como objetivo operacional incrementar o conhecimento situacional marítimo das zonas portuárias, costeiras e litorais da sua jurisdição, promover a segurança da navegação, sustentar ações de salvamento marítimo, socorro e assistência, bem como o apoio nas ações de combate à poluição, situando-se, no aplicável, no quadro da vigilância costeira e na deteção e combate de atividades ilícitas.

2. Relevância do Centro Coordenador de Operações de Proteção do Porto

Como antes abordámos, a utilidade funcional do Centro Coordenador de Operações de Proteção do Porto (CCOPP) retira-se do estabelecido nas alíneas a), z), ff), hh) e ii), entre outras, do artigo 3º, e dos artigos 6º, 7º, 10º, e 12º a 14º, todos do Decreto-Lei nº 226/2006, de 15 de novembro. Este órgão, cuja competência não se confunde com a Comissão Consultiva de Proteção do Porto (CCPP) - artigo 9º e nº5, do artigo 15º -, foi pensado e estruturado para, tendo um perfil de execução e de exercício de autoridade, atuar perante situações de necessidade e/ou de alteração das condições de segurança do porto, sendo composto pela Autoridade Marítima Local, pela autoridade portuária, e pelos responsáveis das forças de segurança com competências na área do porto, funcionando para todos os níveis de proteção estabelecidos no Plano de Proteção do Porto. Contudo, e como se percebe face à sua constituição, é mais utilizado nos níveis mais elevados e em situações de ameaça iminente ou crise o que, por consequência, terá repercussão no nível de proteção do porto, nos termos que resultam do estatuído no artigo 10º e no artigo 25º, em especial no seu nº3.

O CCOPP reúne-se com uma frequência trimestral. Porém, nos termos do previsto no plano de proteção do porto ponderar-se-á reunir quando qualquer um dos seus membros assim entender que seja necessário, num enquadramento de ameaças inerentes ao porto ou numa situação de crise, que por sua vez recomende ou obrigue uma reunião extraordinária, sendo de sublinhar que a avaliação realizada em âmbito deste Centro terá sempre em apreciação as questões inerentes à Segurança Interna e, portanto, à segurança de pessoas, navios, instalações e equipamentos.

No caso de se verificar uma situação que comprometa a Segurança Interna, como anteriormente enunciado, e nos termos estabelecidos no nº3, do artigo 10º devidamente conjugados com o definido na já mencionada alínea z), do artigo 3º, é o Capitão do Porto que assume toda a coordenação da ação, assim como a aplicação das medidas previstas no plano de proteção do porto, tendo ao seu dispor na Capitania do Porto todos os sistemas de comando e controlo, assim como outras funcionalidades do

CCOPP, operacionais e na plenitude das suas capacidades. Por serem entidades dependentes de estruturas e hierarquias funcionais diferentes, é útil sublinhar que o oficial de proteção do porto, responsável pela segurança portuária, passa a estar na dependência funcional do Capitão do Porto, o que releva o facto de todas as situações inerentes à SI, e com ela relacionadas, se aferem e/ou decidem sempre no quadro dos órgãos da AMN e dos órgãos do SSI.

Como se estabelece no nº5, do artigo 10º do diploma:

“O CCOPP é coordenado em conformidade com o definido no PPP, competindo-lhe assegurar a resposta aos vários cenários, designadamente nos níveis mais elevados, a cenários de crise, garantindo, designadamente, a execução das ações e operações que envolvam questões do âmbito da segurança interna.”

Normativo que tem que ser conjugado e definido no artigo 16º sobre o plano de proteção do porto (PPP) - o qual, aliás, como já acima referimos, é objeto de parecer vinculativo do Capitão do Porto, aspeto que tem significado funcional acentuado e releva a posição institucional⁸⁸ da AML em toda esta ação concernente à *maritime security*.

No caso específico do Porto de Lisboa, e segundo referido pelo Comandante Vieira Branco, Capitão do Porto de Lisboa, a intervenção ao nível da proteção portuária é, em termos dos quadros normais, da responsabilidade da administração portuária, uma vez que, sempre que o porto se encontre em nível de proteção 1, o Capitão do Porto não terá qualquer ação direta sobre o mesmo. Nesta situação em que o porto se encontra no nível de proteção mais baixo, compete ao OPP e à AP, em moldes de rotina quotidiana, o funcionamento e a garantia da segurança portuária - inclusivamente face ao estabelecido na alínea a), do artigo 2º, do Decreto-Lei nº 46/2002, de 2 de março⁸⁹ - sem prejuízo, naturalmente, das incidências ou situações que tenham que ter valoração penal e que, por tal facto, tenham que ter seguimento e/ou acompanhamento de

⁸⁸ Bem como o seu quadro de competências.

⁸⁹ Preceito que estatui que compete às autoridades portuárias *“A definição das condições de segurança de funcionamento do porto em todas as suas vertentes, tendo em atenção a necessidade de garantir, de forma adequada, a sua exploração comercial.”*

investigação em sede da Polícia Marítima. No caso de ocorrer um incidente que indique a necessidade de se aumentar o nível de proteção, e não for resultado de observação pela própria Capitania do Porto ou pela PM, o CP é informado pelo OPP da situação, passando a coordenar toda a ação, prosseguindo, nos termos e na oportunidade que definir, com a consequente ativação do CCOPP.

3. O Centro Nacional Coordenador Marítimo

O Centro Nacional Coordenador Marítimo, criado e regulado pelo Decreto-Regulamentar nº 86/2007, de 12 de dezembro, é um órgão de natureza executiva e operacional que impõe, em razão da matéria, uma articulação funcional das autoridades que intervêm nos espaços marítimos, como é o caso dos órgãos e serviços da Marinha e da AMN, da GNR, e de outros órgãos previstos no diploma⁹⁰, e sua atuação nas áreas sob soberania e jurisdição nacional. Esta articulação está definida em razão das competências que o diploma enquadra e pressupõe, tendo-se adotado uma lógica funcional em que se estabelece uma relação entre a competência e a matéria em causa, o que se retira dos seus artigos 3º a 9º. A institucionalização do Centro não interfere com a atividade quotidiana de cada uma das suas entidades que nele estão representadas, ativando-se a coordenação de atividades e empenhamentos quando seja necessário operacionalizar a intervenção de várias entidades. Por exemplo, no âmbito das pescas, define o nº2, do artigo 3º, do diploma, que:

*“Compete à Marinha/AMN coordenar, no âmbito operacional, as ações de vigilância e fiscalização das actividades de pesca e culturas marinhas exercidas em espaços sob soberania e jurisdição nacional, sempre prejuízo das competências da Direção-geral de Pescas e Aquicultura como autoridade nacional de pesca, e restantes autoridades com intervenção na matéria.”*⁹¹

Contudo, ao Centro foi dada uma abrangência funcional que o Governo entendeu dever-lhe ser cometida, aproveitando-se, desta forma, a interdepartamentalidade da sua constituição, e a característica de nele estarem representadas todas as entidades com intervenção operacional nos espaços marítimos, sendo prova disso o estatuído no nº2, do artigo 16º, do diploma, no sentido de que *“o CNCM funciona, igualmente, para efeitos dos projetos de cooperação a nível europeu*

⁹⁰ Designadamente a Autoridade Tributária, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e a Autoridade de Sanidade Marítima.

⁹¹ Sublinhe-se que este decreto regulamentar foi aprovado no seguimento do estabelecido no nº2, do artigo 53º, da Lei nº 63/2007, de 6 de novembro, a qual aprovou a Lei Orgânica da GNR.

tendentes ao combate à imigração ilegal por via marítima, designadamente a Rede Europeia de Patrulhas Costeiras.”, preceito que deve ser conjugado com o estabelecido no artigo 6º⁹², no sentido do modelo de colaboração a existir entre os órgãos e serviços da Marinha/AMN, da GNR, ambos sob coordenação da autoridade técnica, ou seja, o SEF. Na situação específica da imigração ilegal cabe, assim, ao CNCM a coordenação das atividades de todas as autoridades envolvidas, sempre no âmbito do plano de contingência aprovado para o devido efeito, sem prejuízo das competências próprias do SEF e/ou da própria PJ sempre que a matéria tenha relevância do foro criminal.

De sublinhar que, no âmbito de aplicação do Código ISPS, e tal como decorre do artigo 12º do Decreto Regulamentar nº 86/2007, remete-se para legislação própria e para as normas e recomendações aplicáveis emanadas pela Organização Marítima Internacional, relevando-se que a Lei Orgânica da GNR já salvaguardava, expressamente, as competências dos órgãos da AMN neste âmbito.

No que se refere à constituição do CNCM, este é composto por representantes⁹³ das seguintes autoridades: AMN/PM, GNR, Gabinete Coordenador de Segurança, Marinha, Força Aérea, SEF e PJ, cabendo ao SEF, decorrendo das suas competências, operar como ponto de contato com a agência FRONTEX.

Quanto ao formato de funcionamento do Centro está prevista uma reunião mensal das entidades anteriormente referidas, sendo que, sempre que necessário, qualquer um dos membros participantes terá a legitimidade de propor uma reunião extraordinária, designadamente para a ativação dos planos de contingência. É importante salientar que os elementos presentes nas reuniões estão sujeitos ao dever de sigilo, sobretudo atendendo ao facto de estarem em causa matérias suscetíveis de enquadramento penal, policial ou de polícia criminal.

⁹² E também no nº2, do artigo 14º, para situações de necessidade de intervenção em termos de salvamento marítimo.

⁹³ Respetivamente nomeados pelas seguintes entidades: diretor-geral da AMN e comandante-geral da PM, comandante-geral da GNR, secretário-geral do Gabinete Coordenador de Segurança, Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada/Autoridade Marítima Nacional, Chefe de Estado-Maior da Força Aérea, diretor-geral do SEF, diretor nacional da PJ.

As entidades integrantes referidas exercem ações de vigilância e fiscalização no seu respetivo âmbito de competências e atribuições, sendo que muitas vezes existe uma certa interligação das atribuições entre as diversas entidades. Deste modo, deve-se procurar um modelo cooperativo que assegure uma efetiva coordenação, disponibilizando sempre que possível os seus registos num sistema de informação de acesso partilhado. Em matéria específica, relativamente a ficheiros de embarcações de pesca, estes devem ser efetuados num sistema próprio, ou seja, na base de dados do SIFICAP.

4. A Proteção das Instalações Portuárias e dos Portos

4.1 A avaliação de proteção do porto

No que respeita à avaliação de proteção do porto, esta é efetuada pela autoridade de proteção do porto (APP), com a colaboração das várias entidades integrantes do Conselho consultivo para a proteção do transporte marítimo e dos portos (CCPTMP)⁹⁴, e que se encontram elencadas nos nºs 1 e 2, do artigo 8º, do Decreto-Lei nº 226/2006, de 15 de novembro. Assim, cada porto deve ser objeto de uma avaliação de proteção, devendo o processo, nos termos da lei⁹⁵, *“respeitar os limites jurisdicionais estabelecidos na lei, podendo incluir a avaliação de riscos externos.”*

Durante todo este processo, para além dos elementos que se encontram descritos no anexo III⁹⁶ do DL 226/2006, de 15 de novembro, terá de se ter em consideração os seguintes fatores: *“as características específicas das diferentes partes do porto, as avaliações de proteção das instalações portuárias existentes nos seus limites e abrangidas pelo regulamento”*, sendo que, quando a respetiva avaliação da proteção do porto terminar, esta será aprovada pela ACPTMP em articulação com a DGAM, carecendo ainda do parecer da CCPP, comissão consultiva que, tal como decorre do preceituado no artigo 9º do diploma, tem funções específicas de apreciação dos planos de proteção do porto (PPP), atenta, sempre, a necessidade de existir um parecer vinculativo do Capitão do Porto⁹⁷.

4.2 O plano de proteção do porto

O PPP, enquadrado no Código ISPS e no DL 226/2006, de 15 de novembro, visa

⁹⁴ Cabe a este Conselho, conforme se estabelece no nº3, do artigo 15º, do Decreto-Lei nº 226/2006, a definição da metodologia de trabalho da avaliação de proteção do porto. Esta avaliação deverá ser revista de cinco em cinco anos, contudo, a mesma poderá ser feita nas seguintes situações: após se verificar um incidente de proteção no porto, no caso de uma não conformidade essencial, ou se as circunstâncias da última avaliação deixarem de se verificar.

⁹⁵ No nº2, do artigo 15º, do diploma.

⁹⁶ As considerações presentes no anexo III no DL 226/2006, de 15 de novembro, encontram-se no anexo C.

⁹⁷ Ver, de forma conjugada, a alínea d), do nº3, do artigo 9º, e o acima mencionado nº3, do artigo 16º, ambos do Decreto-Lei nº 226/2006.

as disposições de proteção a tomar no porto, devendo ter por base as conclusões obtidas na avaliação de proteção do porto, estabelecendo assim medidas claras e concretas que permitam a proteção do porto e a correção das lacunas e perigos à segurança de bens e infraestruturas, identificadas na respetiva avaliação.

O PPP é redigido na língua adotada pelo país onde o porto se encontra, no caso de Portugal os mesmos deverão ser elaborados em português. Na sua elaboração é importante ter em consideração as características específicas das diferentes áreas do porto, a identificação de cada nível de segurança, e as medidas e ações a desenvolver em cada um dos respetivos níveis. O plano terá ainda de conter os requisitos previstos no anexo IV⁹⁸ do DL 226/2006, assim como, adicionalmente, no caso dos portos que recebam navios de mar e que transportem passageiros e veículos, deverão cumprir com os requisitos previstos no mesmo anexo.

Após a elaboração do PPP este terá que ser aprovado e distribuído pelas entidades competentes por forma a entrar em vigor. É assim da responsabilidade da ACPTMP a aprovação do PPP, em articulação com a DGAM e carecendo do parecer vinculativo do Capitão do Porto, sendo este o molde que assegura o modelo cooperativo entre a administração marítima e os órgãos da Autoridade Marítima Nacional numa matéria de extrema relevância para um Estado costeiro como é a *maritime security*. Posteriormente será entregue uma cópia do plano à ACPTMP, à Autoridade portuária e ao Capitão do Porto.

No que se refere à periodicidade da revisão dos PPP, esta é de cinco anos. Contudo, algumas das alterações a fazer no PPP carecem da respetiva aprovação prévia da ACPTMP, são essas, como resulta do nº4, do artigo 16º, do diploma:

“a) Requisitos de acesso; b) Requisitos de controlo dos documentos de identificação, das bagagens e da carga; c) Procedimentos e medidas para o tratamento de carga, bagagem, bancas, provisões ou pessoas suspeitas, incluindo a designação de uma zona protegida, bem como de outros problemas

⁹⁸ Os requisitos de segurança previstos no anexo IV do mesmo DL, encontram-se no anexo D.

de proteção e incidentes de violação da proteção do porto; d) Requisitos de vigilância de zonas ou de atividades nelas exercidas; e) Comunicações e habilitação de proteção; f) Notificação de incidentes de proteção; g) Requisitos de formação e de realização de exercícios; h) Organização operacional da proteção do porto e métodos de trabalho; i) Procedimentos de adaptação e atualização do plano.”

É útil sublinhar que, sem prejuízo das obrigações decorrentes de aplicação do Código ISPS e do definido no Decreto-Lei nº 226/2006 que vimos analisando, a questão da segurança portuária, e do porto em si, sendo absolutamente fulcral e tendo repercussões nouro tipo de atos e procedimentos que o ordenamento jurídico nacional prevê e tipifica como sejam o controlo de acesso de navios ao mar territorial e aos portos nacionais e a aplicação de eventuais medidas que se afigurem necessárias. Esta matéria é regulada, na forma conjugada, e no aplicável, pela alínea h) e k), do nº2, pelas alíneas a) a c), do nº4, do artigo 13º, do acima referida Decreto-lei nº 44/2002, de 2 de março, pelo nº1, do artigo 13º, do mencionado Decreto Regulamentar nº 86/2007, de 12 de dezembro, pelos nºs 1 e 2, do artigo 2º, do Decreto-Lei nº 370/2007, de 6 de novembro, e, ainda, pelo nº1, do artigo 21º, pelo nº1, do artigo 22º, pelo nº3, do artigo 25º, pelo artigo 27º, pelo nº1, do artigo 31º e ainda pelo artigo 32º, todos do Decreto-Lei nº 61/2012, de 14 de março⁹⁹, sendo que todo este contexto é nuclear para se garantir a ação de controlo e acesso que é desenvolvida, nos termos acima descritos, por atos próprios do Capitão do Porto.

Vemos, assim, em complemento ao antes analisado, que a ação dos órgãos locais da AMN é nuclear para que todo o quadro da *maritime security* seja assegurado em espaços marítimos territoriais nacionais e nos portos.

4.3 O plano de proteção das instalações portuárias

No que respeita à elaboração dos planos de proteção das instalações portuárias (PPIP), constitui competência das administrações das instalações portuárias, na pessoa

⁹⁹ Na sua redação atual.

do OPIP e em articulação com a autoridade portuária, contribuindo assim para a sua elaboração e atualização, quando necessário.

Os PPIP encontram-se em constante sintonia com os PPP, contendo as medidas a aplicar em cada nível de segurança, que se encontram a cargo do respetivo oficial de segurança. Este plano terá de conter as normas relativas ao controlo e acesso aos navios e às instalações portuárias, tendo ainda prevista a articulação entre o OPIP com as autoridades competentes na área portuária. Os sistemas de controlo de acesso impostos pelo PPIP não poderão colocar em causa o acesso de entidades integrantes da estrutura da SI¹⁰⁰, nem as demais entidades com responsabilidades na área portuária, sempre que os mesmo se encontrem devidamente identificados como tal.

É da responsabilidade do pessoal de vigilância à instalação portuária o controlo do acesso, podendo efetuar revistas pessoais e a veículos, com o intuito de impedir a entrada de *“objetos e substâncias proibidas ou suscetíveis de gerar ou possibilitar atos de violência”*, conforme se estabelece no nº10, do artigo 17º do diploma. Durante o controlo de acesso e vigilância de matérias relacionadas com pessoas, meios de transporte, mercadorias e bens, cabe ao OPIP articular com as entidades competentes no âmbito da proteção das instalações portuárias, as quais irão colaborar neste controlo.

Ao nível da elaboração e respetiva aprovação do PPIP, este carece da aprovação da ACPTMP, consoante o parecer da respetiva APP. Os planos serão elaborados em português, sendo posteriormente colocados à sua aprovação, distribuídos pelas quatro entidades intervenientes no âmbito da proteção das instalações portuárias: a ACPTMP, a Instalação portuária, a Administração portuária e a Capitania do Porto.

Os PPIP deverão ser revistos a cada cinco anos, sendo que certas modificações¹⁰¹ a efetuar no PPIP, carecem da prévia aprovação da ACPTMP¹⁰², antes de entrarem em

¹⁰⁰ Ou seja, não podem os órgãos de polícia e de polícia criminal conhecer restrições no acesso ao porto e a instalações portuárias, não apenas porque as suas competências de investigação de ilícitos com eventual enquadramento criminal não podem conhecer limitações de cariz administrativo, mas porque essas próprias missões podem ter relevância para os próprios índices de segurança na área portuária.

¹⁰¹ As modificações aos PPIP que carecem de um parecer prévio da ACPTMP encontram-se no anexo E.

¹⁰² Designadamente, as medidas que sejam destinadas a prevenir a introdução na instalação portuária ou a bordo de um navio de maras, substâncias perigosas ou engenhos destinados a serem utilizados contra

vigor. No caso de algumas das medidas aprovadas pela ACPTMP não serem implementadas dentro do prazo estabelecido, esta entidade deverá ser devidamente informada, por forma a estabelecer medidas de proteção temporárias que permitam assegurar um grau de segurança equivalente durante o período de transição e implementação.

4.4 O processo de certificação dos portos e das instalações portuárias

A estrutura do diploma tem uma lógica sequencial em relação aos processos certificativos em matéria do Código ISPS. Assim, e depois da regulação, como vimos, do plano de proteção do porto, o diploma trata, nos artigos 18º e 19º do Decreto-Lei nº 226/2006, da certificação do porto e das instalações portuárias.

Ao nível nacional todos os portos abrangidos pelo disposto no DL 226/2006 terão que ter na sua posse uma declaração de conformidade, emitida pela ACPTMP. Esta declaração, exarada após terminado o processo de avaliação e proteção do porto e o PPP, e também depois de realizada uma verificação inicial do porto pelo CCPTMP, é a corporização do processo de certificação do respetivo porto, sendo que, nos termos definidos no nº3, do artigo 18º do diploma, *“o porto deve requerer à ACPTMP a emissão da declaração de conformidade, enviando para o efeito três exemplares do PPP”* bem como *“a apreciação do CCPP com o parecer vinculativo do Capitão do Porto.”* É útil sublinhar que o diploma está construído numa lógica em que as entidades intervenientes acompanham, em todas as fases, quer os momentos de avaliação que a lei define quer o processo de aprovação dos planos.

Esta declaração de conformidade, quando emitida, terá a validade de cinco anos, a contar da data de aprovação do PPP, sendo que a mesma poderá ser renovada por um período igual, caso o CCPTMP, *“comprove que o sistema de proteção do porto e os*

peças, navios ou portos e cujo transporte não é autorizado, conforme define a alínea a), do nº6, do artigo 17º do Decreto-Lei nº 226/2006. Mais recentemente, através do Decreto-Lei nº 159/2019, de 24 de outubro, diploma que aprovou o regime jurídico da atividade de segurança privada armada a bordo de navios que arvoem bandeira portuguesa e que atravessem áreas de alto risco de pirataria, foram estabelecidas regras claras sobre acesso e armazenagem de armas e munições em âmbito portuário, e em cuja ação a Capitania do Porto e a Polícia Marítima têm intervenção ativa, em especial atento o que se define nos artigos 28º, 29º, e 32º a 34º do mencionado regime.

equipamentos de proteção conexos continuam a satisfazer as prescrições descritas no PPP aprovado”, conforme se estatui no nº5 do artigo 18º. Adicionalmente a esta verificação, a mesma entidade irá realizar verificações intermédias, nomeadamente entre o segundo e o terceiro aniversário da respetiva declaração, por forma a garantir os pressupostos anteriormente enunciados para a renovação da declaração. Toda a informação será posteriormente enviada em forma de relatório para a ACPTMP.

Na mesma linha dos PPP, os planos de proteção das instalações portuárias (PPIP) terão igualmente de possuir uma declaração de conformidade emitida pela mesma entidade. Neste sentido, e seguindo a linha de procedimentos antes regulada e tipificada, para a emissão da respetiva declaração terão de ser *“aprovados a avaliação de proteção da instalação portuária e o PPIP, do OPIP ter sido certificado e de ter sido realizada uma verificação inicial à instalação portuária”,* conforme se estabelece no nº2, do artigo 19º do diploma. No caso de só faltar a verificação inicial, a ACPTMP poderá emitir uma declaração de conformidade com uma validade nunca superior a um ano, salvaguardando-se, assim, uma eventual possibilidade de correção ou de se efetuar uma reavaliação.

A declaração de conformidade para os PPIP terá a mesma validade para PPP, sendo que, para esta ser emitida, a instalação portuária terá de requerer a mesma à ACPTMP, enviando quatro exemplares do PPIP, em português e elaborados com base na respetiva avaliação de segurança, assim como os pareceres da APP. A renovação da declaração poderá ser feita pelo igual período de cinco anos, desde que seja verificado que *“o sistema de proteção da instalação portuária e os equipamentos de proteção conexos satisfazem as prescrições obrigatórias”,* conforme estabelece o nº6 do artigo 19º. Verificações semelhantes deverão ocorrer entre o segundo e o terceiro aniversário da declaração, sendo designadas por verificações intermédias.

Ao nível das instalações portuárias¹⁰³, esta declaração poderá perder a sua validade caso se verifique a ocorrência de uma não conformidade essencial ou no caso

¹⁰³ De notar que, no artigo 20º do diploma, estão previstos treinos em âmbito da proteção da instalação portuária, com vista a garantir uma aplicação eficaz do respetivo Plano, e bem assim o nível de competências e perícias do pessoal, definindo o nº2 deste preceito que *“Os treinos devem realizar-se pelo*

da instalação portuária deixar de se encontrar abrangida pelo quadro legal, previsto no Decreto-Lei nº 226/2006.

4.4.1 Matriz – Modelo do Plano de Proteção das Instalações Portuárias

Os PPIP são documentos extensos e por vezes de difícil consulta, assim sendo e no sentido de padronizar ao nível nacional todos os PPIP, foi elaborado pela DGRM, na função de ACPTMP, uma Matriz-Modelo que tem como objetivo a normalização dos planos de proteção das instalações portuárias, em cumprimento com o Decreto-Lei nº 226/2006, de 15 de novembro, com o Regulamento nº725/2004, de 31 de março, e com o Capítulo IX-2 da Convenção Solas. (ACPTMP, 2018)

Esta matriz veio uniformizar a disposição das matérias presentes no plano, organizando o mesmo em secções e subsecções devidamente identificadas, sempre em concordância com os diplomas legais, europeus e internacionais aplicáveis nesta matéria, conforme anteriormente referido (ACPTMP, 2018). Tendo por base o referido modelo, cada plano será organizado por secções e subsecções, sendo constituído pelas seguintes 17 secções¹⁰⁴:

Matriz-Modelo PPIP	
Secção 1	Introdução.
Secção 2	Caraterização da Instalação Portuária.
Secção 3	Gestão da Proteção.
Secção 4	Proteção da Informação.
Secção 5	Equipa de Proteção.
Secção 6	Estruturas e equipamentos de Proteção.
Secção 7	Sinalética e Proteção.
Secção 8	Comunicações.
Secção 9	Articulação da proteção da Instalação Portuária com Navios.
Secção 10	Monitorização, Nível de Proteção 1 (NP1).
Secção 11	Monitorização, Nível de Proteção 2 (NP2).
Secção 12	Monitorização, Nível de Proteção 3 (NP3).
Secção 13	Incidentes de Proteção.
Secção 14	Planos de contenção.
Secção 15	Medidas Temporárias.

menos de três em três meses, a menos que as circunstâncias específicas determinem outra frequência, e deverão colocar à prova, entre outros aspetos enumerados no plano, as ameaças constantes do parágrafo 15.11 do anexo III do regulamento.”

¹⁰⁴ O índice completo da Matiz-Modelo do PPIP encontra-se no apêndice A.

Secção 16	Plantas da Instalação Portuária.
Secção 17	Formulários e impressos.

Tabela 1- Secções integrante da Matriz-Modelo do PPIP.

Este modelo surgiu pela necessidade identificada de encontrar um método que permitisse garantir o controlo das versões em vigor, evitando assim a repetição de todo o documento sempre que fosse necessária a sua atualização (ACPTMP, 2018). O mesmo possibilita ainda uma maior flexibilidade, facilitando o processo de revisão dos documentos de proteção, não sendo assim necessário a edição de todo o plano quando se identificar a necessidade de efetuar alguma alteração ou introduzir uma nova subsecção

As vantagens que este modelo apresenta, na própria visão da ACPTMP, são o de facilitar a tarefa de elaboração do PPIP, pelo OPIP, apoiando-se na Matriz-modelo do PPIP como guia orientador, bem como agilizar a consulta por comparação de vários planos de proteção de instalações portuárias ao mesmo tempo. A uniformização sistémica da sua elaboração torna, assim, o PPIP numa ferramenta de mais fácil consulta. Aquando da gestão de um incidente de proteção, ou da gestão de subida de nível de proteção, o Oficial de Proteção do Porto ou o Capitão do Porto, como entidades com competências operacionais cometidas em âmbito da segurança marítimo-portuária, e neste caso específico, na área portuária, terão mais facilidade na consulta dos vários planos de proteção das instalações portuárias daquele porto para o caso de ser necessária algum tipo de intervenção e/ou de acesso imediato. É um modelo dinâmico, podendo sofrer revisões, por partes (subsecções), evitando-se a revisão integral do documento. (ACPTMP, 2018)

4.4.2 O Plano de proteção do navio

Por estarmos, no presente trabalho, em sede de análise específica de avaliação e segurança portuária, na perspetiva da *maritime security*, não desenvolveremos a questão da proteção dos navios, regulada no capítulo III do diploma, bem como o respetivo processo certificativo. Apenas referiremos que, na mesma linha lógica dos procedimentos definidos no capítulo II, existem critérios para o plano de proteção do

navio, como resulta do artigo 22º do diploma, a referenciação das condições de emissão o certificado internacional de proteção do navio (ISSC)¹⁰⁵, e normativos especiais para o caso do processo de certificação do navio (artigo 23º) e regulamentação dos treinos de proteção do navio (artigo 24º). De notar que o certificado ISSC é válido por um período de cinco anos a contar da data da sua emissão, podendo existir, nos termos do nº5, do artigo 23º, um certificado provisório válido apenas por seis meses ou *“até à data de emissão do certificado ISSC se esta data for anterior, e não pode ser prorrogado.”*

4.5 Níveis de Proteção

Esta matéria, nuclear para aplicação do regime do Código ISPS, está regulada no Capítulo IV do diploma, artigos 25º a 27º, juntamente com a declaração de proteção e os exercícios. Define o nº1, do artigo 25º que:

“Para efeitos do estabelecido no regulamento, designadamente na regra 7 do capítulo XI-2 da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar de 1974, na redacção que lhe foi dada pelo anexo I do regulamento, e na directiva, designadamente no seu artigo 8º, os níveis de protecção para os navios, para as instalações portuárias e para os portos são os seguintes: (...)”, fazendo assim a lei uma ponte com as determinações incluídas na Convenção SOLAS.

Os PPIP, conforme disposto no artigo 17º do Decreto-Lei 226/2006, preveem medidas a aplicar nos três níveis de proteção, que irão produzir efeitos nos portos, instalações portuárias e navios. Estes ficarão à guarda do oficial de proteção e devem incluir, pelo menos, as prescrições constantes da secção 16.3 do anexo II do regulamento, parágrafos 16.3 e 16.8 do anexo III do regulamento e ainda o disposto nos artigos 33º e 34º¹⁰⁶ do diploma.

¹⁰⁵ Conforme se estabelece, na forma conjugada, na alínea d), do artigo 3º, conjugado com os nºs 3 a 7, do artigo 23º, ambos do Decreto-Lei nº 226/2006.

¹⁰⁶ Que referenciam matérias relativas aos registos e a atividades não abrangidas.

No que se refere, especificamente, aos níveis de proteção, o nível de proteção 1, denominado como normal, é o nível em que tanto os navios como as instalações portuárias operam dentro da normalidade, devendo vigorar permanentemente medidas de proteção mínima adequadas (Rodrigues, 2009, p.6). O nível de proteção 2, denominado como reforçado, é aplicado quando existe um risco acrescido de incidente de proteção, vigorando num determinado período e implementando medidas adicionais de proteção que se entendam como adequadas (Rodrigues, 2009, p.6). O nível de proteção 3, intitulado como excepcional, é aplicado durante o período em que é provável ou iminente a ocorrência de um incidente de proteção, este deverá implementar medidas de proteção suplementares especiais, mesmo no caso de não ser possível identificar o alvo (Rodrigues, 2009, p.6).

De sublinhar que compete à ACPTMP planejar e promover a execução de exercícios de âmbito nacional, cometendo a lei ao OPP, ouvido o CCOPP, ao nível do respetivo porto, o planeamento e realização dos exercícios.

Estes níveis de proteção, assim como as medidas de proteção implementadas em cada nível, a derivação do risco da situação, ou seja, a possibilidade de um evento ocorrer, considerando o seu impacto e valor, integra a avaliação de proteção, referida anteriormente. *“A forma para estimar o nível de risco nestas matérias deverá ter em conta os factores ameaça (A), vulnerabilidade (V), e consequência (C)”* (Macedo et al., 2014, p.273).

Com o intuito de diminuir a vulnerabilidade e a consequência, são definidos planos de proteção, conforme vimos anteriormente, sendo que os mesmos se encontram espelhados numa matriz¹⁰⁷ de estratégias, a qual:

“Deverá ser aplicada a cada alvo e para cada cenário deverá ser explicitada a estratégia a ser adotada, eventualmente seguindo as categorias genéricas inclusas, bem como se deverá apontar o efeito pretendido com cada estratégia,

¹⁰⁷ Conforme a matriz de estratégias que se apresenta no anexo A.

ou seja, se se quer reduzir a vulnerabilidade, a consequência ou ambas”
(Macedo *et al.*, 2014, p.280).

4.6 Incidentes de Proteção

Os incidentes de proteção, que ocorram na área portuária deverão ser devidamente acompanhados, tendo um acompanhamento e empenhamento que seja proporcional ao nível de proteção em vigor no exato momento da ocorrência. O exemplo da tipificação de alguns incidentes prováveis de ocorrer numa área portuária são: a detenção de pessoas não autorizadas, atividades e pessoas suspeitas, falta de energia (não programada), deteção de volumes desconhecidos e suspeitos abandonados numa área portuária não certificada no âmbito do Código ISPS e não afeta ao transporte fluvial e a deteção de volumes desconhecidos e suspeitos abandonados em gares ou embarcação de transporte fluvial de passageiros (Rodrigues, 2009, p.8).

No que respeita aos procedimentos para responder a estes incidentes, estes constam nos PPIP referentes às instalações certificadas no âmbito do Código ISPS, tendo a noção de que o tratamento de cada incidente de proteção será diferenciado em função do local da área portuária em que ocorra, assim como do tipo de incidente.

Quando o OPP tomar conhecimento da ocorrência do incidente poderá seguir dois procedimentos¹⁰⁸, isto conforme o incidente de proteção se encontrar numa instalação portuária não certificada no âmbito do Código ISPS e no transporte fluvial ou numa instalação portuária certificada no âmbito do Código ISPS (Rodrigues, 2009, p.8).

No que se refere à ação de notificar o OPP/CCOPP, esta deve ser feita de imediato e de forma verbal, com o intuito de garantir uma intervenção rápida e eficaz, conforme o previsto na alínea h) do anexo IV do Decreto-Lei 226/2006, de 15 de novembro. De modo que esta informação seja clara e objetiva, são privilegiadas as seguintes 6 perguntas: o que, quando, onde, como, quem e se envolve o navio (Rodrigues, 2009, p.8).

¹⁰⁸ Os procedimentos do OPP em ambas as situações encontram-se no anexo F, o qual se encontra à parte da presente dissertação, devido à natureza da sua classificação ser confidencial.

No caso semelhante dos procedimentos para responder a ameaças ou falhas de proteção, incluindo providências para prosseguir as operações críticas do porto e do interface navio-porto, estes encontram-se previstos em cada um dos PPIP referentes às instalações portuárias certificadas no âmbito do código ISPS (Rodrigues, 2009, p.8). Contudo, é de realçar que o tratamento da ameaça de proteção será diferenciado em função da origem da notícia da ameaça em concreto, ou seja, se a mesma foi passada em serviço oficial ou por qualquer outra fonte não oficial (Rodrigues, 2009, p.8). Os tipos de ameaças nesta situação consistem em ameaças de bomba ou sabotagem num local não afeto ao transporte fluvial ou em gare/embarcação do transporte fluvial de passageiros. É também importante ter em conta as possíveis ameaças de embarque e desembarque de clandestinos ou de mercadorias ilícitas (Rodrigues, 2009, p.8).

5 Avaliação das Medidas de Proteção do Porto de Lisboa e Setúbal

Analisado o quadro teórico do Código ISPS bem como o regime legal aplicável à proteção dos portos e instalações portuárias, e para o necessário complemento dos objetivos do presente trabalho, até em termos da perspetiva da exequibilidade prática das determinações de segurança e proteção, importa, seguidamente, analisar a questão no âmbito de dois grandes portos nacionais: Lisboa e Setúbal.

5.1 Caraterização do Porto de Lisboa

O porto de Lisboa, localizado na foz do rio Tejo, está, em termos jurídicos da sua exploração comercial e jurisdição, sob responsabilidade da Administração do Porto de Lisboa, S.A. (APL, S.A.). Esta entidade tem, segundo o Decreto-Lei 336/98, de 3 de novembro, na sua área de jurisdição, e entre outras matérias que a lei¹⁰⁹ lhe comete, a responsabilidade sobre: *“a segurança portuária, controlo de tráfego marítimo e pilotagem, bem como as competências de aplicação da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, de 1973- MARPOL e controlo ambiental das atividades relacionadas com a exploração portuária.”* (APL, 2014).

A jurisdição da APL, S.A. e o seu respetivo regulamento aplicam-se no rio Tejo e no seu estuário, com uma superfície de 31.600 hectares, o qual se encontra delimitado pelo alinhamento do farol do Bugio com o farol de São Julião da Barra (usualmente designado pela linha de entre torres), assim como entre o esporão da Cova do Vapor e a ponte de Vila Franca de Xira. Nesta área estão incluídos todos os rios, enseadas, canais e seus afluentes (APL, 2021). A única exceção serão as áreas molhadas delimitadas pelo alinhamento dos molhes da Doca da Marinha, assim como pelo alinhamento dos cabeços dos molhes da bacia de manobra do Alfeite, onde se poderá encontrar a área anexa à Base Naval de Lisboa. (Rodrigues, 2009, p.10)

“O estuário do Rio Tejo tem uma extensão de 50 Km e 14 Km de largura, oferece ao Porto de Lisboa excelentes condições de navegação. O principal canal de acesso ao

¹⁰⁹ Designadamente o Decreto-Lei nº 46/2002, de 2 de março, a que já anteriormente nos referimos.

porto tem fundos de -15,5m ZH.” (APL, 2021).

5.1.1 Alteração das medidas de proteção

No âmbito do plano de proteção do Porto de Lisboa, de junho de 2009, encontra-se previsto as medidas de proteção a adotar, por forma a prevenir o acesso não autorizado ao porto, área portuária e aos navios nele atracados ou a qualquer zona resultante da subdivisão porto/área portuária.

Estas medidas consistem na defesa das áreas operacionais do respetivo porto, assim como das suas instalações portuárias¹¹⁰, que estarão dedicadas ao lazer ou a outras atividades não ligadas diretamente com a parte operacional. Existem quatro áreas que no porto de Lisboa se encontram sujeitas a este controlo de acessos. As docas de recreio e marina de Oeiras, onde o acesso ao espelho de água por terra se encontra condicionado ao porte de um cartão magnético (Rodrigues, 2009, p.15). A área terrestre de Alcântara, onde os terminais se encontram todos vedados, sendo realizado o controlo de acesso tanto pedestre como a viaturas, existindo ainda, um posto de controlo rodoviário situado a poente da área terrestre e um outro permanente na ponte móvel (Rodrigues, 2009, p.15). A área terrestre de Santa Apolónia ao Poço do Bispo, onde os respetivos terminais se encontram todos vedados, sendo realizado o controlo de acesso tanto pedestre com a viaturas, existindo ainda dois postos de controle de acesso rodoviário, situados nos extremos da respetiva área, os quais serão atividades, aquando da implementação do segundo nível de proteção (Rodrigues, 2009, p.16). Os restantes terminais localizados na margem sul do rio Tejo, certificados no âmbito do código ISPS, encontram-se todos vedados e a ser realizado o controlo efetivo de pedestres e viaturas (Rodrigues, 2009, p.16).

No plano de proteção do Porto de Lisboa encontra-se previsto as medidas que permitem prevenir a introdução ou posse de armas ou artigos proibidos, no interior do porto, área portuária ou a bordo dos navios em operações de carga/descarga no porto.

¹¹⁰ O controlo de acessos a terminais e aos navios que nestes se encontrem encostados, são do âmbito dos respetivos PPIP's.

Apesar do controlo destas medidas ser da inteira responsabilidade dos respetivos PPIP's, certificadas no âmbito do código ISPS (Rodrigues, 2009, p.17). Nos terminais de passageiros, a APL dispõe de alguns equipamentos de vigilância, operados por uma empresa privada de vigilância. Os terminais de passageiros de Alcântara, da Rocha de Conde de Óbidos e de Santa Apolónia, são os que se encontram equipados com equipamentos de deteção de metais, de RX para a bagagem de mão e de porão. No âmbito dos navios de carga, o porto de Lisboa dispõe ainda de um scanner para contentores, operado por elementos da Alfândega Marítima de Lisboa (Rodrigues, 2009, p.17).

Relativamente ao âmbito jurisdicional das autoridades portuárias, e porque o presente trabalho tem, também, a perspetiva de correlacionar as competências das entidades intervenientes, designadamente a AML e as AP, no âmbito da *maritime security*, importará fazer uma clarificação de complemento: mesmo que uma determinada faixa costeiro-portuária esteja sujeita à jurisdição global de determinada AP, não deixa de constituir espaço de jurisdição marítima para efeitos de aplicação das competências que a lei comete aos órgãos da AMN. Isto é, nos termos definidos nos nºs 4 e 5, do artigo 2º, do Regulamento Geral das Capitánias, aprovado pelo Decreto-Lei nº 265/72, de 31 de julho, devidamente conjugado com o determinado nos artigos 2º, 12º e 13º, todos do Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março, e demais legislação de especialidade¹¹¹, o Capitão do Porto exerce, em razão da matéria, as competências que a lei lhe impõe mesmo em espaços portuários, o que não prejudica, naturalmente, as competências específicas de exploração portuária - e as que lhe são conexas¹¹² - que a

¹¹¹ Como sejam, entre outros, o Decreto-Lei nº 45/2002, de 2 de março (em termos de regime sancionatório de especialidade), o Decreto-Lei nº 370/2007, de 6 de novembro, o Decreto-Lei nº 61/2012, de 14 de março, e mesmo, ano aplicável, o Decreto-Lei nº 159/2019, de 24 de outubro, e obviamente, o próprio Decreto-Lei nº 226/2006, apenas para se citarem cinco relevantes em termos de vigilância, fiscalização e de todo o processo de avaliação de controlo e acesso de navios ao porto e demais procedimentos que lhes são aplicáveis.

¹¹² *Designadamente*, nos termos definidos na alínea d), do artigo 2º, do Decreto-Lei nº 46/2002, de 2 de março, compete às AP “A definição do assinalamento marítimo, precedida de parecer técnico em matéria de assinalamento, de hidrografia e das competências da autoridade marítima nacional, a submeter pelos órgãos locais da Direção-Geral da Autoridade Marítima, bem como a instalação, manutenção e funcionamento do mesmo” e, como decorre da alínea e) do mesmo preceito, “A certificação da segurança

lei atribui às AP.

5.1.2 Níveis de Proteção

No porto de Lisboa, sempre que existe a necessidade de se alterar o nível de proteção, o OPP deverá articular, entre outros¹¹³, com o Presidente do Conselho de Administração da APL (APP), com o Diretor de Segurança e Ambiente da APL, com os OPIP's e com os representantes das entidades que integram o CCOPP de Lisboa, nomeadamente o Capitão do Porto, SEF, PSP e a GNR (Rodrigues, 2009, p.6).

O procedimento para estabelecer cada um dos níveis de proteção no porto de Lisboa, envolve, entre outras, as entidades anteriormente referidas, sendo que, dependendo do nível a ser implementado, serão estabelecidos novos procedimentos, não deixando de estar em vigor os estabelecidos num nível inferior. No seguimento dos procedimentos para estabelecer cada nível de proteção, e consoante o nível de proteção em vigor, serão ativados os postos de vigilância humana, que correspondem a posições estratégicas em docas, edifícios e cais, o que permite incrementar a segurança no porto.

Os procedimentos para estabelecer os diferentes níveis de segurança, neste porto, passaram sempre por serem transmitidos, numa primeira fase, a todos os OPIP's e a todos os contatos para a proteção, que tenham necessidade de a conhecer, assim como informar os OPN's dos navios fundeados (Rodrigues, 2009, p.6). Posteriormente, será articulada e avaliada, com as entidades competentes de proteção nas respetivas áreas de responsabilidade, a linha de ações a tomar tendo em consideração o nível de proteção em vigor, garantindo-se, assim, uma lógica funcional na salvaguarda dos mecanismos de segurança.

Em termos da intervenção do Diretor de Segurança e Ambiente, e aquando da

marítima e portuária dos navios e embarcações, quando aplicável, sem prejuízo das competências próprias do Instituto Marítimo-Portuário". Este Instituto é, atualmente, a DGRM.

¹¹³"Elementos de serviço nas Docas de Bom Sucesso, Belém, Santo Amaro e Alcântara, os vigilantes em serviço nos postos de Alcântara, Santa Apolónia e Poço do Bispo, o vigilante na ponte móvel de Alcântara, vigilante no Edifício Infante D. Henrique, os vigilantes no CCCTMS, elemento de serviço no VTS, os Pilotos de Serviço, assim como os contatos para a proteção das instalações, nomeadamente a Marina de Oeiras, a Doca pesca (Doca de Pedrouços), o Quimiparque, a Soflusa e Transtejo e a CP" (Rodrigues, 2009, p.7).

implementação do segundo ou do terceiro nível de proteção, é avaliada a respetiva pertinência ou ativação do plano de emergência interno da APL. Já no VTS, os procedimentos passam por rotinas de controlo de aproximação aos navios, até à situação mais restritiva, que consiste em suspender todo o tipo de prestação de serviços a navios, solicitando à Autoridade Marítima Local com jurisdição no espaço em causa a fiscalização daqueles que forem considerados imprescindíveis (Rodrigues, 2009, p.24), sendo que, não obstante aquela solicitação, a competência própria da AML estava já ressalvada no seu quadro regular, designadamente o Decreto-Lei nº 370/2007, já antes referenciado.

No âmbito do CCOPP, em articulação com as forças de segurança com competência territorial, uma das ações a assumir é serem implementados postos de controlo nas vias de acesso a diversos terminais e instalações industriais. Adicionalmente, podem ser articuladas com o CCOPP diversas medidas que restringem a movimentação dentro do porto de Lisboa, como é o caso do encerramento da barra¹¹⁴, avaliando-se criteriosamente eventuais solicitações de arribada ou até mesmo tendo em consideração os ETD's dos navios atracados no porto e respetivas cargas, por forma a ser elaborado um plano de largadas (Rodrigues, 2009, p.26). Assim, no que respeita à articulação direta com a Autoridade Marítima Local, esta será incumbida de assegurar o patrulhamento de toda a área portuária, em especial a área dominial terrestre, garantindo a segurança da mesma. Pode ainda, a PM, em níveis de proteção mais elevados, ter de desimpedir áreas, proibir os desportos náuticos, a pesca profissional e lúdica, assim como implementar escoltas, assegurando medidas destinadas a salvaguardar situações especiais. Num caso mais extremo, e com o mesmo sentido, poderá ter de promover a proibição de qualquer movimentação de embarcações junto às margens.

Na área envolvente ao CCCTMS e até mesmo no próprio edifício, será guarnecido

¹¹⁴ Situação que está devidamente prevista na alínea b), do nº4, do artigo 13º, do Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março, preceito que determina que cabe à AML, no âmbito da segurança da navegação: *“Determinar o fecho da barra, por imperativos decorrentes de alteração da ordem pública e, ouvidas as autoridades portuárias, com base em razões respeitantes às condições de tempo e mar.”*

o posto de vigilância, restringindo assim a entrada, tanto no edifício como na área envolvente. Qualquer acesso de pessoal que seja considerado imprescindível, quando precedido de autorização, terá de se fazer acompanhar por elementos da segurança. Estes postos de vigilância humana preveem procedimentos de segurança, consoante o nível de proteção, no âmbito dos quais está prevista a transmissão de ordens restritivas aos vigilantes, que guarnecem em permanência os mesmos. (Rodrigues, 2009, p.27).

No que se refere à proteção no trânsito fluvial, será contactado o responsável de proteção na Soflusa e Transtejo que, consoante o nível de proteção estabelecido, irá incrementar as medidas de segurança. Um exemplo dessas medidas será a implementação de rotinas de controlo de viaturas e volumes de mão suspeitos, no acesso ao transporte, assim como a implementação de rotinas de comunicações periódicas com o VTS durante a travessia, entre outras medidas a serem implementadas consoante o nível de proteção em vigor (Rodrigues, 2009, p.27).

Está ainda previsto, nestes procedimentos, o contacto com a doca pesca, assim como com a marina de Oeiras, por forma a que estas restrinjam, suspendam ou até mesmo encerrem a movimentação de embarcações e as atividades quotidianas em prática, pressupondo-se que em todo este contexto - premissa, aliás, que resulta dos pressupostos de aplicação do Decreto-Lei nº 226/2006 - é fundamental existir um quadro cooperativo reforçado entre a AML, as autoridades portuárias e estas entidades de cariz civil que têm, igualmente, intervenção, em área dominial ou portuária. Apenas com uma articulação coesa e sustentada se garante uma uniformidade de atuação, na oportunidade que os mecanismos de segurança exigem, fator que é absolutamente vital numa área sensível como é a do porto.

Num âmbito mais geral poderá ter de se articular com os gabinetes das pontes 25 de abril e Vasco da Gama, para que sejam implementadas medidas previamente concertadas, assim como a CP no que se refere à interrupção do movimento ferroviário nos ramais ferroviários portuários (Rodrigues, 2009, p.27).

5.2 Caraterização do Porto de Setúbal

O porto de Setúbal, constituído por diversos terminais de natureza distinta, nomeadamente de serviço público e de uso privado, situa-se no estuário do rio Sado. Este encontra-se à responsabilidade da Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra SA (APSS), com o objetivo de efetuar a sua exploração económica, conservação e desenvolvimento (Ponte, 2009, p.2). Este funciona 24 horas por dia, durante todo o ano, sendo que o acesso marítimo aos respetivos terminais é realizado pelos canais de navegação.

No porto de Setúbal, atenta a sua caraterística multifuncional e tendo um amplo espaço jurisdicional, são desenvolvidas atividades bastante diversificadas como a pesca, o recreio náutico, assim como atividades culturais, marítimo-turísticas e outras de lazer, que se realizam na frente ribeirinha (Ponte, 2009, p.2). Uma outra atividade distinta das demais, ocorre na área comercial numa extensão de 11 km, onde são desenvolvidas as atividades ligadas ao comércio marítimo (Ponte, 2009, p.2).

5.2.1 Alteração das medidas de proteção

O plano de proteção do Porto de Setúbal em vigor foi elaborado em julho de 2009, sendo submetido a uma revisão em 2014, a qual não foi aprovada, encontrando-se atualmente em revisão, o que levará à elaboração de uma nova edição do mesmo em 2021. Neste plano, à semelhança do plano de proteção do porto de Lisboa, encontram-se previstas as medidas de proteção a adotar, por forma a prevenir o acesso não autorizado ao porto, à área portuária e aos navios nele atracados ou a qualquer zona resultante da subdivisão porto/área portuária.

Estas medidas consistem na defesa das áreas operacionais do respetivo porto, e das suas instalações portuárias¹¹⁵ que estarão dedicadas ao lazer ou a outras atividades não ligadas diretamente à parte operacional. No porto de Setúbal existem cinco áreas que se encontram sujeitas a este controlo de acessos: a doca do Clube Naval

¹¹⁵ O controlo de acessos a terminais e aos navios que nestes se encontrem encostados, são do âmbito dos respetivos PPIP's.

Setubalense, onde o acesso é efetuado por uma portaria, ativada durante o período de funcionamento do respetivo Clube, (Ponte, 2009, p.6); a doca dos pescadores, as gares fluviais, o edifício sede e o cais 3, que durante o nível de proteção 1, não estão sob qualquer controlo, existindo, contudo, a possibilidade, quando necessário, de vedar respetivamente o acesso aos pontões flutuantes, o acesso terrestre à gare, ao edifício e ao cais. No que diz respeito ao trem naval que se encontra guarnecido em permanência, só é permitido o acesso ao mesmo a pessoas autorizadas e com justificação, isto desde o nível de proteção 1 (Ponte, 2009, p.6).

No plano de proteção do porto de Setúbal encontram-se, à semelhança do porto de Lisboa, previstas as medidas que permitem prevenir a introdução ou posse de armas ou artigos proibidos (não autorizados) no interior do mesmo, na área portuária ou a bordo dos navios em operações de carga/descarga no porto. Porém, o controlo destas medidas é da inteira responsabilidade dos respetivos PPIP's de cada instalação portuária, certificada no âmbito do código ISPS (Ponte, 2009, p.4).

5.2.2 Níveis de Proteção

No porto de Setúbal, à semelhança do porto de Lisboa, sempre que exista a necessidade de alterar o nível de proteção, o OPP deverá articular, entre outros¹¹⁶, com o Presidente do Conselho de Administração da APPS (APP), com o Diretor de Segurança e Ambiente da APPS, com os OPIP's e com os representantes das entidades que integram o CCOPP de Setúbal, nomeadamente o Capitão do Porto de Setúbal, o SEF, a PSP e a GNR, sem prejuízo do facto de, em matéria marítimo-portuária, algumas destas entidades terem responsabilidades de intervenção acrescidas, como sejam a administração portuária e a Capitania do Porto.

O procedimento para estabelecer cada um dos níveis de proteção no porto de Setúbal, envolve, entre outras, as entidades anteriormente referidas, sendo que,

¹¹⁶Vigilantes em serviço no Trem Naval, Edifício Sede e CDRN/Oficinas, elementos da fiscalização com funções atribuídas na proteção, o Coordenador do Serviço de Pilotagem, assim como os contactos para a proteção de estruturas, nomeadamente a Docapesca, o Clube Naval Setubalense, o Transporte fluvial de passageiros e viaturas, a CP, a Marina Marbella, LALLEMAND IBÉRICA, S.A. (ex.- Mauri Fermentos), Etermar e a Embarcação Évora.

dependendo do nível implementado, serão estabelecidos novos procedimentos, não deixando de estar em vigor os estabelecidos, num nível de proteção inferior. No seguimento das medidas a serem implementadas, estarão guarnecidos, consoante o nível de proteção, os postos de vigilância humana, posições estratégicas que permitem incrementar a segurança no porto (Ponte, 2009, p.28).

No porto de Setúbal, tal como acontece no porto de Lisboa, os procedimentos para estabelecer os diferentes níveis de proteção, passarão, numa primeira fase, por transmitir a alteração de nível de proteção a todos os OPIP's e a todos os contactos para a proteção que tenham necessidade de a conhecer, assim como informar os OPN's dos navios fundeados. Posteriormente, serão articuladas e avaliadas com as entidades competentes de proteção nas respetivas áreas de responsabilidade, as ações a tomar tendo em consideração o nível de proteção em vigor (Ponte, 2009, p.25).

Nas medidas a implementar pelo Diretor de Segurança e Ambiente, será avaliado com este a pertinência da ativação do plano de emergência interno da APSS, numa primeira subida de nível, ativando o mesmo quando à passagem do nível mais elevado de proteção (Ponte, 2009, p.25).

Ao nível do VTS, no porto de Setúbal, os únicos procedimentos a serem implementados, num nível intermédio ou mais elevado, serão as rotinas de controlo de aproximação a navios fundeados ou atracados, de preferência aqueles que possuam cargas perigosas, o que impõe, naturalmente, maior acuidade de avaliação por partes das autoridades públicas, atento o quadro de competências da DGRM, da autoridade portuária e, até, da AML, considerando o estabelecido designadamente na alínea e), do nº, do artigo 13º, do Decreto-Lei nº 44/2002.

No processo de implementação dos níveis de proteção, em específico num nível elevado de proteção, encontra-se prevista a restrição do acesso a infraestruturas e docas, assim como a suspensão de algumas atividades. (Ponte, 2009, p.23).

Ao nível das operações ferroviárias, estas serão articuladas com o contato para a proteção do operador ferroviário, em articulação com os terminais diretamente envolvidos (que potencialmente serão os terminais multiusos 1 e 2, e a AutoEuropa),

com o intuito de, num nível de proteção intermédio, ponderar a retirada de alguma composição que esteja estacionada e implementar rondas humanas à composição até a mesma ser retirada (Ponte, 2009, p.27).

No âmbito do CCOPP será articulado com o mesmo a implementação, no nível de proteção 2, de patrulhas rodoviárias, nomeadamente por parte da GNR, nas estradas adjacentes a alguns terminais. No nível 3 de proteção, será então encerrada a barra para entradas no porto de Setúbal, avaliando situações excecionais de eventuais solicitações de arribadas, assim como a interrupção do transporte fluvial, tanto de passageiros como de viaturas. A articulação com a AML passará pela intensificação de patrulhas fluviais, implementando patrulhas marítimas concertadas, nomeadamente, escoltas a navios, quando solicitado, ou mesmo promover um processo mais apertado de realizações de visitas dirigidas a determinados navios, consoante a avaliação de risco que se efetue. Esta entidade terá ainda de avaliar o interesse na largada de navios do porto de Setúbal, elaborando o respetivo plano, assim como interditar a pesca profissional, lúdica e a navegação de recreio em toda a área de jurisdição portuária, trabalhando em sintonia com o VTS para assegurar a transmissão de todas as restrições estabelecidas por rádio (Ponte, 2009, p.27).

No caso de algumas infraestruturas, como por exemplo o terminal terrestre da AutoEuropa, a marina *Marbella*, a *Lallemand* Ibérica e a Docapesca, será articulado com o respetivo contacto para a proteção, por forma a serem implementadas, no nível 2 de proteção, as rotinas de acesso às respetivas áreas, aumentando o controlo na receção de cargas, assim como o reforço do número de vigilantes. No nível 3 de proteção, serão implementadas medidas mais restritivas, como é o caso da restrição do acesso à respetiva infraestrutura e a suspensão de qualquer tipo de abastecimento de combustível (Ponte, 2009, p.24).

No transporte fluvial de viaturas e/ou de passageiros será articulado com o respetivo contacto de proteção, no nível 2 e 3 de proteção, a vistoria/controlo de acesso de pessoas e viaturas às embarcações, comunicações periódicas com o VTS, assim como a solicitação da presença das forças de segurança para as gares marítimas, tendo em conta a afluência de passageiros, considerando ainda o reforço do número de

funcionários em serviço nas gares. No edifício sede e no CDRN, será assegurado, no nível de proteção 2, a implementação de rotinas de acesso. No caso mais específico do CDRN será ainda ativado o posto de vigilância (Ponte, 2009, p.27)¹¹⁷.

Com o Clube Naval Setubalense será articulado no nível de proteção 2, a implementação de rotinas aplicáveis aos fundeadouros de recreio e ao acesso à área terrestre da instalação. No nível 3 de proteção serão incrementadas as medidas adequadas, não se permitindo qualquer movimento de pessoas para as embarcações de recreio eventualmente fundeadas, encerrando ainda o acesso terrestre às instalações, suspendendo-se o movimento de embarcações na doca e evacuando as respetivas instalações (Ponte, 2009, p. 26).

No que se refere a outros procedimentos mais gerais no âmbito do porto, estes passaram por, no nível de proteção 2, assegurar as vistorias prévias e posteriores aos batelões, sempre que existam operações de trasfega de navio ao largo. No caso do nível de proteção 3, os procedimentos e medidas passaram por assegurar a permanência a bordo de toda a tripulação dos Pilotos (Ponte, 2009, p.27).

5.3 Análise comparativa das medidas de proteção aplicáveis no Porto de Lisboa e de Setúbal

A escolha de analisar as medidas de proteção aplicáveis no porto de Lisboa e de Setúbal, deve-se à relativa proximidade dos mesmos, bem como à semelhança de características entre ambos, tanto na área de jurisdição como nas atividades marítimas que se realizam nos mesmos, sendo ambos portos de grande dimensão à escala de Portugal, considerando não apenas o volume de carga por eles movimentada, como a extensão e particularidades do espaço jurisdicional e a amplitude das atividades desenvolvidas. Contudo, verifica-se que a área restrita ao porto de Lisboa é superior à

¹¹⁷ No Trem Naval, será determinado, no nível de proteção 2, o controlo de acessos, as rotinas de funcionamento do gerador de emergência, vistorias à largada e à chegada das embarcações que prestam serviços a navios e instalações, assim como a implementação de rotinas de informação ao VTS do movimento destas embarcações.

do porto de Setúbal, o que se reflete no número de terminais portuários, privados e públicos; ou seja, em Lisboa verifica-se a existência de 16 terminais portuários, sendo que em Setúbal apenas existem 11 terminais portuários, não incluindo nestes números as docas e marinas presentes em cada porto. Esta diferença na área e número de terminais dos portos em análise poderá justificar a diferença significativa de postos de vigilância humana entre os respetivos portos, uma vez que na área restrita ao porto de Lisboa confirma-se a existência de 12 postos de vigilância humana, enquanto que em Setúbal apenas se constata a presença de 4 postos. Esta questão é ainda corroborada pelo número de navios operados em ambos os portos, que segundo o seguinte gráfico, apresenta uma descida significativa em 2020 no porto de Lisboa, o que poderá ser justificado pela questão que ainda decorre no âmbito da covid-19 e as respetivas restrições no porto associadas a esta pandemia.

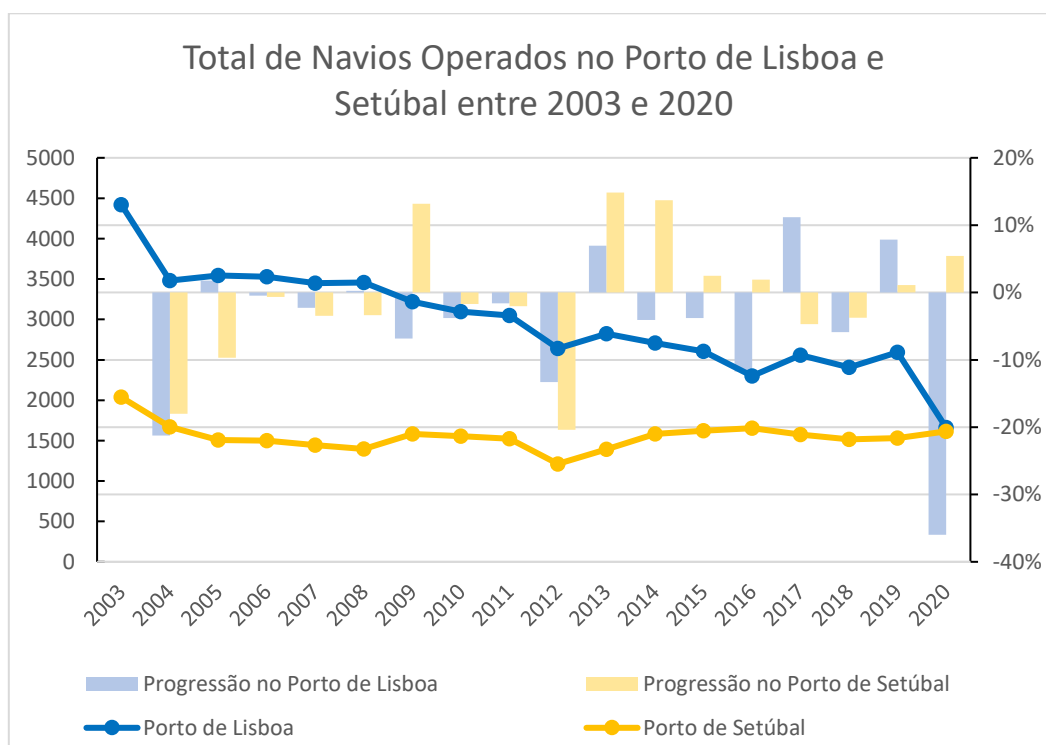


Gráfico 1- Navios Operados no Porto de Lisboa e Setúbal entre 2003 e 2020¹¹⁸.

No que se refere à análise das medidas de proteção e respetivos procedimentos previstos para cada um dos portos, pretende-se comparar as rotinas do VTS, a

¹¹⁸ Dados disponíveis na página da internet do porto de Lisboa e do porto de Setúbal.

articulação com o CCOPP, a articulação com a AML e as medidas tomadas relativas à proteção do transporte fluvial.

Ao nível da tomada de conhecimento da alteração de cada nível de proteção, ambos os portos garantem a passagem dessa mesma ordem a todos os OPIP's e a todos os contactos para a proteção que tenham necessidade de estar informados, assim como aos OPN's dos navios que se encontrem fundeados. Neste seguimento, em conjunto com o Diretor de Segurança e Ambiente do respetivo porto, numa primeira fase de transição do nível de proteção 1 para o 2 é avaliada a pertinência da ativação do Plano de Emergência Interno da respetiva administração portuária, sendo que, num nível superior, ou seja, no nível de proteção 3, será solicitado ao Diretor de Segurança e Ambiente do respetivo porto, a ativação do mesmo plano de emergência.

No âmbito das rotinas implementadas no VTS no porto de Setúbal, apenas se encontra previsto o controlo de aproximação a navios fundeados ou atracados, que preferencialmente tenham cargas perigosas. No porto de Lisboa, os procedimentos a serem implementados serão mais abrangentes, começando pelo controlo de aproximação aos navios, o estabelecimento dos avisos à navegação, pelo canal 13, assim como a verificação das comunicações com todos os elementos da APL envolvidos na proteção, a serem executadas de hora a hora, reportando ao OPP qualquer anomalia constatada.

A articulação com o CCOPP, no âmbito da aplicação das medidas de proteção em ambos os portos são semelhantes, uma vez que passa pelo encerramento da barra para entradas nos respetivos portos, avaliando-se, criteriosamente, eventuais solicitações de arribadas, interrupção do transporte fluvial de viaturas e passageiros e o encerramento das vias circundantes às instalações portuárias, designadamente sempre que existam navios nos respetivos cais. A intervenção das forças de segurança com competência territorial, em ambos os portos, irá verificar-se na intensificação do patrulhamento e na implementação de medidas restritivas de acesso às instalações portuárias, sendo que a PM, neste âmbito tem um papel muito relevante, e, no aplicável, conjuntamente com a PSP.

A AML terá uma atuação semelhante, em ambos os portos em análise, uma vez que a articulação com a mesma passará pelo controlo e patrulhamento das zonas fluviais, assegurando que estão reunidas todas as condições, previamente concertadas, para a prestação dos serviços que sejam considerados imprescindíveis. Nestes serviços enquadram-se as escoltas a navios com matérias perigosas, a interdição total da pesca profissional, lúdica e da navegação de recreio em toda a área de jurisdição do respetivo porto, garantindo em articulação com o VTS, a transmissão da informação, relativa à interdição, via rádio.

Em ambos os portos em análise existe transporte fluvial entre margens, e com atividade de alguma dimensão, naturalmente maior em Lisboa. Contudo, estes apresentam algumas diferenças no que se refere aos procedimentos de proteção a serem aplicados aquando da alteração dos níveis de proteção. No transporte fluvial no porto de Lisboa, a articulação com o contacto de proteção da Soflusa e Transtejo passa pela implementação de rotinas de controlo de viaturas e volumes de mão suspeitos no acesso ao transporte, pela implementação de postos de vigia nas embarcações que estejam atracadas em locais com acesso público, assim como no acesso à casa da máquina e ponte de comando e pela implementação da rotina de comunicações periódicas com o VTS durante a travessia no rio. No transporte fluvial no porto de Setúbal são verificados todos os procedimentos enumerados anteriormente. Contudo, neste transporte fluvial é ainda reforçado o número de funcionários em serviço nas gares e solicitado, no âmbito do CCOPP, a presença das forças de segurança para as gares marítimas, tendo em consideração a afluência de passageiros. De referir ainda que, num nível de proteção máximo, o transporte fluvial em ambos os portos será suspenso, adotando-se as necessárias medidas que o garantam.

As diferenças identificadas na análise das medidas de proteção de ambos os portos referem-se ao número de postos de vigilância humana, que se poderão justificar pela dimensão da área de jurisdição de cada porto. Já no âmbito do VTS foi observado que o porto de Lisboa apresenta mais procedimentos articulados com o mesmo, os quais poderiam ser igualmente aplicados no porto de Setúbal. No que diz respeito ao transporte fluvial verificou-se que, em grande parte, os procedimentos são idênticos.

Todavia, as medidas verificadas no porto de Setúbal ao nível do reforço de funcionários nas gares, bem como a presença das forças de segurança para as gares marítimas, são procedimentos que poderiam ser implementados igualmente no porto de Lisboa, com o intuito de complementar as medidas e os procedimentos de proteção previstos.

No seguimento das diferenças identificadas entre ambos os Planos de Proteção, as opiniões das entidades competentes, nomeadamente dos respetivos Capitães dos Portos, no âmbito da proteção do porto também variam quanto às melhorias a serem implementadas nos mesmos.

No porto de Lisboa, segundo o Comandante Vieira Branco, Capitão do Porto e Comandante Local da Polícia Marítima de Lisboa, ao nível da legislação em vigor, nomeadamente do Decreto-Lei nº 226/2006, este encontra-se bem enquadrado e adaptado à realidade nacional, sendo que, no seu entender, ao nível da dinâmica de proteção do porto de Lisboa, poderia ser melhorado o controlo sobre o mesmo, uma vez que a DGRM apenas efetua um controlo administrativo, sendo verificada uma falta de atualização do PPP. Este considera haver uma dificuldade em manter uma sustentação ao longo do tempo, devido a esta falta de controlo anteriormente referida, o que se poderá justificar com a falta de fiscalização, controlo e presença no terreno.

No porto de Setúbal, segundo o Comandante Alcobia Portugal, Capitão do Porto e Comandante Local da Polícia Marítima de Setúbal, existem sempre oportunidades de melhoria. No entanto, se houvesse mais recursos humanos no âmbito das Capitánias e dos Comandos Locais da PM, estes iriam permitir uma dedicação em pleno a esta componente da proteção do Porto, o que viria certamente a melhorar o produto final, em especial no padrão de vigilância, fiscalização e patrulhamento que à AML cabe assegurar. Atualmente, o Capitão do Porto tem, no seu quadro amplo de funções, várias atribuições, sendo uma delas, atualmente uma das mais relevantes, a segurança portuária, sobretudo se referenciada a um porto com as características de Setúbal, com grande movimento de cargas e atividade significativa muito ampla em termos de comércio marítimo. A segurança portuária está muito sustentada na função do OPP, isto no que respeita ao trabalho de compilação das medidas de proteção a serem implementadas, assim como no planeamento e execução dos exercícios. A título de

exemplo, aquele responsável local da AM dá o exemplo do exercício anual de 2020, que se realizou no âmbito da componente digital e do cibercrime, visto que hoje em dia a proteção digital toma cada vez mais prevalência em relação à proteção física. Este aumento de preocupação nesta área justifica-se, pois uma falha no sistema digital poderá colocar em causa o bom funcionamento do porto. A componente da proteção digital não se encontra nos planos mais antigos, começando agora a integrar cada vez mais os planos de proteção. O exercício de 2020 teve como principal objetivo o despertar para esta realidade, procurando assim ter disponíveis os mecanismos manuais que ajudam a mitigar a falha da parte informática do porto, isto até a mesma voltar a estar operacional.

6 Avaliação das Medidas de Proteção em Instalações Portuárias no Porto de Lisboa e Setúbal

6.1 Caracterização do Terminal de Contentores de Alcântara- LISCONT

A instalação portuária, concessionada à LISCONT- Operadores de Contentores SA, pela APL, integra um conjunto de terminais de utilização pública, com maior ênfase na componente de carga contentorizada, estando mais vocacionado para a receção de navios porta-contentores, especificamente do tipo *panamax*. Este tem como principal objetivo a receção e expedição de carga contentorizada, tanto por via marítima como rodoviária e terrestre (Gonçalves, 2017, p.1). Os navios que normalmente atracam nesta instalação são usualmente provenientes da América do Sul, Norte da Europa, EUA, Canadá e África Ocidental (Gonçalves, 2017, p.1).

Este Terminal de Contentores encontra-se localizado na margem norte do rio Tejo, em terrenos afetos à APL, mais especificamente no cais de Alcântara, limitada a sul pelo rio Tejo e a Norte pela rua General Gomes Araújo (Gonçalves, 2017, p.2). Estando esta na área de jurisdição da APL, carece de ser abrangida pelas normas, regulamentos e diretivas emitidas pela mesma (Gonçalves, 2017, p.2).

No que se refere às características deste terminal, pode -se verificar que o mesmo se encontra numa área de 12 hectares, tendo uma zona de atracação com um comprimento total de 630 metros (Gonçalves, 2017, p.2). Nos 230 metros a montante, tem um fundo de -14,5 metros (ZH), sendo que nos 400 metros de cais a jusante, o mesmo tem -13 metros (ZH) de fundo (Gonçalves, 2017, p.2).



Figura 3- Vista aérea do Terminal LISCONT¹¹⁹.

¹¹⁹ Fonte: (Google Maps).

6.1.1 Níveis de Proteção e Medidas Aplicáveis

Em virtude do plano de proteção de cada porto, a instalação portuária que integra o mesmo e que siga os regulamentos estipulados à luz do código ISPS, encontra-se preparada para estabelecer medidas que acompanhem os três níveis de proteção para o transporte marítimo e para os portos¹²⁰. No caso da instalação portuária LISCONT, estas encontram-se previstas no PPIP de 10 de julho de 2017.

Será importante referir que aposto o estudo de alguns PPIP, constatou-se que as medidas aplicáveis à instalação portuária LISCONT, são as mesmas que estão previstas para o Terminal de Contentores de Santa Apolónia (SOTAGUS), no porto de Lisboa, assim como no porto de Setúbal, para o Terminal Multiusos Zona 2 (SADOPOINT). Os quais pertencem à mesma empresa, a YILPORT, facto que poderá justificar a similitude dos planos de proteção das instalações portuárias, apesar de se referirem a diferentes instalações, inclusive, algumas delas, sedeadas em diferentes portos.

No nível de proteção 1, deve vigorar, permanentemente, medidas de proteção mínimas adequadas¹²¹. No que se refere ao nível de proteção 2, onde as medidas deverão estar em vigor, num determinado período de tempo, até o risco acrescido de ocorrer um incidente de proteção passar. Estas destinam-se a consolidar as que são permanentemente aplicáveis no nível de proteção 1, onde os índices de vigilância são reforçados em toda a área da instalação e o pessoal da instalação se encontra todo informado da subida de nível¹²². No nível de proteção mais elevado, o nível 3, indicará que a instalação portuária e/ou o navio que nela se encontra, foram identificados como sob ameaça iminente ou provável. Neste caso, a instalação irá executar as instruções que forem emitidas pelos responsáveis de proteção do CCOPP. Apesar de seguir as instruções do CCOPP, a instalação irá aplicar medidas internas, no que se refere ao nível

¹²⁰ Para uma melhor perceção da estrutura orgânica de proteção do terminal LISCONT, encontra-se no anexo G, à parte da dissertação, devido à sua natureza de classificação, um organograma referente a esta mesma estrutura.

¹²¹ Medidas de proteção, referentes ao nível de proteção 1 encontram-se no anexo H, à parte da dissertação devido, à sua natureza de classificação ser confidencial.

¹²² Medidas de proteção, referentes ao nível de proteção 2 encontram-se no anexo I, à parte da dissertação, devido à sua natureza de classificação ser confidencial.

de proteção 3, que irão funcionar como um suplemento às medidas anteriormente implementadas, vigorando assim num período limitado¹²³.

6.2 Caracterização do Terminal Multiusos Zona 1- TERSADO

O terminal multiusos, nomeadamente a zona 1, um dos terminais de serviço público do porto de Setúbal, encontra-se concessionado pelos Terminais Portuários do Sado (TERSADO). Este é destinado à movimentação de carga geral fracionada, ro-ro, granéis sólidos e, por fim, contentores (Lemos, 2020, p.1).

Ao nível das características da instalação portuária, esta dispõe de um cais de atracação com um comprimento de 864 metros, incluindo uma rampa ro-ro de 30 metros de largura (Lemos, 2020, p.1). Os fundos na zona de atracação são de -9,5m (ZH) numa extensão de 170 metros do cais e de -10,5 metros (ZH) nos restantes 694 metros de extensão do respetivo cais (Lemos, 2020, p.1).

No que se refere aos pontos críticos desta instalação portuária esses são, a portaria e a via-férrea, assim como os acessos alternativos para a estrada, que se encontram fechados (Lemos, 2020, p.2).



Figura 4- Vista aérea do Terminal TERSADO¹²⁴.

¹²³ Medidas de proteção, referentes ao nível de proteção 3 encontram-se no anexo J, à parte da dissertação, devido à sua natureza de classificação ser confidencial.

¹²⁴ Fonte: (Google Maps).

6.2.1 Níveis de Proteção e Medidas Aplicáveis

À semelhança das medidas de proteção descritas anteriormente para a instalação portuária LISCONT e de modo a efetuar uma comparação entre duas instalações portuárias em portos distintos, optou-se por estudar a instalação portuária TERSADO.

No porto de Setúbal, de acordo com os regulamentos concebidos e aprovados conforme estabelecido no Código ISPS, o Terminal Multiusos Zona 1 (TERSADO) encontra-se preparado para estabelecer medidas que acompanhem os três níveis de proteção para o transporte marítimo e para os portos¹²⁵. No caso da instalação portuária TERSADO, estas medidas encontram-se no PPIP de 28 de fevereiro de 2019, o qual já adota a matriz-modelo elaborada pela DGRM, o que permitirá efetuar uma comparação ao nível das duas estruturas organizacionais do PPIP. O facto desta instalação ser concessionada por uma empresa diferente do terminal de Lisboa, será importante para se poder efetuar uma comparação das medidas previstas, uma vez que ao serem analisados outros terminais no porto de Setúbal, verificou-se que os que se encontravam concessionados à YILPORT, apresentavam as mesmas medidas de proteção.

À semelhança das medidas de proteção da instalação portuária LISCONT, no nível de proteção 1, deve vigorar, permanentemente, medidas de proteção mínimas adequadas¹²⁶. Entrando em vigor nesta instalação aquando da subida de nível, para o nível de proteção 2, medidas suplementares e mais restritivas¹²⁷. No que se refere ao nível de proteção 3, as medidas que irão funcionar igualmente como um suplemento às

¹²⁵ Para uma melhor perceção da estrutura orgânica de proteção do terminal TERSADO, encontra-se no anexo K, à parte da dissertação, devido à sua natureza de classificação, um organograma referente a esta mesma estrutura.

¹²⁶ Medidas de proteção, referentes ao nível de proteção 1 encontram-se no anexo L, à parte da dissertação, devido à sua natureza de classificação ser confidencial.

¹²⁷ Medidas de proteção, referentes ao nível de proteção 2 encontram-se no anexo M, à parte da dissertação, devido à natureza de classificação ser confidencial.

anteriormente implementadas, vigoram num período limitado¹²⁸.

6.3 Análise comparativa das medidas de proteção aplicáveis no Terminal de Contentores de Alcântara e o Terminal Multiusos Zona 1

A análise comparativa será efetuada entre o Terminal de Contentores de Alcântara (LISCONT) e o Terminal Multiusos Zona 1 (TERSADO), que se encontram sedeados respetivamente na área portuária de Lisboa e de Setúbal e que apresentam características semelhantes conforme se pôde verificar anteriormente. Contudo, foram analisados, outros terminais, tanto do porto de Lisboa como de Setúbal, o que se constatou que apesar de serem terminais distintos, a ligação à empresa que possui a sua concessão terá influência na elaboração dos respetivos PPIP. Verificou-se também que quando terminais distintos são concessionados pela mesma empresa, as medidas de proteção são bastante semelhantes. Sendo constatado o anteriormente referido, foram selecionados para análise dois terminais que são concessionados por duas empresas diferentes. O TERSADO tem a vantagem de apresentar um PPIP mais recente, o que permite verificar as alterações que a nova matriz-modelo, elaborada pela DGRM, com o intuito de normalizar os PPIP, veio trazer aos PPIP, ao nível da estrutura, disposição da informação e eficiência da consulta.

A nova matriz-modelo apresentada no PPIP da TERSADO, veio facilitar a consulta do plano, nomeadamente quando existe a necessidade de consultar as medidas a serem implementadas em cada nível de proteção. O facto destas medidas se encontrarem separadas em secções, ao contrário do que acontece no PPIP do LISCONT, onde esta informação se encontra, de certa forma, diluída entre duas secções (secção 9 e 10), veio melhorar a eficiência de consulta dos planos. Todavia, apesar de com a nova matriz-modelo ser mais fácil localizar a informação pretendida, no que respeita aos níveis de proteção, no plano do terminal TERSADO, as medidas encontram-se previstas e

¹²⁸ Medidas de proteção, referentes ao nível de proteção 3 encontram-se no anexo N, à parte da dissertação, devido à natureza de classificação ser confidencial.

estabelecidas de uma forma mais intuitiva e fácil para quem as precisa de implementar. Esta deve-se à listagem clara das medidas a serem aplicadas em cada nível de proteção, assim como o quadro resumo das mesmas que as prossegue.

No que se refere às medidas físicas de segurança, como é o caso das vedações e de outras barreiras físicas, ambas as instalações portuárias se encontram bem salvaguardadas neste aspeto de proteção, tendo previsto conforme o nível de proteção implementado, as áreas que deverão ser alvo de maior preocupação, equacionando um reforço das medidas nessas mesmas áreas.

Ao contrário das medidas físicas de segurança, ao se analisar possíveis medidas de cibersegurança, observa-se que estas não se encontram contempladas em nenhum dos planos em análise. Estas medidas, para prevenir ou mitigar incidentes do foro informático, tomam cada vez mais importância, no que respeita à segurança das instalações portuárias, assim como à sua operacionalidade. Esta ideia é reforçada pelo Comandante Alcobia Portugal, Capitão do Porto de Setúbal e Comandante Local da Polícia Marítima de Setúbal, que se refere à mesma dando como exemplo, *“o exercício anual de 2020, que se realizou no âmbito da componente digital e do Cibercrime, uma vez que hoje em dia a proteção digital, toma cada vez mais prevalência em relação à proteção física.”*, concluindo dizendo que *“a componente da proteção digital não se encontrar nos planos mais antigos, começando agora a integrar cada vez mais os planos de proteção, e o exercício de 2020 teve como principal objetivo o despertar para esta realidade.”*

No que se refere à vigilância da área da instalação portuária, ambos os terminais se encontram equipados com sistemas de videovigilância, contudo, nenhum dos dois abdica das rondas apeadas dos seus vigilantes. No terminal LISCONT verifica-se um maior rigor no que respeita às rondas passadas pelos vigilantes, inclusive no nível 3, onde é especificado que as rondas deverão ser passadas de 2 em 2 horas. Já no terminal TERSADO, estão apenas previstas as rondas à instalação portuária, não sendo referido o aumento da frequência com que as mesmas deverão ser feitas, mas apenas um aumento do número de vigilantes.

Ao nível da vigilância externa o plano do terminal TERSADO apresenta nas suas medidas, mais bem especificado a área de atuação das forças de segurança, enquanto que no plano do terminal LISCONT, a questão da segurança externa à IP é referida, mas não tão incidente e clara em relação à ação que se poderá esperar das forças de segurança.

Quando analisado o controlo de acesso, previsto em cada um dos planos em estudo, verificou-se que no plano do terminal LISCONT a percentagem prevista de revistas a serem realizadas, em qualquer um dos níveis de proteção é efetivamente superior ao previsto no plano do terminal TERSADO. O melhor exemplo desta comparação é analisando as medidas de proteção no nível 2, onde no terminal LISCONT, estará previsto serem revistas 30% das entradas ou uma frequência mínima de 3 revistas por hora. Por sua vez, no terminal TERSADO no mesmo nível apenas, se encontra estabelecido que sejam revistas 10% das entradas no respetivo terminal.

No geral, ambas as instalações portuárias apresentam medidas que correspondem ao esperado e ao estabelecido no Código ISPS, providenciando assim a segurança das suas instalações e das pessoas que nelas permanecem, sendo importante apenas mitigar as lacunas existentes ao nível da cibersegurança. Segundo o OPP de Setúbal, Engenheiro Carlos Marques, as melhorias a serem feitas tanto ao nível das instalações portuárias, como nos portos seriam *“a melhoria da cibersegurança em todas as componentes e vertentes ligadas às atividades portuárias, nomeadamente na parte dos utilizadores, entre outras, e a desburocratização e simplificação procedimental na resposta aos incidentes de proteção”*.

Este processo de análise e mitigação das vulnerabilidades das instalações portuárias, como é o caso das intrusões pelo lado do mar, a monitorização das movimentações das embarcações de pesca e recreio, assim como possíveis ciberataques, é um processo cíclico que deve ser permanente nas IP's.

Parte III

A Polícia Marítima e o seu quadro de intervenção. Análise de dados sobre ilícitos em matéria de segurança de pessoas e bens

1. A Polícia Marítima. Enquadramento e competências

Considerando o modelo português do exercício da autoridade marítima, e atenta a forma territorialmente desconcentrada - de âmbito nacional - da sua execução, conclui-se ser imprescindível que, a ação da Autoridade Marítima Local, tipificada na figura do Capitão do Porto, esteja diretamente agregada, em estrutura própria, a uma função policial de especialidade. No caso da AMN, a executar pela Polícia Marítima (PM).

À PM compete, nos termos da lei, garantir e fiscalizar o cumprimento da lei nos espaços de jurisdição marítima, com vista, nomeadamente, a preservar a regularidade das atividades marítimas, o que é conseguido através de uma relação direta entre a ação do Capitão do Porto e a execução, intrínseca e imediata, de uma ação policial e fiscalizadora. Assim, e sem prejuízo da sua identidade, estrutura e regime próprios, ambos os exercícios são indissociáveis, importando perceber a respetiva lógica sustentadora.

O modelo português de exercício da autoridade marítima tem o benefício de congregar um conjunto de órgãos e serviços, de âmbitos funcionais, competências, capacidades técnicas e periciais, e de lógicas de execução de atos que garantem uma uniformidade e uma coerência no exercício da autoridade pública em espaços dominiais, costeiros, portuários, balneares e em espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional.

Concetualmente, existe, portanto, um vínculo primacial nas intervenções dos vários órgãos que exercem funções no âmbito do salvamento marítimo, socorro e assistência a pessoas e navios e embarcações em perigo, segurança da navegação e proteção e preservação do meio marinho, fator que assegura uma lógica estruturante sobretudo ao nível das funções de Estado Costeiro e de Estado do Porto, que, como

vimos, são pilares fundamentais nos termos definidos na CNUDM. É este princípio fundador que, há 18 anos, esteve na base da institucionalização da AMN na reforma de 2002.

Pelo que estudámos de todo o quadro legal da AMN, entende-se que para o Estado existem vantagens objetivas em que a autoridade pública, através da Autoridade Marítima Local (AML), possua uma leitura uniforme em termos de imposição das leis e regulamentos marítimos (*maritime law enforcement*), atuando num mesmo quadro funcional, e com capacidade de decisão, para permitir ao Estado ganhos de intervenção, além de uma visão de conjunto, acesso direto à informação e, conseqüentemente, maior eficácia em termos de controlo dos riscos que existem em âmbito marítimo, sendo que a PM - agregada como está à estrutura da AMN¹²⁹ - é fulcral para tais objetivos¹³⁰.

É, também, por esta lógica funcional integradora, que, além de praticar atos típicos em matéria de acesso a águas interiores e ao porto, bem como determinações em termos de largada de navios, o Capitão do Porto é, igualmente, como se estudou, agente de proteção civil, sendo o coordenador das operações de socorro no seu espaço de jurisdição, estando-lhe cometidas funções de salvamento marítimo, socorro e assistência. É neste modelo integrado que faz sentido o modelo atual da AMN.

Assim, o exercício da Autoridade Marítima implica um conceito sistémico, lógico e integrador¹³¹, indissociável das várias vertentes funcionais que lhe são intrínsecas, em especial a policial. Assim¹³², face às competências que lhe estão

¹²⁹ Conforme se estatui, expressamente, no nº1, do artigo 3º, e no artigo 15º, ambos do Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março, conjugado com o preceituado no artigo 1º do Decreto-lei nº 248/95, de 21 de setembro.

¹³⁰ O Decreto-Lei nº 248/95, de 21 de setembro, cria na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima (SAM), a PM, como sendo uma força policial armada e uniformizada, com competência especializada nas áreas e matérias legais atribuídas ao SAM e à AMN, com o intuito de garantir a segurança e os direitos dos cidadãos, em colaboração com as demais forças policiais. As disposições preambulares deste diploma, em especial os parágrafos 1º e 6º a 8º, são relevantíssimos para se perceber a intenção legislativa de 1995.

¹³¹ O que se conclui do estabelecido nos artigos 1º, 3º, 6º e 7º, todos do Decreto-lei nº 43/2002, de 2 de março, conjugados com o definido nos artigos 1º a 3º, 4º, 12º, 13º e 15º, todos do Decreto-lei nº 44/2002, de 2 de março.

¹³² Conceitos retirados de entrevista tida com o Dr. Luís da Costa Diogo, Diretor Jurídico da DGAM.

cometidas, conclui-se que a PM só tem sentido identitário, lógico e jurídico se integrada, funcionalmente, na estrutura da AMN, estando sedeada, igualmente, em comandos locais estruturados numa mesma lógica de exercício desconcentrado.

Por outro lado, é importante salientar que o facto da PM, como órgão integrante da AMN, estar intrinsecamente ligada à Marinha por via da sua sustentabilidade material e logística - tendo esta a obrigação de assegurar o apoio¹³³ em recursos humanos e materiais que possibilite o exercício das competências da AM e da PM -, garante uma capacidade operacional marítima, designadamente oceânica, e uma sustentabilidade material que não é possível ao Estado garantir por outra forma qualquer¹³⁴, ou ser assegurada através de outra força policial¹³⁵, a não ser assumindo-se uma outra alternativa departamental que implicaria sempre um elevadíssimo investimento por via do Orçamento de Estado, sem contudo, um tal cenário implicar um qualquer sentido, grau de eficácia ou utilidade aparentes¹³⁶.

De facto, e pelo que estudámos e recolhemos em entrevista¹³⁷, é a atual coesão estrutural e sistémica que, com um elevado grau de eficiência na ação e eficácia nos resultados, assegura evidentes ganhos para o Estado, em especial numa fase da vida económico-orçamental do País, em que é fundamental garantir a existência de mecanismos sólidos de otimização e sustentabilidade na atuação dos órgãos e serviços públicos.

¹³³ Como resulta expressamente do definido na alínea g), do nº2, do artigo 2º, do Decreto-Lei nº 185/2014, de 29 de dezembro, diploma que aprovou a LOMAR, devidamente conjugado com o estatuído no nº1, do artigo 2º, do Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março.

¹³⁴ A não ser que Portugal tivesse uma disponibilidade orçamental para alocar à área do exercício da Autoridade Marítima com um significado muitíssimo superior à atual, o que não é, naturalmente, expectável que venha a existir, atenta até a situação que vimos vivendo na última década.

¹³⁵ Opção que, como verificamos pela necessidade de um vínculo imediato entre o Capitão do Porto e uma força policial agregada, funcionalmente, à AMN, retiraria a eficácia e o imediatismo necessário e exigido pelo universo marítimo-portuário (além de que criaria uma repetição desnecessária de formações policiais marítimas especializadas, com consequente impacto na otimização dos gastos e despesa públicos).

¹³⁶ Estas projeções já vêm sendo aferidas, há alguns anos, pela própria AMN e pela DGAM, em documentos dirigidos à tutela.

¹³⁷ Dr. Luís da Costa Diogo.

Esta unidade matricial que sustenta o conceito de Autoridade Marítima é nuclear no ordenamento jurídico marítimo nacional. Alterar esta situação, designadamente a não existência da PM neste enquadramento, significaria ignorar a história e a cultura marítima portuguesa, e induziria fatores de desestruturação no exercício da Autoridade Marítima, prejudicando parte do ordenamento jurídico nacional, em matéria de estrutura e funcionamento do comércio marítimo e das suas áreas complementares, designadamente os sectores ligados às pescas, à envolvente da sua cultura própria, e às atividades marítimo-turísticas, náutico-desportivas e balneares que as Capitánias acompanham, de forma próxima, há dezenas de décadas. Mas teria, também, uma incidência direta no universo mercantil marítimo, fundamental nesta fase de desenvolvimento da economia portuguesa.

Com efeito, atos próprios do universo marítimo - como sejam o conceito processual civil de navio despachado para viagem, apresentação e investigação do relatório de mar, o conceito legal de abandono de navio, formalidades do ato 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, entre muitos outros -, que implicam uma relação funcional direta entre a PM e a Capitania do Porto, seriam fortemente prejudicados nos seus quadros de execução, uma vez que apenas fazem sentido material e têm um grau de eficácia muito relevante se enquadrados num âmbito de AML, afinal o que se retira do nº1, do artigo 13º, do Decreto-lei nº 44/2002, de 2 de março, preceito que define e enquadra o conceito.

Atento o seu atual padrão policial, à PM compete garantir e fiscalizar o cumprimento da lei nos espaços de jurisdição marítima, com vista, nomeadamente, a preservar a regularidade das atividades marítimas, e a segurança e os direitos dos cidadãos. A PM atua também na prevenção e combate da criminalidade, sendo já significativa a sua 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 aos tráficos de estupefacientes e de pessoas, bem como no controlo da imigração ilegal.

Todo este conjunto representa a matriz funcional da PM, e é esta a característica que a diferencia, totalmente, de qualquer outra força policial, porque, atentos os seus regimes legais¹³⁸, nenhuma delas possui cultura marítima, qualificação funcional e competências nas áreas da *maritime safety*, da segurança da *maritime security*, e da proteção e preservação do meio marinho, matérias fulcrais ao exercício da Autoridade Marítima Local, tal como tipificada no Regulamento Geral das Capitánias e no artigo 13º do Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março, além de um conjunto muito vasto de regimes legais¹³⁹.

A PM é hoje a única polícia que atua transversalmente no mar, nos espaços dominiais, nos muito amplos espaços balneares¹⁴⁰ e em áreas portuárias, em todas as matérias do foro institucional do designado Sistema da Autoridade Marítima. Nelas se incluem as pescas, a poluição marítima, o recreio, as competições desportivas, as atividades balneares, as construções abusivas no DPM, a depredação do património cultural subaquático, os sinistros marítimos, os abalroamentos de navios, o transporte marítimo, a visita e vistorias a navios e embarcações, a navegação e o regime do porto, a segurança a navios e os tráficos, entre muitas outras matérias. Nenhuma outra polícia tem este quadro de perícias técnicas e de competências.

De notar, ainda, que o próprio diploma enquadrador das competências das autoridades portuárias - o Decreto-Lei nº 46/2002, de 2 de março¹⁴¹ - publicado aquando da reforma de 2002, reconhecendo a imprescindibilidade de intervenção da

¹³⁸ Designadamente a Lei nº 63/2007, de 6 de novembro, o que regula a GNR, e, em especial, as alíneas c) a f), do nº2, do artigo 3º, e os artigos 22º, 40º, 51º e 53º, todos concernentes à Unidade de Controlo Costeiro (UCC).

¹³⁹ Entre os quais, além do próprio EPPM aprovado pelo Decreto-Lei nº 248/95, de 21 de setembro, o Decreto-Lei nº 384/99, de 23 de setembro, o Decreto-Lei nº 235/2000, de 26 de setembro, o Decreto-Lei nº 65/2005, de 15 de março, o Decreto Regulamentar nº 86/2007, de 12 de dezembro, o Decreto-Lei nº 370/2007, de 6 de novembro, o Decreto-Lei nº 35/2019, de 11 de março, e o Decreto-Lei nº 159/2029, de 24 de outubro., diplomas em que as perícias funcionais da PM são absolutamente fundamentais.

¹⁴⁰ O que resulta claro, no plano de vigilância, fiscalização e imposição do regime sancionatório, do artigo 5º do Decreto-Lei nº 8º-A/2021, de 22 de janeiro recentemente publicado para fazer face a um quadro específico para as praias no âmbito da situação pandémica.

¹⁴¹ Diploma que, seguindo a linha justificativa incluída no seu preâmbulo, estatui, logo no nº1, do seu artigo 1º, que “É cometida às autoridades portuárias a competência em matéria da segurança marítima e portuária nas suas áreas de jurisdição, em conformidade com as atribuições definidas por este diploma.”

PM nos espaços portuários, estatui, no nº1, do seu artigo 3º, que “o regime do exercício de competência especializada da Polícia Marítima, nas áreas de jurisdição portuária, em matéria de segurança marítima e portuária será aprovado pelo Conselho Coordenador Nacional do Sistema da Autoridade Marítima.”¹⁴²

Os órgãos de comando desta polícia de especialidade¹⁴³ são autoridades policiais e de polícia criminal¹⁴⁴ no domínio marítimo-portuário, assim como na área da segurança da navegação, o que enquadra e legitima a sua intervenção no processo de segurança marítima, nomeadamente nos espaços marítimos e portuários nacionais, integrando neste âmbito a estrutura orgânica da segurança interna, fatores de extrema relevância para o âmbito da aplicação do próprio Decreto-Lei nº 226/2006, 15 de novembro.

No contexto do que vem enquadrado, e sendo a PM um órgão competente em matéria da *maritime security*, vigiando, fiscalizando e fazendo cumprir os pressupostos regulamentares nesta matéria, nomeadamente no código ISPS, pela utilidade funcional e prática em conhecer dados estatísticos neste âmbito, procedeu-se à análise dos crimes investigados no âmbito dos Comandos Locais de Polícia Marítima (CLPM) de Lisboa e de Setúbal, tanto em número, analisando assim a sua evolução, como ao nível da tipologia de crimes, com o intuito de se verificar quais os tipos de ameaças mais recorrentes na área de atuação desta mesma polícia.

¹⁴² O qual nunca foi definido porquanto, o próprio Conselho Coordenador nunca reuniu, durante estes 19 anos, não obstante os alertas nesse sentido, ao longo dos anos, tanto do Almirante AMN como da própria DGAM.

¹⁴³ Tal como definidos no artigo 4º do EPPM, quadro estatutário aprovado em anexo ao Decreto-Lei nº 248/95, de 21 de setembro.

¹⁴⁴ Tal como se define no nº2, do artigo 4º, do EPPM, devidamente conjugado com o artigo 8º do mesmo Estatuto, e com o estabelecido no artigo 15º do Decreto-Lei nº 44/2002, de 2 de março e com o preceituado nos artigos 2º e 3º da Lei nº 49/2008, de 27 de agosto, diploma que aprovou a Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC) e com o estatuído nos artigos 26º, e 28º e 29º da Lei de Segurança Interna.

2. Análise de dados em matéria de segurança de pessoas, bens e crime marítimo em âmbito de dois Comandos Locais da Polícia Marítima

Os dados obtidos nos respetivos Comandos Locais da PM, são referentes ao período compreendido entre janeiro de 2015 e dezembro de 2020. Os mesmos encontram-se organizados por meses e tipificados consoante a tipologia do crime.

Numa análise inicial dos dados, é constatável que o CLPM de Lisboa apresenta um maior número de crimes tanto mensais como anuais em comparação com o CLPM de Setúbal. Esta disparidade verificada entre os Comandos Locais em estudo, segundo o Subinspetor Serrano Faustino, Chefe da Unidade Central de Investigação Criminal (UCIC) da PM, pode ser justificada pela dimensão e especificidade da área de jurisdição atribuída a cada um dos CLPM, designadamente atenta à sua dimensão e amplitude funcional.

No caso do Comando Local de Lisboa, a questão da Costa da Caparica é extremamente importante, uma vez que é uma zona muito sensível, nomeadamente no que se refere aos furtos de ocasião, que se enquadram nos crimes contra a propriedade, especialmente no período do verão. Para este fenómeno contribui o facto de a Costa da Caparica apresentar praias com areais extensos, o que não se verifica no Comando Local de Setúbal, onde os areais são mais pequenos, nomeadamente na zona da serra da Arrábida. A dimensão reduzida dos areais permite à PM maiores índices de vigilância e controlo dos mesmos, assim como a sua localização geográfica, nomeadamente no que se refere às zonas de fuga. Para além da dispersão geográfica da área de jurisdição da PM de Lisboa que contrasta com a da PM de Setúbal, existem algumas áreas no Comando Local de Lisboa mais complicadas e propícias ao aumento da criminalidade, como é o caso do Samouco, Montijo, Lavradio, Barreiro e Seixal, que são identificados com locais de apanha de moluscos, bivalves e de amêijoia japónica, um muito significativo número de vezes por processos ilegais. Embora esta atividade seja apenas contraordenacional, a utilização de mão de obra ilegal conduz a outros tipos de crimes, como é o caso da falsificação de documentos, dos furtos de motores e de embarcações.

A disposição geográfica do porto também contribui para esta diferença de número de crimes entre as duas áreas em estudo. O porto de Setúbal é um porto mais fechado e controlado, uma vez que grande parte dos seus terminais se encontra em zonas mais remotas e fora da cidade. Por sua vez, em Lisboa, a dos seus terminais encontra-se dentro da cidade, em particular em zonas muito movimentadas e de difícil controlo.

Em Setúbal, existe ainda o fator da reserva natural que veio criar uma barreira ao aumento da criminalidade, visto que a própria atividade da marítima turística vigia a atividade dos pescadores e denuncia os mesmos.

Tendo por base todos estes fatores, conclui-se que existem condições para que haja uma criminalidade mais acentuada no Comando Local da PM de Lisboa, do que em Setúbal, tal como se pode verificar no gráfico abaixo, o qual destaca o número de crimes nos últimos 6 anos, que ocorreram no CLPM de Lisboa e de Setúbal¹⁴⁵. Este gráfico espelha o número de crimes ocorridos nos dois Comandos Locais entre 2015 e 2020, tendo tido um total de 810 no CLPM de Lisboa e 282 no CLPM de Setúbal.

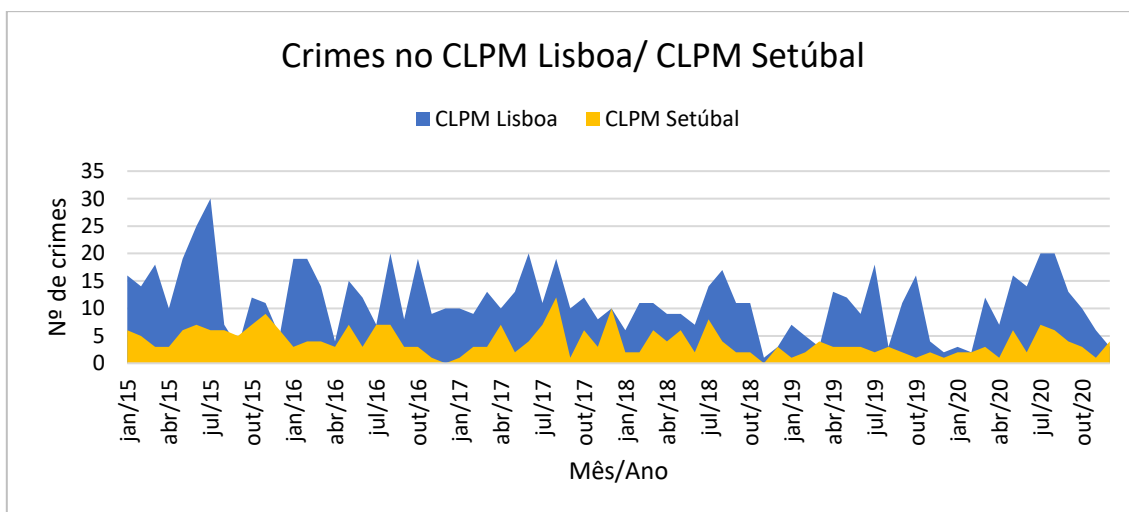


Gráfico 2- Crimes por mês no CLPM de Lisboa e Setúbal entre 2015 e 2020.

Após a análise do gráfico anterior, verifica-se em todos os anos alvo de estudo, um nível substancialmente superior de crimes na zona de Lisboa quando comparado

¹⁴⁵ As tabelas dos crimes ocorridos no CLPM de Lisboa e no CLPM de Setúbal encontram-se no apêndice B.

com a zona de Setúbal, como se poderá constatar no seguinte gráfico, o qual ilustra bem a diferença que existe entre o CLPM de Lisboa e o CLPM de Setúbal.

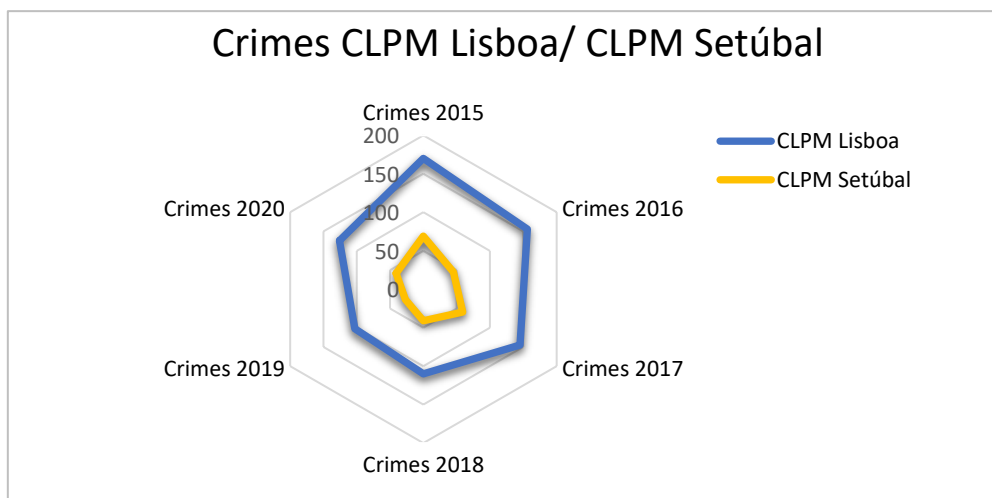


Gráfico 3- Crimes por ano no CLPM de Lisboa e Setúbal entre 2015 e 2020.

Poder-se-á ainda verificar que os anos entre 2015 e 2017 foram, em ambos os Comandos Locais, os que tiveram maior número de crimes no total de cada ano, sendo nítida a progressão negativa que teve a criminalidade no CLPM de Lisboa de 2015 a 2019, assim como no CLPM de Setúbal, com exceção do ano de 2017, onde foi verificado um aumento da criminalidade em relação ao ano anterior. Apesar desta contínua descida da criminalidade em ambas as zonas, verificou-se em 2020 uma subida acentuada da criminalidade quando comparada com o ano anterior, na área de jurisdição da PM, o que se poderá justificar pela situação pandémica da Covid-19, que veio introduzir os crimes de desrespeito à autoridade, devido ao não cumprimento do dever de confinamento ou da proibição de circulação entre concelhos, implementado pelo governo aquando do estado de emergência.

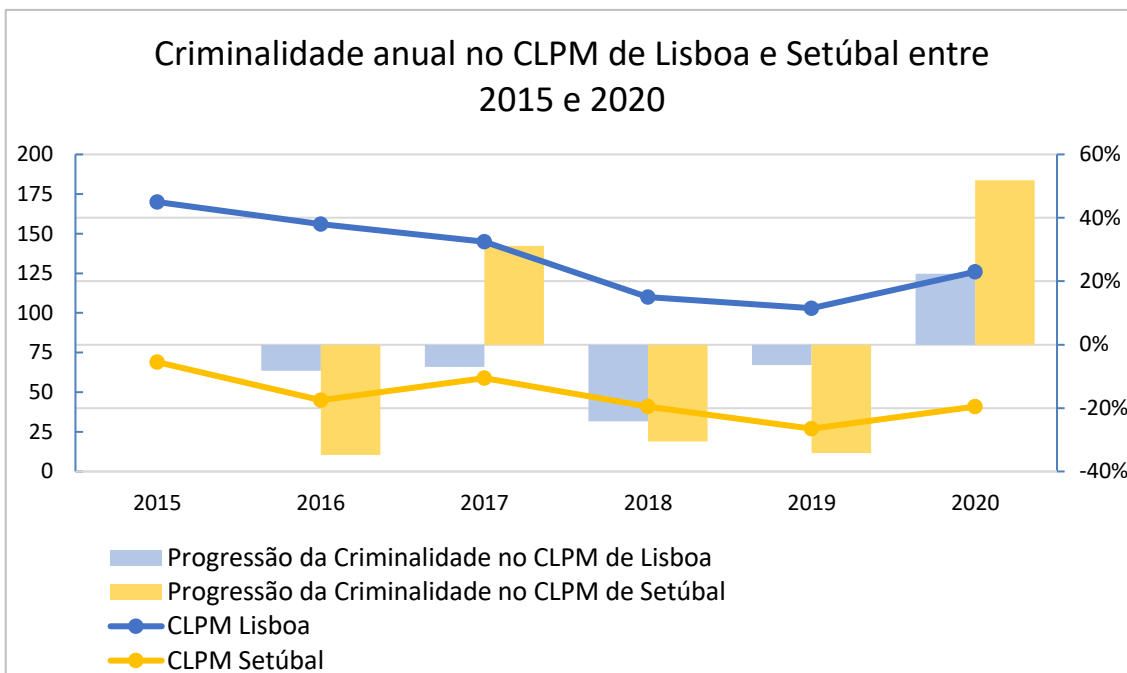


Gráfico 4- Progressão da criminalidade no CLPM de Lisboa e Setúbal.

Ao verificar-se que poderia haver uma descida dos crimes desde 2015, analisou-se a tendência dos crimes no CLPM de Lisboa e no CLPM de Setúbal, tendo-se constatado que a mesma é negativa, ou seja, com base nos dados obtidos nos últimos 6 anos, a tendência é de diminuição dos crimes em ambos os Comandos Locais, como se poderá verificar no gráfico abaixo. Neste podemos observar que ambas as retas de tendência apresentam um declive negativo, o qual nos indica que a mesma seja negativa.

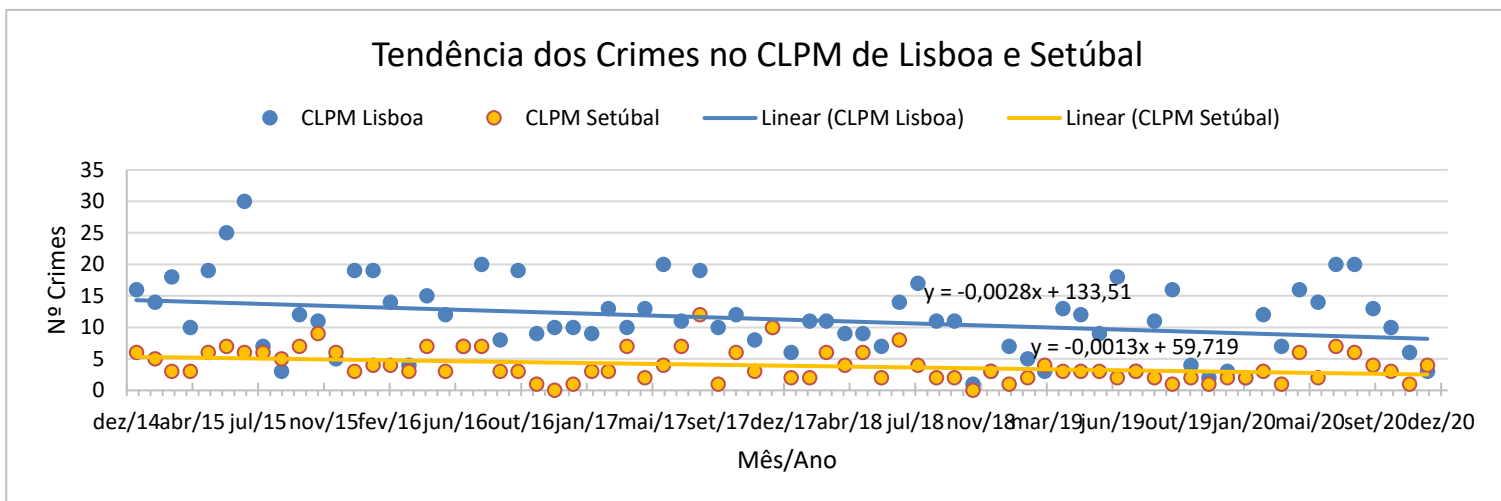


Gráfico 5- Tendência dos crimes praticados no CLPM de Lisboa e Setúbal.

A tendência de descida da criminalidade é, segundo o Subinspetor Serrano Faustino, uma realidade constatada por todos os órgãos de polícia criminal. Referindo ainda que, até 2017, a tendência de descida ocorria mais na criminalidade violenta e não tanto na criminalidade geral.

Segundo os diferentes órgãos de polícia criminal, observou-se o aumento da criminalidade não participada, nomeadamente o crime de ocasião, como é o caso do furto de telemóveis e carteiras, que mais atinge o turista. Este tipo de criminalidade, uma vez que é um crime semipúblico, precisa de ser participado à polícia, o que muitas vezes não se verifica, levando ao referido aumento do crime não participado.

No entender deste Subinspetor da PM, o decréscimo verificado ao nível da criminalidade organizada e violenta deve-se efetivamente a uma posição mais severa por parte das autoridades judiciais, o que se reflete no aumento da medida de coação de prisão preventiva.

Comparando agora a tendência negativa da criminalidade no CLPM de Lisboa e Setúbal, com a criminalidade nacional participada, verificamos que esta acompanha a tendência negativa, corroborando a constatação feita pelos diferentes órgãos de polícia criminal relativamente à descida da criminalidade.

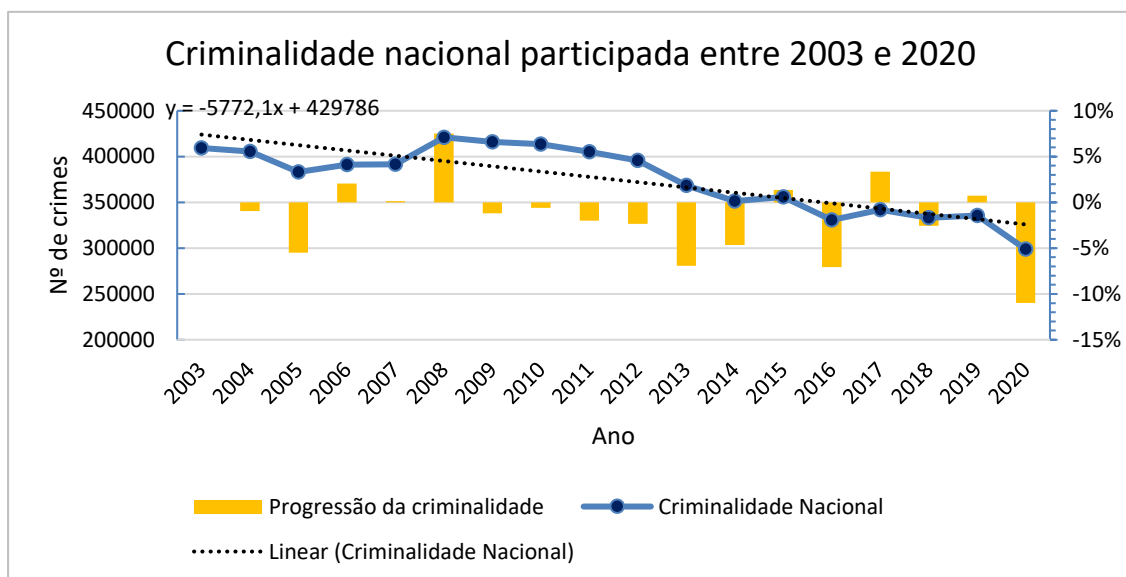


Gráfico 6- Progressão da criminalidade nacional participada entre 2003 e 2020.

No CLPM de Lisboa verificou-se, com base nos dados obtidos dos últimos 6 anos, que a média é igual a 11, o que significa que o número de crimes médio no CLPM de Lisboa por mês é de 11 crimes. No caso do CLPM de Setúbal, os dados obtidos, a média dos dados da criminalidade no CLPM de Setúbal é igual a 4, ou seja, o número médio de crimes em Setúbal por mês é de 4 crimes.

No que se refere à incidência de crimes por mês, em ambos os CLPM foi verificada uma prevalência dos crimes em determinados meses do ano, nomeadamente no período do Verão, entre os meses de julho e agosto, assim como nos meses de maio e outubro, onde se poderá observar um pico de crimes em ambos os Comandos Locais.

A incidência verificada no período do Verão deve-se ao muito maior grau de acesso e presença populacional nas áreas de jurisdição da PM, nomeadamente nas praias e de mais espaços costeiros de uso balnear e zonas circundantes, o que, aliado a uma maior descontração das pessoas, por ser uma altura de férias, resulta no aumento da criminalidade de ocasião, o que desperta uma maior atenção e ação das pessoas que executam esses tipos de crimes. No caso dos picos registados em maio, este é justificado pelo início da época balnear, ou seja, o aumento da afluência de pessoas a estas áreas, não policiadas, uma vez que as forças policiais se encontram mais dispersas devido a outras atividades relevantes no período estival como é o caso da pesca, da náutica de recreio e da marítimo-turística, o que faz com que os meios se encontrem mais dispersos e não tão focados nas zonas balneares como no Verão. A dispersão do policiamento, aliado ao aumento da afluência e à reabertura de alguns estabelecimentos sazonais, aumenta a oportunidade dos crimes de ocasião, assim como os crimes contra a propriedade.

No mês de outubro é quando se verifica um dos picos da criminalidade, na área de jurisdição da PM. Este deve-se, à semelhança do mês de maio, à falta de policiamento, continuando a verificar-se uma grande afluência de pessoas, nomeadamente nas praias e zonas circundantes, uma vez que o tempo assim o permite. Segundo apurámos com o Subinspetor Serrano Faustino, existe uma correlação entre os dias de bom tempo, nomeadamente de sol e calor, com o aumento da criminalidade.

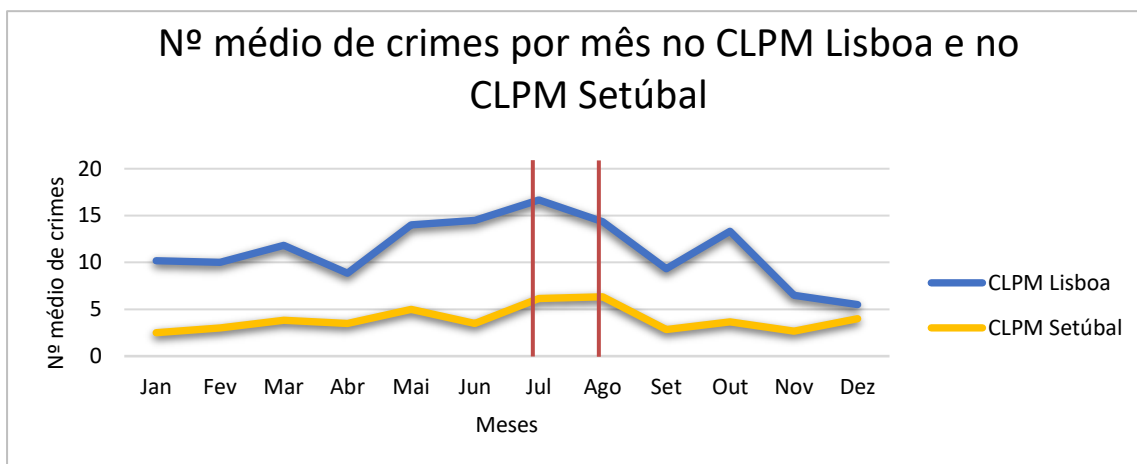


Gráfico 7- Média de crimes por mês no CLPM de Lisboa e Setúbal.

A incidência de crimes anteriormente verificada é corroborada pela comparação percentual dos crimes por mês, o que nos diz que os meses de julho e agosto são, como referido anteriormente, os meses onde se verifica maior incidência de crimes, os quais correspondem respetivamente a 12% e 13%, dos crimes anuais em Setúbal, assim como respetivamente a 12% e 11% dos crimes anuais em Lisboa. No que se refere ao pico de crimes verificado em maio, este representa 11% dos crimes anuais no CLPM de Setúbal e 10% dos crimes anuais no CLPM de Lisboa. O segundo pico de crimes verificado no mês de outubro, o qual não é tão visível no CLPM de Setúbal, representa apenas 6% dos crimes anuais desta área. No CLPM de Lisboa este pico é mais notório, representando 10% dos crimes anuais nesta mesma área de jurisdição.

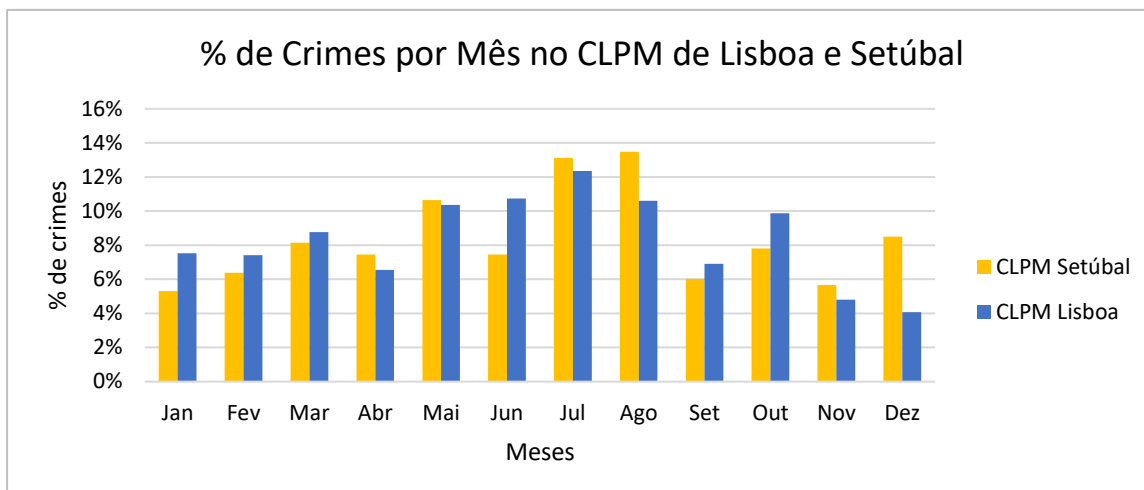


Gráfico 8- Percentagem de crimes por mês no CLPM de Lisboa e Setúbal.

Ao nível da tipologia dos crimes no CLPM de Lisboa e de Setúbal¹⁴⁶ foi possível observar que os crimes que mais se verificam são os crimes contra o património, onde se enquadram os furtos, nomeadamente a estabelecimentos e a embarcações, casos mais comuns tanto em Lisboa como em Setúbal. Estes representam 55% dos crimes ocorridos nos últimos 6 anos no CLPM de Setúbal e 46% no CLPM de Lisboa.

No CLPM de Setúbal os crimes que são mais suscetíveis de ocorrer a seguir aos crimes contra o património são os crimes contra a vida, que representam 14% dos crimes ocorridos nos últimos 6 anos, assim como os crimes contra a integridade física que representam 11% dos crimes ocorridos nos últimos 6 anos. Os restantes apresentam valores residuais, sendo importante referir apenas a incidência de 5% nos crimes contra a honra.

¹⁴⁶ As tabelas com os dados da tipificação dos crimes ocorridos no CLPM de Lisboa e no CLPM de Setúbal encontram-se no apêndice C.

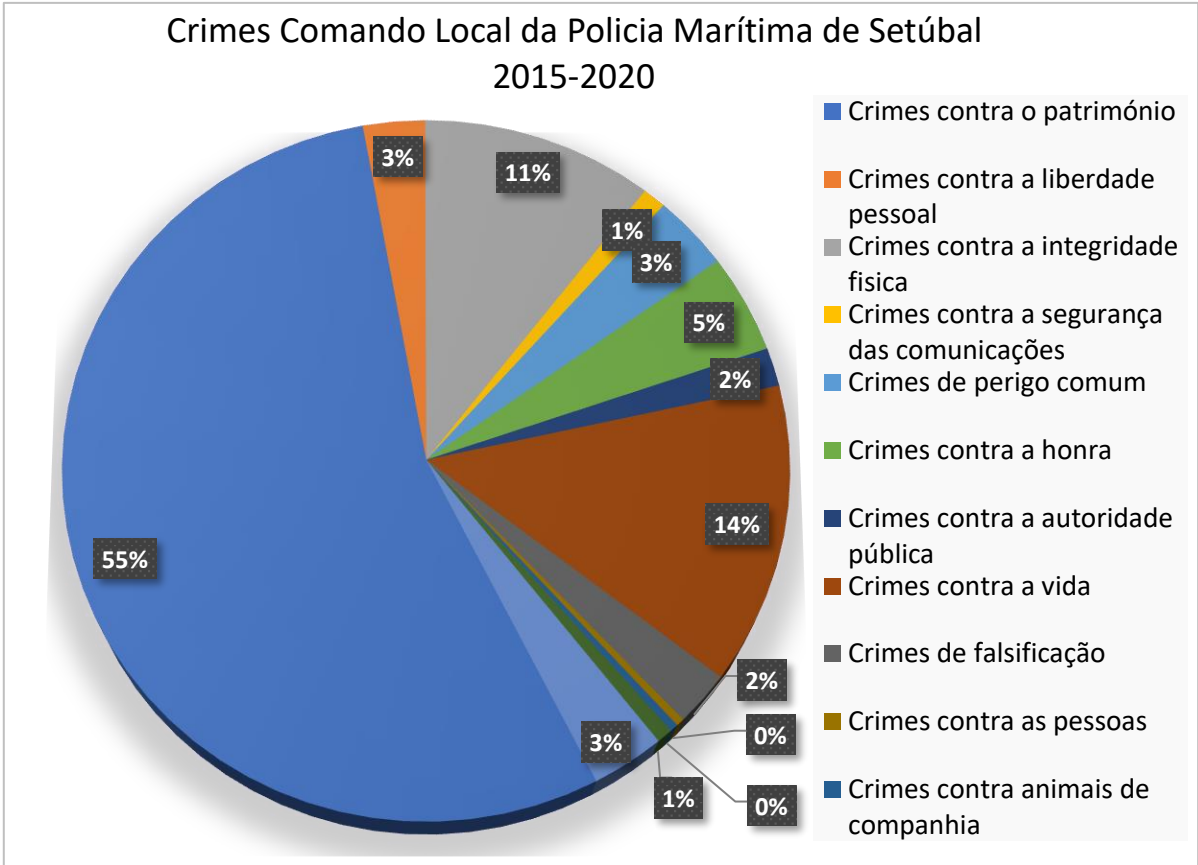


Gráfico 9- Tipologia dos crimes no CLPM de Setúbal entre 2015 e 2020.

No CLPM de Lisboa os crimes com maior incidência a seguir aos crimes contra o património são os crimes contra a vida e contra a integridade física que representam respetivamente 18% e 11% dos crimes ocorridos nos últimos 6 anos. Apesar do número residual dos restantes crimes, é importante salientar os crimes contra a reserva da vida privada e os de falsificação, que em Lisboa representam respetivamente 7% e 5% dos crimes ocorridos nos últimos 6 anos.

No caso dos crimes contra a vida no CLPM de Lisboa, estes devem-se, em grande parte, à questão dos possíveis suicídios na ponte 25 de abril e na ponte Vasco da Gama, que são tratados como crimes, uma vez que se terá de apurar, na necessária investigação que corre os seus termos próprios, as causas que levaram ao presumível suicídio. Neste seguimento, sempre que é encontrado um corpo ou que haja um presumível suicídio, é atribuído um NUIPC (número único identificador de processo-

crime), o que leva a que os mesmos entrem nas estatísticas como crimes contra as pessoas.

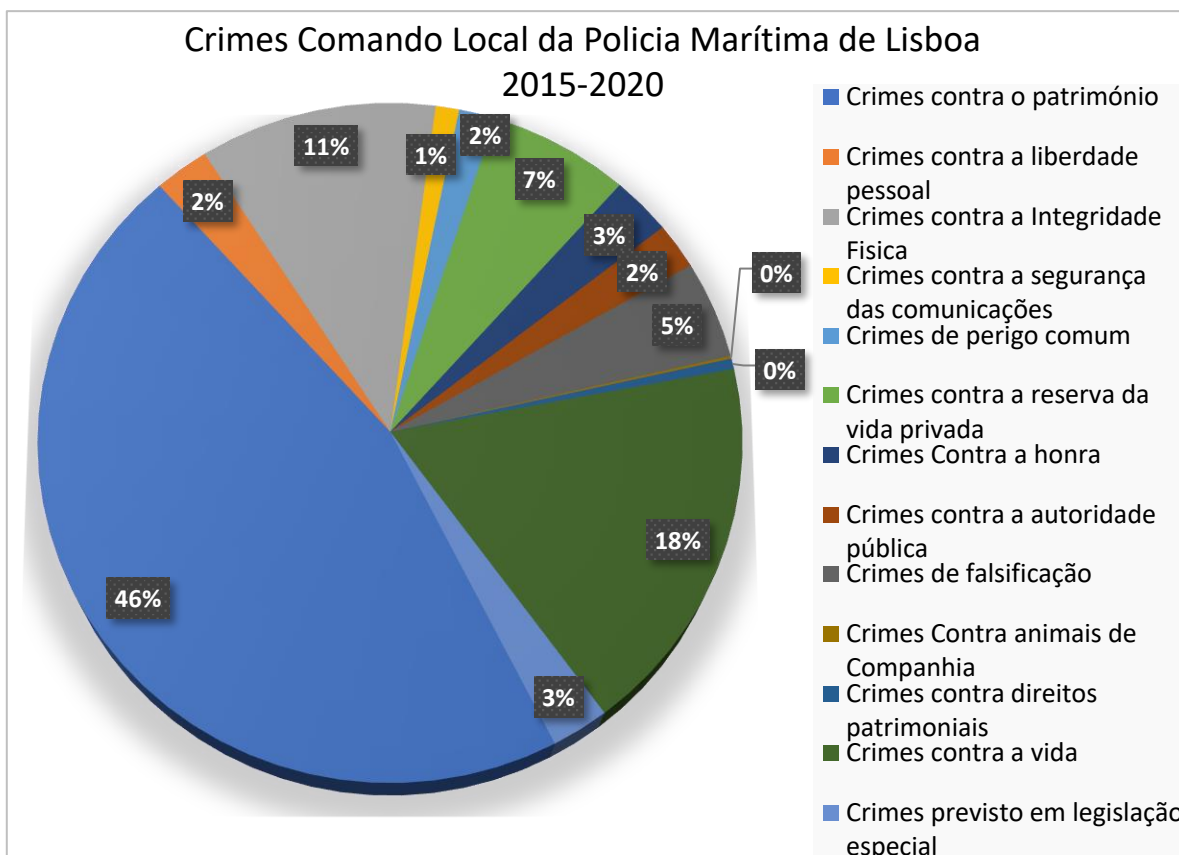


Gráfico 10- Tipologia dos crimes no CLPM de Lisboa entre 2015 e 2020.

Com base na análise dos dados obtidos, pode concluir-se que o CLPM de Lisboa apresenta um maior índice de criminalidade do que o CLPM de Setúbal. Todavia, é de referir que, em ambos os Comandos Locais, a tendência dessa mesma criminalidade é negativa. Quando estudado o número médio de crimes por mês em ambos os Comandos Locais da PM, verificou-se que, apesar da diferença de números de crimes ao mês e ao ano, a percentagem de incidência dos mesmos é sempre superior nos meses de julho e de agosto, sendo que se constata também um ligeiro pico no mês de maio e outubro. Consequentemente, é possível concluir que a incidência dos crimes por mês não se deve ao local, mas sim ao espaço temporal, em particular nestes dois meses de Verão, assim como nos meses que antecedem e procedem a época balnear.

No que se refere à tipologia dos crimes, conclui-se que mais de metade dos crimes com os quais a PM lida anualmente estão relacionados com crimes contra o

património, nomeadamente furtos de estabelecimentos (bares de praia) e furtos de embarcações, designadamente embarcações dedicadas à atividade piscatória, cujos motores fora de borda são furtados.

No âmbito da *maritime security* e do código ISPS é pertinente, ainda, analisar em concreto os crimes contra a reserva da vida privada, onde se enquadram as intrusões a estabelecimentos e instalações, os quais são incidentes que comprometem a segurança do porto, nomeadamente da instalação portuária. Neste sentido, o facto de os mesmos crimes se verificarem no CLPM de Lisboa, com uma percentagem considerável, o que não se verifica no CLPM de Setúbal, onde nos últimos 6 anos não houve registo de tais incidentes, justifica uma maior preocupação, no porto de Setúbal, para a questão dos incidentes relacionados com o cibercrime. Já no porto de Lisboa mantém-se mais o foco nos incidentes relacionados com intrusões. Ao nível dos crimes contra a integridade física, estes são verificados em ambos os Comandos Locais com uma incidência elevada, assim como no caso específico de Setúbal, os crimes contra a vida, o que poderá justificar o aumento do foco desta polícia nos casos da segurança de pessoas por forma a mitigar este tipo de crimes.

Com base na análise dos dados, e segundo o Subinspetor Serrano Faustino¹⁴⁷, as maiores preocupações ao nível da segurança de pessoas e bens na área de jurisdição do Comando Local da PM de Lisboa são dentro do porto ao nível do transporte marítimo entre margens efetuados pela Transtejo e Soflusa, uma vez que esse transporte é utilizado por milhares de pessoas diariamente. Consequentemente, de forma a manter a segurança durante o trajeto de navegação e nos terminais, é implementado um reforço de policiamento para mitigar a possibilidade de ocorrência de furtos. Existe ainda uma outra preocupação na zona dos terminais de contentores, nomeadamente no transporte de viaturas para as ilhas, onde é comum a ocorrência de alguns crimes contra a propriedade.

No que se refere às preocupações ao nível da segurança de pessoas e bens na área de jurisdição do Comando Local da PM de Setúbal, existe uma maior apreensão ao

¹⁴⁷ Que, como referimos, chefia a UCIC.

nível da atividade das marítimo-turísticas, uma vez que os espaços sob sua jurisdição são muito propensos a este tipo de atividades. A travessia de ferry entre Tróia e Setúbal é também uma questão que preocupa a PM. Contudo, devido à menor afluência de pessoas, não suscita tanta apreensão como em Lisboa.

No entender do Subinspetor Serrano Faustino, com o intuito de se mitigar os incidentes de proteção na área de responsabilidade da PM, seria benéfico aumentar a cobertura dos sistemas de CCTV nas zonas dos portos, o que permitiria à PM efetuar um policiamento mais eficiente. Para além disso, o melhoramento do acesso a tecnologias por parte da polícia científica, neste caso da UCIC da PM, a qual ainda não se encontra ativa no arquipélago dos Açores, permitiria à polícia atuar coercivamente sobre as pessoas, mesmo passado algum tempo, conferindo assim à PM a capacidade de investigação.

2.1 Ilícitos criminais detetados em área marítimo-portuária

Após uma análise mais aprofundada dos dados e tipificação dos ilícitos criminais, nas áreas de jurisdição do Comando Local da Polícia Marítima de Lisboa e Setúbal, e atento o âmbito específico da presente dissertação no âmbito da *maritime security*, verificou-se que os crimes que tendem a ocorrer mais nas áreas marítimo-portuárias, são os crimes contra o património, sendo esta a tipologia dominante na área portuária.

No que se refere aos dados do CLPM de Lisboa, destes destacam-se os crimes contra a reserva da vida privada, nomeadamente no que se alude aos crimes de intrusão em instalações portuárias e demais instalações com o acesso vedado ao público, facto que acentua a necessidade de se valorarem devidamente as questões que acima suscitámos sobre o acréscimo de acuidade na aplicação das regras dos planos de segurança e sua monitorização, em especial controlo de acessos e critérios mais apertados nos procedimentos de vigilância. Assim como os crimes contra o património, no que se refere, sobretudo, ao furto de embarcações e estabelecimentos em área marítimo-portuária.

Dos dados do CLPM de Setúbal, em área marítimo-portuária, destaca-se os crimes contra o património, que, assim como no CLPM de Lisboa, se referem ao furto de embarcações e estabelecimentos em área marítimo-portuária, assim como os crimes contra a integridade física, no que se refere a agressões ocorridas nesta mesma área de jurisdição.

Conclusão

O método que seguimos para o estudo da temática da *maritime security*, assim como, na forma complementada que tivemos como útil e necessária, a análise dos regimes legais da Segurança Interna e da Proteção Civil e as competências dos órgãos da AMN, foi realizado com o desígnio de aumentar o conhecimento referente a toda a problemática de pessoas, navios, equipamentos e bens nas áreas dominiais e marítimo-portuárias, tal como se encontra implementada em Portugal. Desta forma, obteve-se um maior grau de conhecimento de todo este âmbito que é fulcral num Estado com a morfologia geográfica de Portugal, contribuindo-se para uma efetiva sedimentação do seu contexto funcional e operacional.

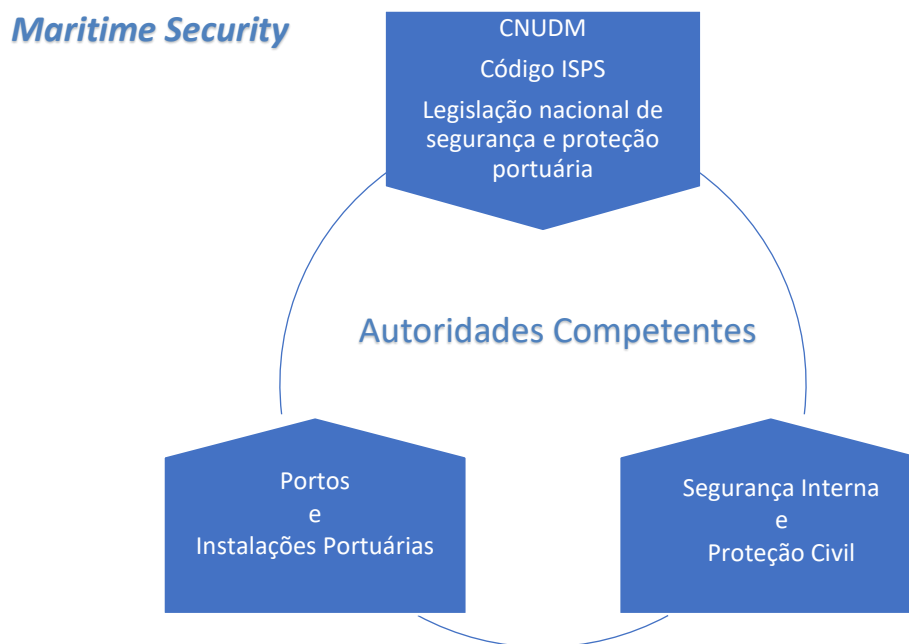


Figura 5- Vetores da *Maritime Security*.

Neste contexto, procurou-se estudar os grandes vetores da *maritime security*, começando pelo regime jurídico vigente no ordenamento jurídico nacional e, claro, nas bases do próprio código ISPS, adotando uma forma objetiva e sistémica de se aferir uma distinção entre os conceitos de *maritime security* e de *maritime safety*, assim como a implementação dos pressupostos da *maritime security* em Portugal, quer ao nível das estruturas públicas, quer ao nível dos quadros de competência que a lei define. Assim,

e porque nos pareceu ser fulcral para a perceção das funções estabelecidas, procurou-se, ainda, esclarecer a intervenção da Autoridade Marítima Local, nomeadamente as incumbências do Capitão do Porto e, no aplicável da Polícia Marítima neste âmbito, bem como a relação funcional e o processo de articulação com a administração marítima - a DGRM - e as autoridades portuárias, estas com um grau de intervenção relevante ao nível local, em termos da segurança do porto e, usando a terminologia da lei, da proteção do porto e suas instalações. Esta interação verificou-se ser fundamental para o bom funcionamento de todo o sistema de proteção marítima, e no qual, acessória e complementarmente, participam outras entidades, como é o caso da UCAT e outras entidades integrantes do SAM, que com base na partilha de informação, promovem um trabalho conjunto eficiente e eficaz no âmbito da *maritime security*.

Aferimos, ainda, a caracterização das grandes funções do Estado, tal como resultam da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, convénio que contextualiza as grandes premissas jurídicas do Direito internacional do mar, e na qual se fundam as grandes linhas adotadas pelos vários ordenamentos jurídicos.

Num segundo ponto deste estudo analisou-se as medidas de proteção de dois portos nacionais de dimensão considerável (portos de Lisboa e Setúbal), inclusive as suas instalações portuárias, onde se verificou que existe uma forte implementação das medidas de proteção previstas no código ISPS. Devido à disposição geográfica de cada porto, as preocupações e medidas de segurança variam, conforme foi possível constatar. No porto de Lisboa, a maior preocupação passa pelas possíveis intrusões nas instalações portuárias, sendo assim aconselhável um aumento da capacidade de vigilância por sistemas de CCTV, proporcionando uma eficiente intervenção das autoridades competentes. Pelo contrário, no porto de Setúbal, a maior preocupação visa a segurança informática, nomeadamente no combate ao cibercrime, o que poderá colocar em causa o bom funcionamento do respetivo porto e das suas atividades económicas, procurando-se assim mitigar estes incidentes através de sistemas manuais.

Neste âmbito, e sobre as medidas de proteção em concreto, tivemos acesso no estudo efetuado – através de uma das autoridades competentes – a determinados aspetos dos planos portuários com interesse relevante para análise destas matérias, e

que, pela sua própria natureza e características de medidas e dados de cariz confidencial, não podem figurar no texto da dissertação, constando apenas algumas referências em anexo próprio como tal identificado (sendo assim objeto de tratamento restrito em relação ao restante texto).

Colocadas que estão as premissas do estudo, e os aspetos fundamentais para a compreensão da matéria, e de forma a ser abordado o último vetor desta temática, efetuou-se o tratamento dos dados em matéria de segurança de pessoas e bens e crime marítimo no âmbito de dois Comandos Locais da PM (CLPM Lisboa e CLPM Setúbal), sendo que, após o tratamento dos dados recolhidos, foi possível concluir que existe uma maior criminalidade no CLPM de Lisboa quando comparado com a existente no CLPM de Setúbal. Contudo, em ambos, a taxa de incidência dos crimes concentra-se mais no período do Verão, tendo-se destacado os crimes contra o património em ambos os Comandos Locais da PM, como os que representam a maior parte das ocorrências registadas. Ora, no contexto do trabalho elaborado, considerámos estes dados de utilidade acrescida, uma vez que as questões de *maritime security*, na forma como adquirem expressão em termos jurídico-policiais, revelam em termos processuais e de caracterização da investigação uma importância acumulada, nomeadamente considerando que a presente dissertação perderia se não incluísse esta vertente de análise.

Pelo que nos foi possível avaliar, e por toda a literatura e estudos que consultámos, investigámos e estudámos, esta matéria apenas é dominada por poucos especialistas que a trabalharam, e trabalham, ao nível doutrinário - quase todos citados na dissertação - e, no aplicável, ao nível da elaboração de projetos de diplomas legais, o que acentua o seu grande grau de especificidade e, também, de complexidade material. Portanto, os trabalhos e análises que se desenvolvem, ou virão a desenvolver, nesta área, terão utilidade significativa, uma vez que para Portugal, como Estado eminentemente costeiro e com uma rede portuária com um grau de imprescindibilidade acentuada nos quadros económicos e comerciais do nosso País, é de extraordinária importância a forma como a sua organização se estrutura para responder às grandes questões da segurança marítimo-portuária e da proteção dos portos.

Este estudo, assim o cremos, veio contribuir para o aumento do conhecimento existente no âmbito da *maritime security* em Portugal, sedimentando o seu contexto funcional e operacional, o qual seria interessante para trabalhos futuros, como a comparação da atuação de Portugal neste âmbito com a de outros países, nomeadamente da Europa, abrindo assim a possibilidade de melhorar a intervenção interna com exemplos do exterior. Neste sentido seria igualmente interessante aprofundar a intervenção da Polícia Marítima e de outras autoridades neste âmbito, implementando processos cooperativos eventualmente mais sistémicos e aprofundados.

Referências Bibliográficas

- ACPTMP, Autoridade Competente para a Proteção do Transporte Marítimo e Portos, (2018), “Matriz Modelo de Plano de Proteção da Instalação Portuária, para cumprimento com o Decreto-Lei nº 226/2006 de 15 de novembro, e Regulamento nº 725/2004 de 31 de março”.
- AMN, (s.d.), “*Missão e Competências*”, Autoridade Marítima Nacional, www.amn.pt/AMN/Paginas/Missao, acedido em janeiro de 2021.
- APL (2014), “*Regulamento de autoridade Portuária da APL- Administração do Porto de Lisboa, S.A.*”, in *Ordem de Serviço n.º 19/2014*.
- CEDN (2020), “*Conceito Estratégico de Defesa Nacional*”, Governo de Portugal.
- DIOGO, Luís da Costa e PICA, Carla Cristina Martins (2004), “Reflexões sobre o mesmo fenómeno das ameaças e as redes internacionais”, in *Revista da Armada*, janeiro, Lisboa, pp. 6-7.
- DIOGO, Luís da Costa e JANUÁRIO, Rui (2008), *Direito Comercial Marítimo*, Lisboa, *Quid Juris*.
- DGRM, (2018), “*O Sistema VTS*”, Direcção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, <https://www.dgrm.mm.gov.pt/sistema-vts>, acedido em fevereiro de 2021.
- DIOGO, Luís da Costa (2004), “Terrorismo em Âmbito Marítimo”, in *Revista da Armada*, julho, Lisboa, pp. 6-7.
- DIOGO, Luís da Costa e GOUVEIA, José António Velho (2005), “A Security em Ambiente Marítimo, O Código ISPS”, in *Cadernos Navais*, vol.15, Edições Culturais de Marinha.
- DIOGO, Luís da Costa e GOUVEIA, José António Velho (2005), “O Código ISPS e os novos caminhos da segurança dos navios e porto”, in *Revista da Armada*, fevereiro, Lisboa, pp.6-7.
- GNR, (2019), “*Unidade de Controlo Costeiro*”, Guarda Nacional República, https://www.gnr.pt/atrib_UCC.aspx, acedido em fevereiro de 2021.
- Gonçalves, Alexandre (2017), “*Plano de Proteção, TCA- Terminal de Contentores de Alcântara, LISCONT- Operadores Contentores SA*”, Lisboa, julho, YILPORT.
- GOV (2016), “*Unidade de Coordenação Antiterrorista vai passar a funcionar em permanência*”, Notícias Governo, www.portugal.gov.pt, acedido em janeiro de 2021.

- GOV (2019), “Conclusão do sistema Costa Segura reforça segurança no mar e rentabiliza recursos”, Notícias Governo, www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=conclusao-do-sistema-costa-segura-reforca-seguranca-no-mar-e-rentabiliza-recursos, acedido em fevereiro de 2021.
- IMO (2019), “Maritime Safety”, International Maritime Organization, www.imo.org/en/OurWork/Safety/Pages/SafetyTopicsDefault, acedido em janeiro de 2021.
- Lemos, Ricardo (2020), “*Plano de Proteção, Instalação Portuária Terminal Multiusos Zona 1 do Porto de Setúbal*”, Setúbal, agosto, TERSADO.
- LOPES, Cunha, (2007), “Conceito de Autoridade Marítima para Portugal”, Trabalho de Investigação Individual, Curso de Promoção a Oficial General, Lisboa, Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Macedo, P. et al. (2014), “*A Segurança nos Portos- Uma Visão Integrada*”, Aveiro, *Mare Liberum*.
- Ponte, Pedro (2009), “*Plano de Proteção do Porto de Setúbal*”, Setúbal, julho, Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra.
- REPÚBLICA PORTUGUESA, MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL, Decreto Regulamentar nº86/2007, Quadro de atribuições cometido ao Sistema da Autoridade Marítima, Diário da República, I Série nº 239, 12 de junho de 2007, pp. 8880-8884.
- REPÚBLICA PORTUGUESA, ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Lei nº80/2015, Segunda alteração à Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, que aprova a Lei de Bases da Proteção Civil, Diário da República, I Série nº149, 3 de agosto de 2015, pp.5311-5326.
- REPÚBLICA PORTUGUESA, ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Resolução da Assembleia da República, nº60-B/1997, Aprovação para ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e o Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da mesma Convenção, I-A Série nº238, 14 de outubro de 1997, pp.5486(3)-5486(192).
- REPÚBLICA PORTUGUESA, ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Lei nº59/2015, Segunda Primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, modificando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo, Diário da República, I Série nº121, 24 de junho de 2015, pp.4411-4411.

REPÚBLICA PORTUGUESA, ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Lei nº57/2015, Terceira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo, Diário da República, I Série nº120, 23 de junho de 2015, pp.4372-4372.

REPÚBLICA PORTUGUESA, PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, Decreto Regulamentar nº2/2016, Regime aplicável à organização e funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo, Diário da República, I Série nº 161, 23 de agosto de 2016, pp. 2841-2843.

REPÚBLICA PORTUGUESA, MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL, Decreto-Lei nº43/2002, Sistema de Autoridade Marítima, Diário da República, I-A Série nº 52, 2 de março de 2002, pp. 1750-1752.

REPÚBLICA PORTUGUESA, MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL, Decreto-Lei nº44/2002, Autoridade Marítima Nacional, Diário da República, I-A Série nº 52, 2 de março de 2002, pp. 1752-1758.

REPÚBLICA PORTUGUESA, MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL, Decreto-Lei nº46/2002, Atribuição às autoridades portuárias a competência integrada em matéria de segurança nas suas áreas de jurisdição, Diário da República, I-A Série nº 52, 3 de março de 2002, pp. 1761-1763.

REPÚBLICA PORTUGUESA, MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES, Decreto-Lei nº226/2006, Objeto, conceitos e estrutura orgânica, Diário da República, I Série nº 220, 15 de novembro de 2006, pp. 7874-7890.

REPÚBLICA PORTUGUESA, ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Lei nº53/2008, Lei de Segurança Interna, Diário da República, I Série nº 167, 26 de agosto de 2008, pp. 6135-6141.

REPÚBLICA PORTUGUESA, ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Decreto-Lei nº48/1995, Código Penal, Diário da República, I Série nº 63, 15 de março de 1995.

REPÚBLICA PORTUGUESA, MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL, Lei nº86/2007, Articulação das ações das autoridades de polícia e demais entidades competentes no âmbito dos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, Diário da República, I Série nº 239, 12 de dezembro de 2007, pp. 8880-8884.

Rodrigues, Miguel Ângelo Taveira (2009), *“Plano de Protecção do Porto de Lisboa”*, Lisboa, setembro, Administração do Porto de Lisboa.

SOLAS (2014), *“International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974”*, Consolidated Edition 2014, IMO.

SEGMAI (2015), “Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo”, www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Paginas/Estrat%C3%A9gia-Nacional-de-Combate-ao-terrorismo-.aspx, acessado em janeiro de 2021.

UNIÃO EUROPEIA, PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, Regulamento nº 725/2004, Reforço da proteção dos navios e das instalações portuárias, Jornal Oficial da União Europeia, 31 de março de 2004.

UNIÃO EUROPEIA, PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, Diretiva 2005/65/CE, Reforço da segurança nos portos, Jornal Oficial da União Europeia, 26 de outubro de 2005.

Apêndice A

Índice Matriz-Modelo do Plano de Proteção da Instalação Portuária.

Capa
Secção 1 Introdução
Subsecção 1 Parecer da Autoridade Proteção do Porto
Subsecção 2 Mapa de Revisões
Subsecção 3 Registo de Alterações ao PPIP
Subsecção 4 Lista de Distribuição
Subsecção 5 Contactos 24 Horas
Subsecção 6 Contactos de Emergência e de Proteção
Subsecção 7 Elaboração, Autorização pelo RIP, Aprovação e ciclo de Revisão
Subsecção 8 Índice Geral por ordem alfabética
Subsecção 9 Documentos de referência
Subsecção 10 Termos e Significados
Subsecção 11 Siglas e Acrónimos
Secção 2 Caracterização da Instalação Portuária
Subsecção 1 Administração da instalação Portuária
Subsecção 2 Caracterização da Atividade Portuária
Subsecção 3 Localização
Subsecção 4 Bens e Infraestruturas e bens a proteger
Subsecção 5 Classificação de Proteção das áreas da instalação Portuária
Subsecção 6 Envolvente Crítica
Secção 3 Gestão da Proteção
Subsecção 1 Política e Objetivos da Proteção
Subsecção 2 Revisão do plano de proteção

Subsecção 3	Auditorias/Vistorias/Inspeções
Subsecção 4	Treinos
Subsecção 5	Exercícios
Subsecção 6	Planeamento de Eventos de Proteção
Secção 4 Proteção da Informação	
Subsecção 1	Classificação da Informação
Subsecção 2	Documentos - «Confidencial»
Subsecção 3	Documentos «Reservado»
Subsecção 4	Arquivo e Destruição
Secção 5 Equipa de Proteção	
Subsecção 1	Pessoal com funções de proteção
Subsecção 2	Formação
Subsecção 3	Avaliação do Desempenho
Secção 6 Estruturas e equipamentos de Proteção	
Subsecção 1	Barreiras Perimétricas
Subsecção 2	Monitorização
Subsecção 3	Equipamentos de comunicação
Subsecção 4	Procedimentos de Teste, Manutenção e resolução de Avarias Descrever os procedimentos de Teste, manutenção e de resolução das avarias das estruturas, sistemas e equipamentos identificados nas subsecções 1, 2 e 3 da presente secção.
Secção 7 Sinalética	
Subsecção 1	Sinalização (afetos à proteção utilizados na IP)
Subsecção 2	Plano de Distribuição da Sinalização;
Secção 8 Comunicações	
Subsecção 1	Distribuição de Equipamentos de Comunicação
Subsecção 2	Diagrama do Sistema de Comunicações

Subsecção 3	Contactos Internos
Subsecção 4	Contactos Externos
Secção 9 Articulação da proteção da Instalação Portuária com Navios	
Subsecção 1	Declaração de Proteção
Subsecção 2	Navios de Países Não Contratantes da Convenção SOLAS
Subsecção 3	Navios não obrigados a cumprir com o código ISPS
Subsecção 4	Antes da Chegada do Navio
Subsecção 5	Receção do Navio
Subsecção 6	Durante a Estadia
Secção 10 Monitorização - Nível I	
Subsecção 1	Proteção das áreas Restritas
Subsecção 2	Porte e Transporte de Armas na Instalação Portuária
Subsecção 3	Vigilância
Subsecção 4	Proteção da Carga, matérias perigosas e substâncias
Subsecção 5	Proteção dos equipamentos de movimentação de Carga
Subsecção 6	Controlo de Acessos de Pessoas
Subsecção 7	Controlo de Acessos de Viaturas
Subsecção 8	Controlo de Acessos das Cargas
Subsecção 9	Controlo de acessos de Fornecimentos, Provisões e suplentes
Subsecção 10	Controlo de Acessos de Bagagem e pertences pessoais
Secção 11 Monitorização - Nível II	
Subsecção 1	Procedimentos para implementar o Nível II
Subsecção 2	Porte e Transporte de Armas na Instalação Portuária
Subsecção 3	Vigilância
Subsecção 4	Proteção da Carga, matérias perigosas e substâncias potencialmente perigosas

Subsecção 5	Proteção dos equipamentos de movimentação de Carga
Subsecção 6	Controlo de Acessos de Pessoas
Subsecção 7	Controlo de Acessos de Viaturas
Subsecção 8	Controlo de Acessos das Cargas e Provisões e suplentes
Subsecção 9	Controlo de acessos de Fornecimentos, Provisões e suplentes
Subsecção 10	Controlo de Acessos de Bagagem e pertences pessoais
Secção 12 Monitorização - Nível III	
Subsecção 1	Procedimentos para implementar o Nível III
Subsecção 2	Porte e Transporte de Armas na Instalação Portuária
Subsecção 3	Vigilância
Subsecção 4	Proteção da Carga, matérias perigosas e substâncias potencialmente perigosas
Subsecção 5	Proteção dos equipamentos de movimentação de Carga
Subsecção 6	Controlo de Acessos de Pessoas
Subsecção 7	Controlo de Acessos de Viaturas
Subsecção 8	Controlo de Acessos das Cargas e Provisões e suplentes
Subsecção 9	Controlo de acessos de Fornecimentos, Provisões e suplentes
Subsecção 10	Controlo de Acessos de Bagagem e pertences pessoais
Secção 13 Incidentes de Proteção	
Subsecção 1	Comunicação à ACPTMP com cópia ao CCPTMP, por via do OPP
Subsecção 2	Análise
Subsecção 3	Relatório
Subsecção 4	Procedimentos de evacuação
Secção 14 Planos de contenção	
Subsecção 1	Ativação do Sistema de Alerta de Proteção do Navio
Subsecção 2	Cenário Ameaça A

Subsecção 3	Cenário Ameaça B
Subsecção 4	Cenário Ameaça
Subsecção 5	Procedimento Geral de Reacção
Secção 15 Medidas Temporárias	
Secção 16 Plantas da Instalação Portuária	
Ex.. Planta Geral do porto	
Secção 17 Formulários e impressos	

Tabela 2- Índice Matriz-Modelo do Plano de Protecção da Instalação Portuária.

Apêndice B

Dados da criminalidade no Comando Local da Polícia Marítima de Lisboa														
Média	Total por mês	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	TOTAL
11	Crimes 2015	16	14	18	10	19	25	30	7	3	12	11	5	170
	Crimes 2016	19	19	14	4	15	12	7	20	8	19	9	10	156
	Crimes 2017	10	9	13	10	13	20	11	19	10	12	8	10	145
MEDIANA	Crimes 2018	6	11	11	9	9	7	14	17	11	11	1	3	110
11	Crimes 2019	7	5	3	13	12	9	18	3	11	16	4	2	103
	Crimes 2020	3	2	12	7	16	14	20	20	13	10	6	3	126
Total/mês		61	60	71	53	84	87	100	86	56	80	39	33	810
Média/mês		10	10	12	9	14	15	17	14	9	13	7	6	135
Frequência Relativa		8%	7%	9%	7%	10%	11%	12%	11%	7%	10%	5%	4%	100%

Tabela 3- Dados da criminalidade no Comando Local da Polícia Marítima de Lisboa.

Dados da criminalidade no Comando Local da Polícia Marítima de Setúbal														
Média	Total por mês	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	TOTAL
4	Crimes 2015	6	5	3	3	6	7	6	6	5	7	9	6	69
	Crimes 2016	3	4	4	3	7	3	7	7	3	3	1	0	45
	Crimes 2017	1	3	3	7	2	4	7	12	1	6	3	10	59
Mediana	Crimes 2018	2	2	6	4	6	2	8	4	2	2	0	3	41
4	Crimes 2019	1	2	4	3	3	3	2	3	2	1	2	1	27
	Crimes 2020	2	2	3	1	6	2	7	6	4	3	1	4	41
Total/mês		15	18	23	21	30	21	37	38	17	22	16	24	282
Média/mês		3	3	4	4	5	4	6	6	3	4	3	4	47
Frequência Relativa		5%	6%	8%	7%	11%	7%	13%	13%	6%	8%	6%	9%	100%

Tabela 4- Dados da criminalidade no Comando Local da Polícia Marítima de Setúbal.

Apêndice C

CLPM Lisboa	Total por crime							
Tipologia de Crimes	2020	2019	2018	2017	2016	2015	[2015;2020]	%
Crimes contra o património	67	30	45	69	77	83	371	46%
Crimes contra a liberdade pessoal	0	4	7	6	3	1	21	3%
Crimes contra a integridade física	14	9	15	20	17	16	91	11%
Crimes contra a segurança das comunicações	1	3	0	3	2	0	9	1%
Crimes de perigo comum	5	2	1	2	4	0	14	2%
Crimes contra a reserva da vida privada	9	1	16	8	7	13	54	7%
Crimes contra a honra	1	6	2	6	2	6	23	3%
Crimes contra a autoridade pública	7	1	2	0	4	4	18	2%
Crimes de falsificação	4	11	1	6	8	8	38	5%
Crimes contra animais de companhia	0	1	0	0	0	0	1	0%
Crimes contra direitos patrimoniais	0	4	0	0	0	0	4	0%
Crimes contra a vida	16	25	20	21	27	36	145	18%
Crimes previsto em legislação especial	2	6	1	4	5	3	21	3%

Tabela 5- Tipologia de crimes no CLPM de Lisboa¹⁴⁸.

CLPM Setúbal	Total por crime							
Tipologia de Crimes	2020	2019	2018	2017	2016	2015	[2015;2020]	%
Crimes contra o património	18	13	23	33	20	47	154	55%
Crimes contra a liberdade pessoal	3	0	1	0	0	4	8	3%
Crimes contra a integridade física	8	1	3	7	6	5	30	11%
Crimes contra a segurança das comunicações	0	0	1	2	0	0	3	1%
Crimes de perigo comum	2	2	2	0	2	2	10	4%
Crimes contra a honra	1	0	2	6	0	4	13	5%
Crimes contra a autoridade pública	0	0	1	0	4	0	5	2%
Crimes contra a vida	7	7	5	9	6	5	39	14%
Crimes de falsificação	1	1	1	1	3	0	7	2%
Crimes contra as pessoas	0	0	0	0	1	0	1	0%
Crimes contra animais de Companhia	0	1	0	0	0	0	1	0%
Crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual	0	0	0	2	0	0	2	1%
Crimes previsto em legislação especial	1	2	1	0	3	2	9	3%

Tabela 6- Tipologia de crimes no CLPM de Setúbal¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Dados cedidos pelo Comando Local da Polícia Marítima de Lisboa.

¹⁴⁹ Dados cedidos pelo Coando Local da Polícia Marítima de Setúbal.

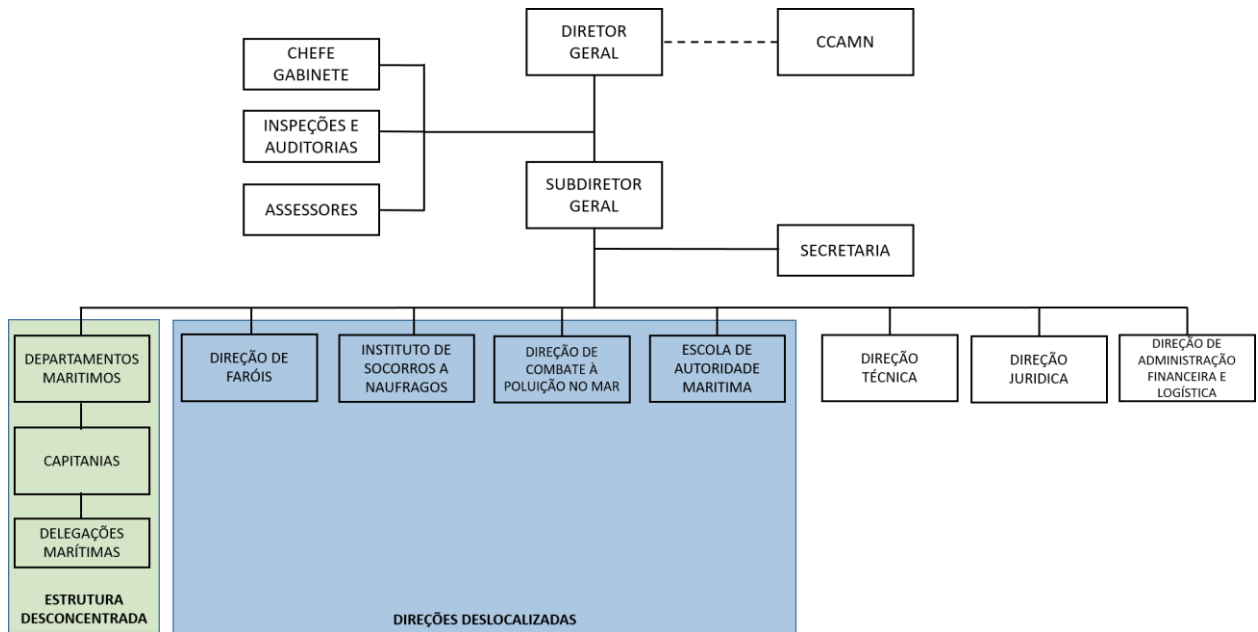
Anexo A

Alvo	Definição da estratégia de contenção com base nos conhecimentos						Redução	
	Área marítima	Controlo e comunicações	Controlo de acessos	Políticas e procedimentos	Controlo de infraestruturas	Controlo de passageiros, tripulantes e navios	Vulnerabilidade	Consequência
Cenário							Definir incidência	
	Definir estratégia							
		Definir estratégia						
			Definir estratégia					
				Definir estratégia				
					Definir estratégia			
						Definir estratégia		

Tabela 7- Matriz de estratégia¹⁵⁰

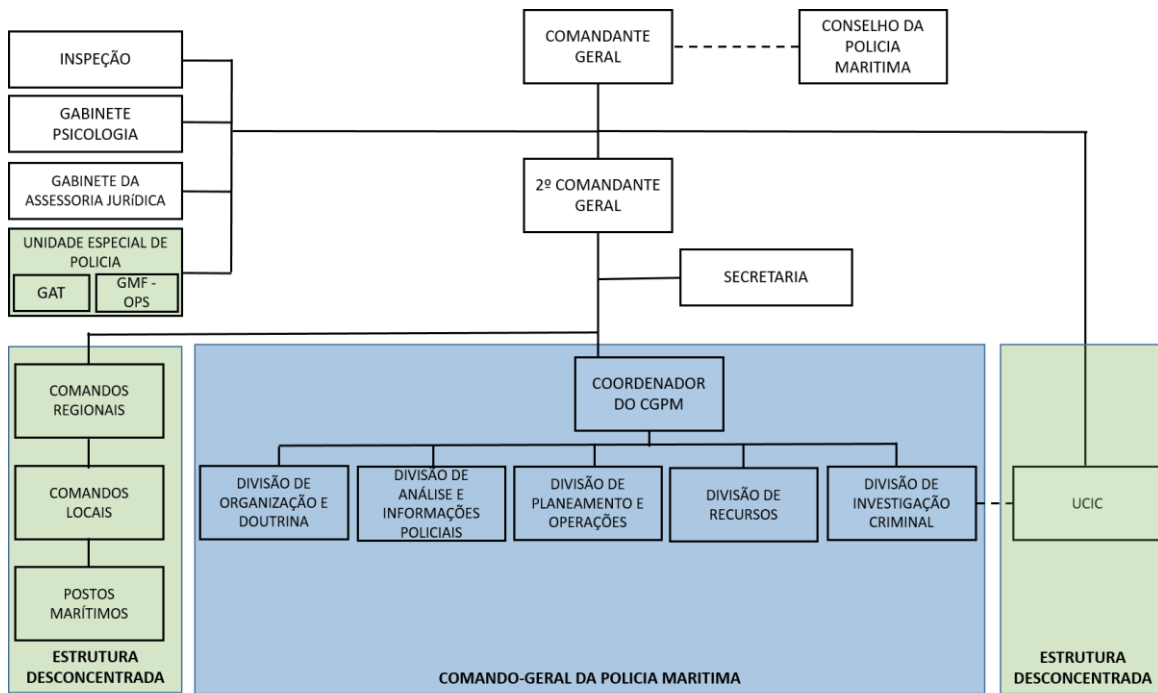
¹⁵⁰ Fonte: (Macedo *et al.*, 2014, p.280).

Anexo B



CCAMN – COMISSÃO CONSULTIVA DA AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL

Figura 6- Organograma da DGAM¹⁵¹.



UCIC – UNIDADE CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

Figura 7- Organograma da PM¹⁵².

¹⁵¹ Fonte: (AMN, s.d.).

¹⁵² Fonte: (AMN, s.d.).

Anexo C

Avaliação de protecção do porto

“A avaliação de protecção deve incluir, pelo menos, os seguintes elementos:

- a) Identificação e avaliação dos bens e infra-estruturas que é importante proteger;*
- b) Identificação das ameaças possíveis aos bens e infra-estruturas e da probabilidade da sua ocorrência, com vista à definição das medidas de protecção e sua ordem de prioridade;*
- c) Identificação, selecção e hierarquização por ordem de prioridade das contramedidas e mudanças de procedimento e identificação do seu nível de eficácia na redução da vulnerabilidade;*
- d) Identificação dos pontos fracos, incluindo o factor humano, da infra-estrutura e das políticas e procedimentos aplicados.”* (DL 226/2006, 15 de novembro).

“Para esse efeito, a avaliação deverá abranger, pelo menos, os seguintes aspectos:

- a) Identificação de todas as zonas com impacte na protecção do porto e, conseqüentemente, do perímetro deste. Incluem-se aqui as instalações portuárias abrangidas pelo regulamento, cuja avaliação de risco servirá de ponto de partida;*
- b) Identificação dos problemas de protecção decorrentes da interface das medidas de protecção das instalações portuárias com outras medidas de protecção do porto;*
- c) Identificação do pessoal do porto que deve ser submetido a verificação de antecedentes e ou credenciação devido à sua interacção com zonas de alto risco;*

- d) Subdivisão do porto em zonas, se aconselhável, em função da probabilidade de ocorrência de incidentes de protecção. As diferentes zonas serão avaliadas em função não apenas do seu perfil de alvo potencial directo, mas também da possibilidade de constituírem ponto de passagem quando o alvo sejam zonas vizinhas;*
- e) Identificação das variações do risco, por exemplo, em função da sua sazonalidade;*
- f) Identificação das características específicas de cada zona, nomeadamente localização, acessos, alimentação de energia eléctrica, sistema de comunicações, regime de propriedade, utentes e outros elementos julgados pertinentes para a protecção;*
- g) Elaboração de cenários de ameaça potencial para o porto. A totalidade do porto ou partes específicas da sua infra-estrutura, a carga, bagagem, pessoas ou equipamento de transporte que nele se encontrem podem constituir o alvo directo de uma ameaça identificada;*
- h) Identificação das consequências específicas de um cenário de ameaça. Estas podem incidir numa só ou em várias zonas. Deverão ser identificadas tanto as consequências directas como as indirectas. O risco de baixas humanas deve merecer atenção especial;*
- i) Identificação da possibilidade de potenciação dos efeitos de um incidente de protecção;*
- j) Identificação das vulnerabilidades de cada zona;*
- l) Identificação dos aspectos organizacionais pertinentes para a protecção geral do porto, incluindo a multiplicidade de autoridades com competências de protecção e os procedimentos e regras vigentes;*
- m) Identificação das vulnerabilidades da protecção global do porto em relação com os aspectos da organização, da legislação e dos procedimentos;*

- n) Identificação das medidas, procedimentos e acções destinados a reduzir as vulnerabilidades críticas. Deverá dar-se atenção à necessidade, e aos meios, de controlar ou restringir o acesso a todo ou a partes específicas do porto, incluindo a identificação dos passageiros, do pessoal do porto e outros trabalhadores, dos visitantes e dos tripulantes dos navios, bem como de vigilância de zonas ou actividades e de controlo da carga e das bagagens. Essas medidas, procedimentos e acções devem ser consentâneas com o risco percebido, que pode variar de zona para zona no porto;*
- o) Identificação de mecanismos de reforço das medidas, procedimentos e acções em caso de alteração do nível de protecção para um nível superior;*
- p) Definição de regras específicas de tratamento de problemas de protecção tipificados, nomeadamente carga, bagagens, bancas, provisões ou pessoas «suspeitos», volumes não identificados, perigos notórios (por exemplo, uma bomba). Essas regras deverão servir para determinar em que condições será preferível afastar o risco quando este se verificar ou depois de o transferir para uma zona protegida;*
- q) Identificação das medidas, procedimentos e acções destinados a limitar e mitigar as repercussões;*
- r) Estabelecimento de uma divisão de tarefas compatível com a adequada e correcta aplicação das medidas, procedimentos e acções identificados;*
- s) Tomada em consideração, quando adequado, da relação com outros planos de protecção (por exemplo, os planos de protecção das instalações portuárias) e outras medidas de protecção vigentes. Dever-se-á atender igualmente à relação com outros planos de intervenção (por exemplo, plano de combate a marés negras, plano portuário de contingência, plano de acção médica, plano de resposta a acidentes nucleares, etc.);*
- t) Identificação dos requisitos de comunicação para o accionamento das medidas e procedimentos;*

u) Tomada em consideração das medidas de protecção das informações de protecção sensíveis;

v) Determinação da «necessidade de conhecer» relativamente às pessoas directamente envolvidas e, quando adequado, ao público em geral.” (DL 226/2006, 15 de novembro).

Anexo D

“O plano de protecção deve abranger os seguintes aspectos gerais:

- a) Definição das zonas com impacte na protecção do porto. Dependendo da avaliação de protecção do porto, as medidas, procedimentos e acções poderão variar de zona para zona. Certas zonas poderão, com efeito, necessitar de medidas de prevenção mais rigorosas do que outras. Deverá dar-se especial atenção às interfaces entre zonas identificadas na avaliação de protecção;*
- b) Coordenação das medidas de protecção relativas a zonas com características de protecção distintas;*
- c) Instituição, se for caso disso, de medidas diferenciadas em função da parte do porto de que se trate, da alteração dos níveis de protecção e das informações específicas provenientes dos serviços de informações;*
- d) Definição de uma estrutura organizacional que permita reforçar a protecção do porto.*

Com base nestes aspectos gerais, o plano de protecção atribuirá as tarefas e estabelecerá os planos de actividade nos seguintes domínios:

- a) Requisitos de acesso. Em algumas zonas, estes requisitos só se aplicarão quando os níveis de protecção excederem patamares mínimos. Os requisitos e patamares devem figurar em detalhe no plano de protecção do porto;*
- b) Requisitos de controlo dos documentos de identificação, das bagagens e da carga. Estes requisitos poderão ser ou não aplicáveis, ou ser ou não integralmente aplicáveis, às diferentes zonas. As pessoas que pretendam entrar ou se encontrem numa zona poderão ser objecto de controlo. O plano de protecção deve dar resposta adequada às conclusões da avaliação de protecção do porto, que constitui um instrumento de identificação dos requisitos de protecção a estabelecer para cada zona e em cada nível de protecção. Caso se utilizem cartões de identificação especiais para fins de protecção do porto, deverão estabelecer-se procedimentos claros para a emissão, controlo da*

utilização e devolução de tais documentos. Esses procedimentos deverão ter em conta as características específicas de certos grupos de utentes do porto, possibilitando a adopção de medidas diferenciadas que limitem o impacto negativo dos requisitos de acesso. As categorias a estabelecer deverão incluir, pelo menos, os marítimos, os agentes das autoridades, as pessoas que trabalham ou se deslocam regularmente ao porto, os residentes no porto e as pessoas que nele trabalham ou a ele se deslocam ocasionalmente;

c) Ligação com as autoridades responsáveis pelo controlo da carga, das bagagens e dos passageiros. Se necessário, o plano deve prever a ligação com os sistemas de informação e de desembarço destas autoridades, incluindo os eventuais sistemas de desembarço pré--chegada;

d) Procedimentos e medidas para o tratamento de carga, bagagem, bancas, provisões ou pessoas suspeitas, incluindo a designação de uma zona protegida, bem como de outros problemas de protecção e incidentes de violação da protecção do porto;

e) Requisitos de vigilância de zonas ou de actividades nelas exercidas. A determinação da necessidade de vigilância e das soluções técnicas a utilizar terá por base a avaliação de protecção do porto;

f) Sinalização. As zonas sujeitas a requisitos (acesso e ou controlo) devem ser adequadamente sinalizadas. Os requisitos de acesso e de controlo devem ter em conta a legislação aplicável e as práticas vigentes. A vigilância de actividades deve ser devidamente indicada, se a legislação nacional a isso obrigar;

g) Comunicações e habilitação de protecção. As informações de protecção relevantes devem ser comunicadas correctamente em conformidade com as normas de habilitação de protecção incluídas no plano. Atendendo à sensibilidade de certas informações, a comunicação terá por base o princípio da «necessidade de conhecer», devendo, todavia, prever-se, nos casos necessários, procedimentos para as comunicações dirigidas ao público em geral. As normas

de habilitação de protecção devem fazer parte do plano e destinam-se a proteger da divulgação não autorizada as informações de segurança sensíveis;

h) Notificação de incidentes de protecção. A fim de assegurar uma intervenção rápida, o plano de protecção deve estabelecer requisitos claros de notificação dos incidentes de protecção ao oficial de protecção do porto e ou à autoridade de protecção do porto;

i) Integração com outros planos ou actividades de prevenção. O plano deverá abordar expressamente a integração com outras actividades de prevenção e controlo exercidas no porto;

j) Integração com outros planos de intervenção e ou inclusão de medidas, procedimentos e acções específicos de intervenção. O plano deverá expor em detalhe a interacção e coordenação com outros planos de intervenção ou emergência. Onde necessário, os conflitos existentes deverão ser resolvidos e as lacunas colmatadas;

l) Requisitos de formação e de realização de exercícios;

m) Organização operacional da protecção do porto e métodos de trabalho. O plano de protecção deve detalhar a organização, bem como a divisão de tarefas e os métodos de trabalho a nível de protecção do porto. Deve igualmente especificar as modalidades de coordenação com os oficiais de protecção das instalações portuárias e dos navios, de acordo com as necessidades. Deve ainda definir as tarefas da comissão consultiva de protecção do porto;

n) Procedimentos de adaptação e actualização do plano.” (DL 226/2006, 15 de novembro).

Anexo E

“As seguintes modificações ao PPIP carecem de aprovação prévia da ACPTMP antes de vigorarem:

a) As medidas destinadas a prevenir a introdução na instalação portuária ou a bordo de um navio de armas, substâncias perigosas ou engenhos destinados a serem utilizados contra pessoas, navios ou portos e cujo transporte não é autorizado;

b) As medidas destinadas a prevenir o acesso não autorizado à instalação portuária, aos navios nela atracados e às zonas da instalação de acesso restrito;

c) Os procedimentos de resposta a ameaças à protecção ou violações da protecção, incluindo as disposições necessárias para o prosseguimento das operações críticas da instalação portuária ou da interface navio-porto;

d) Os procedimentos de resposta às instruções de protecção emitidas para o nível de protecção 3 pela ACPTMP;

e) Os procedimentos de evacuação em caso de ameaça à protecção ou violação da protecção;

f) Os procedimentos de interface com as actividades de protecção do navio;

g) Os procedimentos de notificação de incidentes de protecção;

h) A identificação do oficial de protecção da instalação portuária, incluindo os dados de contacto para as vinte e quatro horas do dia;

i) As medidas destinadas a assegurar a protecção das informações contidas no plano;

j) As medidas destinadas a assegurar a protecção efectiva da carga e do equipamento de movimentação de carga na instalação portuária;

l) Os procedimentos de resposta à activação do sistema de alerta de protecção de um navio que se encontre na instalação portuária;

m) Os procedimentos utilizados para facilitar a ida a terra do pessoal do navio e as substituições de pessoal do navio, bem como o acesso de visitantes ao navio, incluindo os representantes das organizações sociais e sindicais dos marítimos.” (DL 226/2006, 15 de novembro).

Anexo F

Conforme orientação recebida do coordenador do ciclo de estudos este anexo figura à parte devido à natureza dos dados e matéria nele contida.

Anexo G

Conforme orientação recebida do coordenador do ciclo de estudos este anexo figura à parte devido à natureza dos dados e matéria nele contida.

Anexo H

Conforme orientação recebida do coordenador do ciclo de estudos este anexo figura à parte devido à natureza dos dados e matéria nele contida.

Anexo I

Conforme orientação recebida do coordenador do ciclo de estudos este anexo figura à parte devido à natureza dos dados e matéria nele contida.

Anexo J

Conforme orientação recebida do coordenador do ciclo de estudos este anexo figura à parte devido à natureza dos dados e matéria nele contida.

Anexo K

Conforme orientação recebida do coordenador do ciclo de estudos este anexo figura à parte devido à natureza dos dados e matéria nele contida.

Anexo L

Conforme orientação recebida do coordenador do ciclo de estudos este anexo figura à parte devido à natureza dos dados e matéria nele contida.

Anexo M

Conforme orientação recebida do coordenador do ciclo de estudos este anexo figura à parte devido à natureza dos dados e matéria nele contida.

Anexo N

Conforme orientação recebida do coordenador do ciclo de estudos este anexo figura à parte devido à natureza dos dados e matéria nele contida.