

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC NEWTON LOPES JÚNIOR

LOCAIS DE REFÚGIO:

reflexões sobre sua definição em Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB).

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2010

CC NEWTON LOPES JÚNIOR

LOCAIS DE REFÚGIO:

reflexões sobre sua definição em Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB).

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: Prof. Dr. Renato Petrocchi

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2010

RESUMO

A identificação e o resumo das leis brasileiras, e seu alinhamento com o Direito do Mar, e das normas da autoridade marítima decorrentes destas quanto às orientações para os navios que porventura busquem locais de refúgio na costa do Brasil, contribuem para aprofundar os conhecimentos a respeito desses procedimentos. Os avanços econômicos do Brasil com o crescimento das atividades marítimas e suas conseqüentes explorações, inicialmente do petróleo existente na camada do pré-sal na Amazônia Azul, ocasiona um incremento considerável no tráfego marítimo, o que aumenta potencialmente a possibilidade de navios necessitarem de reparos emergenciais decorrentes dessa operação. Os recentes casos de poluição hídrica ocorridos no mundo demonstram a preocupação da mídia e da opinião pública com relação à preservação do meio ambiente. É nesse quadro que a Autoridade Marítima deverá atuar para autorizar ou não a entrada desses navios nas Águas Jurisdicionais Brasileiras. O conhecimento das origens do Direito do Mar e da resolução atinente às orientações para definição desses locais de refúgio torna-se então ferramenta indispensável àqueles que compõem a estrutura dessa autoridade. Possibilitam uma melhor compreensão do problema apresentado e suas repercussões, de modo à melhor atender os interesses do estado brasileiro e da manutenção do patrimônio e da soberania nacionais. A forma como os preceitos desse Direito Internacional para o mar são internalizados na legislação nacional é a base para possibilitar uma rápida consulta, sendo inestimável cabedal para o embasamento dos processos de tomada de decisão em casos similares ao ocorrido com o petroleiro *Prestige*, cujo incidente, próximo à costa da Espanha, ocasionou importante repercussão internacional, conduzindo a formulação de recomendações da *International Maritime Organization* visando prevenir futuros acontecimentos como aquele. O conhecimento da estruturação da autoridade marítima no Brasil possibilita dimensionar corretamente as atribuições em caso de ocorrência de um sinistro similar, possibilitando verificar os atores envolvidos no processo de tomada de decisão. Para tanto essa monografia descreve as principais normas do Direito Internacional. Percorre, em continuação, o caminho de sua internalização nas leis e normas brasileiras. Logo depois exemplifica sua aplicação em um caso real, de menor risco ao meio ambiente. Por fim conclui a respeito da correta presença de procedimentos para o estabelecimento de locais de refúgio nas normas brasileiras.

Palavras-chave: Direito Marítimo; segurança marítima; Autoridade Marítima; locais de refúgio; meio ambiente; poluição marinha; petróleo.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	4
2	A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR E A AMAZÔNIA AZUL.....	7
3	LOCAIS DE REFÚGIO.....	10
4	A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, O DIREITO DO MAR E O LOCAL DE REFÚGIO.....	14
5	ESTRUTURA E NORMAS DA AUTORIDADE MARÍTIMA.....	19
6	O CASO DO NAVIO-GRANELEIRO <i>TAUNTON</i>.....	26
7	CONCLUSÃO.....	29
	REFERÊNCIAS.....	31
	ANEXO.....	36

1 INTRODUÇÃO

Não se poderia falar sobre aspectos ligados ao direito do mar sem que se tenha uma dimensão de sua importância e de seu significado para o Brasil.

O historiador naval Alfred Thayer Mahan (1840-1914) considerava o mar como elemento primordial no desenvolvimento de um estado, tendo elencado, no aspecto geopolítico, seis condições básicas para o desenvolvimento do poder marítimo desse estado: Posição Geográfica, Conformação Física, Extensão do Território, Caráter de Governo, Caráter Nacional e Tamanho da População.¹

Identificam-se essas seis condições no Brasil. Geograficamente nossa posição é proeminente no Atlântico Sul. A conformação de nossa costa é de grande extensão, existindo ali diversos portos, enseadas e baías. Fazem-se presentes variados incentivos decorrentes das políticas de governo visando o fomento desse poder, com a construção de navios mercantes, novos portos, principalmente com o advento da exploração de petróleo e, em especial, da descoberta potencial dos campos de pré-sal. Promulgou-se uma Estratégia Nacional de Defesa, difundindo o potencial de riqueza da Amazônia Azul, dentre outras iniciativas, objetivando um aumento da mentalidade marítima na população, mesmo esta já possuindo elevado grau de dependência econômica do comércio marítimo, direta ou indiretamente.

Mahan reconhecia o uso de navios próprios e estrangeiros no comércio marítimo por um Estado, embora este desejasse possuir seus próprios navios mercantes nesse comércio. Cita também, em seus relatos históricos, a falta de leis sobre o mar, com poucos dias de paz entre os Estados Costeiros. (MAHAN, 1949).

Isso nos traz a necessidade perene de uma legislação, um “Direito do Mar”, para possibilitar a pacífica realização desse comércio com segurança, e, nos dias de hoje, com o

¹ ALVES DE ALMEIDA, Francisco Eduardo. Alfred Thayer Mahan (1840-1914) e seus elementos do poder marítimo. Aula de estratégia: Autores e suas obras, 2010. 30 Slides. Apresentação eletrônica.

conceito de sustentabilidade, de respeito ao meio ambiente marinho, visando à preservação das demais atividades econômicas no mar.

Acidentes ambientais como o que ocorreu com a plataforma petroleira da empresa suíça *Transocean Ltd.*, extraíndo petróleo para a empresa *British Petroleum (BP)* ², no Golfo do México tornam imperativo o conhecimento e aplicação da legislação, de modo a minimizar os impactos negativos de um evento dessas proporções junto à opinião pública.

Em tempos de paz, visando o bem comum e a proteção dos interesses de cada estado, a comunidade internacional, criou órgãos como a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e a *International Maritime Organization (IMO)* ³, em 1948, com a tarefa de estabelecer e aperfeiçoar o Direito do Mar. Esses órgãos, mediante conferências, convenções e resoluções, buscam criar mecanismos para possibilitar a redução dos riscos afetos aos acidentes com embarcações e dar segurança ao desenvolvimento de cada país. Essas ações foram também motivadas por incidentes, por exemplo, como os ocorridos com os navios Petroleiros *Torrey Canyon* (1967), *Amoco Cadiz* (1978), *Exxon Valdez* (1989) e o *Prestige* (2002), todos com derramamento de óleo no mar. Tais incidentes deram motivo, no âmbito da IMO, ao estabelecimento de vários acordos para prevenir esse tipo de poluição.

Destes pode-se destacar a *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto (MARPOL 73/78)*⁴.

Já o caso do *Prestige*, de grande repercussão à época, teve por consequência a formulação, pela IMO, de resolução sobre orientações para o estabelecimento de Locais de Refúgio para navios que necessitem de assistência.

² Acidente ocorrido em 20 de abril de 2010, quando a plataforma *Deep Water Horizon* explodiu, com um vazamento inicial estimado em 42.000 litros de petróleo na água. A plataforma terminou afundando no dia 22 de abril de 2010. (AGÊNCIA EFE, 2010).

³ Organização Marítima Internacional. (tradução nossa). Foi criada em 1948, com o nome de Organização Marítima Consultiva Internacional, tendo adotado a atual denominação a partir de 1982 (BRASIL, 1982a).

⁴ Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios. (tradução nossa).

No caso brasileiro, a ampliação de sua frota, a modernização e a criação de portos, o afretamento de mais navios de bandeira estrangeira e o conseqüente aumento do tráfego marítimo, naturalmente potencializam a ocorrência de poluição ambiental e a demanda de reparos dentro das Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB).

Em 1995, o Governo Brasileiro promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), que podemos chamar de “lei do mar”. Com isso comprometeu-se em internalizar os preceitos jurídicos internacionais ali existentes, sendo necessária uma correta compreensão desses preceitos visando o pleno exercício de soberania sobre o mar territorial e do direito sobre a plataforma continental e zona econômico exclusiva.

Para tal, dentre as atribuições subsidiárias estabelecidas em leis à Marinha do Brasil, destacam-se: seu papel em implementar e fiscalizar de leis e regulamentos, no mar e águas interiores; o provimento da segurança à navegação; e a responsabilidade pela prevenção da poluição ambiental causada por navios, plataformas e suas instalações de apoio.

O presente trabalho objetiva identificar as principais Normas da Autoridade Marítima, as leis brasileiras; e o Direito do Mar quanto à existência de orientações ou procedimentos atuais a cerca de estabelecimento de locais de refúgio para reparos de navios avariados, bem como resumir essas orientações e procedimentos, se existentes.

Não se trata de esgotar as fontes da legislação, mas de apresentar uma fração desse arcabouço jurídico, passível de interpretações diversas as que se apresentam no presente trabalho.

2 A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR E A AMAZÔNIA AZUL

Desde o tempo da Sociedade das Nações (1920-1946), instituída após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), buscava-se um ordenamento jurídico aplicável para o Direito do Mar. Tal esforço é justificado pelo considerável acervo de entendimentos e costumes aplicados pelos Estados no arbitramento de seus direitos no Mar (MATTOS, 2008).

Para dimensionar o ânimo empreendido na costura de todo esse cabedal de jurisprudências particulares, é suficiente uma noção do tempo no qual foram desenvolvidas as Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

A primeira foi realizada na cidade de Genebra (Suíça), no ano de 1958, tendo contado com a presença de 88 estados.

A segunda, também transcorreu em Genebra, no ano de 1960.

A terceira foi a mais longa, mas culminou na assinatura da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Foi realizada, com interrupções entre os anos de 1973 e 1982, com seções nas cidades de Nova Iorque (Estados Unidos da América), de Caracas (Venezuela), em Genebra e na cidade de *Montego Bay* (Jamaica). Ao todo estavam presentes nela 164 estados, além de observadores diversos (MATTOS, 2008).

Essa complexidade foi bem expressa no preâmbulo da CNUDM:

Reconhecendo a conveniência de estabelecer por meio desta Convenção, com a devida consideração pela soberania de todos os Estados, uma ordem jurídica para os mares e oceanos que facilite as comunicações internacionais e promova os usos pacíficos dos mares e oceanos, a utilização equitativa e eficiente dos seus recursos, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a proteção e a preservação do meio marinho (BRASIL, 1995).

Conforme Torres e Ferreira (2005), mesmo com sua assinatura, estipulou-se que somente após 12 meses do depósito do sexagésimo instrumento de ratificação ou adesão, a convenção passaria a vigorar plenamente. Tal fato só veio a ocorrer em 1993, quando então

passou a CNUDM a prevalecer sobre as demais normas internacionais sobre o Direito do Mar (MATTOS, 2008).

Na CNUDM (BRASIL, 1995), por exemplo, definiram-se os conceitos e a largura dos limites do Mar Territorial (MT – com doze milhas náuticas⁵), Zona Contígua (ZC – Com 24 milhas náuticas), Zona Econômica Exclusiva (ZEE – Com duzentas milhas náuticas) e Alto Mar (AM – Após a ZEE, sem largura definida), dentre outros, estabelecendo condutas dentro de cada desses limites.

Dentre essas condutas define a da Passagem Inocente, normatizando a questão da jurisdição dos Estados e a tipificação dos navios na aplicação dessa jurisdição.

O advogado e consultor de direito internacional Meira Mattos, por exemplo, abstrai a seguinte definição de Passagem Inocente do CNUDM:

É a navegação no mar territorial, com o objetivo de atravessá-lo, sem penetrar nas águas interiores, nem fazer escala num ancoradouro ou instalação portuária situada fora das águas interiores ou para elas dirigir-se, delas sair, ou fazer escala num desses ancoradouros ou instalações (MATTOS, 2008, p.20).

A CNUDM (BRASIL, 1995), em contrapartida a esse direito bem delimitado concedido aos navios de todos os Estados, garante a soberania do Estado costeiro, quando também vincula essa passagem a uma caracterização de ser não ofensiva, de não contrariar a paz, a ordem e a segurança desse Estado. Recomenda que, à luz da Convenção e do Direito Internacional, o Estado costeiro adote leis que regulem essa passagem.

Note-se que essa interpretação bem caracteriza que o navio não estará efetuando uma passagem inocente em águas interiores se seu destino não for um porto brasileiro ou caso não esteja saindo de um porto brasileiro com destino a um porto estrangeiro. Inclusive, nesses dois casos permite-se a escala em ancoradouro ou outros portos, mas depreende-se que seja uma escala previamente existente. Partindo de um modelo, no caso o Direito Internacional, para reforçar a legalidade de seus atos perante a Comunidade Internacional, é que esse

⁵ Unidade de medida de distâncias no mar. Uma milha náutica corresponde a 1.852 metros.

conceito de Passagem Inocente acarreta, para o Estado costeiro, na normatização, desde o MT até a ZEE, de diversos assuntos ligados ao exercício de sua soberania sobre o mar. De todos os assuntos se destacam: segurança à navegação, tráfego marítimo e meio ambiente.

Torres e Ferreira salientam que a CNUDM estabeleceu prazo para que os Estados costeiros apresentassem sua definição da Plataforma Continental jurídica para, após análise, legitimar esse limite perante a Convenção. Citam também que, no caso brasileiro, uma vez estabelecidos, esses limites asseveram os direitos econômicos sobre a exploração dessa plataforma, onde, em um primeiro momento vislumbram no aumento da extensão dos blocos de licitação para extração do petróleo para além das duzentas milhas. Porém esses autores recordam que tal extensão acrescenta às contrapartidas de segurança e políticos-ambientais em uma área igual no valor a metade do território brasileiro, sendo denominada por essa extensão como Amazônia Azul. (Torres; Ferreira, 2005)

São essas contrapartidas de segurança e políticos-ambientais as variáveis principais do problema quando do estabelecimento de locais de refúgio para navios, como será visto a seguir.

3 LOCAIS DE REFÚGIO

Em 13 de novembro de 2002, o petroleiro *Prestige*, sob a bandeira de Bahamas, número IMO⁶ 7372141, com uma carga de 77.000 toneladas de óleo, navegava próximo da costa da Espanha, quando acionou uma alerta de naufrágio. As condições do tempo eram severas. A Autoridade Marítima Espanhola providenciou todo o aparato necessário para o resgate da tripulação do navio. Foi providenciada, pelo armador⁷ do navio, uma equipe de salvamento, para tentar reparar a avaria do petroleiro. De acordo com os relatórios de análise das Autoridades Marítimas de Bahamas e da França, o Comandante do Petroleiro solicitou à Autoridade Marítima Espanhola que fosse autorizado ao navio deslocar-se para local de refúgio onde pudesse aliviar sua carga e efetuar o salvamento do navio. Tal pedido foi negado e, em 19 de novembro o navio partiu-se em dois, afundando a cerca de 135 milhas náuticas da costa da Espanha, em uma profundidade de 3.500 metros aproximadamente. Como resultado ocorreu uma considerável poluição por óleo nas costas de Portugal, França e Espanha, nos dias subsequentes ao acidente. (IMO, 2006).

Mediante esse acidente, que tomou proporções internacionais, e no interesse da salvaguarda da vida humana no mar e na proteção do meio ambiente, a IMO iniciou deliberações junto a seus estados componentes visando propor um conjunto de orientações.

Estas serviriam de auxílio aos estados costeiros quanto a ações para assistência de navios em situação similar ao *Prestige*, bem como a criação de um serviço de assistência marítima para lidar com casos como o descrito. Cabe ressaltar que a IMO declarou já possuir um texto referente a essa Resolução. (IMO, 2002). À época o acidente teve alguma repercussão no Brasil.

⁶ Número atribuído pela IMO, por meio de certificado, conforme a resolução A.600(15) de 19 de novembro de 1987, que visa reforçar a segurança marítima, a prevenção à poluição e facilitar a prevenção de fraudes marítimas.

⁷ Armador - pessoa física ou jurídica que, em seu nome e sob sua responsabilidade, apresta a embarcação com fins comerciais, pondo-a ou não a navegar por sua conta. (BRASIL, 1997).

Juras (2002) analisa, para a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, quais seriam as ações que o Brasil deveria tomar para evitar a entrada de navios similares ao *Prestige*, bem como que tipo de navios poderiam transportar petróleo pesado. Após descrever sucintamente o acidente, busca como padrão para sua análise as sugestões enviadas pela Comissão das Comunidades Europeias ao Parlamento Europeu.

Conforme pode se constatar, a preocupação com a poluição marinha assume um fator determinante nesse caso.

O incidente com o *Prestige*, bem descrito acima, demonstra um elevado grau de impacto ao meio ambiente e conseqüente sensibilização da opinião pública de três estados (Portugal, Espanha e França), membros da Comunidade Europeia.

A IMO, vislumbrando a possibilidade de salvamento de navios nessa situação e evitar um acidente ambiental de proporções similares, buscou estabelecer uma normatização para o caso de locais de refúgio, mesmo que por meio de orientações, que embora não possuam um caráter mandatório ou mesmo obrigatório, compelem os estados membros a segui-las, sob a égide da salvaguarda da vida humana e da prevenção, com vistas a garantir explicitamente, junto à comunidade e a opinião pública internacional que houve uma análise embasada da situação que levou a decisão do estado costeiro, caso a caso. Em 05 de março de 2004, a IMO edita a resolução A.949(23), na XXIII sessão de sua assembleia (embora conste como resolução adotada desde 05 de dezembro de 2003). Em seu texto admite a possibilidade de um navio necessitar de auxílio, quanto à segurança da vida humana no mar, e quanto à proteção do meio ambiente marinho. Admite também ser necessária uma ponderação quanto à necessidade de um navio buscar um lugar de refúgio e o direito do Estado costeiro em resguardar seu litoral quanto à poluição hídrica. Na continuação da resolução coloca-se que o estabelecimento dessas orientações seria um quadro auxiliar conjunto para embasar o estabelecimento desses locais, o que, aumentaria a segurança no mar e a proteção ao meio

ambiente marinho. Ao término de sua elocução aos Estados costeiros, convida para a sua adoção nesse processo de decisão. (IMO, 2004a).

Os trechos em questão já nos sugerem a complexidade em se estabelecer esse local de refúgio. Para melhor compreensão foi inserido neste trabalho tradução pelo autor da resolução A.949(23). (anexo A).

Como visto no caso do *Prestige*, mesmo a Autoridade Marítima espanhola tendo buscando resguardar suas águas territoriais sofreu um impacto ambiental por conta da decisão tomada à época. Nota-se, pela postura da IMO o patente respeito à soberania do Estado costeiro quanto a estabelecer condutas dentro dos limites estabelecidos pela CNUDM.

O tempo decorrido até sua aprovação, de mais de um ano após o incidente, indica um esforço nas negociações dentro de seu conselho, que certamente demandou um esforço político para sua aprovação final. Talvez esta seja uma das origens da característica de seu texto, de orientação, não mandatário/obrigatório.

A busca de uma comparação, ao se observar outra Resolução A.950 (IMO, 2004b), que trata dos serviços de assistência marítima. Em seu texto, a IMO recomenda o estabelecimento desse serviço.

Embora o escopo deste trabalho não seja o estabelecimento desses serviços, ressalta-se o fato de que essa resolução também teve sua origem no incidente do *Prestige*.

O uso de uma recomendação nessa resolução torna claro que existe certa obrigatoriedade em sua adoção se comparado com os termos da Resolução A.949, que “convida” para a adoção de suas “orientações”.

Para termos outra fonte de comparação com relação ao estabelecimento de locais de refúgio, Gouveia (2007) bem explicita ser o assunto antigo, tendo o parlamento europeu expedido uma diretiva (nº 2002/59/CE, de 27 de junho de 2002) impondo a definição dos locais de refúgio em cada estado-membro.

A diretiva do parlamento europeu foi internalizada pelo Governo Português através do Decreto-Lei n° 180 de 27 de julho de 2004. Esse decreto determina a preparação de planos para recebimento de navios que necessitem refúgio atribuindo ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos daquele país os poderes necessários visando à definição de tais pontos. (PORTUGAL, 2004).

Mesmo tendo a Resolução A.949 um caráter de orientação, podemos auferir a importância desse estabelecimento, tanto pelas ações antecedentes ao acidente, tomadas pelo Parlamento Europeu, como pelo exemplo disposto da postura do governo português em acolher dentro de seu estado tal imposição.

Gouveia (2007), bem ressalta a dificuldade na escolha desses locais, em função da própria necessidade do estado em defender seu meio ambiente, o que já garante que não seria unânime a opinião pública a respeito do estabelecimento de tais pontos. Esclarece inclusive a iniciativa de se desenvolver um planejamento para o recebimento de navios nessa situação, bem como da comissão técnica interministerial dedicada a avaliar e estabelecer esses locais.

Fica evidente o grau de dificuldade no estabelecimento de locais de refúgio, principalmente pelo potencial risco de impacto ambiental nessas áreas no caso do sinistro do navio materializar-se. Entende-se inclusive a pressão política, a ser provavelmente manifestada pela insatisfação da população que habita o entorno desses locais, e a exposição aos meios de comunicação, na cobertura dos procedimentos de prevenção de poluição, que nunca vão possuir um grau de segurança absoluto. São potenciais matérias para a primeira página de jornal e revistas em caso de um acidente, seja durante a espera por uma autorização para se abrigar, seja já no local de abrigo.

Adiante veremos como se encontra internalizada a CNUDM na legislação brasileira, bem como são vislumbrados os aspectos atinentes aos locais de permanência.

4 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, O DIREITO DO MAR E O LOCAL DE REFÚGIO

Para melhor identificarmos a influência da CNUDM e das resoluções da IMO no estado brasileiro, temos que verificar os mecanismos de sua absorção pelo direito nacional e identificar os agentes que possuem responsabilidades na elaboração das normas decorrentes e em seu cumprimento.

Nossa Constituição (BRASIL, 1988), prevê no inciso IV de seu artigo 84 que a internalização de Normas Internacionais é um ato exclusivo do Presidente da República, após aprovação pelo Congresso Nacional.

O Congresso Nacional (BRASIL, 1987), sob a presidência do senador Humberto Coutinho de Lucena (1928-1988) autorizou tal ato, ao aprovar o texto da CNUDM.

O ex-presidente, José Sarney de Araújo Costa¹⁰, promulgou a CNUDM no Brasil (BRASIL, 1990a).

Meses depois, o ex-presidente Fernando Affonso Collor de Mello¹¹ reverte essa situação, anulando essa promulgação (BRASIL, 1990b), justificando existir uma falha relacionada à definição dos espaços marítimos brasileiros.

Realmente essa falha existia, pois que nessa época o limite do MT era de duzentas milhas náuticas¹².

O ex-presidente Itamar Augusto Cautiero Franco¹³ então adequou os espaços marítimos ao previsto na CNUDM. (BRASIL, 1993), ou seja, passamos a ter um MT de doze milhas náuticas, uma ZC de doze milhas náuticas (após o MT) e uma ZEE se estendendo a partir do limite do MT até o limite de duzentas milhas náuticas.

¹⁰ Nascido em 1930. Foi o trigésimo primeiro Presidente da República (1985-1990).

¹¹ Nascido em 1949. Foi o trigésimo segundo Presidente da República (1990-1992).

¹² Decreto-lei nº 1.098, de 25 de março de 1970.

¹³ Nascido em 1930. Foi o trigésimo terceiro Presidente da República (1992-1994).

Somente na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso¹⁴ é que se promulga novamente a CNDUM (BRASIL, 1995), por decreto ainda em vigor.

Podemos reparar como o estado brasileiro buscou adequar-se a CNUDM, analisada, ao longo de treze anos, para poder internalizar de fato essa legislação. Um dos aspectos pertinentes foi o da delimitação de nossos espaços marítimos. Uma vez estes adequados às definições da CNUDM, tornam sua administração, quanto à soberania, simples, por adotar uma linguagem comum com os demais estados.

Já com relação a IMO, o Congresso Nacional (BRASIL, 1962), no exercício da presidência deste pelo senador Rui Soares Palmeira (1910-1968), autorizava ao Presidente da República a ratificar a adesão do Brasil a essa convenção que criava essa organização.

O ex-presidente João Belchior Marques Goulart¹⁵(1919-1976) ratifica a convenção e o Brasil torna-se membro dessa organização. Uma das atribuições desta é a de estabelecer cooperação mundial quanto a questões que interessam a navegação comercial, procurando incentivar sua adoção como norma, visando à segurança a navegação. (BRASIL, 1963).

Notemos que o Brasil assumiu com essa lei um compromisso de procurar respeitar as resoluções daquele órgão, obviamente garantida a manutenção da soberania nacional nos assuntos tratados. Esse princípio faz com que o Brasil busque adotar as resoluções da IMO, em especial a resolução A.949(23), que trata de locais de refúgio.

Martins (2010) ressalta o quanto nossa atual legislação é avançada com relação à segurança à navegação, por internalizar as mais importantes convenções internacionais.

A Constituição brasileira estabelece que somente a União (representada por seus poderes legislativo, judiciário e executivo) pode legislar sobre o direito marítimo. (BRASIL, 1988, artigo 22).

¹⁴ Nascido em 1931. Foi o trigésimo quarto Presidente da República (1995-2002).

¹⁵ Foi o vigésimo quarto Presidente da República (1961-1964).

A CNUDM (BRASIL, 1995), em seu texto, cita em seu artigo 231, sem definir, a figura de uma “Autoridade Marítima” do estado de bandeira de uma embarcação. Qual seria a função dessa “autoridade” na legislação nacional? Estariam definidas suas atribuições?

Buscando o Portal de Legislação do Senado Federal Brasileiro¹⁶, verifica-se que a legislação brasileira mais remota que versa sobre autoridade marítima é o Decreto-lei nº 3.761 de 25 de outubro de 1941. Curiosamente nessa legislação citam-se autoridades marítimas de Saúde, Polícia, Imigração e Alfândega, sem, no entanto, definí-las. (BRASIL, 1941).

Desde a década de 1940, o tráfego marítimo foi regulado por decretos diversos, emendados ao longo dos anos. O Regulamento para o Tráfego Marítimo (RTM) de 1982 vem então e consolida essas alterações. (BRASIL, 1982b).

A Marinha do Brasil recebe anos depois as atribuições atinentes à autoridade marítima, mas sem que essa denominação seja conceituada ou definida. (BRASIL, 1991).

Em função do RTM e dos regulamentos das Capitânicas, Delegacias e Agências tinha-se a autoridade marítima definida como norma consuetudinária¹⁷, ou seja, a população em geral possuía uma percepção que associava à Marinha do Brasil como Autoridade Marítima, sem que fosse escrita uma lei, em função da longa tradição.

Depois da internalização da CNUDM, foi aprovada a Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (LESTA), cancelando o RTM e estabelecendo o exercício da autoridade marítima pelo Ministério da Marinha¹⁸. (BRASIL, 1997, p.29513).

Nota-se que existia uma lacuna na legislação brasileira quanto à definição de autoridade marítima.

Mesmo em 1997, na lei considerou-se a autoridade marítima como um poder, a ser exercido e não como um representante do estado costeiro, como se pode depreender do

¹⁶ Página <http://www6.senado.gov.br/sicon/>

¹⁷ Norma não escrita cuja origem encontra-se no costume, na tradição popular.

¹⁸ Desde 1999 assumiu a denominação de Comando da Marinha. (BRASIL, 1999).

texto da CNUDM. Inclusive o exercício deste poder foi delegado ao órgão em si, e não ao titular desse, no caso o Ministro da Marinha¹⁹.

Quando da promulgação de novas normas para a organização e emprego das Forças Armadas, temos o Comandante da Marinha nomeado e denominado como autoridade marítima. (BRASIL, 1999).

Definida a internalização do Direito do Mar no Brasil e a quem cabe o papel de autoridade marítima, responsável por levar à prática as leis e normas no mar, nos falta ver se o local de refúgio é considerado pela legislação brasileira.

Como visto, o Brasil, membro da IMO, busca seguir as recomendações daquela organização, bem como respeita, por lei própria a CNUDM.

A CNUDM, com louvável respeito ao princípio da soberania, mostra que o estado costeiro pode promulgar leis regulando o tráfego marítimo e em prol da segurança à navegação em seu MT. (BRASIL, 1995).

As atribuições quanto à legislação ambiental são inseridas por lei, que complementa as atribuições subsidiárias já existentes, autorizando a Autoridade Marítima a efetuar fiscalização de embarcações, levantamento de dados, comunicação de irregularidades e o envio, para o órgão ambiental federal dos dados coletados, para providencias judiciais cabíveis. (BRASIL, 2000).

Paralelamente, o Brasil manifestou, em sua Carta Magna, exercer soberania sobre a Plataforma Continental, a ZEE e a ZC, pois considera os recursos naturais ali existentes como pertencentes à União. (BRASIL, 1988).

Com a aprovação da LESTA vemos a inclusão dos locais de refúgio:

Art. 4º São atribuições da autoridade marítima:

...

VIII - definir áreas marítimas e interiores para **constituir refúgios provisórios**, onde as embarcações possam fundear ou varar, para execução de reparos; (BRASIL, 1997, p.29511. grifo nosso).

¹⁹ Desde 1999 assumiu a denominação de Comandante da Marinha. (BRASIL, 1999).

Não podemos esquecer outros princípios que irão nortear a definição desse local de refúgio.

Santos (2003) cita os princípios que exigem uma cautela do estado brasileiro em definir permanentemente esse tipo de refúgio, além do cuidado necessário pelo risco potencial que sempre se faz presente em um navio que necessite desse tipo de refúgio, ressaltando matéria constitucional, materializada no artigo 225 da Constituição Brasileira, onde figura o meio ambiente como bem de uso comum, impondo a administração pública sua defesa em prol desta e das novas gerações.

Santo em seu relatório, quanto trata do mérito da questão, expõe:

Naturalmente situações ocorrerão em que para se dar o salvamento da embarcação haverá necessidade de esta adentrar a um local de refúgio e a determinação deste local caberá à Autoridade Marítima, a qual sopesará todos os fatores envolvidos para uma decisão que privilegie os interesses nacionais e preserve a responsabilidade do Estado, pois como é de conhecimento geral, poucos são os Países que estabeleceram sem reservas áreas de refúgio, o que se torna perfeitamente compreensível em face dos últimos acidentes com navios, os quais trouxeram como consequência poluição considerável com graves danos ao meio ambiente e a economia de alguns setores. (SANTOS, 2003, p.10).

Nota-se que, por se tratar de áreas marítimas, no caso desde o MT até o limite da Plataforma Continental, pode a autoridade marítima definir uma área para a execução desses serviços.

Eis que pesa também, nessa definição, o cuidado com o qual a Autoridade Marítima, como representante do poder público, deve ter para prevenir o prejuízo aos recursos naturais, consequentemente da União, que podem advir de poluição ocasionada por navios que venham solicitar esse refúgio.

A seguir veremos a estruturação e a normatização da autoridade marítima quanto ao estabelecimento desse tipo de refúgios.

5 ESTRUTURA E NORMAS DA AUTORIDADE MARÍTIMA E SUAS RELAÇÕES COM LOCAIS DE REFÚGIO

Identificado o Comandante da Marinha como autoridade marítima, é importante o fato de que, para a execução de todas as tarefas previstas em lei, torna-se necessária a descentralização dessas tarefas e a cessão das atribuições e competências do cargo, mesmo que em função de nosso extenso litoral.

Foi nesse sentido que se resolveu estabelecer a estrutura da Autoridade Marítima e pela delegação de competências aos diversos titulares de órgãos da Marinha do Brasil. Estabeleceu-se também que, na elaboração de normas decorrentes dessa estruturação, deveriam ser observadas, no que forem pertinentes, os atos e resoluções ratificados pelo governo brasileiro. Essa estruturação criou os representantes da Autoridade Marítima. (BRASIL, 2004).

Analisando o proposto, quanto à presença de normas brasileiras sobre locais de refúgio, pudemos perceber que esses locais são necessários em situações onde um navio encontre-se em situação próxima a um sinistro, sem, no entanto, apresentar ainda risco para a vida humana. E, portanto, necessitando de salvamento, caso contrário podem ocasionar, além desse risco, o de poluição ambiental ao meio ambiente marítimo.

Precisamos então identificar, dentre os representantes da Autoridade Marítima, quais seriam responsáveis pelos aspectos de criação de normas, pela atividade de salvamento de embarcações e pela prevenção à poluição ambiental.

A estruturação criou o Representante da Autoridade Marítima para a Segurança à Navegação e o Meio Ambiente, atribuído ao Comandante de Operações Navais e ao Diretor-Geral de Navegação. Essas autoridades responderiam pelo que concerne à segurança a navegação, salvaguarda da vida humana no mar e pela prevenção da poluição ambiental,

tendo competências para a coordenação e controle da execução de atividades de salvamento de embarcações e supervisão das atividades dos Representantes da Autoridade Marítima subordinados. (BRASIL, 2004).

Essa linha de subordinação é composta dos representantes da Autoridade Marítima para a Marinha Mercante, a Segurança do Tráfego Aquaviário, o Socorro e Salvamento e para o Meio Ambiente. (BRASIL, 2004).

Para a Segurança do Tráfego Aquaviário, além de outras autoridades, é designado o Diretor de Portos e Costas:

§ 2º Ao Diretor de Portos e Costas compete, especificamente:

VII- **definir áreas marítimas e interiores para constituir refúgios provisórios;**

VIII- estabelecer os limites da navegação interior;

IX- **aprovar as Normas da Autoridade Marítima** relativas a:

a) habilitação e cadastro dos aquaviários e amadores;

b) **tráfego e permanência das embarcações nas águas sob jurisdição nacional**, bem como sua entrada e saída de portos, atracadouros, fundeadouros e marinas; (BRASIL, 2004, p. B-3, grifo nosso).

O mesmo ocorre quanto ao Meio Ambiente:

§ 2º Ao Diretor de Portos e Costas compete, especificamente:

I- **coordenar as ações decorrentes** da aplicação da legislação ambiental por parte dos Agentes da Autoridade Marítima;

...

IV- **estabelecer requisitos e elaborar normas para a prevenção da poluição** por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio; (BRASIL, 2004, p. B-5, grifo nosso).

Identificamos então a autoridade responsável pelos aspectos de aprovação de normas. Complementarmente, verificamos novamente a presença do local de refúgio nas normas brasileiras, sendo que compete ao Diretor de Portos e Costas seu estabelecimento e logicamente, pelo problema apresentar uma vertente de potencial perigo de poluição do meio ambiente, competem-lhe também o estabelecimento de requisitos de prevenção e as suas ações decorrentes.

Quanto a Autoridade para o Socorro e Salvamento, esta é atribuída aos Comandantes dos Distritos Navais, para fiscalização das ações dos serviços de assistência e

salvamento de embarcações, bem como de coordenação das ações que visem minimizar os danos relacionados a sinistros marítimos e fluviais. (BRASIL, 2004).

As tarefas, em caso similar ao ocorrido com o Petroleiro *Prestige*, pela nossa legislação, seriam divididas. Enquanto o navio encontra-se na iminência de um sinistro, sem afetar a salvaguarda da vida humana no mar, tentando efetuar seu salvamento, os Comandantes de Distritos Navais podem até promover esse salvamento, se solicitados, ou instar o armador do navio a fazê-lo.

Nesse momento cabe ao Diretor de Portos e Costas, se solicitado, indicar o local de refúgio do navio, para reparos.

Se porventura o reparo não for bem sucedido ou a indicação não ter ocorrido em tempo suficiente e o navio vier a sinistrar, notemos que as ações passariam a ter dois coordenadores: o Diretor de Portos e Costas quanto aos aspectos das ações decorrentes da aplicação de legislação ambiental e os Comandantes de Distrito Naval, quanto às ações para minimizar o dano ao meio ambiente no local do sinistro.

Identificados os responsáveis, pudemos então verificar que o Diretor de Portos e Costas, dentro de suas atribuições legais, expede as Normas da Autoridade Marítima (NORMAM). Estas se encontram disponíveis com fácil acesso na página da Diretoria de Portos e Costas (DPC) na Rede Mundial de Computadores²³.

Analisando o caso do Petroleiro *Prestige*, podemos aduzir que um incidente similar aconteceria durante a navegação ordinária, entre portos, sejam estes nacionais ou internacionais, demandando que tal embarcação mudasse seu destino para aproximar-se de um porto ou local de fundeio para reparos. Logo busquemos uma norma que trate do tráfego e da permanência dessas embarcações nas AJB. Consultando a página da DPC temos que a NORMAM-08/DPC é a norma que versa sobre esse assunto.

²³ No endereço http://www.dpc.mar.mil.br/normam/tabela_normam.htm.

No capítulo 3 dessa norma, em seu item 0305 já considera o caso de um navio abrigar-se por motivo de avaria ou sinistro como autorizado, desde que tal fato seja comunicado antecipadamente para uma Capitania/Delegacia/Agência. Condiciona, porém, nesse caso específico que o Comandante da embarcação providencie declaração formal de que esta possui estabilidade em sua capacidade de flutuação e não apresenta risco ao meio ambiente. Dispõe também que o Capitão dos Portos, Delegado ou Agente, a seu próprio discernimento e como auxílio a sua decisão de autorizar a entrada da embarcação, pode demandar que a Sociedade Classificadora do navio se pronuncie sobre se o navio possui realmente condições de segurança para prosseguir para águas interiores. Condiciona ainda essa decisão: ao aval da entidade seguradora, *Protection and Indemnity Club (P&I)*²⁴; o depósito em caução para cobrir os reparos apontados pela sociedade classificadora e eventuais danos ao meio ambiente e a contrato em juízo desses reparos; e outras exigências complementares levantadas após vistoria especial. (BRASIL, 2010).

Nessa norma o Diretor de Portos e Costas delegou, implicitamente, aos Agentes da Autoridade Marítima (Capitão dos Portos, Delegado ou Agente), a decisão de autorizar a entrada de embarcações nessa situação.

Entretanto não trata ainda da questão do local de refúgio, o que, em primeira impressão, aparenta ser de escolha da embarcação.

As áreas abrigadas, em águas interiores, são locais de escolha natural para a instalação de portos e de estaleiros.

Dessa premissa podemos supor que provavelmente essas áreas encontrem-se dentro do limite da área porto organizado.

Nessa situação encontramos a Autoridade Portuária. A legislação que a define estabelece a mesma como a Administração do Porto e define que a Autoridade Marítima é

²⁴ Clube de Proteção e Indenização – Associação de seguradoras voltadas para a atividade da Marinha Mercante. Possui uma associação internacional que atua com status consultivo na IMO. (IMO, 2010)

uma das autoridades no porto. É a Autoridade Portuária a quem compete autorizar, dentre outras, a entrada, saída, atracação, desatracação e fundeio de embarcações na área do porto organizado, após ouvir as demais autoridades no porto. Ressalva a isso é feita somente com relação à intervenção da Autoridade Marítima em caso prioritário de assistência e salvamento de embarcação. (BRASIL, 1993).

Inclusive, a delimitação de áreas de fundeio para navios em reparo, dentre outras, é atribuição da Autoridade Portuária sob a coordenação da Autoridade Marítima. (BRASIL, 1993).

Se analisado rapidamente, poderia se pensar que nesse caso caberia a Autoridade Portuária autorizar o fundeio de uma embarcação com avaria ou sinistro, entretanto o legislador inclui uma exceção, quando admite que Autoridade Marítima intervenha para que se concretize o fundeio em caso de navios em salvamento. É interessante notar que em sintonia com a atribuição dada quanto ao estabelecimento dos locais de refúgio, esse mesmo legislador atribui a delimitação dessas áreas nessa lei à coordenação da Autoridade Marítima.

Quanto ao aspecto dessas áreas de fundeio, bem como outras características (parâmetros) específicas do Porto Organizado, estas terão o registro do documento da Autoridade Portuária que o estabeleceu nas Normas e Procedimentos da Capitania dos Portos (NPCP). O Capitão dos Portos, na inexistência desse registro, instará a Autoridade Portuária a providenciá-lo. Caso apareçam divergências entre os segmentos envolvidos nas operações portuárias sobre esses parâmetros, que influenciem a segurança a navegação, a salvaguarda da vida humana ou na prevenção da poluição hídrica, o Capitão dos Portos, o Delegado ou Agente mediará buscando um consenso entre as partes. Caso tal não ocorra, a decisão final quanto a esse parâmetro será do Capitão dos Portos. (BRASIL, 2010).

O Diretor de Portos e Costas delega, implicitamente, ao Capitão dos Portos, a definição de fundeadouro para navios em reparo.

Implícito também é que tal delegação está restrita ao aparecimento de divergências entre os segmentos de operação portuária onde não se obteve um consenso quanto a esses fundeadouros, especificamente.

A premissa descrita acima, entretanto é exagerada, em função da extensão da costa brasileira, pois dificilmente poderemos encontrar em cada área abrigada uma estrutura de Porto Organizado. Nisso foi providencial a atitude da norma em estabelecer que os casos omissos ou não constantes dela terão sua solução emanada do Representante da Autoridade Marítima para a Segurança do Tráfego Aquaviário. (BRASIL, 2010).

Verifica-se que o Diretor de Portos e Costas, cômico da multiplicidade de situações que surgem no dia a dia, avoca a solução de possíveis lacunas porventura existentes na norma.

Antes de solicitar o local de refúgio, e também para solicitá-lo, deduz-se que a embarcação encontrar-se-á em plena atividade de salvamento. De acordo com o contido na página da DPC, esta é regulada pela NORMAM-16/DPC - Normas da Autoridade Marítima para Estabelecer Condições e Requisitos para Concessão e Delegação das Atividades de Assistência e Salvamento de Embarcações, Coisa ou Bem, em Perigo no Mar, nos Portos e Vias Navegáveis Interiores. Nela verificamos que a entidade que realiza essa atividade deve ser pessoa jurídica e ser cadastrada em Capitánias, Delegacias e Agências da área de jurisdição onde as realiza. (BRASIL, 2008).

Além disso, tem esse serviço condicionado a confecção de um detalhamento da situação da embarcação cuja autorização depende da Capitania, Delegacia e Agência, que possibilitará um plano para a execução do salvamento. Após poderá ser expedida uma portaria autorizando o serviço, entretanto, por iniciativa do Capitão dos Portos e mediante solicitação pelo Comando do Distrito Naval da área, esse procedimento pode ser simplificado, em função da premência e dos riscos envolvidos em salvar a embarcação configurarem-se como uma

emergência. Inclusive, é nomeada Autoridade Naval para coordenação e controle desse tipo de serviço (BRASIL, 2008).

Conforme se pode concluir a atividade de salvamento de uma embarcação, que precede uma possível solicitação de local de refúgio, também se encontra sob o controle da Autoridade Marítima, antecipando fatos de modo a garantir ações mais efetivas na segurança à navegação e na prevenção de poluição do meio hídrico.

A Autoridade Marítima não se restringe as ações que precedem uma solicitação de local de refúgio, deve também possuir meios para apontar as causas de um possível sinistro e suas repercussões no meio ambiente, de modo a aprimorar as ações na prevenção.

Lembremos-nos do caso do Petroleiro *Prestige* sinistrado, cuja carga ocasionou substancial poluição na região, mesmo com a negativa da autoridade espanhola de abrigo, visando proteger suas águas. (IMO, 2006).

Conforme explanado acima, constam de cada etapa, entre o salvamento e o sinistro, demandas aos navios para garantir o ressarcimento pelo dano causado, mas ressalta que isto não prejudicará as investigações do Inquérito Administrativo sobre o sinistro. (BRASIL, 2010a).

Quando falamos sobre investigação, lembremos que uma das atribuições da Autoridade Marítima é fiscalizar as embarcações, inspecioná-las. (BRASIL, 2000)

Isso nos remete uma vez mais a pagina da DPC onde encontramos as Normas da Autoridade Marítima para Atividades de Inspeção Naval. Em seu capítulo 4 essa norma descreve como proceder para lavratura de autos de infração, no caso de poluição do meio hídrico. (BRASIL, 2009).

No próximo capítulo teremos uma descrição de um caso real e seus desdobramentos dentro da legislação, ocorrido com o autor, quando este era o titular da Delegacia da Capitania dos Portos em Angra dos Reis.

6 O CASO DO NAVIO GRANELEIRO *TAUNTON*²⁵

O *Motor Vessel* (MV) ²⁶ *TAUNTON*, de bandeira de Bahamas, foi construído em 1986, na *Sumitomo Heavy Industries*, em Tóquio, no Japão. Possui 300 metros de comprimento e boca de 47 metros. Seu armador é a *Zodiac Maritime Agencies Ltd.*²⁷.

No dia 07 de dezembro de 2009 suspendeu, após receber carga de minério de ferro, do Porto de Itaguaí, com destino a China. No dia 11 de dezembro desse ano, a cerca de 1.200 milhas náuticas do Brasil, foi percebido pelo Imediato do navio um alagamento no porão de carga nº 1, por uma provável rachadura no costado. Foi estabelecida vigilância nos porões de carga adjacentes e foram efetuados os procedimentos de segurança com relação a essa emergência, sendo comunicado o ocorrido ao escritório do armador em Londres. Foi verificada, inclusive, a situação do navio conforme seu plano de estabilidade, e, conforme conversa com seu comandante, este indicava que o navio poderia prosseguir viagem. Ao fim foi determinado pelo armador o regresso do navio para o Brasil para reparos. Cabe ressaltar que as condições do mar eram severas naqueles dias.

O regresso do navio foi noticiado pela página da Rede Mundial de Computadores do jornal “O Globo”, de 13 de dezembro de 2009²⁸, sendo esta notícia seguida por outros meios de comunicação presentes nessa rede, tais como G1, Jornal do Brasil, Correio de Piracicaba, dentre outros.

No dia 14 de dezembro a empresa Smit Salvage B.V. informou a Capitania dos Portos no Rio de Janeiro (CPRJ) o envio de um rebocador para encontrar-se com o MV *TAUNTON* e acompanhá-lo em seu regresso ao Brasil.

²⁵ Caso verídico que teve a participação do autor enquanto exercendo o cargo de Delegado da Capitania dos Portos em Angra dos Reis, no período de 2008 a 2010.

²⁶ Navio à motor (tradução nossa).

²⁷ Dados obtidos na página http://www.zodiac-maritime.com/public/jsp/public/fl_cape.jsp

²⁸ Cals, 2009.

Naquela tarde a agência *Pennant* Serviços Marítimos Ltda. comunicou oficialmente a CPRJ a situação do navio e solicitou o local de fundeio para inspeção e reparos na área de Angra dos Reis.

No dia 15 de dezembro, por volta das 14 horas, ocorreu a primeira reunião referente ao sinistro ocorrido, na CPRJ, com representantes da DPC, da agência *Pennant* e da empresa *ZODIAC*. Foi definido um ponto de espera para o MV *TAUNTON* a 30 milhas náuticas ao sul do Farol de Castelhanos, na Ilha Grande, cuja previsão de chegada aquele ponto seria no dia 17 de dezembro. Foram definidas também as exigências atinentes ao aval da entidade seguradora P&I; o depósito em caução para cobrir os reparos apontados pela sociedade classificadora e eventuais danos ao meio ambiente e a contrato em juízo desses reparos; sendo definido que outras exigências complementares seriam comunicadas após vistoria especial, conforme a NORMAM-08/DPC. (BRASIL, 2010).

No dia 17 de dezembro, embarcaram em um helicóptero um inspetor naval da CPRJ, um vistoriador da DPC, o Delegado da Capitania dos Portos em Angra dos Reis (DelAReis), um representante da Empresa Classificadora do Navio, *Lloyd's Register* do Brasil Ltda., e o representante da empresa *ZODIAC*, para verificar as condições do navio.

Já a bordo do MV *TAUNTON*, verificou-se que o alagamento estava limitado ao Porão de Carga nº 1, que existia um esforço estrutural na antepara adjacente ao Porão de Carga nº 2, porém dentro dos limites aceitáveis e que as condições de navegabilidade e fluviabilidade do navio eram satisfatórias.

Cabe ressaltar que o local pretendido pelo representante do Armador, para fundeio e reparos era o fundeadouro da Ponta do Bananal, entretanto a situação do calado do navio não permitia uma navegação segura até aquela área.

No regresso na CPRJ foi então autorizado o navio o fundeio na área de espera de práticos, próximo a Ponta dos Micos, na Ilha Grande. Foi estabelecido como exigência

complementar que o navio obtivesse parecer favorável do órgão ambiental estadual - Instituto Estadual do Ambiente (INEA) – para poder iniciar os reparos necessários, em função da proximidade com o Parque Estadual da Ilha Grande.

O Navio então fundeou no dia 18 de dezembro. Nesse mesmo dia foi realizada reunião na Delegacia da Capitania dos Portos em Angra dos Reis entre o Delegado, o agente marítimo, o representante da empresa *ZODIAC* e, a convite, o representante do INEA. Após a reunião foi realizada inspeção do navio pelo órgão estadual e foi emitida a autorização para execução dos reparos necessários.

Foi iniciado também um Inquérito sobre Acidentes e Fatos à Navegação (IAFN) para apurar as possíveis causas da rachadura no costado.

A inspeção submarina realizada no costado do MV *TAUNTON* constatou três rachaduras verticais (uma de 2 metros, uma de 20 cm e uma de 60 cm) com cerca de 2,5 m de separação entre elas no costado adjacente ao compartimento de carga nº 1.

No dia 27 de dezembro, compareceu ao navio o Delegado da Capitania dos Portos em Angra dos Reis, com um vistoriador da DPC e um da classificadora, que constataram a conclusão dos reparos e então o navio foi liberado para prosseguir viagem.

Note-se que este caso real teve todos os elementos de risco presentes: um navio graneleiro carregado, com uma avaria no costado e diante de condições adversas de mar. Foi providencial a consulta as Normas da Autoridade Marítima, bem como o apoio da DPC na solução para determinação, pelo Capitão dos Portos do Rio de Janeiro, do local de refúgio, mediante assessoramento de uma equipe de especialistas enviado ao navio para avaliação. Cabe colocar também que o intercurso com o INEA trouxe tranquilidade quanto aos procedimentos de prevenção a uma possível poluição na região.

7 CONCLUSÃO

O Brasil, com privilegiada posição em relação ao Atlântico Sul e em função da importância do comércio marítimo em sua economia, principalmente com a crescente atividade de exploração petrolífera no pré-sal, demonstra profundo interesse na adoção de legislações que regulem o direito no mar, em consonância com princípios internacionais.

O alinhamento com esses princípios visam dirimir quaisquer disputas marítimas com outros Estados costeiros, como que garantindo sua soberania dentro dos limites de seu espaço marítimo. Soberania esta que garante a exploração econômica dos recursos lá existentes, trazendo também o ônus pela sua preservação ambiental e de segurança.

As ações, perante inclusive a comunidade internacional, do Governo Brasileiro em participar e posteriormente internalizar convenções internacionais como a CNUDM e a referente à criação da IMO reforçam a posição brasileira de soberania sobre esse espaço marítimo.

Acompanhando a evolução dessas normas internacionais, no tocante as potenciais ameaças ao meio ambiente, decorrentes dos incidentes observados ao longo dos anos, em especial o do Petroleiro *Prestige*, o Brasil vem complementarmente internalizando procedimentos de prevenção a acidentes, visando à preservação do patrimônio brasileiro da Amazônia Azul. O incidente do *Prestige* mostrou a dificuldade nessa busca pela preservação ambiental, pois as ações do Estado costeiro que buscavam a preservação ambiental de um espaço marítimo, dentro de seu direito de soberania, ocasionaram uma potencialização desse incidente, com repercussão internacional.

O caso, pois que envolve a autodeterminação, a soberania de um estado, levou a IMO a apenas convidar seus estados membros na adoção de orientações para o estabelecimento de locais de refúgio. Para o parlamento europeu a questão é mandatória, pois

que estabeleceu que seus estados-membros devem definir os locais de refúgio para situações similares.

A própria IMO reconhece o dilema interno entre o salvamento de um navio e a opinião pública e política em casos similares, visto que uma poluição hídrica ocasionada por uma operação de salvamento, em local próximo da costa, pode afetar a economia da população local.

No sentido de pacificar o assunto, pela legislação brasileira, verifica-se o estabelecimento dos limites marítimos e de atribuições subsidiárias para a Marinha do Brasil, onde se definiu o Comandante da Marinha como Autoridade Marítima, da estruturação dessa Autoridade, com a publicação, inclusive das NORMAM, onde se definem os procedimentos para tratar casos similares ao *Prestige*, em consonância com a resolução da IMO.

Note-se que a legislação brasileira sobre segurança no mar é reconhecida como bem avançada, visto internalizar as principais convenções internacionais que regem a segurança marítima e a prevenção da poluição do meio ambiente marítimo. Sendo que o estabelecimento de locais de refúgio é feito caso a caso, visando uma segurança jurídica de nossa soberania.

Indubitavelmente identificam-se, na legislação brasileira, os mecanismos jurídicos e operacionais que possibilitam a determinação desses locais de refúgio, de forma objetiva e atual, conforme resumido ao longo deste trabalho.

Na opinião deste autor, de forma complementar a essa legislação, muito contribuiria ao processo de tomada de decisão da Autoridade Marítima a inclusão em uma NORMAM das diretrizes constantes do apêndice 2 da resolução A.949(23) da IMO, sob a forma de questionário, para registro dos fatores que embasaram a mesma, tornarem-se um arcabouço para futuras consultas, quando da ocorrência de casos similares.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA EFE (Espanha). Afunda plataforma petrolífera que explodiu no Golfo do México. **Estadão.com.br**, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,afunda-plataforma-petrolifera-que-explodiu-no-golfo-do-mexico,541739,0.htm>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

ALVES DE ALMEIDA, Francisco Eduardo. **Alfred Thayer Mahan (1840-1914) e seus elementos do poder marítimo**. Aula de estratégia: Autores e suas obras, 2010. 30 Slides. Apresentação eletrônica.

BRASIL. Marinha. **Portaria nº 156/MB**, de 3 de junho de 2004. Estabelece a Estrutura da Autoridade Marítima e delega competências aos Titulares dos Órgãos de Direção Geral, de Direção Setorial e de outras Organizações Militares da Marinha, para o exercício das atividades especificadas. Disponível em: <<http://www.dpc.mar.mil.br/sta/legislação/index.htm#portaria>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 17 jun. 2010.

BRASIL. Marinha. Diretoria de Portos e Costas. **NORMAM**: normas da autoridade marítima. Disponível em: <http://www.dpc.mar.mil.br/normam/tabela_normam.htm>. Acesso em: 10 jul. 2010.

_____. Normas da Autoridade Marítima para Tráfego e Permanência de Embarcações em Águas Jurisdicionais Brasileiras - NORMAM-08/DPC (Mod. 12). Aprovada pela Portaria nº 106/DPC, de 16 de dezembro de 2003 até a modificação 12 pela Portaria nº 32/DPC, de 02 de março de 2010. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, 2010, Brasília, DF, 04 mar.2010. Seção 1. Edição 42. p. 34 Disponível em: <https://www.dpc.mar.mil.br/normam/N_08/N_08.htm>. Acesso em: 10 jul. 2010.

_____. Normas da Autoridade Marítima para Estabelecer Condições e Requisitos para Concessão e Delegação das Atividades de Assistência e Salvamento de Embarcações, Coisa ou Bem, em Perigo no Mar, nos Portos e Vias Navegáveis Interiores – NORMAM 16/DPC (Mod. 3). Aprovada pela Portaria nº 114/DPC, de 16 de dezembro de 2003 até a modificação 12 pela Portaria nº 41/DPC, de 22 de abril de 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, 2008, Brasília, DF, 25 abr.2008. Seção 1. Edição 79. p. 11 Disponível em: <https://www.dpc.mar.mil.br/normam/N_16/N_16.htm>. Acesso em: 10 jul. 2010.

_____. Normas da Autoridade Marítima para Atividades de Inspeção Naval – NORMAM-07/DPC (Mod. 5). Aprovada pela Portaria nº 105/DPC, de 16 de dezembro de 2003 até a modificação 5 pela Portaria nº 177/DPC, de 23 de novembro de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, 2009, Brasília, DF, 26 abr.2009. Seção 1. Edição 226. p. 33 Disponível em: <https://www.dpc.mar.mil.br/normam/N_07/N_07.htm>. Acesso em: 10 jul. 2010.

_____. Decreto-lei nº 3.761, de 25 de outubro de 1941. Dispõe sobre a visita a embarcações no fundeadouro, reestrutura carreiras e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, 1941, Rio de Janeiro, DF, 04 nov.1941. Seção 1. p. 21023. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=87529>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

_____. Decreto nº 52.493, de 23 de Setembro de 1963. Promulga a Convenção sobre a Organização Marítima Consultiva Internacional, assinada em Genebra, a 06 de março de 1948. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, 1963, Brasília, DF, 30 set.1963. Seção 1. p. 8315. Retificado em 14 nov.1963. Seção 1. p. 9361. Disponível em: < <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=114537>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

_____. Decreto-lei nº 1.098, de 25 de março de 1970. Altera os limites do mar territorial do Brasil e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, 1970, Brasília, DF, 30 mar.1970. Seção 1. p. 2321. Retificado em 02 abr.1970. Seção 1. p. 2451. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1098.htm>. Acesso em: 17 jun. 2010.

_____. Decreto nº 87.458, de 16 de agosto de 1982. Promulga o texto da Resolução nº 358, da IX Assembléia Geral da Organização Marítima Consultiva Intergovernamental (OMCI), que aprovou Emendas à Convenção da Organização. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, 1982a, Brasília, DF, 17 ago.1982. Seção 1. p. 15210. Retificado em 26 ago.1982. Seção 1. p. 15873. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=127369>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

_____. Decreto nº 87.648, de 24 de setembro de 1982. Aprova o Regulamento para o Tráfego Marítimo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, 1982b, Brasília, DF, 27 set.1982. Seção 1. p. 18052. Retificado em 04 out.1982. Seção 1. p. 18491. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=225686>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

_____. Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, 1990a, Brasília, DF, 14 mar.1990. Seção 1. p. 5169. Disponível em:<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=133805>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

_____. Decreto nº 99.263, de 24 de maio de 1990. Revoga o Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, 1990b, Brasília, DF, 25 mai.1990. Seção 1. p. 9972. Disponível em:<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=133957>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

_____. Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jul.1991. Seção 1. p. 14713. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp69.htm>. Acesso em: 17 jun. 2010.

_____. Lei nº 8.630, de 25 de Fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 fev.1993. Seção 1. p. 2351. Disponível em:<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8630.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

_____. Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jun.1995. Seção 1. p. 9199. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1530-22-junho-1995-435606-publicacao-1-pe.html>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

_____. Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 dez.1997. Seção 1. p. 29510. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19537.htm>. Acesso em: 17 jun. 2010.

_____. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jun.1999. Seção 1. Edição Extra. p. 1 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 17 jun. 2010.

_____. Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000. Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 abr.2000. Seção 1. Edição Extra. p. 1 Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9966.htm>. Acesso em: 17 jun. 2010.

_____. Senado Federal. Decreto Legislativo nº 17, de 28 de novembro de 1962. Autoriza o Poder Executivo a assinar a adesão do Brasil à Convenção Internacional para criação da Organização Marítima Consultiva Intergovernamental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 29 nov.1962. Seção 1. p. 12301. Disponível em:< <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=114114>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

_____. Decreto Legislativo nº 5, de 09 de novembro de 1987. Aprova o texto da Convenção das Nações Unidas, sobre o Direito do Mar, concluído em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 nov.1987. Seção 1. p. 18653. Disponível em: < <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=131513>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

_____. **Portal Legislação**. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

CALS, Hugo. Por conta de rachadura, navio mercante retorna ao Brasil. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 dez. 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2009/12/13/por-conta-de-rachadura-navio-mercante-retorna-ao-brasil-915180736.asp>>. Acesso em: 10 maio 2010.

GOUVEIA, J. Velho. Locais de refúgio para navios em dificuldades. **Revista da Armada**, Lisboa, v. 36, n. 405, p. 7-9, fev. 2007.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. **GISIS**: marine casualties and incidents: Incident report C0003367: ship Prestige (7372141). Dados compilados no ano de 2006. Suíça. Disponível em: <<http://gisis.imo.org/Public/MCI/Browse.aspx?Form=Incident&Action=View&IncidentID=3367>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

_____. **Non-Governmental organizations which have been granted consultative status with IMO**. Suíça. Disponível em: <http://www.imo.org/home.asp?topic_id=315&doc_id=851>. Acesso em: 10 jul. 2010.

_____. **Resolution A.949 (23) - GUIDELINES ON PLACES OF REFUGE FOR SHIPS IN NEED OF ASSISTANCE**. Suíça, 2004a. Disponível em: <http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D9042/949.pdf>. Acesso em: 05 maio 2010.

_____. **Resolution A.950(23) - MARITIME ASSISTANCE SERVICES (MAS)**. Suíça, 2004b. Disponível em: <http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D9043/950.pdf>. Acesso em: 05 maio 2010.

_____. **The Prestige - IMO statement**. Suíça, 2002. Disponível em: <http://www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic_id=583&doc_id=2583>. Acesso em: 10 jun. 2010.

JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. **Medidas de Prevenção de Acidentes com Navios Petroleiros**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/989>>. Acesso em: 12 maio 2010.

MAHAN, Alfred T. **The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783**. Boston: Little, Brown and Company, 1949.

MARTINS, Eliane Maria Octaviano. Transporte marítimo e desenvolvimento sustentável. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 72, 01 jan. 2010. Mensal. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7102>. Acesso em: 22 ago. 2010.

MATTOS, Adherbal Meira. **O novo direito do mar**. 2. ed. rev. e atu. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. 163 p.

PORTUGAL. Resolução nº 179 de 16 de novembro de 2004. **Diário [da] República**, Lisboa, 20 dez. 2004. Série I-B, p. 7195. Disponível em: <<http://dre.pt/pdfgratis/2004/12/296B00.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2010.

TORRES, Luiz Carlos; FERREIRA, Hundrsen de Souza. Amazônia azul: a fronteira brasileira no mar. **Revista Passadiço**. Rio de Janeiro, edição 25, p. 3-5, 2005. Anual Disponível em: < <https://www.mar.mil.br/caaml/arquivos/amazoniaazul.pdf>>. Acesso em: 18 jun.2010.

SANTOS, Valdir Andrade. **Relatório**: Solicitação de Withnell Hetherington, através de correspondência dirigida ao ilustre Presidente da Associação Brasileira de Direito Marítimo, no sentido de ser respondido Questionário Suplementar do Comitê Marítimo Internacional acerca de locais de refúgio. Entendimento deste Relator que ora submete ao plenário desta Associação. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Direito Marítimo, 2003. 14 p. Disponível em: <http://www.abdm.org.br/informativos/areas_de_refugio.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2010.

ZODIAC MARITIME AGENCIES LTD. (Reino Unido). **Cape Fleet**. Disponível em: <http://www.zodiac-maritime.com/public/jsp/public/fl_cape.jsp>. Acesso em: 17 jul. 2010.

ANEXO A
Resolução A.949(23)²⁴
Adotada em 5 dezembro 2003
(Agenda item 17)
ORIENTAÇÕES SOBRE OS LOCAIS DE REFÚGIO PARA NAVIOS
QUE NECESSITAM DE ASSISTÊNCIA

A ASSEMBLEIA,

RELEMBRANDO o Artigo 15 (j) da Convenção sobre a Organização Marítima Internacional, relativo às funções da Assembleia em relação aos regulamentos e orientações em matéria de segurança marítima e da prevenção e controle da poluição marítima causada pelos navios,

RECORDANDO TAMBÉM as obrigações e procedimentos para o comandante para vir à assistência de pessoas em perigo no mar, estabelecidos pela regulamentação V/33 da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, de 1974, conforme alterada,

LEMBRANDO AINDA que a Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimos, de 1979, conforme alterada estabelece um sistema abrangente para o salvamento de pessoas em perigo no mar, que não aborda a questão dos navios que necessitam de assistência,

CONSCIENTE DA POSSIBILIDADE de que os navios no mar podem encontrar-se na necessidade de assistência relacionada com a segurança da vida e da proteção do ambiente marinho,

RECONHECENDO a importância e a necessidade de fornecer orientações para os comandantes e / ou salvadores de navios que necessitam de assistência,

RECONHECENDO TAMBÉM a necessidade de equilibrar a prerrogativa de um navio que necessita de ajuda para procurar um local de refúgio e as prerrogativas de um Estado costeiro de proteger seu litoral,

RECONHECENDO AINDA que o fornecimento de um quadro comum para auxiliar aos Estados costeiros a determinar os locais de refúgio para os navios que precisam de assistência e responder eficazmente aos pedidos de tais locais de refúgio, melhorará significativamente a segurança marítima e a proteção do meio ambiente marinho,

TENDO CONSIDERADO as recomendações feitas pelo Comitê de Segurança Marítima em suas sessões septuagésimo sexto e septuagésimo sétimo, pelo Comitê de Proteção do Meio Ambiente Marinho na sua quadragésima oitava sessão, pelo Comitê Jurídico, na sua sessão octogésimo sétimo e pelo Subcomitê para a Segurança da Navegação na sessão quadragésimo nono,

2. CONVIDA os Governos a tomar estas orientações em conta quando determinarem e responderem aos pedidos de locais de refúgio de navios que necessitem de assistência;

3. SOLICITA ao Comitê de Segurança Marítima, Proteção do Meio Ambiente Marinho e do Comitê Jurídico para manter as orientações anexas sob-revisão e alterá-las conforme o caso;

²⁴ Tradução do autor de original em inglês.

4. SOLICITA à Comissão Legal para considerar, como uma questão de prioridade, as referidas orientações, a partir de sua própria perspectiva, incluindo a previsão de uma garantia financeira para cobrir as despesas do Estado costeiro e/ou questões de compensação, e tomar as medidas que julgue adequadas.

ANEXO
ORIENTAÇÕES SOBRE OS LOCAIS DE REFÚGIO PARA NAVIOS
QUE NECESSITAM DE ASSISTÊNCIA

Índice analítico

1	Geral
1.1-1.7	Introdução
1.8-1.11	Experiência
1.12-1.17	Finalidade das orientações
1.18-20	Definições
2	Orientações para a ação necessária de comandantes e / ou do salvamento marítimo²⁵ que necessitam de locais de refúgio
2.1	Avaliação da situação
2.2	Identificação dos perigos e a avaliação dos riscos associados
2.3	Identificação das ações necessárias
2.4	Contatando a autoridade do Estado costeiro
2.5-2.6	Estabelecimento de responsabilidades e comunicações com todas as partes envolvidas
2.7-2.8	Ações de resposta
2.9	Procedimentos de Relatórios
3	Orientações para ações esperadas dos Estados costeiros
3.4-3.8	Avaliação dos locais de refúgio
3.9	Avaliação de evento específico
3.10-3.11	Análise de Peritos
3.12-3.14	Processo de tomada de decisão para a utilização de um local de refúgio
Apêndice 1	Convenções internacionais aplicáveis
Apêndice 2	Diretrizes para a avaliação dos riscos associados à oferta de locais de refúgio

1 Geral

Introdução

Objetivos em proporcionar um local de refúgio

1.1 Onde a segurança da vida está envolvida, as disposições da Convenção de SAR devem ser seguidas. Quando um navio está a precisar de assistência, mas a segurança da vida não está envolvida, estas orientações devem ser seguidas.

²⁵ São as entidades contratadas para efetuar o salvamento da embarcação no mar. (nota do tradutor)

1.2 A questão dos locais de refúgio não é um debate puramente teórico ou doutrinário, mas a solução para um problema prático: O que fazer quando um navio se encontra em sérias dificuldades ou necessita de assistência, sem, no entanto, apresentar um risco para a segurança da vida das pessoas envolvidas. Deve o navio ser levado para abrigos, perto da costa, ou para um porto ou, pelo contrário, deve ser levado para o mar afora?

1.3 Quando um navio sofreu um incidente, a melhor maneira de prevenir danos ou poluição oriundos de sua deterioração progressiva seria aliviar a sua carga e tanques, e reparar o dano. Tal operação é mais bem realizada em um local de refúgio.

1.4 No entanto, para trazer um navio nessa situação para um local de refúgio perto de uma costa pode pôr em perigo o Estado costeiro, tanto economicamente como do ponto de vista ambiental, e as autoridades e as populações locais podem contestar fortemente essa operação.

1.5 Enquanto os Estados costeiros podem estar relutantes em aceitar navios danificados ou com deficiência na sua área de responsabilidade, principalmente devido ao potencial de dano ambiental, na verdade, raramente é possível lidar de forma satisfatória e eficaz com um acidente em condições de mar aberto.

1.6 Em algumas circunstâncias, quanto mais um navio danificado é obrigado a ficar à mercê dos elementos em mar aberto, maior o risco da deterioração da condição do navio ou da mudança das condições do mar, do clima ou do ambiente, tornando-se assim um maior perigo potencial.

1.7 Portanto, permitir o acesso a um local de refúgio poderia envolver uma decisão política que só pode ser tomada numa base caso a caso, com a devida consideração ao equilíbrio entre a vantagem para o navio afetado e para o meio ambiente, resultante de trazer o navio para um local de refúgio, e os riscos ao meio ambiente resultantes de esse navio estar perto da costa.

Experiência

1.8 Há circunstâncias em que pode ser desejável realizar uma operação de transferência de carga ou outras operações para evitar ou minimizar os danos ou poluição. Para esse propósito, geralmente será vantajoso para levar o navio para um local de refúgio.

1.9 Levando tal navio para um local de refúgio ter-se-ia também a vantagem de limitar a extensão da costa ameaçada pelo dano ou pela poluição, mas a área específica escolhida pode ser mais severamente ameaçada. Além disso, deve ser dada a possibilidade de levar o navio afetado a um porto ou terminal onde o trabalho a transferência ou de reparo pode ser feito com relativa facilidade. Por esta razão, a decisão sobre a escolha e utilização de um local de refúgio terá de ser cuidadosamente considerada.

1.10 O uso de locais de refúgio pode encontrar oposição local e envolver decisões políticas. Os Estados costeiros devem reconhecer que um caso com a devida argumentação técnica, baseada em uma descrição clara da situação do sinistro, seria de grande valia em todas as negociações que possam ocorrer.

1.11 No plano internacional, as Convenções listadas no Apêndice 1, tal como alteradas, constituem, inter alia, o contexto jurídico em que os Estados costeiros e os navios agem em circunstâncias previstas.

Finalidade das orientações

1.12 O objetivo destas Diretrizes é fornecer os Governos-Membros, comandantes, as empresas²⁶ (particularmente em conexão com o Código ISM e os procedimentos daí decorrentes) e pessoal do salvamento marítimo um quadro que lhes permita responder de forma eficaz e de tal forma que, em qualquer situação, os esforços do comandante e da companhia de navegação interessada e os esforços das autoridades governamentais envolvidas são complementares. Em particular, que uma tentativa foi feita para se chegar a um quadro comum para avaliar a situação dos navios que necessitam de assistência.

1.13 **Essas orientações não abordam a questão das operações de resgate de pessoas no mar**, na medida em que as dificuldades práticas que deram origem ao exame da questão dos locais de refúgio se relacionam com outros problemas do que aqueles de resgate. Podem ocorrer duas situações:

- O navio, segundo avaliação do comandante, tem necessidade de assistência, mas não em uma situação de perigo (risco de afundar, incêndio em andamento, etc.), que exija a evacuação das pessoas a bordo, ou
- As pessoas a bordo já foram resgatadas, com a possível exceção de quem permaneceu a bordo ou que tenham sido embarcados, na tentativa de lidar com a situação do navio.

1.14 **Se, no entanto, em uma evolução da situação, as pessoas a bordo se encontrarem em perigo, as regras aplicáveis às operações de salvamento no âmbito da Convenção SAR, o Manual IAMSAR e documentos decorrentes têm prioridade sobre as orientações presentes (e os procedimentos surgidos a partir deste).**

1.15 Em qualquer caso, o MRCC²⁷ competente deve ser informado sobre qualquer situação que possa tornar-se um incidente SAR.

1.16 Mesmo que não seja o caso de uma operação de resgate, conforme definido na Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimos (SAR), a segurança das pessoas, no entanto, deve estar sempre em mente na aplicação destas orientações, especialmente em dois aspectos:

- Se o navio representa um risco (explosões, poluição grave, etc.) para a vida das pessoas nas proximidades (tripulações dos navios do salvamento marítimo, os trabalhadores portuários, os habitantes da zona costeira, etc.);
- Se as pessoas voluntariamente permanecerem (comandante, etc.) ou embarcarem (bombeiros e outros especialistas, pessoal de salvamento marítimo ou empresas de reboque, etc.) para tentar superar as dificuldades experimentadas pelo navio.

1.17 Estas orientações não abordam a questão da responsabilidade e compensação por danos resultantes de uma decisão de conceder ou negar a um navio um local de refúgio.

²⁶ Como definido no Código ISM.

²⁷ Centro de Coordenação de Salvamento Marítimo (Nota do tradutor)

Definições

1.18 **Navios que precisam de assistência** significam navios em uma situação que, além de demandar um resgate de pessoas a bordo, pode dar origem a perda do navio ou de um perigo para o meio ambiente ou para a navegação.

1.19 **Locais de refúgio** significam local onde um navio que necessita de ajuda pode tomar medidas para que possa estabilizar a sua condição e reduzir os riscos à navegação, e para proteger a vida humana e o meio ambiente.

1.20 **MAS** significa um serviço de assistência marítima, conforme definido na Resolução A.950 (23), responsável por receber os relatórios em caso de incidentes e servindo como ponto de contato entre o comandante e as autoridades do Estado costeiro em caso de incidente.

2 ORIENTAÇÕES PARA A AÇÃO NECESSÁRIA DE COMANDANTES E / OU DO SALVAMENTO MARÍTIMO QUE NECESSITAM DE LOCAIS DE REFÚGIO

Avaliação da situação

2.1 O comandante deve, sempre que necessário e com a assistência da empresa e / ou do salvamento marítimo, identificar as razões para necessidade de assistência de seu navio. (Remeter ao parágrafo 1 do apêndice 2).

Identificação dos perigos e a avaliação dos riscos associados

2.2 Tendo feito a apreciação referida no parágrafo 2.1 acima, o comandante, sempre que necessário com a assistência da empresa e / ou do salvamento marítimo deve estimar as consequências do acidente em potencial, nas seguintes situações hipotéticas, tendo em conta tanto a avaliação de fatores de acidente de sua posse como também da carga e tanques a bordo:

- Se o navio permanece na mesma posição;
- Se o navio continua viagem;
- Se o navio chega a um local de refúgio, ou
- Se o navio é levado para o mar.

Identificação das ações necessárias

2.3 O comandante e / ou o salvamento marítimo deve identificar a assistência de que necessitam do Estado costeiro, a fim de superar o perigo inerente à situação. (Remeter ao parágrafo 3 do Apêndice 2.)

Contatando a autoridade do Estado costeiro

2.4 O comandante e / ou o salvamento marítimo deve fazer contato com o Estado costeiro, a fim de transmitir-lhe os elementos referidos nos parágrafos 2.1 a 2.3. Eles devem, em

qualquer caso, comunicar ao Estado costeiro, os dados exigidos nos termos das convenções internacionais em vigor. Esse contato deve ser feito através da costa do Serviço de Assistência Marítima (MAS) do Estado costeiro, tal como referido na resolução A.950(23).

Estabelecimento de responsabilidades e comunicações com todas as partes envolvidas

2.5 O comandante e / ou o salvamento marítimo deve notificar o MAS das ações que intencionam tomar e em que período de tempo.

2.6 O MAS deve notificar o comandante e / ou o salvamento marítimo das facilidades que pode disponibilizar tendo em vista a assistência ou a admissão do navio para um local de refúgio, se necessário.

Ações de resposta

2.7 Submetido, quando necessário, ao consentimento prévio do Estado costeiro, o comandante do navio e a companhia marítima interessada devem tomar todas as ações de resposta necessárias, tais como a assinatura de um resgate ou acordo de reboque ou a prestação de qualquer outro serviço com a finalidade de lidar com a situação do navio.

2.8 O comandante, a empresa e, se for caso, o salvamento marítimo do navio deve cumprir as exigências da prática resultante do processo de tomada de decisão do Estado costeiro que se refere aos parágrafos 3.12 ao 3.14.

Procedimentos de Relatórios

2.9 Os procedimentos de relatório devem estar em conformidade com os procedimentos previstos no sistema de gestão da segurança do navio em questão, nos termos do Código ISM ou Resolução A.852 (20), relativa às orientações para uma estrutura de um sistema integrado de planejamento de contingência para situações de emergência a bordo, conforme o caso.

3 ORIENTAÇÕES PARA AÇÕES ESPERADAS DOS ESTADOS COSTEIROS

3.1 Segundo o direito internacional, um Estado costeiro pode exigir o comandante do navio ou da empresa que tomem medidas adequadas dentro de um prazo fixado, visando suspender a ameaça de perigo. Nos casos de falha ou de urgência, o Estado costeiro pode exercer a sua autoridade na tomada de medidas adequadas de resposta à ameaça.

3.2 É importante que os Estados costeiros estabeleçam procedimentos para lidar com estas questões, mesmo que nenhum dano estabelecido e / ou poluição tenha ocorrido.

3.3 Os Estados costeiros devem, nomeadamente, estabelecer um Serviço de Assistência Marítima (MAS)²⁸.

Avaliação dos locais de refúgio

Medidas gerais de avaliação e preparação

3.4 É recomendado que os Estados costeiros envidem esforços para estabelecer procedimentos de acordo com estas orientações, através das quais receberão e atuarão quanto

²⁸ A menos que os Estados vizinhos tomem medidas necessárias para estabelecer um serviço comum.

aos pedidos de assistência tendo em vista à autorização, se for apropriado, do uso de um local de refúgio adequado.

3.5 As autoridades marítimas (e, se necessário, as autoridades portuárias) devem, para cada local de refúgio, fazer uma análise objetiva das vantagens e desvantagens de permitir que um navio que precise de assistência proceda para um local de refúgio, levando em consideração a análise dos fatores enumerados no parágrafo 2 do apêndice 2.

3.6 A análise acima, que deverá assumir a forma de planos de contingência, deve ser em preparação para a análise prevista abaixo, quando ocorre um incidente.

3.7 As autoridades marítimas, autoridades portuárias, autoridades responsáveis pela segurança em terra e em geral todas as autoridades governamentais envolvidas devem garantir que exista um sistema adequado de partilha de informação e devem estabelecer comunicações e procedimentos de alerta (identificação das pessoas a contatar, números de telefone, etc.), conforme o caso.

3.8 As referidas autoridades devem planejar as modalidades de uma avaliação conjunta da situação.

Avaliação de evento específico

Análise de fatores

3.9 Esta análise deve incluir os seguintes pontos:

- Navegabilidade do navio em questão, em particular a fluuabilidade, estabilidade, disponibilidade de meios de propulsão e geração de energia, capacidade de docagem, etc.;
- Natureza e condição de carga, compartimentos de carga, tanques, em especial produtos perigosos;
- Distância e trânsito estimado até o local de refúgio;
- Se o comandante ainda está a bordo;
- O número de outros tripulantes e / ou do salvamento marítimo e outras pessoas a bordo e uma avaliação dos fatores humanos, incluindo a fadiga;
- A autoridade legal do país em questão para exigir ação do navio, com necessidade de assistência;
- Se o navio em questão é segurado ou não segurado;
- Se o navio é segurado, a identificação da seguradora, e os limites de responsabilidade;
- Consentimento pelo comandante e companhia do navio com as propostas do Estado costeiro / Salvamento Marítimo para continuar ou ser levado para um lugar de refúgio;
- Provisionamento da garantia financeira exigida;

- Contratos comerciais de resgate já celebrados pelo capitão ou a empresa do navio;
- Informação sobre a intenção do comandante e / ou do Salvamento Marítimo;
- Designação de um representante da empresa no Estado costeiro em questão;
- Fatores de avaliação de risco identificados no Apêndice 2;
- Quaisquer medidas já tomadas.

Análise de Peritos

3.10 Uma equipe de inspeção designada pelo Estado costeiro deve ir a bordo do navio, quando for apropriado e se houver tempo, com o propósito de recolher os dados de avaliação. A equipe deve ser composta de pessoas com competências adequadas à situação.

3.11 A análise deve incluir uma comparação entre os riscos envolvidos se o navio permanecer no mar e os riscos que ele representa para o lugar de refúgio e de seu meio ambiente. Essa comparação deve abranger cada um dos seguintes pontos:

- Salvaguarda da vida humana no mar;
- Segurança das pessoas no local de refúgio e de seu meio ambiente industrial e urbano (risco de incêndio ou explosão, o risco tóxico, etc.);
- Risco de poluição;
- Se o local de refúgio é um porto, o risco de ruptura do funcionamento do porto (canais, estações, equipamentos, instalações de outros);
- Avaliação das consequências, se um pedido de refúgio for recusado, incluindo o possível efeito sobre os Estados vizinhos; e
- Consideração deve ser dada, na elaboração da análise, para a preservação do casco, máquinas e de carga do navio que necessita de assistência.

Após a análise final ser concluída, a autoridade marítima deve assegurar que as autoridades envolvidas sejam devidamente informadas.

Processo de tomada de decisão para a utilização de um local de refúgio

3.12 Quando a permissão para demandar um local de refúgio é solicitada, não há obrigação do Estado costeiro em concedê-la, mas o Estado costeiro deve pesar todos os fatores e riscos de uma forma equilibrada e dar abrigo, sempre que possível.

3.13 Em função dos resultados da avaliação acima previstos, o Estado costeiro deve decidir permitir ou recusar a admissão, juntamente, se necessário, com as exigências práticas.

3.14 A ação do Estado costeiro não impede que a empresa ou o seu representante a ser chamados a tomarem medidas visando providenciar para o navio que necessitam de ajuda demandar para um lugar de refúgio. Como regra geral, se o local de refúgio é um porto, uma garantia em favor do porto será necessária para garantir o pagamento de todas as despesas que podem ser efetuadas no âmbito das suas operações, tais como: medidas destinadas a garantir o funcionamento, o porto dívidas, pilotagem, reboque, amarração operações, despesas diversas, etc.

APÊNDICE 1 CONVENÇÕES INTERNACIONAIS APLICÁVEIS

No nível internacional, são as seguintes convenções e protocolos em vigor e constituem, *inter alia*, o contexto jurídico no qual os Estados costeiros e navios agem nas circunstâncias previstas²⁹:

- Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), em especial o artigo 221³⁰;
- Convenção Internacional relativa à Intervenção em Alto-Mar em Casos de Acidentes com Poluição por Óleo (Convenção de Intervenção), de 1969, conforme emendada;
- Protocolo relativo à Intervenção em Alto-Mar em casos de poluição por substâncias outras que não óleo, de 1973;
- Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, 1974 (SOLAS 1974), conforme emendada, em especial o capítulo V da mesma;
- Convenção Internacional sobre Salvamento Marítimo, 1989 (Convenção de Salvamento)³¹,
- Convenção Internacional sobre a Preparação para poluição por óleo, Resposta e Cooperação, 1990 (Convenção OPRC);

²⁹ Note-se que não existe atualmente nenhuma exigência internacional para que o Estado disponibilize um local de refúgio para os navios que precisam de assistência.

³⁰ "1. Nada no presente capítulo deve prejudicar o direito dos Estados, nos termos do direito internacional tanto consuetudinário como convencional, para tomar e executar medidas além do mar territorial proporcionalmente ao dano efetivo ou potencial para proteger o seu litoral ou interesses conexos, incluindo a pesca, a poluição ou a ameaça de poluição, na sequência de um acidente marítimo ou de atos relacionados com tal acidente, o que pode razoavelmente esperar que resultem importantes consequências nocivas.

2. Para os fins deste artigo, "acidente marítimo" significa um abalroamento, encalhe ou outro incidente de navegação, ou outra ocorrência a bordo de um navio ou externo, de que resultem danos materiais ou ameaça iminente de danos materiais à embarcação ou da carga".

³¹ As partes da Convenção Internacional sobre Salvamento Marítimo, 1989 (Salvage, 1989), são obrigadas, por força do artigo 11 da Convenção quando considerarem um pedido de um lugar de refúgio, ter em conta a necessidade de cooperação entre o Salvamento Marítimo, as outras partes interessadas e as autoridades públicas para garantir o desempenho eficiente e eficaz das operações de resgate. O artigo 11 da Convenção de Salvamento:

"Um Estado Parte deve, sempre que a regulando ou decidindo sobre questões relacionadas com operações de salvamento marítimo, tais como acesso aos portos dos navios em perigo ou a prestação de instalações para o Salvamento Marítimo, levar em conta a necessidade de cooperação entre o Salvamento Marítimo, as outras partes interessadas e as autoridades públicas, a fim de assegurar o desempenho eficiente e eficaz das operações de salvamento com o objetivo de salvar vidas ou bens em perigo, bem como prevenir danos ao meio ambiente em geral".

- Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, de 1973, alterada pelo Protocolo de 1978 (MARPOL 73/78);
- Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimos, 1979 (SAR 1979), conforme alterada.
- Convenção sobre a Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias, de 1972.
- Convenção Relativa à Responsabilidade Civil no Transporte Marítimo de Material Nuclear, 1971.
- Convenção sobre a Limitação da Responsabilidade em Sinistros Marítimos (LLMC), 1976.
- Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil pelos Prejuízos Devidos à Poluição por Óleo (CLC), 1969.
- Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil pelos Prejuízos Devidos à Poluição por Hidrocarbonetos (CLC), 1992.
- Convenção Internacional para a constituição de um Fundo Internacional para Compensação pelos Prejuízos à Poluição por Óleo (FUND), 1992.

APÊNDICE 2

DIRETRIZES PARA A AVALIAÇÃO DOS RISCOS ASSOCIADOS À OFERTA DE LOCAIS DE REFÚGIO

Ao realizar a análise descrita nos parágrafos 3.4 a 3.8, além dos fatores descritos no parágrafo 3.9, o seguinte deve ser considerado.

1 Identificação de eventos, tais como:

- Incêndio
- Explosão
- Danos ao navio, incluindo mecânicos e / ou falha estrutural
- Colisão
- Poluição
- Comprometimento da estabilidade do navio
- Encalhe.

2 Avaliação dos riscos relacionados com o evento identificado tendo em conta:

.1 Os fatores ambientais e sociais, tais como:

- Segurança das pessoas a bordo
- Ameaça à segurança pública

Qual é a distância mais próxima de áreas povoadas?

- Poluição causada por navios

- Designado áreas ambientais

São o lugar de refúgio e seus acessos localizados em áreas sensíveis tais como áreas de elevado valor ecológico que possam ser afetadas por uma possível poluição?

Existe, por motivos ambientais, uma melhor escolha de local de refúgio por perto?

- Hábitat e espécies sensíveis

- Área de Pesca

Há alguma área de pesca no mar ou apanha de marisco na área de trânsito ou nos acessos do lugar de refúgio ou redondezas que podem ser ameaçadas pela entrada de navios que necessitam de ajuda?

- Instalações econômico/industriais

Qual é a distância mais próxima de zonas industriais?

- Os recursos de deleite e turismo

- Meios disponíveis

Há algum especialista em navios e aeronaves e outros meios necessários para a realização das operações necessárias ou para prestar a assistência necessária?

Há recursos, tais como bombas, mangueiras, barcas, pontões?

Há instalações para recepção de cargas nocivas e perigosas?

Há instalações para reparo, tais como estaleiros, oficinas, guindastes?

.2 Condições naturais, tais como:

Ventos predominantes na região.

É o local de refúgio seguro protegido contra ventos fortes e mar agitado?

Marés e correntes de maré.

- Condições meteorológicas e do mar.

Estatísticas meteorológicas locais e o número de dias de inoperacionalidade ou inacessibilidade do local de refúgio.

- Batimetria.

Mínimo e máximo de profundidade do local de refúgio e seus acessos.

O calado máximo do navio para ser admitido. Informação sobre as condições do fundo, ou seja, duro, macio, arenoso, respeitando a possibilidade do encalhe de um navio com problemas no ancoradouro ou em seu acesso.

- Os efeitos sazonais, incluindo o gelo.

- Características de navegação.

No caso de um lugar de refúgio não protegido, pode as operações de salvamento e de transbordo ser realizadas de maneira segura?

Existe espaço suficiente para manobrar o navio, mesmo sem propulsão?

Quais são as restrições dimensionais do navio, tais como comprimento, largura e calado?

Risco de encalhe do navio, que podem obstruir os canais, acessos ou de navegação da embarcação.

Descrição das facilidades de fundeadoiro e atracação no local de refúgio.

- Condições operacionais, particularmente no caso de um porto.

A praticagem é obrigatória e os práticos estão disponíveis?

Os Rebocadores estão disponíveis? Relate sua quantidade e potência.

Existe alguma restrição? Em caso afirmativo, se o navio será permitido no local de refúgio, por exemplo, escape de gases tóxicos, perigo de explosão, etc.

É a garantia bancária ou outra garantia financeira aceitável pelo Estado costeiro, impostas ao navio antes da admissão é concedida para o lugar de refúgio?

.3 Planejamento de contingência, tais como:

- MAS competente.
- Papéis e responsabilidades das autoridades e responsáveis pela reação do navio
 - Capacidade de combate de incêndio.
- Equipamentos de resposta necessários e disponíveis.
- Técnicas de resposta.
 - Existe a possibilidade de conter qualquer tipo de poluição dentro de uma área compacta.
- Cooperação internacional.
 - Existe um plano de socorro na área?
- Instalações de evacuação.

.4 Consequências previsíveis (inclusive na mídia) dos diferentes cenários previstos em relação à segurança de pessoas e de poluição, incêndio, explosão e riscos tóxicos

3 Resposta a emergências e ações de acompanhamento, tais como:

- Transbordo
- Combate a poluição
- Reboque
- Estiva
- Resgate
- Armazenamento.