

REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL
BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

**A ação normativa da
organização marítima
internacional e seus
instrumentos em face da
poluição marítima por
óleo causada por navios**

Mariana Heck

VOLUME 9 • N. 3 • 2012
NÚMERO ESPECIAL: DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE
SPECIAL ISSUE: INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW

A ação normativa da organização marítima internacional e seus instrumentos em face da poluição marítima por óleo causada por navios*

Mariana Heck¹

Resumo

Este artigo tem como foco abordar o papel desenvolvido pela OMI na construção de regulamentação internacional, visando limitar, reduzir e proibir a poluição causada pelos navios, e verificar o conteúdo dessa regulamentação, bem como identificar eventuais lacunas. Nesse sentido, pretende-se estudar quais os instrumentos que a OMI adota para fazer frente aos problemas de poluição marítima, o que esses instrumentos trazem de novo e quais as mudanças que ela está tentando implementar. No centro do comércio internacional, o mar é especialmente afetado pelo transporte marítimo de hidrocarboneto, tanto pelas características da mercadoria como pelas dimensões dos petroleiros, que oferecem particular risco ao meio ambiente. Por isso, assume grande importância a regulação jurídica do transporte marítimo. Assim, este trabalho pretende contribuir para o estudo do direito internacional do meio ambiente e das questões ligadas a ele em dois níveis: como a ação normativa da OMI se relaciona com o debate atual sobre o combate e a prevenção da poluição marítima; e como se dá efeito a essas ações. A abordagem do tema será feita inicialmente pela análise dos textos convencionais internacionais, bem como pela literatura jurídica nacional e internacional publicada a respeito do tema. Pretende-se ainda realizar um estudo de casos dos principais acidentes marítimos, a partir dos quais se buscará identificar o retorno dessas experiências, bem como os instrumentos adotados para prevenir e evitar novos acidentes. Nesse âmbito, far-se-á necessária uma pesquisa histórica baseada na repercussão e divulgação desses acidentes. Ao final, pretende-se constatar que os esforços de regulamentação e a ação preventiva, tanto da OMI quanto dos Estados, contribuem para evitar distanciamento demasiado entre o homem e o meio ambiente marinho. A abundância de convenções e outras normas regulamentadoras que tratam especialmente de hidrocarbonetos e seus efeitos é a prova de que a poluição por óleo e sua prevenção são de interesse da comunidade internacional. O maior problema no que se refere à segurança no mar está, contudo, na aplicação inadequada do aparato jurídico. Essa aplicação resulta, principalmente, de fatores extrínsecos à ação da OMI e às convenções.

Palavras-chave: Meio ambiente. Poluição marítima. Organização Marítima Internacional. Prevenção. Reparação.

Abstract

The purpose of this article is to verify the Conventions adopted by the International Maritime Organization related to the marine pollution from the carriage of oil by sea. Essential for the international trade as a communica-

* Artigo proposto em 20.09.2012

Artigo aceito em 10.03.2013

¹ Bacharel em direito pela Faculdade de direito da Universidade de São Paulo; Mestre em direito ambiental pela Universidade de Paris I - Panthéon-Sorbonne; Doutora em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Email: mheck@hasadvogados.com.br

tion way supporting international economic exchanges, as well as source of natural exploitable resources, the sea suffers the consequences of the development of technologies, specially from the increase of maritime transport. In particular, the carriage of oil by sea and the dimension of the bunkers increase the risks of environmental damages. This article analyses the role of International Maritime Organization – IMO on the construction of an international regulation that aims to avoid bunkers' pollution. This study intends to contribute to the study of international environmental law and related issues in two matters: first, how the normative action of IMO deals with marine pollution prevention; and second, how this action is possible, including not only the analysis of the measures related to pollution prevention, but also the instrument related to the compensation in case of accidents. This study will contemplated the analysis of the international conventions texts as well as the law literature related to the theme, including national and international publications. Besides a cases study analysis related to maritime accidents, based on those the article pretends to identify the aspects that contribute to the preparation of instruments focused on the prevention of alike accidents. At the end, this article aims to conclude that the endeavour for regulation and preventive action of IMO and States contributes for a better marine environment. The rich number of convention and other norms related to oil and impacts on the environment is a proof that oil pollution and its prevention is a real interest of the international community. The biggest issue concerning the subject is, however, related to the inadequate enforcement of the regulation. This enforcement results mainly from external factor to IMO action and conventions.

Keywords: Environment. Maritime pollution. International Maritime Organization. Prevention. Reparation. Indemnity.

1 Introdução²

Foram necessárias catástrofes ambientais acarretadas por naufrágios causadores de poluição para chamar

a atenção do público em relação ao transporte marítimo. Nomes de petroleiros como *Torrey Canyon*, *Amoco Cadiz*, e *Érika* somente ficaram conhecidos após seus acidentes terem causados danos ambientais de dimensões nunca imaginadas.

O mar sempre foi instrumento de comunicação privilegiado e, ao mesmo tempo, fonte de vida essencial para os homens. A sua imensidão oferece ao homem o maior espaço de comunicação e comércio que ele pode explorar, com a vantagem de ser livre: ele não pertence a ninguém, e nele navegam milhares de navios, aproveitando-se de suas riquezas. Essa liberdade, no entanto, tem um preço, que é o respeito do homem pela abundância do mar. Em 1972, a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente anunciava que:

O homem tem constantemente de somar experiências para prosseguir descobrindo, inventando, criando e progredindo. Atualmente, a capacidade do homem para transformar seu entorno, se usada sabiamente, pode trazer a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e da oportunidade de melhorar a qualidade de vida. Aplicada errônea e imprudentemente, tal faculdade pode causar danos incalculáveis ao ser humano e ao meio ambiente.³

O mar encontra-se no centro do comércio internacional, tanto por ser via de comunicação que favorece as trocas econômicas internacionais, quanto por abrigar infinitos recursos exploráveis, que só aumentam em função do progresso tecnológico. O transporte marítimo é viabilizado por uma indústria de 50.000 navios. A operação de tão vasta frota não deixa de ocasionar problemas, em especial, no que diz respeito à preservação e à conservação do meio ambiente marinho. Os acidentes responsáveis por catástrofes ecológicas vêm se repetindo nas últimas décadas e os instrumentos e mecanismos jurídicos de prevenção e reparação têm sido colocados em questão, sobretudo por conta do caráter tipicamente transfronteiriço da poluição marítima, dado que os ecossistemas desconhecem fronteiras nacionais e a poluição viaja com o vento e a água.

³ Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente, artigo 3º (tradução livre). No original: “3. Man has constantly to sum up experience and go on discovering, inventing, creating and advancing. In our time, man's capability to transform his surroundings, if used wisely, can bring to all peoples the benefits of development and the opportunity to enhance the quality of life. Wrongly or heedlessly applied, the same power can do incalculable harm to human beings and the human environment”.

² As citações tiradas de obras de língua estrangeira serão aqui transcritas já traduzidas para o português e no seu idioma original, em nota de rodapé, seguindo a referência de onde elas foram extraídas. A tradução para o português é livre e tem por objetivo apenas realçar certas frases ou expressões mais marcantes utilizadas pelo autor citado para expressar suas ideias.

As negociações para controlar a poluição marítima têm envolvido vários atores ao longo dos anos, mas o debate está especialmente concentrado em uma organização internacional, a Organização Marítima Internacional – OMI, que é uma agência das Nações Unidas com mais de 50 anos de história no campo da regulação internacional do meio ambiente marinho. Criada em 1948, na sua origem, tinha como objetivo primordial regular os problemas de segurança da navegação marítima. Todavia, diante das dimensões do fenômeno da poluição marítima, a OMI rapidamente precisou se ocupar da poluição causada pelo transporte de óleo e os acidentes envolvendo os petroleiros, e foi esse, com efeito, um dos primeiros problemas ambientais enfrentados por ela no plano internacional.

O presente trabalho tem como foco o papel desempenhado pela OMI na construção de uma regulamentação internacional, com vistas a evitar a poluição causada por navios, em particular por óleo. A ação internacional de combate à poluição dos mares experimenta, há algum tempo, desenvolvimento significativo. Os Estados elaboraram progressivamente, mediante acordos ou convenções internacionais, um sistema que compreende medidas preventivas e repressivas com tal propósito.

2 A poluição por óleo e a necessidade de instrumentos de proteção

“Save, secure and efficient shipping on clean oceans” (slogan da OMI)

Wu Chao escreveu, com muita lucidez e clareza, que vivemos em uma época em que a necessidade de energia é inegável e o óleo é uma de suas principais fontes, enquanto, por outro lado, a sociedade já se conscientizou do inestimável valor da natureza. A pergunta chave nesse caso é: como equacionar a demanda por energia e a rejeição da poluição que a acompanha? É na busca por resposta a essa pergunta que o direito cumpre papel importante, e este artigo pretende dedicar-se precisamente a ela.⁴

A história da legislação sobre poluição por óleo é a história da busca por equilíbrio entre os interesses conflitantes das partes envolvidas. Procurou-se uma solução

que fosse justa e aceita por todos; e manter o equilíbrio encontrado é o objetivo da legislação em vigor. Em relação aos acidentes marítimos, a legislação atua em dois momentos: no momento anterior ao acidente, com regras preventivas, e, no caso de acidente, na reparação dos danos causados.

2.1 O impacto do transporte marítimo de petróleo no meio ambiente

2.1.1 O transporte marítimo de óleo

A história do transporte marítimo de mercadorias se confunde com a história da humanidade e se caracteriza pelo rápido crescimento. Os perigos inerentes ao carregamento de mercadorias consideradas perigosas aumentaram com o desenvolvimento de novas tecnologias e com o crescente volume transportado. O impacto do transporte marítimo no meio ambiente é significativo e merece atenção especial.

No que diz respeito ao transporte marítimo de óleo, em novembro de 1861, o navio americano *Elizabeth Watts*, que partiu da Filadélfia para Londres, realizou o primeiro transporte de petróleo para a Europa, mas o primeiro verdadeiro navio petroleiro, o *Gluckauf*, ou “boa sorte” em alemão, data de 1886. Ele contava com todas as inovações técnicas da época que lhe permitiam fazer o trajeto de ida e volta entre a Europa e os Estados Unidos sem reabastecimento. O sucesso foi imediato e 45 navios do mesmo tipo foram construídos em 1893.

Atualmente, quase 8.000 navios petroleiros navegam pelos mares e oceanos, transportando essa fonte de energia dos locais de produção para os locais de consumo. A quantidade de petróleo transportada por navios petroleiros é enorme: nos últimos 20 anos, entre 1,5 e 1,9 bilhão de toneladas é transportado a cada ano. No passado, essa quantidade era de 100 milhões de toneladas, em 1935 e 500 milhões de toneladas, em 1960. Dependendo do ano, o petróleo representa, em toneladas, entre um terço e a metade do comércio marítimo mundial. O tamanho dos navios varia, mas a capacidade da frota petroleira mundial é de aproximadamente 280 milhões de toneladas.⁵

⁴ W. CHAO. *Pollution from the carriage of oil by sea: liability and compensation*. London: Kluwer Law International, 1996. p. 1.

⁵ Números disponíveis em: <www.planete-energies.com>. Acesso em: 13 jan. 2010.

As principais rotas do transporte de petróleo partem do Oriente Médio para a Europa e para os Estados Unidos, passando pelo cabo da Boa Esperança, no sul da África, ou pelo canal de Suez, dependendo das dimensões do navio. Há outra rota importante, que parte do extremo Oriente (Japão, China, Coreia do Sul), passando pelo estreito de Malacca (entre Sumatra e a Malásia). Do carregamento do petróleo no Oriente Médio à sua entrega na Europa, a viagem pode levar de 15 dias a um mês.

Segundo a *International Tanker Owners Pollution Federation* – ITOPF, praticamente a totalidade do petróleo transportado chega ao seu destino sem qualquer avaria. Entre os anos 2000 e 2004, nota-se que 99,99998% do petróleo transportado chegou ao destino sem dificuldade. Não obstante essa estatística otimista, acidentes acontecem e os impactos no meio ambiente são inestimáveis.

2.1.2 Os efeitos dos hidrocarbonetos no meio ambiente marinho

A composição química do petróleo e seus derivados é a combinação complexa de moléculas de carbono e hidrogênio denominada hidrocarbonetos. Os tipos de hidrocarbonetos podem ser resumidos aos seguintes: petróleo bruto; produtos derivados do petróleo; e hidrocarbonetos persistentes.

Os hidrocarbonetos despejados no meio marinho sofrem uma série de modificações químicas e físicas fazendo com que o produto desapareça da superfície ou perdure. Todo hidrocarboneto despejado no mar é assimilado pelo meio marinho; contudo, seu tempo de absorção é variável em função das suas características químicas e físicas. O impacto dos hidrocarbonetos no meio marinho depende ainda do volume despejado, das condições do local no momento do despejo (temperatura e vento, por exemplo), da topografia do fundo do mar e da geomorfologia da costa, dentre outros. A variação desses fatores e de sua interação pode produzir todo tipo de efeito ecológico, econômico e físico.

As aves marítimas formam certamente o grupo de animais mais vulnerável e mais atingido pelo despejo de petróleo no mar, uma vez que a maioria dessas espécies depende do mar para a sua alimentação, além de ser ele o seu habitat. Os pássaros entram em contato com os hidrocarbonetos quando nadam, mergulham e voltam à superfície na própria mancha de óleo. Eles também são atingidos quando procuram alimento nas praias poluí-

das. Já as populações de peixes não são atingidas gravemente, mas despejos importantes podem atingir populações locais e até gerações de peixes durante dois anos. A dificuldade de demonstrar onexo entre a mortalidade de peixes e os despejos de óleo no mar reside no fato de os peixes adultos terem a habilidade de evitar os locais de despejo, além de, tanto os peixes adultos quanto os jovens, conseguirem repovoar a área atingida, uma vez que a mancha de óleo se dissipa.

De outra parte, além dos efeitos sobre a comunidade de peixes, os despejos de óleo no mar podem ter consequências físicas e econômicas imediatas nas atividades pesqueiras. De fato, os portos de pesca correm o risco de ser fechados por estarem contaminados ou até para evitar possível contaminação. Assim, as zonas de pesca, independentemente de os recursos naturais terem sido prejudicados, podem tornar-se inacessíveis em razão da presença de hidrocarbonetos ou das atividades de limpeza em curso. Outras ações econômicas podem ser igualmente afetadas, em especial, o turismo. As praias localizadas nas proximidades do acidente ficam proibidas para banho, mergulho e demais esportes náuticos. Essa situação afeta os proprietários de hotéis e de restaurantes, além de todos aqueles que vivem do turismo.

2.2 O conceito de poluição marítima

A questão da poluição marítima por hidrocarbonetos foi o primeiro tipo de poluição marítima juridicamente regulado. A Convenção de Montego Bay define a poluição do meio marinho em seu artigo 1º, alínea 4, como:

[...] a introdução pelo homem, direta ou indiretamente, de substância ou de energia no meio marinho, incluindo os estuários, sempre que a mesma provoque ou possa vir a provocar efeitos nocivos, tais como danos aos recursos vivos e à vida marinha, riscos à saúde do homem, entrave às atividades marítimas, incluindo a pesca e as outras utilizações legítimas do mar, alteração da qualidade da água do mar, no que se refere à sua utilização, e deterioração dos locais de recreio.

A respeito do tema, a doutrina e as análises técnicas e factuais tratam a poluição marítima a partir de duas óticas: a poluição intencional ou operacional e a poluição acidental. De fato, engana-se quem pensa que todos os descartes de hidrocarbonetos são ilícitos, como será analisado a seguir.

2.2.1 Poluição intencional ou a “poluição do cotidiano”

A poluição operacional é mais discreta, mas tão nociva para o meio ambiente marinho quanto a poluição accidental.

A poluição intencional acontece em duas ocasiões:

1) Quando um navio-tanque descarrega o petróleo transportado, ele deve encher seus tanques com água do mar para garantir o equilíbrio da embarcação. No momento de aceitar nova carga, o navio necessita esvaziar esses tanques. Antes das primeiras regulamentações da OMI, a operação, chamada de lastreamento, era realizada direto no mar. Atualmente, ela deve ser efetuada nas instalações portuárias apropriadas. Além disso, desde 1973, com a Convenção sobre Poluição Marinha – MARPOL, é exigida a separação dos compartimentos que contêm água do mar para estabilidade, petróleo ou outra carga.

2) Todos os tipos de navio que não transportam necessariamente petróleo ou outro hidrocarboneto utilizam este último como combustível e devem, do mesmo modo, proceder à lavagem dos seus tanques, o que ocasiona os mesmos problemas.

De tudo isso resulta que, em números, a poluição intencional causada por petroleiros representa entre 0,7 e 1,5 milhão de toneladas de hidrocarbonetos, ou seja, em média, 1 milhão de toneladas por ano. Além disso, calcula-se que outros 4,8 milhões de toneladas de hidrocarbonetos são descartados no mar por navios não petroleiros. Isso representa 50 *Érika* ou 15 *Prestige* por ano, como se verá a seguir.⁶

2.2.2 A poluição accidental e os acidentes ambientais marítimos

Dentre os principais acidentes marítimos ocorridos nos últimos cinquenta anos, foram selecionados quatro, em função da dimensão e do impacto no meio ambiente, mas, principalmente, pelo que esses acidentes representaram em termos de tomada de consciência, e como marco nas inovações e alterações da legislação internacional sobre o tema da poluição marítima causada por hidrocarbonetos.

A gravidade de um acidente marítimo depende de diferentes fatores, que podem ser sintetizados nos seguintes: (i) a quantidade de petróleo despejado; (ii) a natureza do produto, ou seja, a composição química; (iii) a fragilidade biológica da flora e da fauna locais; e (iv) as atividades humanas atingidas.

(i) *Torrey Canyon* – 1967

O acidente ocorrido em 18 de março de 1967 com o petroleiro liberiano *Torrey Canyon*, de 121.143 toneladas brutas e que transportava 119.328 toneladas de petróleo bruto, foi, sem dúvida, um evento que acarretou mudanças significativas no tratamento jurídico da questão da poluição marítima accidental.

O petróleo transportado pelo *Torrey Canyon* era proveniente de Mena Al Ahmadi (Kuwait) e seria entregue em Milford-Haven (País de Gales). Para encurtar a rota, o comandante aventurou-se pelas águas pouco profundas entre as Ilhas Sorlingues e os recifes de *Seven Stones*, ao largo das Cornulhas inglesas, onde ficou encalhado. De imediato, ocorreu a descarga de 30.000 toneladas de petróleo, e o acontecimento assumiu proporções de verdadeira catástrofe internacional, uma vez que a descarga aumentou e se espalhou por uma superfície extensa.

Após várias tentativas de remediação e salvamento, o navio teve de ser abandonado, rompendo-se em 26 de março, quando a empresa de salvamento *Wijsmuller* cessou seus esforços. O escoamento aumentou, e ainda restavam 40.000 toneladas de petróleo nos tanques do navio, de modo que o governo britânico tomou a decisão de bombardear o petroleiro a fim de incendiar e destruir o resto do carregamento.

Antes do acidente do *Torrey Canyon*, a atenção internacional estava voltada essencialmente para os problemas ligados a descargas de óleo operacionais dos navios. O acidente sofrido por esse navio colocou, no entanto, os Estados costeiros frente a um fenômeno completamente novo, tendo em vista os níveis alarmantes e antes não vislumbrados de poluição por óleo que podiam resultar de uma fatalidade náutica.

Não só o acidente causou danos ambientais em proporções espantosas, como também se mostrou um caso juridicamente complexo. Jean-Pierre Quéneudec sintetizou três problemas jurídicos maiores suscitados pelo acidente: (i) a dificuldade de apurar a responsabili-

⁶ Dados disponíveis em: < <http://www.greenpeace.org>>. Acesso em: 13 jan. 2010.

dade, uma vez que não era possível apontar, com certeza, um responsável; (ii) a ausência de meios eficientes para levar o responsável a juízo; e (iii) a incerteza quanto à jurisdição competente para condená-lo.

De fato, o navio pertencia a uma filial da sociedade americana *Union Oil Company of California*, a *Barracuda Tanker Corporation*, com sede social na colônia britânica das Bermudas, embora estivesse afretado por tempo à sua matriz. Na época do acidente, o petroleiro estava, entretanto, subafretado, por viagem, à *British Petroleum Company*, de Londres. Para complicar ainda mais o caso, o navio ostentava o pavilhão liberiano, e a tripulação era de nacionalidade italiana. Não bastasse isso, o acidente ocorreu em alto-mar, e os danos atingiram as costas inglesas e francesas.

Diante de tal situação, percebeu-se que, na realidade, existia um vazio jurídico: não havia nenhuma regra de Direito Internacional, convencional ou costumeira, que permitisse uma ação dos Estados interessados em acidentes da proporção do *Torrey Canyon*. A necessidade de elaborar regras jurídicas internacionais apropriadas para tais situações levou, então, a Organização Intergovernamental Consultiva da Navegação Marítima (OCMI) a tomar medidas que alteraram de maneira significativa o Direito Internacional do mar.

No que interessa ao presente trabalho, merece destaque a convocação de sessão extraordinária da OCMI para revisar o direito do mar, que se tornaria o marco de uma nova era. Como consequência direta dessa convocação, duas novas convenções foram adotadas em 1969. A primeira delas é a Convenção Internacional relativa à Intervenção em Alto Mar nos Casos de Baixas por Poluição por Óleo, que estabelece o direito dos Estados costeiros de intervirem em acidentes em alto-mar que possam resultar em poluição por óleo. A segunda é a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo, cujo objetivo foi assegurar compensação adequada às vítimas da poluição, determinando que a obrigação de compensá-las caberia ao proprietário do navio.

(ii) *Amoco Cadiz* - 1978

Dez anos após o acidente do *Torrey Canyon*, em 1978, coincidentemente também em março, sucede um acidente com o petroleiro liberiano *Amoco Cadiz*, que transportava 228.000 toneladas de petróleo bruto de

Kharg (Irã) a Roterdã (Holanda). Em 16 de março, o petroleiro reconhece uma falha em seu sistema de comando hidráulico, a qual ocasionou a perda de controle sobre ele. Devido às péssimas condições meteorológicas, o navio é desviado em direção à costa, e as tentativas de reboque fracassam. O petroleiro não resiste, sua carga escapa e se espalha pela costa norte de *Finistères*, ocasionando nova maré negra sem precedente e superando os danos causados pelo *Torrey Canyon*.

Os danos causados pelo acidente com o *Amoco Cadiz* ao meio ambiente, apesar das medidas de remediação e limpeza, foram catastróficos. A poluição de 400 km de costa teve consequências dramáticas para a vida marinha: pelo menos 15.000 pássaros mortos; 26.000 toneladas de matéria viva destruída; e prejuízos incalculáveis aos recursos biológicos (e.g. crustáceos, peixes, algas, ostras e conchas).⁷

Ele teve, ademais, sérias consequências do ponto de vista jurídico e prático. O naufrágio do *Amoco Cadiz* mostrou que o combate à poluição dos oceanos depende de ação nacional, a qual, ao mesmo tempo, deve encontrar respaldo em ação internacional. Tais ações, segundo Laurent Lucchini, implicam a adoção de vários tipos de medidas complementares entre si e indispensáveis para garantir a “coerência do conjunto”: medidas preventivas, repressivas, regras de responsabilidade e planos de intervenção que devem ser aplicados em caso de acidente. Segundo o mesmo autor, esses planos, internos ou previstos em acordos plurilaterais, não devem ser deixados para a improvisação de última hora, mas, ao contrário, devem ser cuidadosamente estabelecidos e previamente testados.⁸

Os fatos mostraram mais uma vez que, apesar das medidas adotadas desde 1968, o Direito Internacional ainda não estava apto a responder às catástrofes que acidentes com petroleiros carregando 200.000 toneladas de óleo podem representar. O Comitê Jurídico da OCMI re-

⁷ A. R. BERTRAND. *Transport maritime et pollution accidentelle par le pétrole – faits et chiffres (1951-1999)*. Paris : Editions Technip, 2000. p. 28 e ss.

⁸ L.LUCCHINI, “À propos de l’Amoco Cadiz, la lutte contre la pollution des mers: évolution ou révolution du droit international?”. *Anuaire Français de Droit International*, Paris, p. 722-723, 1978. No original: “Ces plans, internes ou résultant d’accords plurilatéraux, ne doivent pas être laissés à l’improvisation de dernière minute, mais au contraire, soigneusement établis et préalablement testés”.

agiu ao desastre do *Amoco Cadiz* dedicando-se à análise de uma série de providências que iam desde inovações técnicas, ampliação do direito de intervenção dos Estados costeiros em alto-mar, até o aumento dos valores de indenização.

(iii) *Exxon Valdez* – 1989

O acidente com o petroleiro *Exxon Valdez*, em março de 1989, marca uma nova era para a legislação relativa à poluição por óleo. No dia 23 de março de 1989, o *Exxon Valdez*, carregado com 172.000 toneladas de petróleo bruto, deixou o terminal marítimo de Alyeska, no Alasca, para seu destino final em *Long Beach*, na Califórnia. Na noite do dia 24 de março, ao passar por Prince William Sound, seu comandante teve dificuldades para realizar manobras delicadas e acabou naufragando nos recifes de Blight. O que aconteceu na sequência foi a maior descarga de óleo da história norte-americana em uma zona reconhecidamente pesqueira, na qual a pesca representava, portanto, a atividade comercial mais importante.

A poluição decorrente do acidente foi considerável, com o despejo de 38.500 toneladas de petróleo bruto, que se espalharam por uma área de 7.000 km², atingindo 2.000 km da costa. Foi constatada uma mortandade importante da fauna marinha (mais de 600.000 pássaros, 200 focas e 22 orcas). A pesca na região teve de ser provisoriamente suspensa, e houve perda de precioso patrimônio arqueológico. O incidente com o *Exxon Valdez* traz à tona e dramatiza ainda mais as difíceis decisões a serem tomadas em vista do equilíbrio entre proteção ambiental e crescimento econômico na região do Alasca.⁹

O acidente com o *Exxon Valdez* forçou os Estados Unidos a optarem por medidas unilaterais. Sua reação para a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais se traduziu na promulgação de uma nova lei, o *Oil Pollution Act*, de 1990 (OPA), que visou essencialmente prevenir acidentes com poluição por óleo. Especificamente, a lei estabelece que as companhias devem ter um plano para prevenir vazamentos, assim como um plano detalhado de contenção e de limpeza no caso de eles ocorrerem. Além disso, a nova lei estabelece um sistema de responsabili-

de e de compensação por danos decorrentes da poluição marinha por óleo.

Wu Chao considerou radical essa decisão dos Estados Unidos, e, segundo o autor, a introdução de nova lei relativa à poluição por óleo culminou na recusa estadunidense de participar do sistema internacional, bem como no fracasso do Protocolo de 1984 à Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo de 1969, o qual procurava aumentar o montante destinado à reparação.¹⁰

(iv) *Érika* – 1999

Segundo o presidente da Comissão de Investigação da Assembleia Nacional da França sobre segurança do transporte marítimo de produtos perigosos ou poluentes: “[...] o acidente do *Érika* representa a maior catástrofe pela extensão das costas poluídas, pela natureza do produto despejado, [...] pelo número de disfunções dos procedimentos de alerta verificadas [...]. O *Érika* nunca deveria ter navegado”¹¹

Em 11 de dezembro de 1999, o petroleiro maltês *Érika*, carregado de 31.000 toneladas de crude, saiu de Dunkerque (França) em direção a Livorno (Itália), enfrentando péssimas condições meteorológicas. No dia seguinte, às 8h05, ele se partiu em dois, sendo a tripulação resgatada. A quantidade de óleo derramada foi estimada entre 7.000 e 10.000 toneladas.¹²

Apesar da distância da costa de onde o naufrágio ocorreu (aproximadamente 70 km), as condições meteo-

⁹ A. R. BERTRAND. *Transport maritime et pollution accidentelle par le pétrole – faits et chiffres (1951-1999)*. Paris: Editions Technip, 2000. p. 33 e ss.

¹⁰ Segundo Wu Chao: “[...] a uniform law was fundamental and would benefit the pollution claimants as much as those liable for pollution. It is therefore submitted that the unilateral solution adopted by the United States as in itself an extrinsic threat to the existence and validity of the international Conventions”, CHAO, Alexander Wu. *Pollution from the carriage of oil by sea: liability and compensation*. London: Kluwer Law International, 1996. p. 215 e ss.

¹¹ “C’est la plus grande catastrophe par la longueur des côtes polluées, par la nature du produit déversé, par cette longue période d’incertitude au cours de laquelle nous ignorions où allait arriver le pétrole, par le nombre de dysfonctionnement relevés dans les procédures d’alerte ; par ce qu’elle a révélé d’inadmissible sur les conditions de travail dans le transport maritime. L’*Erika* n’aurait jamais dû naviguer” (Daniel Paul, presidente da Comissão de Investigação da Assembleia Nacional da França sobre a segurança do transporte marítimo de produtos perigosos e poluentes – Calais – França, 14 de junho de 2000).

¹² A. R. BERTRAND. *Transport maritime et pollution accidentelle par le pétrole – faits et chiffres (1951-1999)*. Paris : Editions Technip, 2000. p. 38 e ss.

rológicas facilitaram a chegada do óleo a terra, e ele acabou atingindo 400 km de costa sul da Bretanha (França), provocando uma poluição importante e alarmando a população local. As autoridades francesas acionaram seus planos de luta contra a poluição marítima (*Polmar-mer* e, depois, o *Polmar-terre*), mas as características químicas do produto derramado dificultaram os trabalhos de recuperação.

3 O nascimento de uma organização especializada: a Organização Marítima Internacional (OMI)

3.1 A formação da organização

A história da Organização Marítima Internacional, em sua conformação atual, remonta ao pós-Segunda Guerra Mundial, momento em que o mundo assiste à proliferação de organizações internacionais. Mas, na esfera da navegação marítima, os primórdios da cooperação multinacional e organizada encontravam-se já nos últimos anos da guerra. Em 1944, dez dos países aliados formaram o que se chamou de *United Maritime Authority*, que, posteriormente, recebeu a denominação de *United Maritime Consultative Council*.¹³

Com a constituição das Nações Unidas, em 1945, rapidamente entrou em funcionamento o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), cujas competências abrangiam as questões marítimas. Em seguida, foi apresentado um programa para a constituição da Organização Intergovernamental Consultiva da Navegação Marítima, que seria uma agência especializada das Nações Unidas. A Conferência de Genebra de 1948 elaborou, então, a Convenção da Organização Intergovernamental Consultiva da Navegação Marítima – OCMI.

Os grupos de trabalho discutiram muito as atividades e os propósitos da Organização e, por unanimidade, concordaram que ela deveria concentrar-se nas questões relativas à ação econômica, adstrita a promover a liberdade e o fim da discriminação, e nos aspectos essencialmente técnicos de segurança da navegação. O ponto mais sensível

nas discussões foram as competências e as atribuições da Organização no que se refere à economia e ao comércio marítimo internacional.¹⁴ Nesse momento, a questão da segurança da navegação é mencionada de forma breve, e ainda não há referência alguma à proteção do meio ambiente ou à poluição marinha. De fato, o foco da Organização estava voltado para a abolição de discriminações e restrições que podiam afetar a navegação internacional, ou restrições injustas praticadas por empresas marítimas.

A Parte II da Convenção, referente às funções da Organização, especifica em seu artigo 2º que as funções da Organização devem ser consultivas e de aconselhamento. Além disso, a Convenção estabelece que, para cumprir seus objetivos, a Organização deve promover a elaboração de convenções, de acordos e de outros instrumentos adequados, bem como recomendá-los aos governos e organizações intergovernamentais.

Apesar de assinada em 6 de março de 1948, a Convenção da OCMI só entrou em vigor em 1958, portanto, 10 anos depois da sua celebração. Em 6 de janeiro de 1959, a Organização teve sua primeira reunião, que tratou essencialmente de temas administrativos, como as contribuições financeiras dos Estados-partes que compõem o seu orçamento. Sua sede está localizada em Londres, em razão da importância histórica da frota britânica e do papel da Inglaterra no desenvolvimento do direito marítimo.

3.2 Uma nova denominação: Organização Marítima Internacional (OMI)

Dentre as diversas emendas à Convenção da OCMI, aquelas efetuadas em 1975 merecem especial atenção por atingirem maior número de artigos, nem todos, porém, com relevância política. Trata-se essencialmente de atualização do texto da Convenção, *e.g.*, método de trabalho, controle do Conselho, existência de um Comitê Jurídico, de um Comitê de Proteção do Meio Ambiente Marinho etc. O elemento político mais importante ain-

¹³ Os membros originais eram Bélgica, Canadá, Dinamarca, França (com o governo em exílio), Grécia, Holanda, Noruega, Polônia, Grã-Bretanha e Estados Unidos. Em 1946, deu-se a adesão de um segundo grupo: Austrália, Brasil, Chile, Índia, Iugoslávia, Nova Zelândia, Suécia e África do Sul.

¹⁴ Esse aspecto foi rapidamente abrangido pela atuação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) por meio do seu Comitê sobre Navegação, fundado em 1965 e atuante desde 1967, frustrando os membros da OCMI que defenderam energicamente a não interferência da Organização nos campos econômico e comercial. De fato, o que se defendia era a livre e justa competição, bem como a liberdade da navegação internacional, e não os programas para os países em desenvolvimento.

da é a modificação da denominação da Organização, que em 1982 tornou-se Organização Marítima Internacional (OMI).¹⁵

Essa modificação de denominação não é meramente “cosmética”,¹⁶ mas visou desfazer interpretações equivocadas e confusões relativas aos objetivos e métodos de trabalho da Organização. A supressão do termo “consultiva” teve em vista evitar o entendimento, equivocado de que a Organização poderia tão-somente discutir os problemas, sem ter competência para tomar decisões e agir efetivamente. O papel consultivo da Organização é apenas um dentre outros, para instituição que também concentra esforços em promover a adoção de novas normas técnicas no plano internacional.¹⁷ Para se conformar às suas tarefas e também aos avanços tecnológicos, a Organização modificou gradualmente sua estratégia e seus modos de ação.

3.2.1 Sua estrutura e composição

Até março de 1974, 86 países faziam parte da Organização. Atualmente, os membros da OMI somam 169 Estados,¹⁸ que representam mais de 96% da tonelagem mercantil marítima mundial.

A estrutura inicial da Organização era composta de três órgãos principais: a Assembleia, o Conselho e o Comitê de Segurança Marítima. Na atualidade, o organograma da OMI prevê o funcionamento de um Comitê Jurídico, um Comitê de Proteção ao Meio Ambiente Marinho, um Comitê de Cooperação Técnica, um Comitê de Simplificação das Formalidades, e um Secretariado.

A Assembleia é composta de todos os Estados-membros da Organização e, a princípio, reúne-se a cada dois anos, com a possibilidade de realização de sessões extraordinárias. A Assembleia está encarregada de apro-

var os programas de trabalho, determinar a política geral da Organização, adotar resoluções que lhes são submetidas pelo Conselho e pelo Comitê de Segurança Marítima, votar o orçamento e determinar a organização financeira, e, por fim, eleger os membros do Conselho.

O Conselho, por sua vez, era composto inicialmente por 16 membros, mas, na atualidade, nele já se somam 40 membros. As principais funções do Conselho são o recebimento das recomendações e relatórios do Comitê de Segurança Marítima, sua transmissão à Assembleia e a indicação do Secretário Geral, com a aprovação da Assembleia.

A composição do Conselho foi severamente criticada, em especial pelo grupo formado por países em desenvolvimento e pelas nações com frota marítima jovem. A principal crítica desses países era a de que a composição do Conselho contradizia todos os princípios de igualdade entre os membros da Organização, e ela foi aperfeiçoada por sucessivas emendas à Convenção OMI. As primeiras alterações na composição do Conselho foram adotadas em 1974 e marcam nova etapa no relacionamento entre os grupos das grandes potências marítimas e os inúmeros países com menor participação no comércio marítimo internacional. A dificuldade na reforma da composição do Conselho estava em encontrar o equilíbrio entre o princípio da eficiência, que requereria dar predominância aos Estados que assumiam maiores responsabilidades, e o princípio democrático, segundo o qual todos os Estados-membros deveriam desfrutar de iguais condições de participação.¹⁹ O que chamava a atenção na composição original do Conselho é que, por um lado, não havia qualquer referência a critérios de repartição geográfica equitativa e, por outro, havia uma super-representação das grandes potências marítimas. Assim, até 1963, a África, por exemplo, não tinha representante no Conselho.

No que se refere ao Comitê de Segurança Marítima, seus 14 membros eram eleitos pela Assembleia. Em 1974, o artigo 28 da Convenção foi substituído e passaram a fazer parte do Comitê todos os membros da Organização. Segundo a Resolução A.316 (ES. V), a modificação foi adotada em função do fato de que um grande número de membros da Organização era constituído por países em

¹⁵ J. DUTHEIL de la ROCHERE, Une institution spécialisée renaissante: la nouvelle OMI. *Annuaire français de droit international*, Paris, p. 465 e ss, 1976.

¹⁶ W. H. LAMPE, The “new” International Maritime Organization and its place in development of international maritime law. *Journal of Maritime Law and Commerce*, v. 14, n 3, p. 306, jul. 1983.

¹⁷ Com o objetivo de harmonizar o texto deste trabalho, passa-se a utilizar unicamente a sigla OMI para designar a Organização, independentemente da data do evento descrito, lembrando que a Organização passou a ser designada pela sigla a partir de 1982.

¹⁸ A lista completa dos membros da OMI segue ao final deste trabalho (Anexo II).

¹⁹ J. DUTHEIL de la ROCHÈRE. Une institution spécialisée renaissante: la nouvelle OMI. *Annuaire français de droit international*, Paris, p. 445, 1976.

desenvolvimento e que tal fato não estava se refletindo na composição dos órgãos da Organização.

Com relação às funções atribuídas ao Comitê de Segurança Marítima, elas serão abordadas nos próximos parágrafos, vez que suas recomendações têm relação estreita com a prevenção de acidentes marítimos e, consequentemente, com seus impactos no meio ambiente marinho.

Como exposto acima, a OMI não tinha por objetivo primordial a proteção do meio ambiente marinho e a prevenção da poluição marinha. Preocupou-se desde o início com aspectos econômicos, técnicos e de segurança da navegação, bem como com os acidentes com navios de passageiros e de carga. Todavia, diante das dimensões do fenômeno e das consequências da poluição causada pelo transporte de óleo e outras substâncias, bem como os acidentes com petroleiros, a OMI teve de se ocupar rapidamente do tema, ampliando seu campo de competências para nele incluir o problema da poluição marinha, que se tornou um problema tão importante quanto a segurança marítima.

4 A abordagem da prevenção e o controle da poluição pela OMI

4.1 A ampliação da ação normativa da omi: a proteção do Meio Ambiente Marinho

Com o crescimento dos movimentos ecológicos na década de 1960 e com a realização da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em 1972, a ideia de preservar os oceanos e os mares colocou-se explicitamente na agenda internacional. Por exemplo, o Princípio 7 da Declaração de Estocolmo sugere que:

[...] os Estados deverão tomar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam pôr em perigo a saúde do homem, os recursos vivos e a vida marinha, menosprezar as possibilidades de derramamento ou impedir outras utilizações legítimas do mar.

Nesse novo contexto, a OMI ampliou seu campo de atuação para abraçar em definitivo as questões concernentes à preservação dos mares e do meio ambiente marinho. Para cumprir suas novas metas e propostas de atuação, a OMI adotou mecanismos institucionais e instrumentos necessários para dar conta desses novos compromissos.

Para fazer frente às novas circunstâncias, a OMI finalmente emendou sua Convenção em 1975, definindo suas novas competências e criando novos órgãos administrativos, incumbidos de se debruçarem sobre aquelas questões. Com isso, formalizaram-se trabalhos que se desenvolviam desde 1967. O artigo 1º da Convenção OMI passou a prever dentre suas atribuições a prevenção e o controle da poluição do meio marinho causada pelos navios, e a Organização passou a compreender uma Assembleia, um Conselho, um Comitê de Segurança Marítima, um Comitê Jurídico, um Comitê de Proteção ao Meio Ambiente Marinho, um Comitê de Cooperação Técnica, um Comitê para a Simplificação das Formalidades, bem como órgãos subsidiários, e um Secretariado.

4.2 O reconhecimento oficial de novas competências e a criação de novos órgãos²⁰

4.2.1 O Comitê de Proteção do Meio Ambiente Marinho

O Comitê de Proteção do Meio Ambiente Marinho foi criado pela Assembleia, em novembro de 1973 (Res. A.297 (VIII)) e está diretamente submetido ao Conselho, dando a ele *status* equivalente ao do Comitê de Segurança Marítima. O Comitê de Proteção do Meio Ambiente Marinho está aberto a todos os membros da Organização. Cabe-lhe, em síntese, examinar todas as questões relativas à prevenção e ao controle da poluição; obter dados científicos, técnicos e outros dados práticos sobre a prevenção da poluição.

Atualmente, a prevenção e controle da poluição marinha constituem um dos aspectos mais relevantes da atividade da OMI no campo técnico e jurídico. Como resultado do trabalho da OMI, foram redigidas importantes convenções sobre o tema, dentre as quais a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios de 1973; a Convenção de 1969, relativa à intervenção em alto-mar em caso de acidentes marítimos que provoquem ou possam provocar poluição por óleo; a Convenção sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por

²⁰ J. DUTHEIL de la ROCHERE. Une institution spécialisée renaissante: la nouvelle OMI. *Annuaire français de droit international*, Paris, p. 458 e ss, 1976.; M. MORIN. L'OMI: 40 ans de fonctionnement. *Espaces et Ressources Maritimes*, n. 12, p. 55-78, 1998; e R. M. M'GONIGLE e M. W. ZACHER. *Pollution, politics, and international law: tankers at sea (science, technology, & the changing world order)*, Berkeley, University of California Press, New Ed., 1981. p. 39 e ss.

Poluição por Óleo, também de 1969; a Convenção relativa à Constituição de um Fundo Internacional para a Reparação de Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1971; e a Convenção para Prevenção, Resposta e Cooperação em caso de Poluição por Óleo, de 1990. Essas inúmeras convenções internacionais geridas pela OMI dão mostra tanto do comprometimento da Organização com o tema quanto do seu trabalho constante em busca da aceitação pelos Estados de normas internacionais cada vez mais rígidas e exigentes em matéria de combate à poluição marinha, em especial à poluição causada por óleo.

De outra parte, além das convenções, a OMI se preocupou em fazer recomendações e elaborar códigos de conduta sobre a prevenção da poluição do mar por navios. Sabe-se que tais recomendações são atos desprovidos de efeito obrigatório.²¹ Seu objetivo é, sobretudo, dar ciência dos problemas de poluição e indicar possíveis soluções, bem como fazer com que o conteúdo seja incorporado nas legislações nacionais.

4.2.2 O Comitê Jurídico

Em maio de 1967, a OMI criou um Comitê Jurídico *ad hoc*, com a finalidade de examinar os aspectos jurídicos do acidente do *Torrey Canyon*,²² e ele se tornou órgão permanente da Organização. Pouco tempo depois da sua criação, o Conselho decidiu estender o próprio mandato, qualificado como Comitê Jurídico do Conselho. Ele estaria, então, incumbido de tratar de todos os problemas de caráter jurídico que pudessem suceder. Assim, o Comitê Jurídico foi criado sem emendas à Convenção da Organização, com fundamento no artigo 22 do regulamento do Conselho, que o autoriza a criar órgãos subsidiários.

Atualmente, o Comitê Jurídico é um dos órgãos que compõem a OMI, de acordo com o artigo 12 da Convenção, e é formado por todos os membros da Organização. Ao Comitê compete tomar as medidas necessárias para o bom desempenho de suas funções, tais como, submeter ao Conselho os projetos de convenção internacional e de emendas às convenções (artigo 35), além de revisar todos os regulamentos e códigos de conduta.

²¹ Os destinatários da recomendação não são obrigados a se submeterem a ela e não cometem infração se não a respeitarem. Isso, porém, não significa que ela não tenha valor normativo.

²² IMCO/C/ES.III/5

4.2.3 O Comitê de Cooperação Técnica

Outro comitê com papel importante no controle da poluição é o Comitê de Cooperação Técnica. Ele foi criado pelo Conselho, em 1969, originalmente para responder ao anseio crescente dos países em desenvolvimento por assistência técnica à recente indústria marítima. Foi em 1977, porém, que o Comitê se tornou um órgão “independente”, a exemplo do Comitê de Proteção ao Meio Ambiente Marinho, o Comitê de Segurança Marítima e o Comitê Jurídico.

A criação do Comitê de Cooperação Técnica despertou o interesse das nações em desenvolvimento e daquelas com história recente no campo marítimo pela OMI. Afinal, sua missão é ajudar os países em desenvolvimento a melhorar suas habilidades em cumprir regras e padrões internacionais relativos à segurança marítima e prevenção e controle da poluição marinha, dando prioridade aos programas de assistência técnica com foco no desenvolvimento dos recursos humanos. Para cumpri-la, a Organização desenvolveu um programa de apoio aos governos com falta de conhecimento técnico e recursos necessários para operar uma indústria marítima com sucesso. O programa dá ênfase, essencialmente, ao treinamento, que pode ser recebido na *World Maritime University*, na Suécia, inaugurada em 1983.

5 As convenções dedicadas à prevenção da poluição

5.1 Os primórdios da regulamentação da poluição por óleo

5.1.1 A Convenção OILPOL de 1954 – a primeira iniciativa

Apesar de a poluição causada por acidentes de navios-tanques, de modo geral, começar a preocupar a comunidade internacional no pós-Segunda Guerra, a Convenção Internacional sobre a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo, de 12 de maio de 1954 (OILPOL 54), visou primeiramente à poluição resultante de operações rotineiras dos navios-tanques, que era tida como a principal causa de poluição por navios. Por exemplo, de acordo com a Convenção, tal como se faz atualmente, quando um navio descarregava a carga, o espaço deixado por ela no tanque deveria ser preenchido com água de lastro para não comprometer a estabilidade do navio. Ocorre, po-

rém, que essa água contamina-se pelos resíduos de óleo que permanecem nas paredes e no fundo dos tanques e, no caso de ser descartada no mar, provoca poluição. Da mesma forma, essa mistura poluente de óleo e água é gerada pela limpeza dos tanques com jatos de água de alta pressão. Antes da OILPOL, a prática era descartar as misturas diretamente no mar.

Com a Convenção OILPOL, inaugurou-se um sistema de zonas marítimas nas quais os descartes de óleo ou a sua mistura passaram a ser limitados ou proibidos,²³ e os Estados signatários se comprometeram a elaborar normas de direito interno que previssessem as sanções aplicáveis aos navios sob sua jurisdição, em caso de violação dos dispositivos da Convenção. Como mencionado anteriormente, até o acidente do *Torrey Canyon*, em 1967, as regras visavam apenas à poluição intencional, tanto que o artigo 4º da Convenção determinou que as proibições previstas na Convenção não seriam aplicáveis ao derramamento de óleo ou de mistura de óleo decorrentes de avarias ou de vazamento impossível de ser evitado, caso todas as precauções razoáveis houvessem sido tomadas após a avaria ou a descoberta de vazamento para evitar ou reduzir o derramamento. Tal disposição poderia ser utilizada no caso do *Torrey Canyon*, o que inclusive foi observado pela comissão de investigação da Libéria.

A Convenção ataca, com efeito, a questão da poluição do mar por óleo em duas frentes principais. A primeira consiste em estabelecer “zonas proibidas” com extensão de 50 milhas a partir da costa mais próxima, nas quais o descarte de óleo ou de misturas contendo mais de 100 partes de óleo por milhão é proibido. A segunda consiste em determinar que as partes contratantes tomem todas as medidas apropriadas para promover a instalação de estruturas portuárias capazes de receber águas oleosas e outros resíduos gerados em navios.

Para os navios-tanques, as descargas operacionais de óleo só são permitidas quando todas as condições que seguem são preenchidas: (i) a quantidade total de óleo que um navio-tanque pode descartar não deve exceder 1/15.000 da capacidade total de carga do navio; (ii) a proporção em que o óleo pode ser descartado não deve exceder 60 litros por milhas viajadas pelo navio; e (iii) nenhum descarte de

óleo pode ser efetuado de qualquer compartimento do navio a menos de 50 milhas da costa mais próxima.

No que se refere às máquinas dos navios, os descartes são permitidos apenas nas seguintes condições: (i) a proporção em que o óleo pode ser descartado não deve exceder 60 litros por milhas viajadas pelo navio; (ii) o conteúdo de óleo em qualquer água estagnada proveniente dos tanques dos navios deve ser inferior a 100 partes por milhão; e (iii) sempre que possível os descartes devem ser feitos em terra.

A implementação e o cumprimento da Convenção OILPOL não resultaram, contudo, na redução da quantidade total de óleo descartado pelos navios, uma vez que componentes técnicos previstos na Convenção ainda não estavam disponíveis, como os separadores de água e óleo, e as instalações portuárias para a recepção de resíduos e misturas de óleo. Por fim, a implementação da Convenção deveria ser realizada exclusivamente pelo Estado da bandeira, o que fez com que os países se observassem uns aos outros na implementação da Convenção, principalmente na aplicação de sanções em caso de violação, dado que o cumprimento integral da Convenção por um Estado poderia tornar sua indústria marítima menos competitiva.

A Convenção foi emendada em três ocasiões antes de 1973, quando foi finalmente substituída pela Convenção MARPOL, que será estudada em seguida

5.1.2 A Convenção relativa à Intervenção em Alto-Mar nos Casos de Baixas por Poluição por Óleo de 1969 – o direito de intervir em alto-mar em caso de poluição accidental

A Assembleia da OMI decidiu, em 28 de novembro de 1968, convocar uma conferência internacional visando adotar uma ou várias convenções relativamente à questão dos danos decorrentes de poluição do mar. A convite do Governo belga, a Conferência foi sediada em Bruxelas, de 10 a 29 de novembro de 1969. Ao final das deliberações, a Conferência adotou duas convenções internacionais: a Convenção relativa à Intervenção em Alto-Mar nos Casos de Baixas por Poluição por Óleo e a Convenção sobre Responsabilidade Civil por Danos decorrentes de Poluição por Óleo. Esta última será analisada em detalhe no ponto 5 deste trabalho.

Todos os Estados participantes da Conferência estavam convencidos da necessidade de reconhecer aos Estados costeiros o direito de adotarem, em situações ex-

²³ Convenção OILPOL 54, artigo 3º.

tremas, medidas de caráter excepcional, visando à proteção dos interesses da população contra graves consequências em razão de acidentes marítimos, acarretando o risco de poluição do mar e do litoral por óleos (preâmbulo).

A Convenção relativa à Intervenção em Alto-Mar nos Casos de Baixas por Poluição por Óleo reconheceu aos Estados costeiros o direito de intervir em alto-mar e de tomar medidas para proteger os interesses ameaçados pela poluição decorrente de acidente de navegação. Ou seja, nas palavras de J. P. Quéneudec, “[...] a Convenção instituiu uma espécie de estado de necessidade, derogatório das regras tradicionalmente aplicáveis nos espaços de alto-mar”,²⁴ apesar de o preâmbulo da Convenção dispor que as medidas a serem tomadas pelo Estado costeiro não poderiam ameaçar o princípio da liberdade em alto-mar.

Não obstante o princípio da liberdade pudesse ser seriamente atingindo com o exercício desse direito de intervenção, a alteração do regime do alto-mar resultante da nova regra se justificaria pela defesa dos interesses do Estado costeiro, que de certa maneira coincidem com o interesse da comunidade internacional de preservar o meio ambiente e prevenir a poluição. Por outro lado, há limites à atuação do Estado costeiro previstos pela Convenção.

De fato, a Convenção não se limita a definir as condições em que o direito de intervenção pode ser implementado; ela também se empenha em precisar as modalidades segundo as quais as medidas preparadas pelo Estado costeiro podem intervir e, principalmente, organizar a sanção ao exercício abusivo desse direito de intervenção.

A Convenção, que na sua origem objetivava prover os Estados costeiros de meios jurídicos para a luta contra a poluição resultante de eventual acidente envolvendo petroleiros, acabou ultrapassando esse objetivo inicial. De fato, ela permite aos Estados costeiros intervir igualmente em outros navios, além dos petroleiros, uma vez que a poluição por hidrocarbonetos, objeto da Convenção, também inclui o óleo diesel e o óleo de motor (artigo 2º, §3º). Seu campo de aplicação está, no entanto, limitado a essa fonte de poluição.

A questão da extensão do direito de intervenção a navios que transportam outras substâncias poluentes foi mencionada ao longo das deliberações sobre o texto da Convenção em Bruxelas. A esse respeito, a Conferência optou por adotar uma resolução por meio da qual recomenda à OMI intensificar os trabalhos relativos à poluição causada por outros agentes poluidores, diversos dos hidrocarbonetos.

Uma das condições a ser observada para o exercício do direito de intervenção em alto-mar é que a poluição ou a ameaça de poluição das águas do mar represente um perigo grave e iminente, suscetível de ter “consequências danosas importantes” para as costas (artigo 1º, §1º). Ou seja, o perigo em que se encontra o Estado costeiro deve apresentar, ao mesmo tempo, as características de gravidade e de iminência.

A gravidade do perigo deve ser analisada, obviamente, em função da quantidade de hidrocarbonetos despejada nas águas e dos interesses que o Estado tem em vista proteger. A determinação do caráter iminente fica mais aberta à apreciação do Estado costeiro. A iminência será considerada em função do conhecimento científico da região marítima atingida à época do acidente, como o conhecimento da ação dos ventos e das correntes da zona em que ocorreu o acidente e a influência das condições meteorológicas. A noção de iminência determinará, além disso, qual Estado costeiro poderá exercer o direito de intervenção. Entende-se que poderá agir em alto-mar o Estado mais ameaçado ou aquele mais diretamente ameaçado. A Convenção também não exclui a possibilidade de intervenção conjunta de dois ou mais Estados.²⁵

A presença das condições descritas é necessária, mas não suficiente para o exercício do direito de intervenção. O Estado costeiro deve realizar, ademais, uma série de consultas prévias. De fato, o artigo 3º obriga o Estado costeiro a consultar os outros Estados envolvidos no acidente, em especial o Estado do pavilhão do navio,

²⁴ J. P. QUÉNEUDEC: “[...] elle institue, au fond, une sorte d'état de nécessité, dérogoire aux règles traditionnellement applicables dans les espaces de la haute mer”. *Chronique du droit de la mer. Annuaire Français de Droit International*, Paris, v. 15, p. 748, 1969.

²⁵ No caso da catástrofe do *Torrey Canyon*, oito Estados costeiros da Mancha e do Mar do Norte tinham elaborado um sistema de cooperação regional visando à luta contra a poluição. Em 9 de junho de 1969, esses Estados assinaram, em Bonn, um acordo referente à cooperação em matéria de luta contra a poluição do Mar do Norte por hidrocarbonetos. Esse acordo prevê um sistema de troca de informação em matéria de ação preventiva contra a poluição e obriga os Estados signatários a alertar em caso de qualquer ameaça de poluição.

antes de intervir em alto-mar, e a notificar as medidas que ele pretende tomar em relação às pessoas físicas ou jurídicas que ele sabe que podem ser atingidas por elas.

Ao mesmo tempo, a Convenção prevê situações em que a urgência em agir não permite ao Estado costeiro proceder à consulta prévia, de maneira que o artigo 3º o dispensa desse procedimento em *caso de urgência que requeira medidas imediatas*. Essa possibilidade implica em contradição, no que se refere às condições de aplicação do direito de intervenção, entre a exigência de perigo iminente e a possibilidade deixada a critério do Estado costeiro de invocar a urgência para intervir sem consulta prévia. Contudo, mesmo neste último caso, o Estado costeiro só poderá adotar medidas de proteção se elas estiverem em conformidade com as modalidades determinadas pela Convenção.

A Convenção de Bruxelas não definiu a natureza das medidas que um Estado costeiro pode tomar no caso de intervenção, mas define as características das medidas excepcionais e organiza uma sistemática de notificação delas aos Estados e às pessoas físicas ou jurídicas interessadas, bem como ao Secretário Geral da Organização.

Inicialmente, as medidas excepcionais devem visar prevenir, atenuar ou limitar os perigos decorrentes da poluição (artigo 1º, §1º). O artigo 5º, §2º, detalha que elas não devem ir além daquilo que se considera razoável para atingir o objetivo mencionado no artigo 1º e devem cessar tão logo ele tenha sido atingido. A conformidade das medidas com as disposições da Convenção será avaliada, essencialmente, com base na boa-fé do Estado costeiro.

A esse critério, a Convenção acresce o da proporcionalidade para apreciar a regularidade das medidas tomadas: estas devem, portanto, ser proporcionais aos danos que o Estado costeiro sofreu ou corre o risco de sofrer. Esse critério é importante porque é de sua aplicação que depende a apreciação do exercício razoável do direito de intervenção.

Nesse contexto, o exercício do direito de intervenção permite ao Estado tomar todas as medidas necessárias, mesmo que, em situações extremas, elas possam provocar danos ao navio e à carga. A Convenção não é explícita quanto a esse aspecto, mas a Conferência deu a entender que, eventualmente, o Estado costeiro poderia destruir um navio estrangeiro em alto-mar, caso essa medida se mostrasse necessária. É por essa razão, inclusive,

que o artigo 3º obriga o Estado costeiro a ter o cuidado de evitar qualquer risco à vida humana e a prover as pessoas em perigo de toda ajuda necessária, antes de adotar qualquer medida.²⁶

Deve-se também ter em mente que as medidas tomadas pelo Estado costeiro podem ser consideradas irregulares ou abusivas por terceiros. O Estado costeiro deve observar algumas formalidades, dentre as quais a de notificar as medidas adotadas a todos os Estados e pessoas físicas ou morais interessadas, bem como ao secretário-geral da OMI. Tal procedimento permite, por um lado, que o Estado costeiro justifique as medidas tomadas e, por outro, que os terceiros interessados verifiquem se o direito de intervenção foi exercido com violação de alguma disposição da Convenção.

5.2 A Convenção MARPOL DE 1973/1978 – novos horizontes

De alcance limitado, a Convenção OILPOL foi substituída, três anos após sua assinatura, pela Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, de 2 de novembro de 1973.²⁷ Do ponto de vista internacional, essa Convenção avança muito em relação à OILPOL, regulamentando matérias que até o seu advento não haviam sido abordadas, e representa um marco na regulamentação da poluição por hidrocarbonetos.

Em 1978, a Convenção foi parcialmente modificada pelo Protocolo de Londres, de 17 de fevereiro de 1978, adotado em uma conferência sobre a segurança dos navios-tanques e a prevenção da poluição, o qual introduziu disposições relativas à utilização de métodos de exploração e construção dos navios-tanques. Como a Convenção de 1973 não havia entrado em vigor, o Protocolo de 1978 absorveu a Convenção de 1973. A combinação dos dois instrumentos é designada como Convenção MARPOL 73/78, que, finalmente, entrou em vigor em 2 de outubro de 1983.

²⁶ J. P. QUÉNEUDEC, “Chronique du droit de la mer”. *Annuaire Français de Droit International*, Paris, v. 15, p. 754 e ss, 1969.

²⁷ Artigo 9, §1º, da Convenção MARPOL: “Quando da sua entrada em vigor, a presente Convenção substitui a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo, 1954, como emendada, entre as Partes daquela Convenção.”

5.2.1 Estrutura e conteúdo

A Convenção MARPOL 73/78 consagra avanços em relação aos instrumentos jurídicos anteriores relativos à poluição marítima. Ela tem por objeto a prevenção da poluição resultante de descarte no mar de substâncias nocivas provenientes de qualquer infraestrutura comercial no meio marinho. Ela visa, assim, não apenas ao descarte de óleo, mas ao de qualquer substância potencialmente poluente transportada por navios. Essa preocupação está presente em seu Preâmbulo, que dispõe que o melhor meio para se realizar o objetivo da Convenção é estabelecer regras de alcance universal, não restritas à poluição por óleo.²⁸

Os objetivos da Convenção MARPOL 73/78 são apresentados em dispositivos de conteúdo genérico, o que é comum em tratados internacionais concernentes à matéria. Esses instrumentos não estabelecem metas fixas, limites ou reduções quantitativos. O Preâmbulo afirma que as Partes da Convenção almejam “[...] obter a completa eliminação da poluição intencional do meio ambiente marinho por óleo e por outras substâncias danosas, e a minimização da descarga acidental daquelas substâncias”.

O novo instrumento internacional delimita seu campo de aplicação especificando que a Convenção visa à descarga de substâncias danosas por navios. A esse respeito, algumas definições se fazem necessárias. Entende-se por “descarga” “[...] qualquer liberação, qualquer que seja a sua forma, causada por um navio e abrange qualquer escapamento, lançamento, derramamento, vazamento, bombeamento, emissão ou esgoto” (artigo 2º, §3º, “a”), o que inclui as descargas acidentais e intencionais. A noção de “navio” também foi alvo de longos debates, ao final dos quais se chegou à definição de que “navio” significa “[...] uma embarcação de qualquer tipo operando no meio ambiente marinho e abrange embarcações do tipo hidrofólio, veículos que se deslocam sobre um colchão de ar, embarcações submersíveis, flutuantes e plataformas fixas ou flutuantes” (artigo 2º, §4º).²⁹

A Convenção MARPOL 73/78 é composta de 6 anexos, que estabelecem as regras relativas às diversas formas de poluição, sendo que a por hidrocarbonetos é

objeto do anexo mais importante e extenso, o Anexo I. Esse é reputado o mais completo e é, decerto, o mais volumoso dos Anexos à Convenção, contendo 25 regras.

No que diz respeito à descarga de hidrocarbonetos ou da mistura de hidrocarbonetos, o Anexo em comento mantém, em sua Regra 9, os critérios previstos na Convenção OILPOL, e seu único progresso em relação às disposições anteriores consiste na diminuição da quantidade total de petróleo descartado. As Regras 9 e 10 do Anexo I à Convenção MARPOL tornam a proibição da descarga de hidrocarbonetos no mar por navios o princípio geral.

Tal proibição é, contudo, objeto de numerosas exceções, já que as Regras preveem condições que, preenchidas, autorizam a descarga. Isso significa que não se trata, pois, de uma proibição geral, e sim de uma autorização de descarga regulada. Todas as medidas proibitivas cessam de ter efeito a partir do momento em que a descarga é justificada pela necessidade de o navio zelar por sua segurança ou pela de outro navio, ou em caso de avaria do navio,³⁰ ou ainda para salvar vidas humanas.

Para respeitar as Regras, devem ser instalados dispositivos de controle nos petroleiros capazes de gravar os descartes em litros por milha e a quantidade total descartada.³¹ Os novos petroleiros devem, inclusive, prever a instalação de um sistema de parada automática, caso os limites estabelecidos sejam ultrapassados.

A regra mais inovadora em termos técnicos refere-se à instalação de tanques de lastro separados, com as características estipuladas pela Regra 13. De acordo com ela, os petroleiros, dependendo de suas características, devem possuir um separador de água e de hidrocarbonetos, ou um sistema de filtragem que assegure que as descargas tenham uma taxa de hidrocarboneto inferior a 100 partes por milhão.

Para assegurar o cumprimento de todas as prescrições do Anexo I, visitas periódicas são impostas pela Regra 4. Tais visitas são extremamente importantes tendo em vista que delas resultará a emissão de um Certificado Internacional de prevenção da poluição por hidrocarbo-

²⁸ Os Anexos II, III, IV e V da Convenção atestam a intenção de regulamentar outras substâncias poluentes.

²⁹ Estão excluídos da definição os navios de guerra e aqueles pertencentes aos Estados explorados sem fins comerciais.

³⁰ Neste caso, a Regra 11 condiciona tal exceção especificando que todas as precauções razoáveis devem ter sido levadas em consideração após a descoberta do dano para impedir ou reduzir o descarte.

³¹ Vide Regra 16.

netos. De outra parte, o interesse comum pela proteção das águas exige maior cooperação entre os Estados, seja para a assistência técnica, seja para o controle. Ambas estão contempladas pela Convenção MARPOL 73/78.

Esse conjunto de regras rigorosas e coerentes contribui efetivamente para a diminuição dos riscos de poluição marinha por acidente ou descarga. Contudo, inconvenientes ou lacunas ainda podem ser detectados.

5.2.2 Os problemas

De início, é possível constatar facilmente que todas as exceções previstas na Convenção representam uma abertura para o descarte de hidrocarbonetos pelos navios. Isso porque, embora tais exceções sejam muito detalhadas e reguladas, e os limites quantitativos tenham sido fixados, eventuais descartes não estão sujeitos a um controle em termos de quantidade e, geralmente, ocorrem acima dos limites permitidos. Os registros de hidrocarbonetos mencionados no parágrafo anterior também dependem da boa-fé do capitão do navio. Além disso, a maior parte dos descartes é realizada em alto-mar, distante, portanto, de qualquer tipo de controle externo, o que tem importância porque, de acordo com o artigo 6º, §3º, cabe ao Estado acusador provar que um suposto navio descartou hidrocarbonetos em desacordo com as Regras da Convenção.³²

De outra parte, algumas disposições parecem utópicas e difíceis de ser observadas, tais como o procedimento previsto pelo artigo 8º, §1º, e pelo Protocolo I, de acordo com o qual o capitão tem obrigação de relatar à OMI qualquer acontecimento que possa dar causa a descarte ilícito de hidrocarboneto pelo Estado de matrícula. Mais uma vez, depende-se da boa-fé não somente do capitão, mas também do armador do navio, que não tem, necessariamente, interesse em fazer tal relatório.

A Convenção contém exigências de equipamentos nas embarcações cujas instalações não podem ser fiscalizadas pelos Estados-partes da Convenção, até em razão de questões técnicas e financeiras. Nesse sentido, Christian Scapel, analisando o acidente do *Érika*, constata que o sistema de prevenção não é capaz de evitar um acidente como aquele que o abateu. Segundo Scapel, os limites do sistema atual são, ao mesmo tempo, técnicos e estruturais,

obstando qualquer melhoria na segurança marítima. No que se refere aos limites técnicos, o sistema de controle preventivo atual (e.g. as inspeções e visitas das sociedades de classificação e do Estado do pavilhão) não permite detectar problemas de ordem mais estrutural dos navios.

Segundo os relatórios de investigação do acidente do *Érika*, o petroleiro sofrera inspeções mensais, que permitiram a detecção apenas de pequenas anomalias. O único aspecto que poderia ter chamado mais atenção era a idade do navio, que à época do acidente contava com 25 anos. Ora, nenhuma visita realizada foi capaz de constatar a fragilidade da estrutura do navio, em especial, a corrosão em decorrência de envelhecimento. Para tanto, seria necessária a realização de controle “seco”, no interior dos tanques, praticamente impossível de ser feito em um navio de escala comercial e em atividade.

Paralelamente, constata-se que as obrigações de controle sobre os navios não são, de maneira geral, efetiva e pontualmente cumpridas pelos Estados por razões de ordem material ou humana. Os meios necessários para a implementação do sistema previsto na Convenção são escassos na maior parte dos Estados. Assim, não bastasse os controles serem limitados quanto ao seu objeto e não estarem aptos a fazer o diagnóstico das falhas na estrutura dos navios, eles também não são realizados com a frequência desejável.

Por fim, outro aspecto a se observar e lamentar, é que a Convenção MARPOL 73/78 não estabeleceu disposições mais severas quanto às sanções em caso de violação da regulamentação relativa ao descarte de hidrocarbonetos. A Convenção limita-se a obrigar os Estados-partes a reportarem casos de acidentes que acarretem ou possam acarretar o descarte de substâncias nocivas (artigo 8º). Qualquer violação das disposições da Convenção MARPOL 73/78 também deve ser condenada pelo Estado do pavilhão (artigo 4º). As sanções previstas pela legislação dos Estados-partes devem ser rigorosas o bastante para desencorajarem violações à Convenção, independentemente de onde elas ocorram (artigo 4º, §4º). Assim, é previsível que exista alguma desproporção entre uma legislação interna e outra.

5.2.3 Novos parâmetros e medidas para melhorar a prevenção da poluição operacional e acidental

As Convenções, visando à prevenção da poluição, mostraram seus limites. A OMI passa a se pautar por uma

³² Tal regime de prova foi modificado para facilitar a constatação da infração.

nova lógica e a atuar no sentido de fazer com que os envolvidos na exploração marítima não tenham interesse em descartar resíduos derivados do petróleo e que, em caso de acidente marítimo de navios transportando petróleo, a tripulação esteja preparada e treinada para prevenir um vazamento, assim como os navios sejam reforçados para suportarem uma colisão. Nessa linha, a OMI procurou reforçar e adaptar regras já previstas nas Convenções em vigor, apostando em melhorar sua implementação e seus resultados práticos.

(i) Equipamentos de recebimento de resíduos de petróleo

Para fazer frente à poluição operacional, a Regra 12 do Anexo I da Convenção MARPOL 73/78 determinou que os Estados equipassem seus portos com materiais próprios para o recebimento de resíduos de petróleo. Ciente das dificuldades de instalar esses equipamentos, sobretudo por países economicamente mais frágeis, a OMI adotou em 13 de março de 2000, na 44ª Sessão do Comitê de Proteção ao Meio Ambiente Marinho, documento técnico intitulado “Diretrizes para a Implementação Efetiva das Instalações de Recebimento dos Resíduos nos Portos”. Esse documento contém informações sobre as medidas a serem tomadas para uma aplicação uniforme da Regra 12 da Convenção MARPOL 73/78 e o aperfeiçoamento das instalações de recebimento dos resíduos, das informações sobre a gestão das instalações existentes e o planejamento e o estabelecimento de novas instalações.

Essas instalações de recebimento de resíduos são primordiais para enfrentar a poluição operacional, na medida em que evitam as descargas no mar. Contudo, para que os operadores sempre façam uso desses equipamentos, eles devem estar presentes em todos os portos,³³ principalmente naqueles que trabalham com o carregamento e o recebimento de petróleo, e ser acessíveis. Há equipamentos de difícil acesso, que fazem com que os operadores percam muito tempo parados no porto, e há, ainda, autoridades portuárias que estabeleceram procedimentos administrativos que desencorajam os armadores

de utilizarem os equipamentos, sendo mais fácil o descarte dos resíduos no mar.³⁴ Foi por essas razões que, em 2000, a OMI publicou aquelas diretrizes, que têm natureza mais prática do que jurídica.

Assim, é recomendado aos Estados organizarem suas instalações de tal maneira que elas sejam condizentes com as necessidades de seus usuários, correspondendo aos tipos e às quantidades de resíduos descartados por aqueles que usam seu porto regularmente. As operações de descarte dos resíduos devem acontecer de forma a não atrasar os navios, sendo efetuadas, por exemplo, no mesmo instante em que ocorre o descarregamento das mercadorias. Para tanto, a OMI sugere que o porto tenha um plano de gestão portuária dos resíduos e que esse plano esteja disponível para consulta por todas as partes interessadas que podem cooperar para a sua otimização.

(ii) Zonas marítimas sensíveis

A OMI reforçou o sistema de zoneamento marítimo previsto já na Convenção OILPOL de 1953, que proibiu o descarte de resíduos no mar em zonas especialmente sensíveis. Desde então, convenções e regras foram concluídas com o objetivo de proteger mares que, por suas características, são mais frágeis ou vulneráveis à poluição, como os mares fechados ou semifechados (*e.g.* Mar Mediterrâneo e Mar Báltico). A Convenção MARPOL 73/78, por sua vez, prevê, na Regra 10 do seu Anexo I, regras específicas para as zonas sensíveis,³⁵ que são designadas pela OMI. Atualmente existem oito zonas sensíveis ou áreas especiais: Mar Mediterrâneo, Mar Negro, Mar Báltico, Mar Vermelho, as zonas dos golfos, Mar do Norte, a região do Caribe e a Antártica.

Em novembro de 1991, a OMI adotou a Resolução A.720, intitulada “Diretrizes para a Designação de Zonas Especiais e Identificação de Zonas Marítimas

³³ No Brasil, a Lei Federal nº 9.966/2000, que 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, determina que a instalação portuária disponha, obrigatoriamente, de instalações ou meios adequados para o recebimento e tratamento dos diversos tipos de resíduos e para o combate da poluição (art. 5º).

³⁴ Sobre este tema, sugere-se a leitura da dissertação de Marcelo de Freitas Maciel, *Gestão de resíduos sólidos gerados por navios e terminais de contêineres – O caso do Porto do Rio de Janeiro*, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental – Área de concentração: Saneamento Ambiental – Controle da poluição urbana e industrial, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, em 2005.

³⁵ Inclusive, o parágrafo 7º da Regra 10 determina que os Estados-partes da Convenção, vizinhos de uma zona especial se comprometam a colocar instalações de recepção de resíduos em todos os terminais de carregamento de hidrocarbonetos.

Especialmente Sensíveis” (também conhecidas sob a sigla PSSA – *Particularly Sensitive Sea Area*), conforme consta do Anexo V da Convenção MARPOL 73/78. Assim, uma nova categoria de zonas marítimas foi criada e estará submetida a um regime especial, permitindo que se avance ainda mais na prevenção da poluição.

Para alguns autores, essa parece ser uma solução interessante, que leva a OMI até o ponto de proibir a navegação: proibir a passagem de todos os navios (ou de determinados tipos de navios) pode ser extremamente eficaz para a salvaguarda de áreas marinhas protegidas.³⁶ Contudo, tal proibição conflita com princípios tradicionais do direito do mar, como o da passagem inocente no mar territorial, presente inclusive no artigo 17 da Convenção de *Montego Bay*.

(iii) Os sistemas de comunicação

A comunicação via satélite conheceu um desenvolvimento rápido nas últimas décadas e trouxe consequências positivas para a prevenção de acidentes no mar. De fato, em caso de avaria, é importante que a tripulação possa comunicar rapidamente a situação, obter ajuda e assistência, como o reboque do navio, e evitar, assim, a poluição no caso de naufrágio. A notificação de incidente é, inclusive, obrigatória, conforme prevê o artigo 8º da Convenção MARPOL 73/78, ao determinar que o capitão do navio deve noticiar os acontecimentos que possam acarretar o descarte de substâncias nocivas no mar.

Em 3 de setembro de 1976, a OMI adotou a convenção que criou a Organização Internacional de Telecomunicações Móveis por Satélite (IMSO ou INMARSAT). A Convenção IMSO tem por propósito assegurar os serviços de comunicação por satélite para atendimento à busca e ao salvamento marítimo global. Essa mesma Convenção também instituiu o Sistema Mundial de Socorro e Segurança Marítimos (*Global Maritime Distress and Safety System*), que é aplicado a todos os navios desde 1º de fevereiro de 1999 e marca o abandono oficial do Código Morse.

A modernização dos equipamentos de comunicação facilita, ademais, o controle do tráfego e a prevenção de colisão. Em 2000, o Comitê de Segurança Marítima aprovou uma emenda ao Capítulo V da Convenção SOLAS, tornando obrigatória a instalação do Sistema de Identificação Automática (*AIS – Automatically Identification System*), que consiste em um sistema automático de transmissão de dados, tanto de informações referentes ao navio, tais quais identificação, dimensões, velocidade, mercadoria, quanto do aviso da sua chegada. Com esse sistema, as autoridades portuárias, enfim, passaram a poder se preparar para receber determinado resíduo.

(iv) A cooperação internacional

Nas hipóteses de ameaça de maré negra, a condição de sucesso reside na rapidez e na eficiência da ação. Acordos regionais de cooperação se multiplicaram entre os Estados costeiros de uma mesma região marítima, de tal maneira que, praticamente, todos os mares regionais são, na atualidade, cobertos por instrumentos de cooperação. A obrigação de cooperação também está presente na Convenção sobre o Direito do Mar, no capítulo em que se determina que os Estados de uma zona afetada devem cooperar para eliminar os efeitos da poluição e prevenir ou reduzir ao mínimo os danos, dispendo a Convenção sobre o Direito do Mar até mesmo sobre a elaboração, a promoção e o conjunto de planos de emergência para enfrentar incidentes de poluição do meio marinho.

Tal cooperação internacional foi coroada com a adoção da Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Casos de Poluição por Óleo, assinada em Londres, a 30 de novembro de 1990, e conhecida sob a sigla *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-Operation* (OPRC). O objetivo dessa Convenção é dar efeito a um direito de intervenção em situações críticas, aperfeiçoando as capacidades nacional, regional e global de preparo e resposta à poluição por óleo. Apesar de a resposta à poluição figurar no nome da Convenção, a sugerir que a poluição já ocorreu, esse instrumento pode ser classificado como um instrumento de prevenção, visto que um de seus principais objetivos é o de preparar os Estados e tentarem prevenir a poluição.

(v) A assistência marítima

Outro tema abordado pela OMI para a prevenção da poluição é a ênfase na assistência marítima, institu-

³⁶ F. SPADI, “Navigation in marine protected areas: national and international law”. *Ocean Development International Law*, v.31, n. 3, jul./set. 2000, no original: “Prohibiting passage of all ships (or certain types of ships) can be extremely effective for safeguarding marine protected areas.”

to muito antigo em direito marítimo. A primeira regulamentação da assistência marítima data de 1910, com a Convenção de Bruxelas de 23 de setembro, atualizada e revisada pela Convenção de 28 de abril de 1989 (Convenção Internacional sobre Salvamento – SALVAGE). A necessidade de reformar a Convenção de 1910 mostrou-se imperativa com a crescente importância adquirida pela proteção do meio ambiente marinho.

O novo mecanismo de assistência, implementado pela Convenção de 1989, faz com que a operação de assistência permita não somente salvar o navio e sua carga, como também proteger o meio ambiente marinho. Com efeito, a originalidade que marca o novo regime da assistência marítima é a importância dada à prevenção e à luta contra a poluição dos mares. As novas regras promovem a proteção do meio ambiente marinho, e o salvamento deve esforçar-se para prevenir ou limitar-lhe os danos (artigo 8º, §1º, “b”).

6 As convenções visando à reparação dos danos

“L’histoire du droit de la pollution par les hydrocarbures s’avère, dès le commencement, une histoire du partage du fardeau, et de la façon de le partager”³⁷

6.1 O sistema internacional de responsabilidade e indenização específica para a poluição causada por hidrocarbonetos

6.1.1 A Convenção Internacional de 1969 sobre a Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo³⁸

(i) Objetivo e escopo da Convenção

Sob a coordenação da OMI e como resultado de uma Conferência diplomática de iniciativa do Governo belga, foi assinado o texto da Convenção Internacional de 1969 sobre a Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo, em 29 de novembro de 1969.

O Preâmbulo da Convenção de 1969 estabelece dois objetivos: a garantia de reparação adequada e a determinação de regras uniformes referentes a procedimentos e à responsabilidade. O objeto e o alcance da Convenção de 1969/1992 estão, pois, determinados de forma clara e precisa. A Convenção busca a indenização justa dos danos da poluição por hidrocarbonetos em consequência de acidente no mar causado por navio. A Convenção é muito clara nesse ponto: a poluição deve ser causada por óleo, e o óleo deve ter sua origem em um navio. A decisão de limitar o objeto da Convenção visou assegurar a eficácia e a simplicidade do mecanismo.³⁹

De acordo com a Convenção, deve-se entender por “óleo”, “[...] qualquer óleo persistente, tal como petróleo bruto, óleo combustível, óleo diesel pesado, óleo lubrificante e óleo de baleia, quer transportado a bordo de um navio como carga ou nos tanques de um navio, quer nos tanques de combustível desse navio” (art. 1º, al. 5).

Essa definição visa principalmente aos hidrocarbonetos “persistentes”. A escolha justifica-se pelo fato de 80% dos hidrocarbonetos transportados internacionalmente serem petróleo bruto.⁴⁰ A definição suscita outro questionamento com relação ao objeto da Convenção: ela está relacionada ao óleo transportado como carga ou também ao óleo usado como combustível no próprio navio petroleiro? O objetivo inicial da Convenção era cobrir as descargas de óleo transportado como carga, e não o óleo usado como combustível. Foi decidido, no entanto, incluir o óleo usado como combustível pelo próprio navio para evitar qualquer dificuldade em distinguir a fonte de um vazamento de óleo em um navio transportando uma carga de óleo, mas que também o usa como combustível.

Contudo, a Convenção não se aplica ao óleo usado como combustível de qualquer navio. Fosse esse o caso, ela teria um campo de aplicação muito mais amplo e todo o sistema jurídico marítimo teria sido afetado. “Navio”, nos termos da Convenção, significa “[...] toda embarca-

³⁷ J.-P. MARECHAL. *Le prix du risque: l'économie au défi de l'environnement*. Paris, Presses du CNRS, 1991, p. 128. “A história do direito da poluição por hidrocarbonetos se demonstra, desde o início, a história da divisão do fardo, e a maneira de como dividi-lo” (tradução do autor).

³⁸ A Convenção internacional de 1969 foi alterada pelo Protocolo de 27 de novembro de 1992, que é o texto atualmente em vigor e que lhe trouxe profundas modificações, a justificar o uso da expressão Convenção 1969/1992.

³⁹ CHAO, Alexander Wu. *Pollution from the carriage of oil by sea: liability and compensation*. London: Kluwer Law International, 1996. p. 39: “[...] this choice was justified, given that oils differ fundamentally from hazardous substances and inclusion of the latter would have rendered the Convention unworkable because oils are homogeneous cargoes usually carried on specialized vessels, while other hazardous substances carried in small quantities, are heterogeneous in character, and therefore require their own liability mechanism”.

⁴⁰ D. da SILVA, op. cit., p. 520.

ção marítima ou engenho marítimo flutuante, qualquer que seja o tipo, que transporte efetivamente óleo a granel como carga” (art. 1º, al. 1).⁴¹

Para fazer frente à questão do combustível, a OMI preparou a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos causados por Óleo de Tanques, datada de 23 de março de 2001, também conhecida como Convenção BUNKER. Essa Convenção foi adotada para assegurar a indenização adequada, rápida e eficaz das pessoas vítimas de danos causados por derramamento de óleo, quando transportado como combustível em tanques de navios. A base de tal Convenção é a Convenção CLC 1969.

Nos termos da Convenção de 1969/1992, o campo de aplicação de suas disposições é geograficamente limitado: a Convenção aplica-se tão-somente aos danos causados por poluição ocorrida no território do Estado Contratante, incluindo seu mar territorial, e às medidas preventivas tomadas para evitar ou minimizar tais danos (art. 2º). Essa determinação exclui, portanto, do campo de aplicação da Convenção o alto-mar.

A aplicação da Convenção depende do local do dano, que deve ser o território de um Estado Contratante. Desse modo, pouco importa, para a aplicação da Convenção, que o local em que o petróleo foi despejado seja ou não conhecido.⁴² Ora, se um acidente ocorrer em alto-mar e acontecer de o óleo ser derramado, a Convenção poderá ser aplicada, conquanto os danos de poluição atinjam o mar territorial de um Estado Contratante.⁴³ O limite geográfico para aplicação da Convenção foi ampliado por iniciativa da OMI, por meio do Protocolo de 1984, e, atualmente, são passíveis de indenização os danos causados por poluição ocorrida na zona econômica exclusiva.

(ii) A responsabilidade do proprietário do navio

A responsabilidade constitui o “epicentro”⁴⁴ de um sistema jurídico. A natureza dos direitos, a estrutura das obrigações e a definição das sanções gravitam em torno da noção de responsabilidade. Ser responsável é suportar as obrigações necessárias para respeitar o próximo, ser responsável é também ter o dever de responder pelos seus atos. De maneira geral, um sistema de responsabilidade deve responder a vários objetivos. Em primeiro lugar, ele deve garantir uma indenização rápida e adequada para a reparação dos danos. Em segundo lugar, deve prever uma divisão equitativa das responsabilidades. Por fim, deve, ainda, reduzir os riscos de danos futuros, desencorajando e reprimindo comportamentos negligentes.

No que se refere à poluição por hidrocarbonetos, o sistema de responsabilidade caracteriza-se pela busca constante de equilíbrio entre os interesses das vítimas e os dos responsáveis pela poluição. A poluição provocada pelas marés negras deve corresponder um mecanismo de responsabilidade automática, em que o ônus da prova é invertido a fim de facilitar o acesso à indenização das vítimas.⁴⁵ De outra parte, a responsabilidade objetiva permite reparar os danos independentemente de culpa e mesmo quando todas as precauções forem tomadas para evitar o risco. Nesse caso, o dano é o único fator que aciona o mecanismo da responsabilidade e, por conseguinte, engendra a obrigação de reparar. Mas é o caráter excepcional desse dano, mais precisamente, que constitui o fundamento da reparação automática.⁴⁶ A responsabilidade pelos danos causados devido à poluição por óleo corresponde a essa lógica.

De acordo com a Convenção de 1969/1992, essa responsabilidade recai sobre o proprietário do navio, a saber, a pessoa sob cuja responsabilidade o navio está matriculado (art. 1º, al. 3), estando as vítimas livres do ônus de fazer prova da culpa do proprietário. A Convenção de 1969/1992 determina a responsabilidade do proprietário do navio nos seguintes termos: “[...] o proprietário do na-

⁴¹ Essa definição foi reformulada com o Protocolo de 1984, que estende a aplicação da Convenção de 1969 a navios capazes de transportar hidrocarbonetos e outras cargas e a navios que transportam hidrocarbonetos no momento do sinistro.

⁴² Dominique da Silva observa que essa disposição inspirou-se no acidente do *Torrey Canyon*, que naufragou em alto-mar, mas poluiu o mar territorial e as costas inglesas e francesas (Op .cit., p. 523).

⁴³ CHAO, Alexander Wu. *Pollution from the carriage of oil by sea: liability and compensation*. London: Kluwer Law International, 1996. p. 45.

⁴⁴ Expressão utilizada por Pierre-Marie Dupuy, conforme citação de S. ROBERT. In : *L'Erika: responsabilité pour un désastre écologique*. CEDIN PARIS I, Collection Perspectives Internationales n. 24. Paris: Edition Pédone, 2003. p. 11.

⁴⁵ ROBERT, Sabrina. *L'Erika: responsabilité pour un désastre écologique*. CEDIN PARIS I, Collection Perspectives Internationales n. 24. Paris: Edition Pédone, 2003. p. 13.

⁴⁶ A respeito, consultar B. STERN. *Responsabilité internationale*. *Répertoire de Droit International*, Paris, Encyclopédie juridique Dalloz, 2002. p. 15. Tome III.

vio no momento do incidente, ou, se o incidente consiste numa sucessão de fatos, no momento do primeiro fato, será responsável por qualquer dano por poluição causada pelo navio e resultante do incidente [...]” (art. 3º, §1º).

Apesar dessa facilidade, as vítimas acabam impossibilitadas de agir ou interpelar os demais operadores que podem estar envolvidos na ocorrência do sinistro, uma vez que o sistema canaliza a responsabilidade sobre o proprietário do navio.

O proprietário do navio deve suportar, entretanto, apenas o risco inerente à sua atividade. Quando o dano pode ser imputado, ou a uma causa externa a esse risco, ou à própria vítima, o proprietário do navio pode ser total ou parcialmente eximido da responsabilidade.⁴⁷ A responsabilidade do proprietário não é, pois, absoluta, mas, por outro lado, sua isenção também não é automática, haja vista que o proprietário deve provar que o incidente em questão resultou de um dos eventos previstos no artigo 3º da Convenção de 1969/1992.

Além disso, a canalização da responsabilidade não deve ser tomada como imunidade absoluta em benefício de outras pessoas diretamente ligadas à operação marítima. A Convenção de 1969/1992 organiza mecanismo de reparação a favor das vítimas, que devem ser poupadas do procedimento judiciário e das incertezas que as cercam. Mas não é garantia de impunidade das negligências marítimas.⁴⁸ As pessoas que são protegidas pelo sistema de responsabilidade da Convenção podem ser parte em ações de regresso promovidas pelo proprietário do navio.⁴⁹

⁴⁷ O artigo 3º, parágrafos 2º e 3º, prevê que o proprietário do navio não será responsável se provar que o dano resultou de um ato de guerra, ou de um fenômeno natural de caráter excepcional, inevitável e irresistível, ou de um ato ou omissão praticados por terceiro com intenção de produzir danos. Da mesma forma, o proprietário pode ser desobrigado no todo ou em parte de sua responsabilidade se provar que o dano por poluição em sua totalidade ou em parte decorreu de ato ou omissão praticados com a intenção de causar danos pela pessoa que sofreu esses danos ou de negligência dessa pessoa.

⁴⁸ ROBERT, Sabrina. L'Erika: responsabilité pour un désastre écologique. *CEDIN PARIS I*, Collection Perspectives Internationales n. 24. Paris: Edition Pédone, 2003. p. 39, no original: La Convention de 1992 n'est pas un mécanisme de garantie de l'impunité des négligences maritimes.

⁴⁹ De acordo com o artigo 3º, § 5º, nenhuma disposição da Convenção deverá prejudicar o direito de regresso do proprietário contra terceiros.

Por fim, as vítimas de poluição por óleo não devem pretender obter uma indenização integral do dano. Isso porque a responsabilidade do proprietário é objetiva, mas não ilimitada. A Convenção de 1969/1992 prevê uma obrigação de reparar até um limite pré-determinado, independentemente da extensão real do dano. Em suma, o artigo 5º, parágrafo 1º, alíneas “a” e “b”, da Convenção de 1969/1992 determina que a indenização está limitada a aproximadamente 104 milhões de euros, a depender da arqueação do navio.

Ela deve, de resto, estar garantida por uma seguradora. Mas, apesar do caráter positivo do mecanismo de seguro, não há garantia de solvência da companhia seguradora, e, em caso de insolvência, é o F.I.P.O.L. que, em um segundo nível de reparação, assegura a indenização.⁵⁰

6.1.2 O segundo nível de reparação: o Fundo Internacional para compensação dos prejuízos devidos à poluição por óleo – F.I.P.O.L.⁵¹

O Fundo Internacional para compensação dos prejuízos devidos à poluição por óleo – F.I.P.O.L., criado em 18 de dezembro de 1971, visa assegurar uma indenização quando a proteção decorrente da Convenção de 1969/1992 sobre responsabilidade for considerada insuficiente. Esse é o principal papel do F.I.P.O.L. Trata-se, em síntese, de um fundo internacional, alimentado pela contribuição das companhias petrolíferas importadoras de hidrocarbonetos dos Estados-membros.⁵²

Wu Chao chama atenção para a divisão do fardo da indenização entre os beneficiários da atividade marítima de transporte de óleo, entre os quais se destaca a indústria petrolífera.⁵³ O princípio subjacente ao Fundo é o de que o proprietário do navio não pode suportar sozinho as consequências de um desastre ecológico de grande magnitude. De todo modo, o Fundo intervém apenas a tí-

⁵⁰ P. BONASSIES. Après Érika: les quatre niveaux de réparation des dommages résultant d'une pollution maritime par hydrocarbures. *Revue de Droit Commercial, Maritime, Aérien et des Transports*, v. 4, p. 142, oct./déc. 2000.

⁵¹ Em inglês, o Fundo é designado pela sigla IOPC Fund.

⁵² Em abril de 2013, o Fundo era composto de 109 Estados-membros. Disponível em: < <http://www.iopcfund.org>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

⁵³ CHAO, Alexander Wu. *Pollution from the carriage of oil by sea: liability and compensation*. London: Kluwer Law International, 1996. p. 77. No mesmo sentido, ROBERT, Sabrina. L'Erika: responsabilité pour un désastre écologique. *CEDIN PARIS I*, Collection Perspectives Internationales n. 24. Paris: Edition Pédone, 2003. p. 57.

tulo subsidiário, quando o valor da indenização ultrapassa o montante da reparação estipulado pela Convenção sobre responsabilidade civil, cabendo-lhe, nesse caso, completar a reparação devida pelo proprietário do navio.

O Fundo também deverá intervir quando o proprietário e sua seguradora forem insolventes. A existência e a intervenção do F.I.P.O.L. representam a consagração do elo entre o risco e o benefício ligado à atividade industrial em questão. O Preâmbulo da Convenção refere-se, inclusive, às consequências econômicas dos danos por poluição decorrentes de descarte de hidrocarbonetos como não devendo ser “[...] suportadas exclusivamente pelos proprietários dos navios, mas (que) devem ser em parte por aqueles que têm interesses financeiros no transporte de hidrocarbonetos”.

Em 16 de maio de 2003, foi assinado um protocolo à Convenção de 1992, afirmando a importância de manter a viabilidade do sistema internacional de responsabilidade e de indenização pela poluição causada por óleo. Ponderando que a indenização máxima permitida pela Convenção F.I.P.O.L. 1992 poderia ser insuficiente para satisfazer as demandas de indenização por alguns Estados-partes, então, eleva-se o montante máximo de indenização a 750 milhões de unidades de conta, o que corresponde aproximadamente a 872 milhões de euros.

6.2 Uma revisão do sistema internacional de reparação

O sistema internacional de reparação, anteriormente tratado, já provou funcionar em várias ocasiões, o que não impede indagar se o sistema produz, de fato, o efeito desejado.

6.2.1 As deficiências ou insuficiências do sistema

Para Wu Chao, apesar do seu caráter inovador e benéfico na época em que foram elaboradas, as duas Convenções que compõem o sistema de responsabilidade e indenização no caso de danos por poluição por óleo rapidamente se mostraram insuficientes para dar conta do crescimento acelerado dos riscos envolvidos na atividade de transporte de hidrocarbonetos.

(i) O alcance da indenização

A indenização geralmente engloba os prejuízos materiais sofridos pelos diferentes atores ligados ao meio marítimo e as medidas tomadas após a ocorrência do incidente para combater a poluição. Mas essa indenização

não leva em consideração os danos causados ao meio ambiente marinho, ou seja, o dano ecológico propriamente dito. Com efeito, a indenização a título de impacto no meio ambiente está limitada ao custo das medidas razoáveis efetivamente tomadas para restituir o meio ambiente contaminado ao seu estado original, e isso parece extremamente restrito, ainda mais se se considerar que, na prática, os danos ambientais dificilmente serão reparados, até pela impossibilidade de avaliar o prejuízo ecológico em termos monetários.

Ocorre, todavia, que o dano ao meio ambiente é o mais autêntico dos danos por poluição. É justamente o meio ambiente que constitui o nexo entre os interesses dos poluidores e dos “poluídos”. Os instrumentos internacionais reconhecem o valor do meio ambiente e garantem a proteção do meio ambiente marinho, mas essa tutela não se estende ao restabelecimento de seu equilíbrio. O sistema de indenização reproduz essa incapacidade de conferir um valor ao meio ambiente. A questão da indenização do prejuízo ecológico está na ordem do dia, e o Fundo tem se preocupado em estudar o tema desde 1980, mas o assunto sempre é adiado. A OMI, da sua parte, prefere reconhecer a insuficiência das indenizações e elevar seu teto.

Ademais, é notório que incidentes envolvendo o derramamento de óleo atingem interesses turísticos e ecológicos, além de interesses econômicos. No contexto da Convenção de 1969/1992, entretanto, seu texto não permite levar em consideração a deterioração dos locais de recreio, tampouco o eventual prejuízo à imagem dos municípios atingidos pela poluição.

(ii) A real propriedade do navio

Para Sabrina Robert, a personificação da responsabilidade por concentração na pessoa do proprietário do navio simplifica demais a identificação do responsável.⁵⁴

Apesar de o principal objetivo ser facilitar a indenização das vítimas, a canalização da responsabilidade em uma única figura parece mais prejudicá-la, uma vez que, nos dias atuais, as manobras societárias permitem a criação de companhias vazias que possuem apenas o

⁵⁴ ROBERT, Sabrina. *L'Erika: responsabilité pour un désastre écologique*. CEDIN PARIS I, Collection Perspectives Internationales n. 24. Paris: Edition Pédone, 2003. p. 40.

montante do seguro do navio. Trata-se das empresas conhecidas como *simple-ship-company*, criadas pelos verdadeiros proprietários com o único objetivo de camuflar sua realidade patrimonial e preservá-los de qualquer responsabilidade. Ora, essa prática é muito comum no mundo marítimo, e, ironicamente, essas maquinações financeiras são consequência dos naufrágios do *Torrey Canyon* e do *Amoco Cadiz*. Os instrumentos convencionais concentraram a responsabilidade sobre o proprietário do navio, que, ao seu turno, organiza seus bens para escapar do encargo.⁵⁵

A responsabilidade a que se refere a Convenção de 1969/1992 é a financeira. A escolha do proprietário do navio para responder pelos danos por poluição foi feita por questões práticas, em especial para facilitar às vítimas identificar o responsável. Mas essa responsabilidade aparece, por vezes, como sendo fictícia, dado que a empresa proprietária do navio mostra-se sem qualquer consistência. É preciso detalhar a noção de proprietário do navio, adaptá-la ao mundo marítimo contemporâneo. Seria, então, possível fazer recair a responsabilidade sobre o explorador do navio, que o controla efetivamente?⁵⁶

A OMI já se conscientizou dessa fragilidade. Na Convenção BUNKER, de 2001, a noção de proprietário do navio abrange o afretador, o armador e o explorador do navio. Essa Convenção abrange todas as pessoas que possam ter acesso ao gerenciamento financeiro e técnico do navio. Um detalhamento dessa espécie na Convenção de 1969/1992 tenderia a aproximar seu texto da realidade da matéria que ela abrange.

6.2.2 A remissão em causa da responsabilidade das pessoas protegidas pela Convenção de 1969/1992

As pessoas protegidas pela canalização da responsabilidade sobre o proprietário do navio são justamente aquelas mais estreitamente ligadas ao risco marítimo: assim como o proprietário do navio, elas escolheram viver esse risco, mas, ao contrário deste último, elas não suportam as consequências em caso de danos sofridos por terceiros.

⁵⁵ ROBERT, Sabrina. L'Erika: responsabilité pour un désastre écologique. *CEDIN PARIS I*, Collection Perspectives Internationales n. 24. Paris: Edition Pédone, 2003. p. 29 e ss.

⁵⁶ Essa é a opção do direito nuclear, que indica como responsável o explorador da instalação nuclear (vide Convenção sobre a Responsabilidade Civil na Área de Energia Nuclear, de 29 de julho de 1960).

(i) A responsabilidade do proprietário da mercadoria

Em 1969, P. Chauveau escreveu um artigo que se tornou referência no tema da responsabilidade por danos decorrentes de poluição por óleo. P. Chauveau observou que:

(n)ão se trata de danos causados à mercadoria transportada, mas de um dano causado pela mercadoria a terceiros. Contudo, este dano e sua intensidade estão menos ligados ao capitão que à natureza perigosa ou especialmente nociva desta mercadoria, que é a causa direta. Se os tanques do *Torrey Canyon* estivessem cheios de vinho ou de uísque, não teria resultado em danos particulares, com exceção, talvez, de uma euforia alcoólica passageira da população de peixes...⁵⁷

Quando se lembra do acidente sofrido pelo navio *Érika*, em 1999, e a reação da empresa *Total-Fina-Elf* de atribuir a responsabilidade ao proprietário do navio ao mesmo tempo em que era indenizada do montante de sua carga, sendo que a indenização às vítimas mostrava-se, de outra parte, insuficiente, faz de fato cogitar considerá-la uma justiça de dois pesos e de duas medidas. Isso também faz pôr em questão a adequação do próprio sistema atual de responsabilidade e indenização à realidade do fenômeno da poluição por óleo.

Para alguns autores, a escolha da responsabilidade objetiva do proprietário do navio é acertada.⁵⁸ Ela se justifica porque a mercadoria, por mais perigosa que possa ser, não apresenta qualquer perigo se transportada em navio seguro: ela é inofensiva enquanto permanece nos tanques do navio. Outro aspecto é levado em consideração: o sistema de indenização sustenta-se em dois pilares, um é representado pela responsabilidade do proprietário

⁵⁷ P. CHAUVEAU. La pollution des mers par les hydrocarbures, D. 1969, Chronique XXI, Dalloz, p. 192. No original: "Observons à titre préliminaire qu'il ne s'agit pas ici d'un dommage cause à la marchandise transportée, mais par la marchandise à des tiers. Or ce dommage et son intensité tiennent moins au fait du capitaine qu'à la nature propre dangereuse ou particulièrement nuisible, de cette marchandise, qui en est la cause directe. Si les cuves du *Torrey Canyon* avait été chargées de vin ou de whisky, il n'en serait pas résulté de dommage particulier, mise à part peut-être une euphorie alcoolique passagère de la gent poissonneuse, et le nom de ce navire ne serait pas devenu tristement célèbre".

⁵⁸ Vide L. LUCCHINI, citado na obra de E. LAGAVANT, *Droit de la Mer*. Paris: Cujas, 1979. T. 1, p. 155.

do navio, e o outro, pela participação complementar da indústria petrolífera na reparação.

A canalização da responsabilidade no proprietário do navio assegura a coerência do sistema na medida em que evita que o afretador, que muitas vezes é o proprietário da carga, seja duplamente devedor da obrigação de reparar, a título de responsabilidade e de contribuição com o fundo de indenização.⁵⁹ Para Jean-Jacques Lavenue, o transporte de petróleo não é mais proveitoso para o armador do que qualquer outra mercadoria; contudo, a carga do risco deve pesar sobre aquele que se beneficia da coisa perigosa: o proprietário da mercadoria.⁶⁰

Ora, se deve ser responsável aquele que se beneficia da coisa, então o proprietário do navio também pode aproveitar-se da taxa de frete ligada à natureza da mercadoria que ele transporta. Da sua parte, o proprietário da carga fará bom proveito das taxas mais baixas sabendo que o sistema jurídico atual o exime de responsabilidade. Se a responsabilidade se basear naquele que se beneficia da coisa, tanto o proprietário do navio quanto o proprietário da carga deverão ser objetivamente responsáveis.

A realidade mostra, pois, que o sistema internacional de responsabilidade limitado ao proprietário do navio deve ser repensado, e a tendência é ampliar a noção de “parte responsável”.⁶¹ Se se partir do pressuposto de que a atividade de transporte marítimo de óleo é uma atividade econômica como qualquer outra, o conjunto de pessoas que participam da exploração dessa atividade deverá ser levado em conta para a determinação, em cada caso, do titular da obrigação de reparar. Essa lógica inclui não só o proprietário do navio, mas também o armador, o afretador a casco nu, o proprietário da carga e, ainda, os *traders*, as sociedades de classificação, as seguradoras etc. Caberá,

⁵⁹ S. ROBERT, *op. cit.*, p. 36-37.

⁶⁰ J-J. LAVENUE, “Pour une responsabilité du propriétaire de la cargaison et des acteurs engagés dans l’activité de transport par mer des hydrocarbures?”. 5^{ème} *Conférence Internationale de Droit Maritime*, Le Pirée, 29 septembre au 2 octobre 2004, p. 4. No original: “Le transport du pétrole n’engendre pas plus de profit pour l’armateur que celui de toute autre marchandise; or la charge du risque doit peser sur celui à qui profite de la chose dangereuse: le propriétaire de la cargaison”.

⁶¹ A legislação americana sobre o tema, consubstanciada no Oil Pollution Act, de 1990, utiliza a expressão “Responsible Party” para designar a pessoa que está na origem da poluição. No caso de um navio, a parte responsável será “any person owning, operating, or demise chartering the vessel” (Section 1001 (32) (A)).

enfim, ao julgador montar a cadeia de responsabilidade e apontar os responsáveis em função do comportamento dos diferentes atores do cenário marítimo. A sugestão é a instauração de um sistema de responsabilidade objetiva ampliado, atingindo aquele que cria o risco e o que dele se beneficia.

(ii) A fuga da responsabilidade do Estado

Como se viu, o mecanismo de responsabilidade deve atingir o conjunto dos responsáveis pelo dano. No caso do transporte marítimo, vários atores suportam obrigações de segurança e de prevenção. Mas o mecanismo constituído pelas Convenções de 1992 é de direito privado, que diz respeito apenas à responsabilidade de atores privados, e, como bem nota S. Robert, a regulação da atividade de transporte marítimo tem vasta participação dos Estados, inclusive por seu caráter perigoso.

A legislação internacional sobre segurança marítima é, destarte, elaborada e aplicada pelos Estados para que os operadores privados naveguem com segurança, em prol, tanto deles mesmos, quanto de terceiro e do meio ambiente marinho.⁶² Nesse sentido, é possível que parte da responsabilidade por danos decorrentes de poluição por óleo seja imputada a falhas do Estado, principal garantidor da segurança no mar?

O artigo 235, alínea 2, da Convenção de *Montego Bay* prevê que os *Estados*: “[...] devem assegurar através do seu direito interno meios de recurso que permitam obter uma indenização pronta e adequada ou outra reparação pelos danos resultantes da poluição do meio marinho por pessoas físicas ou jurídicas, sob sua jurisdição”.

A Convenção sobre Responsabilidade Civil e a Convenção que cria o Fundo, ambas de 1992, são reflexo dessa obrigação do Estado. O Estado, pela via convencional, cria então um sistema de responsabilidade objetiva, do qual incontinenti se afasta. Uma vez instaurado esse mecanismo, o Estado não se manifesta mais, a não ser que tenha sofrido dano e por isso se encontre do mesmo lado que as vítimas. Nessa linha, haverá responsabilidade do Estado apenas no caso de ele não ter tomado as medidas necessárias para garantir o funcionamento do regime

⁶² ROBERT, Sabrina. *L’Erika: responsabilité pour un désastre écologique*. CEDIN PARIS I, Collection Perspectives Internationales n. 24. Paris: Edition Pédone, 2003. p. 15.

de responsabilidade objetiva. Mas não seria possível envolver mais o Estado na questão da indenização por danos provenientes de poluição por óleo?

A objetividade da responsabilidade do proprietário do navio facilita o pedido de reparação, mas também tende a ocultar a responsabilidade do Estado, que se esconde atrás das pessoas privadas. O papel principal do Estado é zelar pela segurança do transporte marítimo e pela preservação do meio ambiente. Assim, as Convenções de 1992 não devem constituir afastamento do princípio de que o Estado é, no limite, responsável pelas atividades privadas sujeitas ao seu controle. Com efeito, as atividades dos operadores do transporte marítimo estão estreitamente ligadas ao controle exercido pelos Estados, seja o Estado do pavilhão, seja o Estado do porto.

7 Conclusões

Os esforços de regulamentação e a ação preventiva, tanto da OMI quanto dos Estados, contribuem para evitar um distanciamento demasiado entre o homem e o meio ambiente marinho. A abundância de convenções e outras normas regulamentadoras que tratam especialmente de hidrocarbonetos e seus efeitos são provas de que a poluição por óleo e a sua prevenção foram de interesse da comunidade internacional; o fato de que elas continuem se proliferando é prova de que esse interesse, na pior das hipóteses, não diminuiu. Mais do que isso, tem-se com elas uma demonstração da preocupação da comunidade internacional em reconciliar a necessidade de óleo com o desejo de preservar e proteger o meio ambiente marinho.

Desde o início, a OMI adotou os instrumentos que se mostraram necessários para garantir a segurança da navegação no mar, às vezes, *a posteriori*, seja na sua composição e estrutura, seja na elaboração de convenções sobre o tema da poluição por óleo. A Organização continua a se preocupar em adaptar seus instrumentos aos progressos científicos e tecnológicos do mundo marítimo. Aliás, essa adaptação deverá estar sempre presente na ação da OMI, uma vez que as técnicas estão em constante evolução, o que o secretário-geral da OMI constatou em 2000, no Dia Mundial do Mar: “[...] é fundamental que todos nós nos comprometamos com um processo de reavaliação contínua dos padrões que estabelecemos e dos

mecanismos que criamos, para assegurar sua implementação apropriada, uniforme”.⁶³

O maior problema no que se refere à segurança no mar está, contudo, na aplicação inadequada do aparato jurídico, que resulta principalmente de fatores extrínsecos à ação da OMI e às convenções. A ação da Organização está limitada por um *handicap* maior, que impede seu bom desempenho: a ausência de meios de controle adequados à maneira como essas normas são aplicadas por todo o mundo, em consequência do que as normas da OMI não são aplicadas em todos os Estados com o mesmo rigor e comprometimento, seja lá por que razão for.

Essa análise faz crer que não é primordial que a OMI adote novas convenções sobre a matéria, já que o problema parece não estar nas convenções, e sim no modo como elas são aplicadas: não parece estar na estrutura, no conteúdo ou na qualidade das disposições jurídicas, mas, talvez, na inabilidade em implementá-las ou na falta de estímulo para seu cumprimento. Assim, a OMI não tem priorizado a modificação dos seus instrumentos de trabalho (convenções, resoluções, *guidelines*, códigos de conduta), e sim o método de adoção deles, os meios de implementação e o controle de sua aplicação.

Referências

- BAUCHET, Pierre. *Le transport maritime*. Paris: Economica, 1992. (Collection Cyclope).
- BEURIER, Jean-Pierre. *La sécurité maritimes et la protection de l'environnement: évolution et limites*. Le droit maritime français. Paris, 2004, p.99.
- BONASSIES, Pierre. Après Érika: les quatre niveaux de réparation des dommages résultant d'une pollution maritime par hydrocarbures. *Revue de Droit Commercial, Maritime, Aérien et des Transports*, v. 4, p. 140, oct.-nov.-déc. 2000.
- BONASSIES, Pierre. La responsabilité pour pollution en droit maritime. *SFDE, Droit de l'environnement marin: développement récents*, p. 290. Colloque de Brest, Paris, Economica, Collection droit et économie de l'environnement, 1988.

⁶³ IMO News, 2000, n. 3, p. 9-17. Disponível em: < <http://www.imo.org> >. Acesso em: 03 abr. 2013. No original: “(i)t is fundamental that we all commit to a process of continually re-examining the standards that we have established and the mechanisms we have created for insuring their proper, uniform implementation”.

CHAO, Alexander Wu. *Pollution from the carriage of oil by sea: liability and compensation*. London: Kluwer Law International, 1996.

CHAUVEAU, P. La pollution des mers par les hydrocarbures. *Chronique XXI*, D, 1969. p. 191.

CORMACK, Douglas. *Response to marine oil pollution – Review and assessment (environmental pollution)*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1999.

DOUAY, C. *L'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*. Le droit maritime français. Paris, 1981. p. 451.

DUPUY, Pierre-Marie. La responsabilité internationale de l'État du fait de l'atteinte à l'environnement marin. *SFDE, Droit de l'environnement marin: développement récents*, Colloque de Brest. Paris: Economica, Collection droit et économie de l'environnement, 1988, p. 51.

DURUIGBO, Emeka. Reforming the international law and policy on marine oil pollution. *Journal of Maritime Law and Commerce*, v. 31, n 1, p. 65, jan. 2000.

DUTHEIL de la ROCHERE, J. Une institution spécialisée renaissante: la nouvelle OMI. *Annuaire français de droit international*. Paris, 1976. p. 434.

GASMI, Hédi M. *L'action normative de l'Organisation Maritime Internationale – (OMI)*. Lille: Relié, ANRT, 2004.

LAMPE, Wilhelm H.. The “new” International Maritime Organization and its place in development of international maritime law. *Journal of Maritime Law and Commerce*, v. 14, n. 3, p. 305, jul. 1983.

LUCCHINI, Laurent. A propos de l'Amoco Cadiz, la lutte contre la pollution des mers: évolution ou révolution du droit international. *Annuaire français de droit international*, Paris, p. 721-754, 1978.

LUCCHINI, Laurent. La pollution des mers par les hydrocarbures: les conventions de Bruxelles de novembre 1969 ou les fissures du droit international classique. *Journal de Droit International*, Paris, p. 795, 1970.

MITCHELL, Ronald B. *Intentional oil pollution: environmental policy and treaty compliance*. Cambridge: The MIT Press, 1994.

MORIN, M. L'OMI: 40 ans de fonctionnement. *Espaces et Ressources Maritimes*, n. 12, p. 55, 1998.

OMI. 1998 – 50 years since adoption of IMO Convention – IMO's 50th anniversary: a record of success. Focus on IMO. 1998. Disponível em: <<http://www.imo.org>> Acesso em: 03 abr. 2013.

OMI. *IMO 1948-1998: a process of change*. Focus on IMO. 1998. Disponível em: <<http://www.imo.org>> Acesso em: 03 abr. 2013.

OMI. *Liability and compensation*. Focus on IMO. 1998. Disponível em: <<http://www.imo.org>> Acesso em: 03 abr. 2013.

OMI. *MARPOL – 25 years*. Focus on IMO. 1998. Disponível em: <<http://www.imo.org>> Acesso em: 03 abr. 2013.

OMI. *MARPOL 73/78 – The international Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto*. Focus on IMO. 1998. Disponível em: <<http://www.imo.org>>. Acesso em 03 abr. 2013.

OMI. *Preventing marine pollution – the environmental threat*. Focus on IMO. 1998. Disponível em: <<http://www.imo.org>> Acesso em: 03 abr. 2013.

PONTAVICE, Emmanuel du. *La pollution des mers par les hydrocarbures – A propos de l'affaire du «Torrey Canyon»*. [Pref] Michel de Juglart. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968.

QUÉNEUDEDEC, J. P. L'incidence de l'affaire du Torrey-Canyon sur le droit de la mer. *Annuaire Français de Droit International*, v. 14, Paris, p. 701, 1968.

RIGAUD, Julie. *L'OMI et la pollution du fait des navires par les hydrocarbures*. Mémoire de DEA Droit de L'Environnement, Université Paris 1, orientada por Théodore Christakis, 2001.

ROBERT, Sabrina. L'Erika: responsabilité pour un désastre écologique. *CEDIN PARIS I*, Collection Perspectives Internationales n. 24. Paris: Edition Pédone, 2003.

ROCHÈRE, J. Dutheil de la. Les réactions de l'OMCI au désastre de l'Amoco Cadiz. *Annuaire Français de Droit International*. Paris, p. 755, 1978.

ROLIM, Maria Helena Fonseca de Souza. *Poluição marítima por óleo decorrente dos transportes marítimos*. 1980. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

SILVA, Dominique da. *Les aspects juridiques actuels de la sécurité maritime*. Lille: Broché, ANRT, 2003.

VALOIS, Ph. *Le transport du pétrole par mer*. Collection maritime. Paris: CELSE, 1999.