

# A Água desafiando a Soberania\*

*Paulo Neves Coelho*  
*Instituto Superior Naval de Guerra*

---

\* Comunicação apresentada ao Seminário Internacional "O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro", organizado pelo Instituto da Defesa Nacional, em Lisboa, em 30 e 31 de Março de 1998.

Foi na época dos descobrimentos que Portugal mais se preocupou em reivindicar o domínio das águas, nomeadamente, das rotas marítimas que conduziram às longínquas terras do oriente.

Tal preocupação reflectiu-se na esfera interna, através da criação de instrumentos jurídicos de controlo pelo Estado da navegação dos súbditos portugueses e, na ordem externa, através de intensa actividade diplomática, tanto junto do Papa para o reconhecimento desses domínios, como através da celebração de tratados com Castela, a potência que, à época, se afigurava como mais directamente concorrente. A intervenção papal justificava-se como líder espiritual da *Respublica Christiana* e tinha por finalidade a garantia do monopólio internacional das rotas marítimas.

Os direitos exercidos por Portugal, concedidos por doações pontíficas, viriam a ser cada vez mais contestados aquando do domínio espanhol, culminando com o apresamento da carraca portuguesa *Santa Catarina* pelo almirante holandês Jacob Van Heemskerck, no estreito de Singapura em 1603.

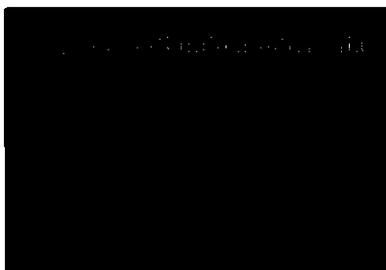
Com o intuito de conferir legitimidade à captura, a questão foi submetida ao Conselho do Almirantado holandês, tendo os interessados na defesa da propriedade da *Santa Catarina* sido citados por edital o que, logicamente, originou a não comparência das entidades portuguesas. O julgamento realizou-se então à revelia, a sentença veio a ser proferida em 1604, tendo o navio sido declarado “boa presa” e vendido, juntamente com a sua carga, em hasta pública.

No entanto, a sentença não pôs termo à inquietação dos accionistas, pelo que a companhia resolveu solicitar a um jurisconsulto um estudo jurídico da questão, não só sobre o caso concreto como também sobre a Índia em geral, designadamente o roteiro Linschoten, que tinha tornado acessível aos holandeses as rotas do Oriente<sup>1</sup>. O jurisconsulto foi *Grocius*, impulsor da tese do *Mare Liberum* que marcou definitivamente o Direito do Mar.

Presentemente a realidade mundial é bem diferente mas o acesso e o domínio do mar continuam a ter valor estratégico fundamental para a maioria dos Estados, sendo quantas vezes objecto de disputas e conflitos internacionais.

---

1 RIBEIRO, Manuel de Almeida – *A Zona Económica Exclusiva*, LISBOA, 1992.



No âmbito do tema do presente painel, propomo-nos caracterizar a relação do Estado português com as suas “águas” bem como determinar as entidades ou órgãos do Estado que têm a seu cargo o exercício desses poderes. Assim, apontaremos primeiramente, sob uma perspectiva geográfica, onde se exerce a soberania do Estado, ficando para um segundo momento a indicação dos órgãos ou entidades que têm por atribuição o exercício da soberania naqueles espaços.

## ONDE SE EXERCE A SOBERANIA

### Águas situadas no interior da linha da costa



Iniciando a apresentação das “águas” onde Portugal exerce soberania, começamos por indicar aquelas que se situam no interior da linha da costa e que incluem os rios, as bacias hidrográficas e demais águas interiores, presentemente incluídos no domínio público hídrico, e que constituíam os tradicionais domínios público fluvial e lacustre<sup>2</sup>.

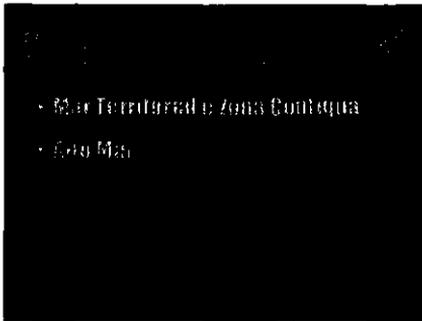
---

2 CAETANO, Marcelo – *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra, 1980.

Os poderes do Estado relativamente a estas “águas” em nada se distingue dos exercidos em terra firme, constituindo apenas caso especial relativamente a esta regra os rios Minho e Guadiana, na parte delimitada pela fronteira com a Espanha.

### **Espaços marítimos sob jurisdição nacional**

Relativamente às “águas” que se situam fora da orla costeira, normalmente designados por espaços marítimos, a soberania do Estado não se exerce em todos com a mesma intensidade.



Os regimes referentes aos espaços marítimos foram codificados pela primeira vez em 1956 pela Comissão de Direito Internacional, reunindo num só texto os princípios fundamentais de Direito do Mar então reconhecidos. Deste texto resultaram as quatro Convenções votadas em Abril de 1958, e que versavam, a primeira sobre o Mar Territorial e Zona Contígua; a segunda, sobre o Alto Mar; a terceira sobre a pesca e a conservação dos recursos biológicos do Alto Mar, e a quarta sobre a Plataforma Continental.

A recente entrada em vigor, em 16 de Novembro de 1994, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982 – Convenção de Montego Bay (CMB) – (ratificada por Portugal em 14 de Outubro de 1997), veio culminar um longo processo de assimilação pela comunidade internacional de todo um conjunto de regras que alteraram de forma significativa o normativo global das Convenções de Genebra de 1958.

Esta Convenção concretiza, num único instrumento, normas internacionais de fonte consuetudinária, definindo conceitos e regimes que as

complementam ou ainda totalmente inovadores, como sejam a protecção e preservação do meio marinho, a largura das 12 milhas do mar territorial, a institucionalização da Zona Económica Exclusiva e a Área, espaço marítimo abrangendo os fundos marinhos e respectivo subsolo situado além dos limites das jurisdições nacionais e cuja riqueza constitui património comum da humanidade.

## Mar Territorial



Assim, relativamente aos espaços marítimos adjacentes aos Estados ribeirinhos dispõe a convenção que a soberania de um Estado se estende além do seu território e das suas águas interiores a uma zona de mar adjacente designada por mar territorial.

O Estado é livre de estabelecer a largura do mar territorial, tendo como limite as 12 milhas marítimas contadas a partir da linha de baixa-mar ao longo da costa (normalmente designada por linha de base normal).

Quanto à natureza jurídica dos poderes exercidos pelo Estado ribeirinho relativamente ao respectivo mar territorial poder-se-á dizer que estes são de domínio soberano, limitado apenas pelo dever de permitir a passagem inofensiva a navios de Estados terceiros, bem como a jurisdição penal e civil a bordo dos navios mercantes, cuja bandeira não seja a do Estado costeiro.

A soberania do Estado exerce-se não só sobre a coluna de água anteriormente referida, abrangendo, de igual modo, o espaço aéreo suprajacente, o leito e o subsolo daquele mar, competindo-lhe legislar e regular todas as actividades relacionadas com o aproveitamento económico, bem como todo o tráfego marítimo e aéreo que nele transite.

## Zona Contígua

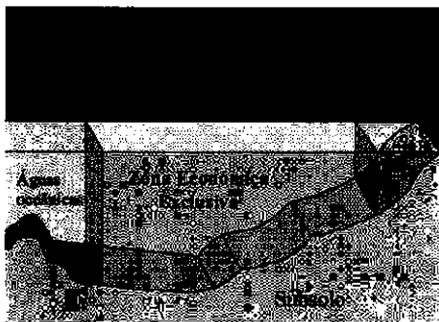


A CMB concede a faculdade de, numa zona adjacente ao mar territorial mas que não poderá estender-se para além das 24 milhas, designada por «zona contígua», o Estado costeiro tomar medidas de fiscalização necessárias a evitar infracções em matérias de índole aduaneira, fiscal, imigração ou sanitária. A remoção, dos fundos marinhos, de objectos arqueológicos ou históricos achados na área correspondente à Zona Contígua sem a necessária autorização e em violação das leis e regulamentos, permitirá ao Estado ribeirinho presumir que tal actividade constitui uma infracção cometida no seu território ou mar territorial.

A Convenção de Genebra de 1958 relativa ao Mar Territorial e Zona Contígua definia esta zona como pertencente ao «alto mar», cujo conceito e regime se poderá considerar transposto para a versão de 1982. Assim, todos os navios gozarão, na zona contígua, das liberdades de navegação previstas para o alto mar excepto quando estejam em causa violações às leis e regulamentos dos Estados costeiros referentes às matérias anteriormente indicadas e ainda as respeitantes à Zona Económica Exclusiva.

## Zona económica exclusiva

A Zona Económica Exclusiva constitui, certamente, um dos institutos fundamentais do novo Direito do Mar. Fisicamente, corresponde-lhe a coluna de água limitada horizontalmente pelo limites exterior do Mar Territorial e das 200 milhas contadas a partir da linha de base. Verticalmente, limitam-na a camada superficial do fundo do mar e a camada aérea suprajacente.



Em termos gerais, neste espaço marítimo estão adstritas ao Estado costeiro apenas as liberdades referentes à pesca, à apropriação dos recursos vivos e não vivos, à implantação e utilização de ilhas artificiais, de instalações e estruturas, à investigação científica e ao aproveitamento das capacidades energéticas das águas, das correntes e dos ventos.

Apesar de a CMB expressamente especificar que a Zona Económica Exclusiva inclui também o leito e subsolo recobertos pela citada coluna de água, não parece poder coadunar-se com o âmbito da Plataforma Continental (PC).

Tal como defende o Prof. Dr. Marques Guedes<sup>3</sup>, propõe-se uma interpretação ab-rogante daquele preceito porque é impossível considerar o mesmo âmbito material sujeito, simultaneamente, a regimes de soberania e de mera fruição preferencial.

Assim, a natureza dos poderes do Estado costeiro neste espaço são qualificados como de mera jurisdição e fiscalização, configurando uma situação de instrumentalidade face aos poderes previamente caracterizados que visam a fruição preferencial pelo país.

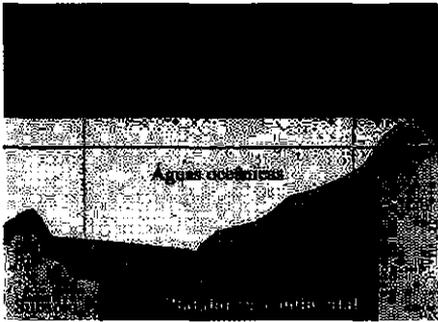
A Parte XII da Convenção, sobre a protecção e preservação do ambiente marinho, tem plena aplicação na Zona Económica Exclusiva e fundamenta-se no princípio segundo o qual cada Estado tem o direito de explorar os recursos naturais respectivos de acordo com os seus próprios interesses, no respeito das normas internacionais sobre a protecção e preservação desses recursos.

A designação de "Zona Económica Exclusiva" foi consagrada na declaração de Adis-Abeba, por influência dos países africanos, pese embora a sua designação mais correcta fosse a de "Zona Económica Preferencial",

3 GUEDES, Armando Marques - *Direito do Mar*, LISBOA, 1989

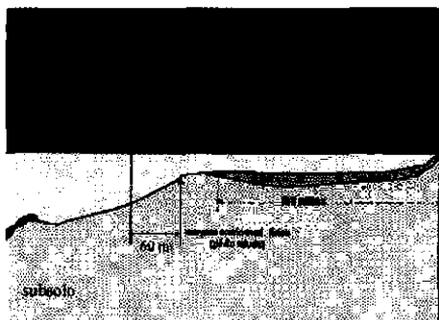
como foi defendido por vários autores portugueses participantes na 3ª Conferência. De facto, não existirá exclusividade na exploração dos recursos vivos e não vivos correspondentes àquele espaço marítimo se o Estado costeiro não tiver capacidade para efectuar a totalidade da captura ou aproveitamento permissíveis, devendo, nesse caso, dar a outros Estados acesso ao excedente dessa captura.

### **Plataforma continental**



Durante parte dos trabalhos da 3ª Conferência sobre o Direito do Mar, o instituto da PC correu o risco de desaparecer, absorvido pela Zona Económica Exclusiva. No entanto, não foi essa a ideia que prevaleceu, fundamentada na razão de que os dois regimes não coincidem nem se sobrepõem.

Para evitar situações de desigualdade entre os Estados, na determinação do limite externo da PC, resultantes de diferentes configurações geomorfológicas a CMB adopta como regra base o critério da distância. Assim, se a orla exterior da margem continental ocorrer aquém das 200 milhas, contadas a partir da linha de base a partir da qual se procedeu à demarcação do Mar Territorial, a Plataforma considera-se como indo até esse limite.



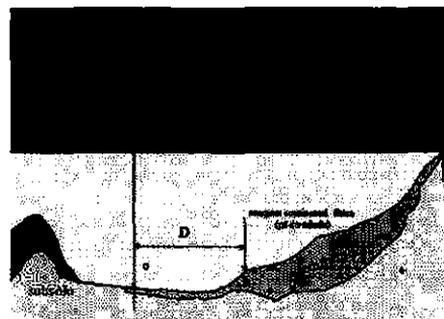
tais como o pé do talude continental se a espessura da camada sedimentar for pelo menos 1% da distância entre cada ponto e o pé do talude continental, o seu limite jurídico poderá ir até 350 milhas ou, em alternativa, 100 milhas a contar da isobatimétrica dos 2500 metros. O limite horizontal interno da PC é a orla exterior do leito e subsolo do Mar Territorial. O limite vertical superior é a superfície do fundo do mar em contacto com a base da coluna de água sobreposta. O limite inferior é o próprio subsolo.

No caso do seu limite externo coincidir com as 200 milhas a contar da linha de base, a Plataforma Continental ficará subposta à Zona Económica Exclusiva mas com regimes e âmbitos diferenciados. Se esse limite se estender para além daquela distância, no excedente a PC terá como limite superior o Alto Mar.

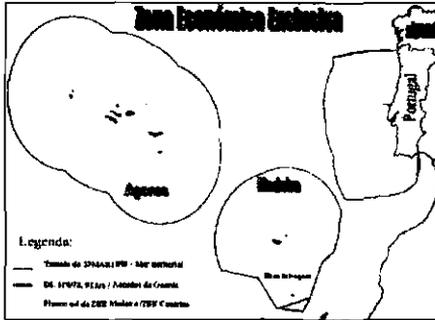
Na Plataforma Continental o Estado exerce direitos soberanos, relativamente ao fundo do mar e respectivo subsolo, independentemente de qualquer ocupação efectiva, fictícia ou de proclamação expressa, ficando ainda sujeitos a este regime os organismos vivos sedentários ou em permanente contacto com o fundo.

No entanto, o Estado costeiro não pode opor-se ao direito de outros Estados assentarem cabos ou ductos submarinos.

No entanto, se se verificarem determinadas condições geológicas



## A delimitação dos espaços marítimos nacionais – questões pendentes



Como nota final à apresentação da parte referente aos espaços geográficos

onde o Estado exerce a soberania, poderá referir-se que a entrada em vigor da CMB e a recente ratificação de Portugal poderão vir a suscitar algumas dúvidas relativamente à regularidade internacional do diploma legal em vigor, o DL 119/78, de 1 de Junho, que estabelece a Zona Económica Exclusiva na sub-área do Continente, relativamente aos limites frente aos rios Minho e Guadiana e na sub-área da Madeira, mais propriamente nas Ilhas Selvagens.

A CMB dispõe que apenas terão o estatuto de "ilha" as formações naturais de terra, rodeadas de água, que fiquem a descoberto na preia-mar e que se prestem à habitação humana ou a vida económica. Se não estiverem reunidas estas duas últimas condições estaremos perante "rochedos" que, segundo a Convenção, não devem ter zona económica exclusiva nem plataforma continental.

Sobre esta matéria pronunciou-se a CDMI em Novembro de 1978 (parecer nº 36, de 13 de Novembro de 1978), propugnando que bastaria a «possibilidade de na ilha se instalarem actividades produtivas capazes de economicamente justificar a presença humana» para que o estatuto se aplique integralmente. E prossegue: «(...) No caso concreto, a ilha Selvagem Grande oferece condições suficientes para a fixação da habitação humana e recursos naturais, designadamente, em terra e na zona económica exclusiva, mais do que suficientes para justificar essa fixação (...)». Parece, assim, importante retomar negociações com Espanha sobre este aspecto por forma a que se consiga, com eficácia internacional, delimitar o flanco sul da Zona Económica Exclusiva, reforçando, entretanto a prova de que as Selvagens "de per si", se prestam a habitação própria ou a vida

económica, através de um eventual reforço de meios humanos e materiais da sua Reserva Integral, dos quais alguns constituiriam a prova da habitabilidade contínua e intrínseca da ilha.

Relativamente à delimitação da Zona Económica Exclusiva no continente, seria ainda importante a fixação definitiva, por acordo com a Espanha, dos respectivos limites frente aos rios Minho e Guadiana. Presentemente, no respeitante a esta matéria, apenas existe com validade internacional, um Tratado de 27 de Março de 1893 que define os limites do mar territorial na desembocadura do Rio Minho estabelecendo como fronteira o paralelo de 41° 51' 57" N.

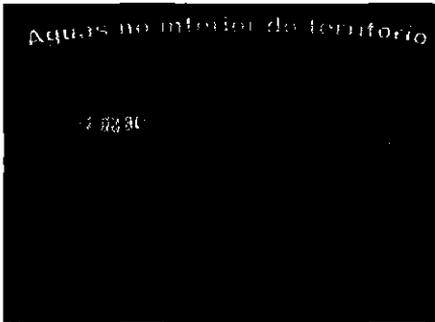
Posteriormente, em 12 de Fevereiro de 1976, foram subscritos dois acordos (acordos da Guarda) sobre delimitação dos espaços marítimos, um sobre mar territorial e zona contígua, outro sobre a plataforma continental, que nunca entraram em vigor por falta de ratificação portuguesa. A indefinição daquelas fronteiras marítimas causa problemas acrescidos quanto ao exercício da fiscalização dos respectivos espaços marítimos pelas autoridades dos dois países.

Relativamente à PC, foi recentemente aprovada uma Resolução do Conselho de Ministros que visa a criação de um grupo inter-ministerial com o objectivo de apresentar à Comissão de Limites da Plataforma Continental estudos que possam fundamentar científrica e tecnicamente a extensão daquele espaço marítimo do limite-regra das 200 milhas para outros internacionalmente previstos.

O sucesso desta iniciativa estará, num primeiro momento, dependente da verificação na costa portuguesa das condições excepcionais anteriormente referidas que habilitem a extensão da PC para lá das 200 milhas. Haverá, depois, que averiguar se existe riqueza que justifique tal empreendimento, sob pena de se alargar ainda mais os já grandes espaços marítimos nacionais numa área distante da costa implicando uma redefinição do esforço de fiscalização, designadamente no tipo de meios a empregar, sem o conseqüente benefício económico.

## QUEM EXERCE A SOBERANIA

### Águas situadas no interior do território



Com a aprovação da lei orgânica do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, em Maio de 1993, passou a caber a este órgão a política integrada relativa ao ambiente, designadamente, a tutela sobre as águas do domínio público hídrico em geral, passando a incluir algumas áreas tradicionalmente sob alçada do domínio público marítimo.

A prossecução das políticas nacionais no domínio dos recursos hídricos, através do Ministério do Ambiente, cabe ao Instituto da Água (INAG). Assim, estão sob a jurisdição do INAG não apenas as correntes de água, lagos, lagoas, com os seus leitos, margens e zonas adjacentes, o respectivo subsolo, espaço aéreo e águas subterrâneas, como também os terrenos das faixas da costa e demais águas sujeitas às influências das marés.

Os títulos de utilização que venham a ser concedidos para uso privado ou público dos espaços sob a alçada do INAG terão sempre subjacente a rigorosa abstenção da prática de actos ou actividades que causem a exaustão ou a degradação dos recursos hídricos e outros impactos negativos sobre o meio hídrico que possam inviabilizar usos alternativos considerados prioritários.

Quando esteja em causa a exploração privada em área de paisagem protegida em ou zonas portuárias, têm também intervenção no processo de licenciamento o Instituto de Conservação da Natureza e a Direcção Geral de Portos Navegação e Transportes Marítimos, respectivamente. No entanto, os troços navegáveis das águas interiores, designadamente nos rios Minho, Tejo e Sado, estão ainda sob a alçada do Sistema de Autoridade Marítima quando estejam em causa matérias respeitantes à segurança da navegação.



cias genéricas ou específicas de outras entidades e da competência genérica da Marinha e ainda protecção civil.

Pela sua natureza e para a prossecução das respectivas competências, o Sistema de Autoridade Marítima tem uma área de intervenção vasta e interligada com outros ministérios e departamentos do estado, designadamente:

- **Ministério do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território (MEPAT):**  
Inspeção e certificação técnica de embarcações nacionais, Flag/Port State Control, registo/inscrição do pessoal marítimo, fiscalização da Marinha de recreio, processamento de ilícitos contra-ordenacionais;
- **Ministério do Ambiente (MA):**  
Vigilância e defesa do litoral, delimitação de terrenos do Domínio Público Marítimo, promulgação de editais de ordenamento das zonas balneares, certos licenciamentos precários em zonas balneares, combate à poluição marítima (Plano Mar Limpo), processamento de ilícitos contra-ordenacionais;
- **Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP):**  
Fiscalização da actividade da pesca, registo e inscrição do pessoal que labora nesta actividade, processamento de ilícitos contra-ordenacionais e aplicação de medidas cautelares/sanções acessórias; Este ministério é a autoridade nacional no âmbito das pescas e o responsável nacional pela execução das políticas comunitárias no sector;
- **Ministério da Cultura:**  
Preservação e protecção do património subaquático;
- **Ministério da Administração Interna (MAI):**  
Policiamento geral nos espaços sob jurisdição do Sistema de Autoridade Marítima (questão da concorrência e da complementaridade / cooperação da GNR/PSP), participação na protecção civil;
- **Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE):**  
Pareceres e fiscalização das actividades científicas por navios estrangeiros, participação (eventual) na Comissão de Limites entre Portugal e Espanha;

- **Ministério da Economia (ME):**  
Preservação e protecção dos recursos do leito do mar e do seu subsolo;
- **Ministério da Justiça (MJ):**  
Registo patrimonial das embarcações, mediação prévia de acordo com a lei dos tribunais marítimos, assistência ao Ministério Público (a PM é órgão de polícia criminal), articulação com a Polícia Judiciária;
- **Ministério para a Qualificação e o Emprego (MQE):**  
Participação nos processos de acidentes de trabalho a bordo;
- **Ministério da Solidariedade e da Segurança Social:**  
Participação no processo do regime de actividade laboral e de protecção social aplicável a inscritos marítimos.
- Com vista a reestruturar o acervo de competências acima descritas, tendo por objectivo otimizar a razão custo/eficácia do sistema, encontra-se presentemente constituído um grupo inter-ministerial para a reformulação e reenquadramento do Sistema de Autoridade Marítima.

Como conclusão poder-se-à dizer que os espaços marítimos sob jurisdição nacional, com uma área total de um milhão seiscentos e oitenta e três mil quilómetros quadrados, constituem uma superfície superior a dezoito vezes o território continental, pelo que Portugal, para estar à altura do desafio permanentemente lançado pelas suas "águas", terá de encontrar a solução mais adequada para a organização e gestão dos recursos financeiros, humanos e materiais, com vista a afirmar cada vez mais a multiseccular e internacionalmente reconhecida tradição de Nação marítima.

## BIBLIOGRAFIA

BRANDÃO, A. Serra – *Um Novo Direito do Mar*, Lisboa, 1984

CAETANO, Marcelo – *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra, 1980

CALATAYUD, Esperanza Orihuela – *España y la Delimitacion de sus Espacios Marinos*, Universidad de Murcia, 1989

COSTA-PINTO, Frederico de Lacerda da – *Direito Internacional e Poluição Marítima*, Lisboa, 1988

FARIA, Duarte Manuel Lynce – *A Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar – As principais disposições da Convenção*, Anais do Clube Militar Naval, Ano CXXV, 1995

GIDEL, Gilbert – *Le Droit International Public de la Mer, II e III*, Paris, 1932

GOUVEIA, Jorge Bacelar – *O Direito de Passagem Inofensiva no Novo Direito Internacional do Mar*, Lisboa, 1993

GUEDES, Armando M. Marques – *Direito do Mar*, Lisboa, 1989

O'CONNEL, D.P. – *The International Law of the Sea, Vol II*, Clarendon Press.

RIBEIRO, Manuel de Almeida – *A Zona Económica Exclusiva*, Lisboa 1992

ROCHA, Rosa Maria Sousa Martins – *O Mar Territorial: Largura e Natureza Jurídica*, Porto, 1996

SOARES, Albino de Azevedo – *Lições de Direito Internacional Público*, Coimbra, 1988

SOARES, António – *Plataforma Continental seus Limites à Luz da Convenção de Montego Bay*, Revista do Ministério Público, Ano 10º, nº 38