

ANA CAROLINA CARLUCCI DA SILVA

**Bandeiras de conveniência e o regime internacional de
responsabilidade e compensação em casos de poluição por
derramamento de óleo por navios petroleiros**

Tese de Doutorado

Orientadora: Professora Dr.^a Elizabeth de Almeida Meirelles

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP
2022**

ANA CAROLINA CARLUCCI DA SILVA

**Bandeiras de conveniência e o regime internacional de
responsabilidade e compensação em casos de poluição por
derramamento de óleo por navios petroleiros**

Tese apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito, na área de concentração Direito Internacional, sob a orientação da Professora Dr.^a Elizabeth de Almeida Meirelles.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP
2022**

Catálogo na Publicação
Serviço de Processos Técnicos da Biblioteca da
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Carlucci da Silva, Ana Carolina

Bandeiras de conveniência e o regime internacional de responsabilidade e compensação em casos de poluição por derramamento de óleo por navios petroleiros / Ana Carolina Carlucci da Silva. -- São Paulo, 2022.

222 p. ; 30 cm.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito,
Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

Orientadora: Elizabeth de Almeida Meirelles.

1. Direito Marítimo. 2. Bandeira de conveniência. 3. Transporte de petróleo. 4. Responsabilidade e compensação I. Meirelles, Elizabeth de Almeida, orient. II. Título.

CARLUCCI DA SILVA, Ana Carolina. Bandeiras de conveniência e o regime internacional de responsabilidade e compensação em casos de poluição por derramamento de óleo por navios petroleiros. Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

RESUMO

O regime internacional de responsabilidade civil e compensação em casos de poluição por derramamento de óleo foi desenvolvido ao longo de décadas e motivado pelos desastres marítimos com petroleiros. Hoje, é composto por quatro convenções de características próprias no âmbito internacional, adotando o princípio da canalização da responsabilidade objetiva na figura do dono do navio e competência territorial baseada no local do dano. Conta, ainda, com dois Fundos que visam garantir a compensação das vítimas. Paralelamente, realidade inegável na atualidade do comércio marítimo atual, as bandeiras de conveniência ganharam grande visibilidade após se envolverem em vários dos maiores desastres marítimo-ambientais ocorridos nos últimos 50 anos. Através dos métodos indutivo, histórico e empírico-quantitativo, propõe-se analisar os dados relativos ao transporte marinho de óleo por petroleiros a fim de se determinar se as bandeiras de conveniência de fato acarretam maiores níveis de poluição em comparação com outras bandeiras e em que proporção e, a partir disso, apontar perspectivas e impressões que permitam realizar um balanço das convenções de responsabilidade e compensação, juntamente com os Fundos IOPC, no que toca o combate à poluição marítima por petroleiros. O estudo permitiu demonstrar que o regime internacional obteve resultados satisfatórios: dados indicam que o número e a severidade dos acidentes diminuíram significativamente nos últimos anos. Observou-se que, embora bandeiras de conveniência tenham acompanhado a tendência positiva, sua prática complacente ainda representa uma grande ameaça socioeconômica e ambiental uma vez que potencializa riscos em uma atividade que por si só já é de alto grau de risco, preocupando, principalmente, pela severidade dos acidentes.

Palavras-chave: Direito Marítimo. Bandeira de conveniência. Transporte de petróleo. Responsabilidade e compensação.

CARLUCCI DA SILVA, Ana Carolina. Flags of convenience and the international liability and compensation legal framework for oil pollution from tankers. Doctorate – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2022.

ABSTRACT

The international civil liability and compensation legal framework for oil pollution damage from tankers was developed over decades and motivated by maritime disasters involving tankers. Today, it is composed of four distinct conventions that have adopted the principle of channeling strict liability in the person of the ship's owner and the rule of territorial jurisdiction based on the place of damage. The regime is also supported by two Funds (IOPC Funds) that aim to guarantee compensation for victims. In parallel, flags of convenience, an undeniable reality in the current maritime trade, gained great visibility after being evoked in several of the largest maritime disasters occurred in the last 50 years. Through inductive, historical and empirical-quantitative methods, this thesis aims to analyse the data related to the marine transport of oil by tankers in order to determine if flags of convenience actually cause higher levels of pollution when compared to other flags, and in which proportion. Based on that this work proposes to point out perspectives and impressions to enable the assessment of the liability and compensation conventions, along with the IOPC Funds, in term of combating maritime pollution by oil tankers. The research found that the international regime achieved satisfactory results: data indicate that the number and severity of accidents have significantly decreased in recent years. It also concludes that, although flags of convenience have followed the positive trend, their complacent practice still poses a great socio-economic and environmental threat, since it enhances risks in an activity is already of high risk, especially considering the severity of the accidents that theses flags, in particular, have been involved.

Keywords: Maritime Law. Flag of convenience. Oil shipping. Liability and compensation.

CARLUCCI DA SILVA, Ana Carolina. Bandiere di comodo e quadro giuridico internazionale in materia di responsabilità e risarcimento per l'inquinamento da idrocarburi provocato dalle petroliere. Dottorato – Facoltà di Giurisprudenza, Università di São Paulo, São Paulo, 2022.

RIASSUNTO

Il quadro giuridico internazionale per la responsabilità civile e il risarcimento dei danni causati dall'inquinamento da idrocarburi provocati dalle petroliere è stato sviluppato nel corso di decenni e motivato da disastri marittimi che hanno coinvolto le petroliere. Oggi si compone di quattro distinte convenzioni che hanno recepito il principio di incanalare la responsabilità oggettiva nella persona dell'armatore della nave e la regola della competenza territoriale in base al luogo del danno. Il regime è sostenuto anche da due Fondi (IOPC Funds) che mirano a garantire un risarcimento alle vittime. Parallelamente, le bandiere di comodo, realtà innegabile nell'attuale commercio marittimo, hanno acquisito grande visibilità dopo essere state coinvolte in molti dei più grandi disastri marittimi avvenuti negli ultimi 50 anni. Attraverso metodi induttivi, storici ed empirico-quantitativi, questa tesi si propone di analizzare i dati relativi al trasporto marittimo di petrolio da parte dei ringraziatori al fine di determinare se le bandiere di comodo causano effettivamente livelli di inquinamento più elevati rispetto ad altre bandiere, e in quale proporzione. Sulla base di ciò, il presente lavoro si propone di evidenziare prospettive e impressioni per consentire la valutazione delle convenzioni di responsabilità e risarcimento, insieme ai Fondi IOPC, in termini di lotta all'inquinamento marittimo da petroliferi. La ricerca ha rilevato che il regime internazionale ha ottenuto risultati soddisfacenti: i dati indicano che il numero e la gravità degli incidenti sono notevolmente diminuiti negli ultimi anni. Conclude inoltre che, sebbene le bandiere di comodo abbiano seguito la tendenza positiva, la loro pratica compiacente rappresenta ancora una grande minaccia socioeconomica e ambientale, poiché aumenta i rischi in un'attività già ad alto rischio, soprattutto considerando la gravità degli incidenti che queste bandiere, in particolare, sono state coinvolte.

Parole Chiave: Diritto marittimo. Bandiera di comodo. Trasporto di petrolio. Responsabilità e risarcimento.

Às minhas avós Iracema e Lourdes.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, o apoio da minha família, sempre tão importante e presente em minha vida. À minha mãe por acreditar em mim, me dando suporte e aconchego em cada passo, cada conquista. Ao meu pai pelo apoio, incentivo e por estar sempre aberto a conversas boas. Lu, minha irmã companheira de todas as horas. Ted, meu filho companheiro de todas as horas. Guigo, meu irmão caçula maior que eu. Aos meus tios e tias, madrinha e padrinho, primas e primos por me trazerem abraço, pertencimento e felicidade. Dani e Cyr, que me acolheram com carinho em sua casa em São Paulo. Minha vó, que está comigo o tempo todo, na lembrança e no coração.

Agradeço à minha orientadora, professora Elizabeth, por ter me escolhido, lá em 2019, para este desafio que é o doutorado. Os conselhos e conversas nos aproximaram e se tornaram uma referência de vida para mim.

Gratidão e respeito aos professores que me ensinaram tanto nesta jornada, em especial àqueles que fizeram parte de minha qualificação, lapidando o trabalho que apresento agora: professora Eliane M. Octaviano Martins e professor Gustavo Ferraz de Campos Monaco.

Agradeço à Organização Marítima Internacional das Nações Unidas, pela oportunidade de realizar um período de pesquisa na sede, em Londres, na Inglaterra, e pelo acesso ao rico catálogo de *Maritime Knowledge Center*. Agradeço aos funcionários pela recepção, em especial, à Monia, Sharon, Julian, Monika e Mike.

E, também, aos Fundos IOPC pela recepção e entrevista, em especial à Victoria Turner, oficial de informação, Ana Cuesta e Chiara Della Mea, gestoras de casos.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Mapa com países signatários das Convenções que compõe o regime de responsabilidade e compensação.....	162
---	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Estados parte da convenção de responsabilidade civil de 1992	66
Tabela 02 – Estados parte da Convenção para o Fundo de 1992.....	72
Tabela 03 – Estados parte do Protocolo para o Fundo Suplementar de 2003	78
Tabela 04 – Montante máximo de compensação disponível (valor expresso em milhões de SDR) sob diferentes instrumentos legais em vigor e tonelagem do navio.....	92
Tabela 05 – Frota total e de navios petroleiros entre as bandeiras de conveniência.....	136
Tabela 06 – Evolução de tonelagem máxima (em milhares) por década por bandeira.....	138
Tabela 07 – Lista de acidentes envolvendo os fundos de 1971 e 1992, em ordem cronológica..	169
Tabela 08 – Participação de cada bandeira no número de acidentes e volume de óleo derramado.....	180
Tabela 09 – Maiores acidentes de derramamento de petróleo desde 1967 (bandeiras de conveniência destacadas em negrito)	187
Tabela 10 – Compensação paga pelo Fundo de 1992	192
Tabela 11 – Volume de petróleo derramado por bandeiras de conveniência e outras bandeiras por década	195
Tabela 12 – Bandeiras de conveniência: adesão ao regime internacional de responsabilidade e compensação por derramamento de petróleo (ano em que entrou em força) e porcentagem do óleo contribuinte reportado ao Fundo de 1992.....	197

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Montante total disponível conforme convenções de responsabilidade de 1992, Fundo de 1992 e Fundo suplementar de 2003.....	91
Gráfico 02 – Número de grandes derramamentos (> 700 toneladas) entre 1970 e 2020.....	163
Gráfico 03 – Número de derramamentos médios e grandes (> 7 toneladas) entre 1970 e 2020	164
Gráfico 04 – Quantidade de petróleo derramado (em milhares de toneladas) entre 1970 e 2020	165
Gráfico 05 – Volume de petróleo transportado via marítima e número de derramamentos de 7 toneladas ou mais entre 1970 e 2020	167
Gráfico 06 – Volume derramado por bandeira (%).	186

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CLC	Civil Liability Convention (convenção de responsabilidade civil)
CLC 1969	1969 International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (Convenção Internacional sobre responsabilidade civil por danos causados por poluição por óleo de 1969)
CLC 1992	1992 International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (Convenção Internacional sobre responsabilidade civil por danos causados por poluição por óleo de 1992)
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre direito do mar
CRISTAL	Contract Regarding a Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution
DWT	Deadweight
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOC	Flag of convenience
FPSO	Floating Production Storage and Offloading (unidade flutuante de produção, armazenamento e transferência)
GT	Gross tonnage (tonelagem bruta)
HNS Convention	Hazardous and noxious substances convention
IMO	International maritime organization
IOPC	International oil pollution compensation (compensação internacional por poluição por petróleo)
ITF	International Transport Workers' Federation (Federação dos trabalhadores em transporte)
ITOPF	International Tanker Owners Pollution Federation (Federação internacional de proprietários de navios tanque)
MARPOL 1973	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships of 1973
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMI	Organização Marítima Internacional
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Oil Pollution Act

P&I Group/Club	Protection and Indemnity Grupo/Clube (Grupo/Clube de proteção e indenização)
SDR	Special Drawing Right
TOVALOP	Tanker owners voluntary agreement concerning liability for oil pollution
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference in Trade and Development (conferência das Nações Unidas sobre comércio e desenvolvimento)
1971 Fund	Fundo Internacional de compensação por poluição por petróleo
1971 Fund Convention	Convenção para o estabelecimento de um Fundo Internacional de compensação por danos causados pela poluição por petróleo de 1971
1992 Fund	Convenção internacional para o estabelecimento de um fundo para a compensação de danos causados por poluição por óleo de 1992

SUMÁRIO

Lista de Figuras	
Lista de Tabelas	
Lista de Gráficos	
Lista de Abreviaturas e Siglas	
INTRODUÇÃO.....	25
CAPÍTULO 1 – O REGIME INTERNACIONAL SOBRE RESPONSABILIDADE CIVIL E COMPENSAÇÃO POR POLUIÇÃO DECORRENTE DE DERRAMAMENTO DE ÓLEO POR NAVIOS PETROLEIROS	35
1.1 Regime por níveis de proteção.....	41
1.2 Torrey Canyon e a Convenção sobre responsabilidade civil de 1969	45
1.2.1 Convenção internacional para o estabelecimento de um Fundo internacional de compensação por danos causados pela poluição por petróleo de 197, TOVALOP e CRISTAL.....	51
1.3 Convenção internacional sobre responsabilidade civil em danos causados por poluição por óleo de 1992	56
1.4 Convenção internacional para o estabelecimento de um fundo de compensação de pelos danos causados por poluição por óleo de 1992	68
1.5 Protocolo para o Fundo Suplementar de 2003.....	74
1.6 Casos em que as convenções de responsabilidade e compensação não se aplicam Protocolo	79
1.7 Regime de compensação.....	88
1.7.1 Montante de compensação disponível	90
1.7.2 Tipos de danos e perdas cobertos	92
1.7.3 Admissibilidade do pedido: tempo	100
1.7.4 Admissibilidade do pedido: escopo geográfico	101

1.7.5 Submissão do pedido	104
1.7.6 Financiamento dos Fundos IOPC	109
1.7.7 Incidentes envolvendo os Fundos IOPC.....	112
CAPÍTULO 2 – BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA	113
2.1 Liberdade de navegação.....	113
2.2 Lei da bandeira (Caso <i>Lotus</i> – 1952)	116
2.3 Registro de navios.....	118
2.4 Conexão genuína: caso <i>Nottebohm</i> (1955) e caso “IMCO” (1960).....	120
2.5 Origens, conceituação e definição das bandeiras de conveniência: Rochdale Report (1970) e identificação de acordo com ITF	125
2.6 Recente expansão no mundo capitalista globalizado.....	138
2.7 Relatório A/59/63 da ONU sobre implementação de bandeira de navio.....	143
2.8 Potenciais problemas	150
CAPÍTULO 3 – RELAÇÃO ENTRE REGIME INTERNACIONAL E BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA	159
3.1 Explicação da metodologia empírica e técnica a ser utilizada.....	160
3.2 Resultado geral	162
3.3 Resultados com relação aos acidentes que causam derramamento de petróleo envolvendo bandeiras de conveniência.....	168
CONCLUSÃO.....	201
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	207

APÊNDICE A - Tabela com comparativo simplificado dos principais pontos da CLC 1992, Convenção para o Fundo de 1992 e Protocolo de 2003	217
---	------------

INTRODUÇÃO

O mar é o grande ambiente do planeta Terra. Lar de milhões de seres vivos, fonte de recursos, via de transporte, espaço de lazer e essencial para a manutenção da vida no planeta. No entanto, atividades humanas das mais variadas ordens acarretam, entre outras consequências ambivalentes, a constante e preocupante alteração desse meio, incluindo as águas, as costas e os fundos marinhos. A poluição marinha é um dos grandes temas da atualidade já há algumas décadas e a tendência é que a preocupação cresça conforme os problemas se acumulam. Essa poluição tem variadas fontes: o descarte de substâncias (lixo radioativo, materiais militares, esgoto, entre outros), atividades no leito marinho (extração e exploração de gás e petróleo), poluição oriunda da terra e da atmosfera (produtos químicos usados como fertilizantes na agricultura, poluentes atmosféricos de indústrias, entre muitos outros exemplos) e, por último, poluição proveniente do transporte marítimo de pessoas e cargas.

A exploração e transporte de petróleo merecem atenção especial, pois, viabilizados após décadas de desenvolvimento de técnica altamente sofisticadas, ainda oferecem sérios riscos ao meio ambiente. Somente em 2021 aproximadamente 10 mil toneladas de óleo foram derramados no mar por navios petroleiros ¹, número que coloca tais acidentes entre principais causas de poluição marinha no mundo.

Considerando que o nosso estilo de vida não permite abdicar dessa fonte de energia e que o transporte de petróleo possui um inerente potencial poluidor, se fez necessária a criação de um regime legal de responsabilização e compensação pelos danos provenientes dos acidentes com navios que resultassem em derramamento de petróleo.

Os acidentes e os alarmantes resultados desses foram os catalisadores da regulamentação. Em março de 1967 ocorreu o mais emblemático caso para o direito ambiental marítimo: o acidente com o navio petroleiro Torrey Canyon. Esse episódio marcou o primeiro grande passo na produção legal no que concerne a poluição marinha por óleo. As duas convenções mais relevantes que vieram em consequência desse acidente são as provenientes das Conferências de Bruxelas de 1969 e 1971: a Convenção Internacional sobre responsabilidade civil por danos causados por poluição por óleo (em inglês, International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, ou comumente

¹ ITOPF. Oil tanker spill statistics 2021. Disponível em: <<https://www.itopf.org/knowledge-resources/data-statistics/statistics/>>, acesso em 15 ago. 2022.

referida como CLC 1969), que entrou em vigor em 1975, e, em complemento, a Convenção para o estabelecimento de um fundo internacional de compensação por danos causados pela poluição por óleo (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, ou comumente referida como Fund 1971).

No entanto, novos acidentes se sucederam e a cada desastre novas questões eram levantadas e as discussões acerca de uma nova convenção atualizada e aprimorada cresciam. Quando colocado em perspectiva histórica fica claro que o desenvolvimento do regime de responsabilidade e compensação foi se elaborando principalmente em decorrência dos incidentes. Os grandes desastres de derramamento de petróleo, ao levantarem questões e processos judiciais que permitem avaliar se a regulamentação existente é satisfatória, impulsionaram a elaboração das convenções em busca de soluções. Desenvolveu-se, dessa forma, no decorrer das últimas décadas, um conjunto de convenções com o objetivo de lidar com as consequências dos acidentes com petroleiros.

São quatro as convenções que compõe tal regime: a já mencionada Convenção sobre Responsabilidade Civil Internacional das pessoas, grupos de pessoas e empresas conforme a Convenção de Bruxelas, de 1969; a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1992; a Convenção Internacional para o Estabelecimento de um Fundo para Compensação de Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1992, e, por fim, o Protocolo para Fundo Suplementar de 2003.

Essas convenções possuem uma característica própria e marcante: o escopo geográfico. Elas são aplicáveis a qualquer caso que envolva dano por poluição causado (i) no território, incluindo o mar territorial, de um Estado Contratante, e (ii) na zona econômica exclusiva de um Estado Contratante, estabelecida de acordo com o Direito Internacional ou, se um país parte não tiver estabelecido tal zona, numa área além e adjacente ao mar territorial daquele Estado, determinada por ele de acordo com o Direito Internacional e não se estendendo a mais de 200 milhas náuticas das linhas de base a partir das quais é medido o seu mar territorial.

Isto é, o lugar onde o incidente ocorreu e a nacionalidade do navio (ou navios) envolvido são irrelevantes, bastando que o dano oriundo de poluição por petróleo advenha de incidente com navio-petroleiro e que esse dano tenha ocorrido no território, mar territorial ou na zona econômica exclusiva de um Estado contratante. Isto significa que a competência territorial é puramente baseada no *local do dano*. Ocorrendo danos no

território de um Estado parte, a convenção de responsabilidade será aplicada para que dono do navio seja responsabilizado e os danos sejam compensados.

Este ponto é de extrema importância quando se considera a existência de bandeiras de conveniência (também chamados de pavilhões de complacência). A definição de bandeira de conveniência não é simples e, até o momento, não há tratado em vigor que apresente uma conceituação para o termo. Portanto, a análise deste fenômeno bem como a busca por uma definição serão exploradas de forma aprofundada nesta tese. Não obstante, de forma sucinta, para fins de introduzir a problemática, pode-se resumir que “bandeira de conveniência” é um registro aberto, que permite registro de navios de propriedade e controle por pessoas estrangeiras, que possuem regulamentação e taxaço leves ou mesmo inexistentes. A controvérsia que se coloca em relação a essas bandeiras é que essa complacência pode prejudicar a segurança na navegação marítima, de forma que elas representam um sério risco para a preservação do meio ambiente marinho. Os Estados que permitem tal complacência procuram alcançar um transporte marítimo mais competitivo, isto é, mais lucrativo, através da adoção de uma política de baixos salários, más condições de trabalho aos seus trabalhadores e precária fiscalização dos navios. Acabam representando, na verdade, uma concorrência desleal para os armadores que não se utilizam das mesmas técnicas para baixar seus custos. Ou seja, é um típico caso em que preocupação com a competitividade vem em detrimento da segurança.

Diante do exposto é possível entender porque o regime de responsabilidade e compensação aqui tratado *pode* (hipótese a ser explorada) ter adotado regras – responsabilidade objetiva sobre proprietário do navio e competência territorial baseada puramente no local do dano – que garantam a responsabilização de navios ainda que registrados em bandeiras de complacência, ajudando assim a combater os possíveis efeitos negativos desta prática.

Em outras palavras: caso o direito de ação estivesse condicionado à assinatura do tratado por parte dos estados cuja bandeira os navios envolvidos no acidente arvoram – e não dos estados que almejam a proteção e segurança – não seria possível exigir reparação dos danos às bandeiras conhecidas por sua complacência. Ou seja, os pavilhões de complacência até podem possuir regime jurídico pouco exigente – de forma a representar um maior risco a navegação - e não assinarem os tratados de responsabilidade e compensação em caso de derramamento de petróleo, no entanto, não poderão se escusar da obrigação de reparar os danos da poluição por petróleo que vierem a causar num país signatário.

As questões que se colocam, assim, são: o regime de responsabilidade e compensação ao assim regular teria *de fato* conseguido driblar as possíveis deficiências oriundas de um pavilhão de complacência? Em teoria as regras parecem boas, mas o que dizem os dados e estatísticas? Quantos dos acidentes registrados anualmente são de navios de bandeiras de conveniência? Qual a participação nos dados coletados ao longo dos últimos quarenta anos?

A problematização gira em torno de alguns aspectos. A questão chave é analisar a relação entre bandeiras de conveniência e o regime internacional de responsabilidade e compensação nos casos de poluição por petróleo. No entanto, para que essa análise seja possível é necessário compreender, primeiramente, como foi construído e como funciona o regime em questão.

Assim, o primeiro capítulo desta tese pretende apresentar o regime internacional de responsabilidade e compensação nos casos de danos decorrente de poluição por derramamento de petróleo e oferecer uma perspectiva dos objetivos das convenções, de suas características próprias e, em geral, desconhecidas do pesquisador e operador do direito no Brasil.

O segundo capítulo abordará o significado de bandeira de conveniência, seu histórico e quais suas implicações práticas no cenário internacional.

Uma vez realizado este estudo individualizado de tópicos é possível, então, no terceiro e derradeiro capítulo, conectar ambos de forma a explorar a problematização principal do trabalho proposto. A partir dessas discussões e análises outras questões podem ser levantadas, permitindo uma avaliação ampla do regime em tela, com a perspectiva de identificar suas possíveis insuficiências.

A delimitação do tema é, assim, bem específica: a relação entre navios de estados de complacência e o regime de responsabilidade civil e compensação no caso de acidentes no transporte marítimo de petróleo. O recorte temático segue o balizamento já determinado pelo próprio regime, ou seja, poluição decorrente de derramamento de “óleo persistente” (tais como óleo combustível, óleo diesel pesado e óleo lubrificante) transportado em um navio como carga ou como combustível desse navio. Dentro do âmbito deste regime o foco recai sobre o transporte em navios de bandeira de conveniência. Isto é, além da baliza delimitadora disposta nas convenções por seus critérios de admissibilidade, foca-se, neste trabalho, no estudo dos resultados obtidos especificamente com relação às bandeiras de conveniência.

Para o desenvolvimento da presente tese foram definidos objetivos específicos:

1. demonstrar a relevância dos acidentes que causam poluição petróleo para o direito internacional do meio ambiente;
2. apresentar e explicar o regime internacional de responsabilidade e compensação;
3. definir e discutir a prática da adoção de bandeiras de conveniência e potenciais problemas que pode gerar;
4. analisar os dados e estatísticas divulgados pelos órgãos internacionais a respeito dos derramamentos de petróleo por petroleiros, especialmente aqueles que envolvem bandeiras de conveniência, a fim de determinar se tais bandeiras são responsáveis, de fato, por maiores níveis de poluição;
5. por fim, apontar as perspectivas e impressões que permitem realizar um balanço desse regime jurídico internacional no que toca o combate da poluição marítima por bandeiras de conveniência.

Adotar-se-á nesta pesquisa o método indutivo como método de abordagem e base lógica da investigação. Segundo Lakatos e Marconi,

Indução é um processo por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas. Portanto, o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam.²

Assim, a partir de dados particulares (casos, estatísticas e histórico sobre o regime internacional e os acidentes) pretende-se analisar uma questão maior: a relação entre o regime e os navios de bandeira de conveniência. Qual a verdade geral revelada por esses dados? Casos particulares reunidos podem levar a elaboração de uma generalização que revela o quadro mais amplo do tema em cena. Pelo método indutivo parte-se da observação de fatos ou fenômenos cujas causas deseja-se conhecer e os comparamos com a finalidade de descobrir as relações existentes entre eles³.

Far-se-á também uso do método histórico como meio técnico de investigação. Neste método foca-se na investigação de acontecimentos e dados do passado para verificar

² LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. 5. reimp. São Paulo: Atlas, 2007. p. 86.

³ FREITAS, Ernani C. de; PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. Ed. Novo Hamburgo: Feevale. 2013. p. 29.

sua influência na sociedade atual. É fundamental neste trabalho esta linha de estudo uma vez que o entendimento e elucidação no que diz respeito à formação do regime internacional e a evolução histórica das bandeiras de complacência fornecem maior grau de compreensão de como os mecanismos e práticas atuais funcionam e quais são as motivações por trás de cada. É um recurso muito relevante, pois busca explorar as raízes dos problemas, o desenvolvimento do que foi criado ao longo dos anos e, por fim, entender como e porque as situações atuais estão configuradas da forma como estão. É, assim, um método crítico e esclarecedor.

O estudo é, também, empírico e quantitativo, uma vez que envolve a elaboração de inúmeras tabelas, gráficos e mapas que sistematizem as informações e ofereçam um panorama que permita comparar dados e, assim, obter uma conclusão quanto aos objetivos propostos. Os gráficos, tabelas e mapas são fundamentais para comprovar afirmações feitas ao longo da tese, pois dispõe os dados que motivaram tais conclusões. Cumpre ressaltar que não houve coleta direta de dados, pois todas as informações foram retiradas de organizações e agências que já fazem esse trabalho de forma competente e com regularidade. O trabalho aqui proposto tem como missão utilizar esses dados de forma comparativa, cruzando informações a fim de se responder às perguntas propostas. As fontes a seguir elencadas oferecem um vasto banco de dados com informações coletadas por décadas, disponibilizadas online e divulgadas periodicamente. Tais dados e estatísticas foram retirados de:

- ITOPF: International Tanker Owners Pollution Federation ou federação internacional dos proprietários de petroleiros, criada em 1968.
- IOPC Funds: International Oil Pollution Compensation Funds ou fundos internacionais de compensação por poluição por petróleo.
- ITF: International Transport Workers' Federation ou Federação Internacional dos Trabalhadores em Transporte.
- UNCTAD: United Nations Conference in Trade and Development ou conferência das Nações Unidas sobre comércio e desenvolvimento. Possui um banco de dados específico chamado UNCTADstat.
- IMO Docs: Sistema digital da Organização Marítima Internacional que reúne documentos, relatórios e atas de reuniões. Seu acesso é restrito a usuários com senha. Obtive acesso temporário ao IMO Docs enquanto realizava estágio de pesquisa na OMI.

A autora da presente tese participou como observadora de duas assembleias gerais dos Fundos IOPC (“IOPC Funds meeting”) em 2020 e 2021, oportunidades que possibilitaram compreender a dinâmica de funcionamento dos fundos e seus membros, bem como acompanhar os últimos acontecimentos e decisões.

Por fim, destaca-se a visita à sede da Organização Marítima Internacional (OMI), da ONU, em Londres, no Reino Unido. Por cinco semanas realizou-se estágio de pesquisa na Organização, no qual se teve acesso ao Centro de Conhecimento Marítimo (Maritime Knowledge Center), que possui vasto catálogo, incluindo livros clássicos, recentes, periódicos especializados e documentos oficiais da ONU, da OMI, IOPC Funds e outros organismos e instituições envolvidas com o direito marítimo. Foi possível, igualmente, acompanhar assembleias, reuniões e outros eventos organizadas pela OMI. Além disso, foi realizada visita aos Fundos IOPC, cujo escritório se localiza dentro do prédio da IMO, onde informações foram colhidas diretamente com funcionários dos Fundos que disponibilizaram dados, material atualizado sobre casos e demandas e, ainda responderam questionamentos. Destaca-se a comunicação com Victoria Turner, oficial de informações, Ana Cuesta e Chiara Della Mea, gestoras de casos, que permitiu o esclarecimento de diversos pontos obscuros e a coleta de dados cruciais para essa pesquisa.

Cumprе ressaltar que o estudo se justifica por vários fatores, sendo inquestionável a importância e atualidade do tema. Primeiramente porque o traslado por navios é um dos mais importantes meios de transporte na atualidade. Segundo dados da ONU, o transporte de petróleo responde a 25% de todo o transporte marítimo. Em 2018, 1.9 bilhões de toneladas de petróleo foram carregadas em navios petroleiros. Há de se destacar, também, que o transporte via marítima é considerado uns dos mais sustentáveis dentre os disponíveis, tendo uma taxa de emissão de monóxido de carbono e óxidos nítricos inferior a qualquer outro meio de transporte ⁴. No entanto, é evidente que o transporte marítimo também oferece riscos ao meio ambiente. Inúmeros são os casos de acidentes nas últimas décadas e das terríveis consequências que acarretam ao meio ambiente.

Em segundo lugar, destaca-se a importância do petróleo na atualidade. O fato é que nossa sociedade é dependente do hidrocarboneto. O petróleo, também chamado de “ouro negro”, é a grande fonte de riqueza, poder e influência global da atualidade. Mesmo

⁴ Colocando em números, no transporte marítimo há emissão de 33,4 g de CO₂/1.000 TKU, enquanto que no transporte rodoviário, o mais poluente, há emissão de 164 g de CO₂/1.000 TKU. Outro dado que comprova tal afirmativa é que o transporte marítimo e por vias navegáveis representam apenas 4,5% da emissão total de CO₂ (carbono), 4% de enxofre (SO_x) e 7% de óxido de nitrogênio.

criticado pelos seus efeitos nocivos e por ser um recurso finito, é inegável que o petróleo é uma mercadoria versátil, sendo utilizada, por exemplo, como matéria prima e fonte de energia. Por estes motivos é altamente improvável que o petróleo deixe de ser explorado, produzido e transportado nas próximas décadas.

A conscientização para a necessidade de preservar o meio ambiente, evitar acidentes, preparar medidas de resposta aos danos ocorridos e, ainda, providenciar compensação pelos danos por poluição sofridos pelas vítimas impulsionaram a criação do regime em foco. Através dos anos as convenções foram sendo revisadas e aperfeiçoadas de forma que, hoje, o regime configura-se como um dos mais complexos e robustos em âmbito internacional. Sua relevância é comprovada pelo número expressivo de signatários: 147 países assinaram a CLC 1992, sendo, desses, 121 também membros do Fundo de 1992 e 32 do Fundo Suplementar de 2003 ⁵.

O estudo envolve, assim, vários fatores relevantes na atualidade: preservação ambiental (em especial do meio marinho); importância do petróleo no cenário global e o seu papel de destaque do comércio marítimo; entender como funciona o regime de responsabilização e compensação no caso de derramamento de petróleo por navios petroleiros; questionar a definição e atuação das bandeiras de conveniência, tão antigas quanto polêmicas. Trata-se, assim de questões comerciais e econômicas bem como sociais e ambientais, num contexto atual e especializado.

É igualmente frutífero usar esse estudo e seus resultados para analisar a legislação existente ou uma proposta legal referente a situações similares à do petróleo uma vez que pode oferecer um repertório base para outros estudos que desse trabalho possam suceder. A preocupação com os temas ambientais é crescente, estando aberto o espaço para a discussão de outros danos que poderiam ser evitados com um tratamento semelhante ao desenvolvido nos casos de poluição por petróleo.

O estudo aqui proposto é, portanto, extremamente relevante no cenário internacional e no âmbito comercial, marítimo e ambiental. Os resultados dessa pesquisa constituirão uma avaliação e possível proposta de revisão do regime internacional sobre responsabilidade e compensação no caso de poluição por derramamento de petróleo, trazendo maior segurança jurídica, proteção ambiental e clareza para as partes envolvidas: empresas, proprietários de navios, países, vítimas de poluição e, também, para toda a

⁵ IOPC Funds. Parties to the international liability and compensation Conventions. Disponível em: <file:///C:/Users/Dell/Downloads/All_Fund_Members.pdf >, acesso em 20 ago. 2022.

humanidade, uma vez que, em última instância, está-se tratando de poluição ambiental, um tema tão relevante quanto preocupante na atualidade.

CAPÍTULO 1 – O REGIME INTERNACIONAL SOBRE RESPONSABILIDADE CIVIL E COMPENSAÇÃO POR POLUIÇÃO DECORRENTE DE DERRAMAMENTO DE ÓLEO POR NAVIOS PETROLEIROS

A conscientização para a necessidade de criar mecanismos e instrumentos legais com o fim de prevenir e responder acidentes foi impulsionada pela série de desastres ambientais presenciados nas últimas décadas, como será visto neste capítulo. É possível visualizar que os acidentes de navios que resultaram no derramamento de petróleo refletiram de forma muito evidente na produção normativa do direito do mar e do direito internacional. Os acidentes ocorridos mobilizaram atenção e preocupação internacional e motivaram a criação de um significativo corpo jurídico-legal de instrumentos para prevenção e resposta.

A comunidade internacional, sob os auspícios da Organização Marítima Internacional, articulou convenções relacionadas aos navios petroleiros que abrangem três frentes:

i. Controle de poluição operacional, como a convenção MARPOL 73, que se preocupa, principalmente, com a quantidade e local das descargas de óleos e produtos químicos no mar.

ii. Minimização de acidentes com navios tanques, como a convenção SOLAS 74, que lida com segurança da embarcação e regula a construção do navio e seu equipamento, inclusive estabelecendo provisões sobre comunicação, botes salva-vidas, proteção contra fogo e sistemas elétricos.

iii. Responsabilização e provimento de compensação pelos danos e poluição causados por acidentes.

Tem-se, assim, um espectro jurídico que busca a prevenção de acidentes, de danos e de poluição, mas, também convenções que englobam medidas para controle e resposta durante e após acidentes.

Nessa conjuntura, para que a consecução de um regime internacional de tutela e proteção contra danos decorrente de poluição por petróleo seja eficaz e duradouro é necessário que sejam estabelecidas não apenas medidas de cooperação entre os Estados,

mas, também, de responsabilização e compensação. Embora os Estados exerçam papel de extrema relevância cumprindo obrigações na esfera internacional, no que concerne às provisões de responsabilidade e compensação estatal no direito público internacional o progresso é mais detido.

A maior parte dos tratados multilaterais ambientais estipulam que as partes signatárias devem agir de acordo com o princípio da responsabilidade estatal no caso de danos ambientais, no entanto, a natureza das disposições sobre essa responsabilidade e compensação estatal não estão prescritas ⁶ e não há nenhum controle de fato com a competência para obrigar seu cumprimento. O Direito Internacional é caracterizado justamente pela ausência de um centro de controle – como uma organização ou instituição – supranacional e que tenha poder superior aos Estados. Não há controle supranacional sobre as normas que um Estado estipula, de forma que não há violação do Direito Internacional quando um Estado não aceita uma norma, regra ou tratado.

Até o presente momento, na seara dos tratados ambientais, somente a Convenção sobre responsabilidade internacional para danos causados por objetos espaciais prescreve explicitamente obrigações de responsabilidade estatal. Fora do campo dos tratados, no entanto, há casos de responsabilidade estatal. O mais significativo, atualmente, é a resolução do conselho nacional das Nações Unidas número 687, de 1991, declarando a responsabilidade do Iraque por danos ambientais pela invasão e ocupação do Kuwait ⁷. No geral, todavia, as práticas estatais revelam uma relutância generalizada em se estabelecer a responsabilidade através de reivindicações interestatais. Ou seja, no que se refere ao dano ambiental, em geral, os Estados acordam em colaborar através da cooperação internacional entre eles ou com uma agência para viabilizar uma ação de resposta, mas a obrigação de compensar não goza da mesma aceitação.

Constatou-se que ignorar a participação dos indivíduos e grupos nas relações de direitos e obrigações internacionais gerava uma grave falha nos instrumentos de proteção

⁶ Tradução livre. Trecho original em inglês: “Most multilateral environmental treaties stipulate that signatory parties should act in accordance with the principle of state responsibility for environmental damage, but the nature of liability and compensation provisions are not prescribed”. MASON, Michael. **Transnational compensation for oil pollution damage: examining changing spatialities of environmental liability**. Londres: London School of Economics Department of Geography and Environment, 2002. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/.../research/.../rp69.pdf>>, acesso em 03 mar. 2016. p. 2.

⁷ MASON, Michael. **Transnational compensation for oil pollution damage: examining changing spatialities of environmental liability**. Londres: London School of Economics Department of Geography and Environment, 2002. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/.../research/.../rp69.pdf>>, acesso em 03 mar. 2016. p. 2.

internacional voltados à preservação e punição de violações dos direitos humanos, aqui focando no direito ao meio ambiente sadio. Assim, pouco a pouco se foi firmando a percepção de que a formulação mais aperfeiçoada de um direito a um meio ambiente sadio e a prevenção de acidentes e sua responsabilização, devido à complexidade das relações jurídicas envolvidas, deveria envolver a proteção contra atos danosos dos Estados bem como dos particulares⁸. Isto é, “apesar das convenções criarem primariamente obrigações para os Estados, a regra da responsabilidade objetiva, presente nas convenções, terminou por criar obrigações igualmente para as empresas e transportadores de petróleo”⁹.

Essa nova postura reflete e reforça a constatação de que o direito a um meio ambiente sadio exige uma postura ativa dos beneficiários, pois estes compartilham responsabilidades na gestão dos interesses de toda a coletividade.

As questões ambientais são, por sua própria natureza, complexas e envoltas de interesses diversos e, cada vez mais, conflituosos. Assim, como destaca Antônio A. Cançado Trindade, não surpreende que requeiram decisões que “envolvem uma rede complexa de atores: legisladores, a administração, juízes, o poluidor, as vítimas, grupos de interesse, e os que são economicamente dependentes dos poluidores”¹⁰. Evidente, portanto, que os procedimentos de proteção, inclusive os legislativos e judiciários, possam apresentar dificuldades no seu desenvolvimento e implementação. Criar um regime jurídico efetivo de proteção ambiental é extremamente complexo e desafiador. No entanto, entende-se que a solução para essa complicada equação, que envolve vários fatores, personagens e consequências, parece indicar que pelo menos algumas disposições e obrigações são suscetíveis de aplicabilidade em relação a terceiros.

Essa ideia compõe o conceito do *Drittwirkung*, palavra alemã que pode ser traduzida como “efeitos terceiros”, ou, colocando uma tradução mais veiculada ao seu conteúdo, “eficácia contra terceiros”. Trata-se de posicionar a responsabilidade não apenas sobre os Estados, mas, igualmente, sobre os particulares que compõe a relação.

Trindade afirma, com propriedade, “que os valores supremos subjacentes aos direitos humanos fundamentais são tais que merecem e requerem proteção *erga omnes*,

⁸ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Ed. Sergio Antonio Fabris, 1993. p. 116.

⁹ FIORATI, Jete Jane. **A disciplina jurídica dos espaços marítimos na convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982 e na jurisprudência internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 396.

¹⁰ TRINDADE, op. cit., p. 117.

contra qualquer ingerência, por órgãos públicos ou privados ou por qualquer outro indivíduo”¹¹. A concretização da proteção depende de ação conjunta. Não é só o Estado, nem só o particular, mas todos os envolvidos. Isolar a responsabilidade nas mãos de um lado significa isolar as ações e efeitos dessas ações. A responsabilidade, assim, deve ser prevista e recair sobre os diversos atores. O Estado, somente, não será o bastante para a efetivação da matéria.

Obviamente, os Estados possuem obrigações, inclusive por existir um “dever de diligência”, pois ao acordar com a Convenção devem respeitar, fazer respeitar e assegurar o cumprimento das regras dispostas no documento; todavia, essa responsabilidade recai, também, sobre as pessoas, grupo de pessoas e empresas, que possuem obrigações, devendo evitar a poluição e, em caso de dano, assumir a responsabilidade e compensar as vítimas da poluição, mediante a premissa da responsabilidade pelos riscos inerentes às atividades que realizam.

É preciso, portanto, que fique claro que cabe aos Estados a assinatura ou não dos tratados de direito internacional público, como os acordos que tratam dos danos em caso de poluição por petróleo aqui analisados, afinal, o Direito Internacional fundamenta-se na vontade das partes. Isto é, os tratados e costumes, que consubstanciam o *jus cogens*, embora devam ser cumpridos, são de adesão voluntária. Assim, embora a responsabilidade e o dever de compensação venham recair sobre terceiros, a estipulação desses encargos tem origem no acordo celebrado pelos Estados. Se um Estado não é signatário dos tratados de responsabilidade civil e compensação, os terceiros não estão submetidos às disposições neles contidas. Por outro lado, uma vez que o Estado tenha se comprometido com o tratado ou convenção, surge a obrigação em cumprir as normas neles dispostas e acordadas.

A indústria petrolífera, incluindo aqueles que realizam o transporte do petróleo, está ciente do risco inerente e alto de causar severos danos por poluição em decorrência de suas atividades. Paralelamente reconhece-se que as empresas do ramo petrolífero, como as transportadoras, gozam de lucros substanciais, podendo e devendo arcar com os danos ocasionados pela poluição oriunda de suas operações. Assim, foi criado o regime de responsabilidade e compensação para casos de poluição por derramamento de petróleo tomando-se por base os seguintes atores privados: proprietários de navios, os importadores de petróleo e companhias de seguro.

¹¹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado, op. cit., p. 117.

Dessa forma, o que se observa atualmente nas normas de direito internacional ambiental, em específico no caso da atividade que envolve petróleo no mar, é uma transferência de responsabilidade dos Estados para terceiros, colocando a consecução prática e efetiva da compensação pelos danos por poluição a cargo de atores privados.¹²

Os regimes de responsabilidade civil que focam a responsabilidade financeira sobre atores privados surgiram como forma de facilitar a gestão de risco para atividades econômicas consideradas perigosas¹³, que possuem potencial notável de causar danos, mas são lícitas. Isto é, não se trata aqui das atividades ilícitas. Os potenciais danos das atividades de risco tem origem no uso pacífico de energia nuclear, na poluição por petróleo, no transporte de mercadorias perigosas e no transporte transnacional de resíduos perigosos.

A responsabilidade civil por atos lícitos, como do transporte de petróleo, guarda uma peculiaridade e para entendê-la é preciso retornar aos fundamentos da responsabilidade civil internacional: a responsabilidade é instituto que, uma vez pactuado pelos Estados, recai sobre os atos ou fatos praticados e que geram prejuízos para Estados ou para terceiros. A responsabilidade internacional possui três elementos caracterizadores: i) o ato ilícito, que pode ser omissivo ou comissivo, fruto da violação a uma norma expressa e consagrada no Direito Internacional; ii) imputabilidade, que é o nexa causal; e iii) prejuízo ou dano efetivo, material ou imaterial. No entanto, além da responsabilização por ilícitos, convencionou-se, igualmente, a responsabilização por atos lícitos, quando, excepcionalmente, houver o desenvolvimento de uma atividade de risco, situação em que se aplica a responsabilidade objetiva. A responsabilidade objetiva (*strict liability*) é

¹² No inglês, idioma universal usado nos tratados internacionais, há uma diferenciação entre “liability” e “responsability”, que são traduzidos como “responsabilidade” em português. Conforme explicado em relatório da Comissão internacional de direito da ONU: “[...] State responsibility is concerned with the violation of a subjective international right even when it does not involve material damage. On the other hand, international liability is premised upon the occurrence of significant harm or damage and not on any violation of an international obligation or subjective international right of a State. To some extent the regime of liability could overlap with circumstances giving rise to wrongfulness, and for this reason the Commission avoided categorizing the topic as one dealing exclusively with “lawful” activities. Thus, wrongful acts are the focus of State responsibility, whereas compensation for damage became the focus of international liability”. RAO, Pemmaraju Sreenivasa. **Third report on international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law (prevention of transboundary damage from hazardous activities)**. Documents of the fifty-second session. 9 June 2000. p. 121. Disponível em: <http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_510.pdf>, acesso em 03 mai. 2016.

¹³ MASON, Michael. **Transnational compensation for oil pollution damage: examining changing spatialities of environmental liability**. Londres: London School of Economics Department of Geography and Environment, 2002. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/.../research/.../rp69.pdf>>, acesso em 03 mar. 2016. p. 2.

independe de culpa do causador do dano, bastando apenas o nexos causal entre o dano e o ato que o provocou.

Na área do direito marítimo a teoria objetivista é de extrema relevância, uma vez que a exploração dos recursos marinhos envolve uma série de atividades de alto grau de risco, como é o caso da exploração do petróleo. Não por acaso, dentre tais atividades, o regime de responsabilidade civil e compensação por poluição por petróleo foi o primeiro a dispor de regras que estendessem as obrigações compensatórias para além dos danos pessoais e de propriedade, passando a incluir o reparo por danos ambientais ¹⁴ e estabelecendo que tal responsabilidade fosse objetiva. Essa regra acabou sendo seguida em outros regimes de compensação de danos para demais fontes de poluição e tornou-se o modelo para as normas de responsabilidade nos casos de transporte de mercadorias perigosas, transporte marítimo de substâncias nocivas e perigosas e, ainda, para as revisões das normas de responsabilidade por danos nucleares ¹⁵.

O direcionamento da responsabilidade sobre o proprietário do navio é decorrente da aplicação do princípio do poluidor pagador. Esse princípio foi empregado formalmente pela primeira vez em 1972 pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que em suas recomendações definiu o poluidor pagador como

[...] a política econômica e princípio utilizado para atribuir ou internalizar os custos econômicos das medidas de prevenção e controle para incentivar o uso racional dos escassos recursos ambientais e evitar distorções no comércio e no investimento internacionais através do subsídio dos custos ambientais ¹⁶.

Em suma, esse princípio significa que o poluidor, ou seja, aquele que direta ou indiretamente causar danos ao meio ambiente ou aquele que criar condições que levem a tal dano, deverá arcar com os gastos provenientes, que incluem compensação, prevenção e controle dos danos.

¹⁴ MASON, Michael. **Transnational compensation for oil pollution damage: examining changing spatialities of environmental liability**. Londres: London School of Economics Department of Geography and Environment, 2002. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/.../research/.../rp69.pdf>>, acesso em 03 mar. 2016. p. 3.

¹⁵ MASON, Michael. *Ibid*, p. 2.

¹⁶ CHEN, CHEN-JU. The liability and compensation mechanism under international marine environmental law – Adopting the polluter pays principle to control marine pollution under international law from the aspect of international cooperation. In: UC Berkeley-Korea Institute of Ocean Science and Technology Conference. 2012, Seoul, Korea, **Anais...**Seoul: Law of the sea institute, 2012. p. 10.

Esse modelo de responsabilidade civil adotado pelas convenções que dos casos de poluição por petróleo, aliado ao princípio da responsabilidade objetiva, tem sido visto como uma forma efetiva e equitativa de incorporar o princípio do poluidor pagador ao campo da responsabilidade ambiental. No entanto, esse princípio não significou a restrição dos encargos financeiros sobre responsabilidade exclusiva do proprietário do navio. Pelo contrário, outros atores também possuem participação, como já destacado. Essa abordagem, na verdade, fortalece o princípio do poluidor pagador, uma vez que distribui as obrigações de prevenção e reparação sobre diferentes pessoas envolvidas, mas igualmente participantes da atividade.

1.1 Regime por níveis de proteção

O regime de responsabilidade civil internacional e compensação por danos provenientes da poluição por petróleo é composto por quatro convenções principais que coexistem internacionalmente e que tem como objetivo a compensação das vítimas de poluição oriunda de petroleiros no respectivo Estado contratante. São elas: Convenção sobre responsabilidade civil de 1969 (CLC 1969), Convenção sobre responsabilidade civil de 1992 (CLC 1992), Convenção para o Fundo de 1992 (1992 Fund) e, por fim, o Protocolo para o Fundo suplementar de 2003.

O regime é por “níveis”. O primeiro nível de proteção iniciou-se, originalmente, com a Convenção Internacional sobre responsabilidade civil por danos causados por poluição por óleo, assinada em Bruxelas, no ano de 1969. No entanto, hoje, a CLC 69 é considerada como “regime velho”, sendo substituída pela Convenção Internacional sobre responsabilidade civil por danos causados por poluição por óleo, de 1992. O segundo nível abrange a proteção constituída pela Convenção Internacional para o Estabelecimento de um Fundo para Compensação de Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1992. Por fim, o Protocolo Suplementar de 2003 constitui o terceiro e mais alto nível, direcionado aos casos em que a proteção oferecida pelas Convenção de 1992 e o Fundo de 92 não é adequada ou suficiente.

Essas convenções tem um objetivo comum, qual seja, disciplinar a responsabilidade e a compensação nos casos de derramamento de petróleo sob duas balizas que determinam

sua aplicabilidade: em questão material (definição de óleo e navio para os fins dessas convenções); e, em questão territorial (abrangência geográfica de aplicação).

Em termos de aplicação material, a Convenção de 1992 define “óleo” como “[...] qualquer óleo mineral persistente, composto por hidrocarbonetos, como óleo cru, óleo combustível, óleo diesel pesado e óleo lubrificante, seja ele transportado a bordo de um navio como carga, ou nos tanques de combustível para consumo daquele navio”¹⁷.

Primeiramente, tem-se, então, que essas convenções tratam somente de casos que envolvam o derramamento de “óleos minerais persistentes”, não cobrindo, portanto, poluição decorrente de “óleos não persistentes”, como diesel leve, gasolina, querosene, GLP, lubrificantes industriais, produtos asfálticos, etc. Ou seja, não são todos os derivados de petróleo que se encaixam na definição de óleo conforme a CLC 1992.

Segundo a CETESB o petróleo é derivado de matéria orgânica de ordem biológica que sob certas condições formam uma jazida petrolífera, quais sejam:

[...] a existência de sedimentos originalmente ricos em matéria orgânica, condições propícias às transformações químicas e bioquímicas dos compostos orgânicos, ocorrência de processos migratórios e rochas reservatórias com boa porosidade a fim de que o petróleo possa escorrer livremente entre os interstícios, e também a existência de estruturas acumuladoras para que este possa ser economicamente explorável.¹⁸

Assim, como as condições são variáveis, cada óleo formado apresentará diferentes características, tanto químicas quanto físicas. Quimicamente, o petróleo é uma mistura complexa de milhares de compostos, no entanto, hidrocarbonetos compõem 98% da estrutura total. Produtos refinados como gasolina, diesel, óleos lubrificantes e óleo combustível contém os mesmos compostos que o petróleo, mas com um intervalo de pontos de ebulição mais restrito. Assim, os óleos são classificados como apontado: entre não persistentes, que tendem a desaparecer rapidamente da superfície do mar, e os

¹⁷ Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo. Londres, 1992. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/clc_92_consolidada_e_atualizada-06dez2010.pdf>, acesso em 11 fev. 2017. Art. I, 5.

¹⁸ CETESB. Emergências químicas: aspectos físicos e químicos. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/emergencias-quimicas/tipos-de-acidentes/vazamentos-de-oleo/caracteristicas-do-oleo/aspectos-fisicos-e-quimicos/>>, acesso em 27 out. 2021.

persistentes, que dissipam mais vagarosamente. A persistência depende de sua gravidade específica que é a sua densidade em relação à água pura.¹⁹

Os aspectos técnicos de química e física do petróleo e seus derivados não serão aprofundados neste trabalho, bastando o registro de que a opção pela aplicação das convenções somente aos óleos persistentes se deve ao fato de que esses hidrocarbonetos apresentam maior potencial poluidor, sendo mais perigosos por serem de mais difícil dissipação. Embora existam outros fatores a serem considerados na determinação do grau de poluição de um óleo (volatilidade, viscosidade, local do derrame, temperatura, etc), as convenções optaram por simplificar a definição conforme essa divisão classificatória comum na química e na física.

Há, ainda, um segundo aspecto material que define a aplicabilidade das convenções: a definição de navio. O texto convencionado diz que o óleo deve estar sendo transportado a bordo de um navio como carga ou nos tanques de combustível para consumo daquele navio e que “navio” significa:

[...] qualquer embarcação marítima e engenho flutuante, de qualquer tipo, construído ou adaptado para o transporte de óleo a granel como carga, ficando estabelecido que um navio capaz de transportar óleo e outras cargas só será considerado como um navio quando estiver realmente transportando óleo a granel como carga, e durante qualquer viagem realizada após aquele transporte, a menos que seja comprovado que ele não possui a bordo resíduos daquele transporte de óleo a granel.²⁰

As convenções tratam, portanto, daqueles navios construídos ou adaptados para o transporte de óleo a granel como carga, tipicamente os “petroleiros” (em inglês *oil tankers*)²¹. Importante destacar, no entanto, que outros tipos de navios podem ser

¹⁹ CETESB. Emergências químicas: aspectos físicos e químicos. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/emergencias-quimicas/tipos-de-acidentes/vazamentos-de-oleo/caracteristicas-do-oleo/aspectos-fisicos-e-quimicos/>>, acesso em 27 out. 2021.

²⁰ Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo. Londres, 1992. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/clc_92_consolidada_e_atualizada-06dez2010.pdf>, acesso em 11 fev. 2017. Art. I, 1.

²¹ Há vários tipos de navios que transportam carga. Entre os principais:

1) Navio tanque (*tanker*): projetado e construído para transportar substâncias líquidas a granel, como produtos químicos industriais, óleos comestíveis, óleos vegetais e metanol. Seus tanques exigem um alto padrão de limpeza e podem incluir sistemas de aquecimento ou resfriamento.

2) Navio petroleiro (*oil tanker*): é um tipo de navio tanque, mas construído especifica e exclusivamente para o transporte de petróleo e seus derivados. São equipados com canos interligados que distribuem o óleo de maneira igualitária para garantir o equilíbrio do navio. Além disso, são obrigatoriamente de casco duplo, por

considerados, desde que estejam, de fato, transportando óleo a granel como carga, dentro da definição de óleo conforme explicado acima (art. I, 5). Isso permite, inclusive, que, mesmo que o navio poluidor não seja identificado, as convenções e os Fundos sejam acionados, como ocorreu recentemente em um acidente em Israel (em 1 de fevereiro de 2021), no qual o navio é desconhecido mas, comprovado, através de análises laboratoriais, que o óleo derramado é óleo cru, o Fundo IOPC 1992 arcará com as despesas compensatórias.

Em termos de aplicação geográfica, as Convenções apresentam um aspecto muito relevante em comum: são aplicáveis a qualquer caso de poluição que tenha sido sofrida no território ou no mar territorial de qualquer Estado contratante. Ou seja, não importa a bandeira do navio causador da poluição nem o local do acidente. Basta que os danos da poluição por petróleo sejam identificados no território ou no mar territorial do país signatário para que a convenção seja acionável e o dono do navio seja responsabilizado e os danos sejam compensados.

Este ponto é de extrema importância quando se considera a existência de bandeiras de conveniência (ou pavilhões de complacência). Explica-se: caso o direito de ação estivesse condicionado à assinatura do tratado por parte dos estados cuja bandeira os navios envolvidos no acidente arvoram – e não dos estados que almejam a proteção – não seria possível exigir reparação dos danos aos estados conhecidos por sua complacência. Isto é, ainda que um país não seja signatário das convenções, os navios que arvoram sua bandeira, quando envolvidos em derramamento de petróleo, não poderão se escusar da

segurança contra vazamentos. Sua entrada não é aceita em todos os portos, sendo geralmente carregados e descarregados em estações de bombeamento em terra.

3) Navio gaseiro (*gás carrier*): planejados e construídos para o transporte de gases liquefeitos, como GPL, GNL, etileno, amônia, propileno, entre outros. São facilmente identificáveis por seus tanques arredondados sobre o convés.

4) Graneleiro (*bulk carrier*): transportam mercadorias a granel sem a contagem de unidades ou embalagem específica: grãos em geral, como soja e milho, açúcar, carvão, fertilizantes, etc.

5) Navio de carga geral (*general cargo*): navios polivalentes que transportam vários tipos de carga, usualmente em pequenos lotes (sacarias, caixas, barricadas, entre outros), podendo ser equipados com espaços refrigerados. Possuem guindastes para realizar o carregamento e descarregamento do navio.

6) Porta-contêineres (*container ship*): se tornaram a principal forma de transporte de produtos manufaturados por sua praticidade, já que um contêiner tem um tamanho padrão o que simplifica o transporte e sua transferência entre navio e caminhão ou trem. Além disso, podem acomodar uma variedade de produtos, como equipamentos eletrônicos, industriais ou mesmo comida, podendo ter sistemas de refrigeração. Os contêineres são carregados com guindastes e então presos um ao outro, se encaixando para fornecer estabilidade.

obrigação de reparar os danos da poluição por petróleo que vierem a causar num país signatário.

Por outro lado, é importante esclarecer que as Convenções apresentam várias diferenças em seus dispositivos e provisões, afinal é um regime sempre em revisão. Por este motivo é necessário o estudo de cada uma das Convenções e a indicação dos respectivos países signatários, possibilitando, então, entender quais as regras aplicáveis a cada caso, dependendo do país envolvido.

1.2 Torrey Canyon e a Convenção sobre responsabilidade civil de 1969

Em março de 1967 ocorreu um dos casos mais emblemáticos do direito ambiental marítimo: o acidente com o navio petroleiro Torrey Canyon. Esse episódio marcou o primeiro grande passo na produção legal no que concerne a poluição marinha por óleo. O superpetroleiro Torrey Canyon, navio registrado na Libéria, chocou-se contra o rochedo de Seven Stones, próximo à costa britânica, depois de tomar uma rota inapropriada na tentativa de economizar tempo e minimizar o atraso em relação ao horário de chegada programado ²². O navio acabou naufragando e derramando 118 mil toneladas de petróleo cru nas águas do Mar do Norte, que atingiram a costa do Reino Unido. Alarmado com o desastre o governo britânico bombardeou o navio para queimar o petróleo remanescente e afundar a embarcação – um detalhe muito importante é que o navio bombardeado pelo Reino Unido estava em alto mar, próximo, mas não em território marítimo britânico. O desastre, no entanto, já estava consolidado: destruição de vida marinha e prejuízos incalculáveis. Estima-se que a área poluída tenha sido de aproximadamente 190 km de costa (do Reino Unido) e o custo estimado para limpeza foi de 3 milhões de libras. Foi, à época, o acidente mais danoso e mais caro da história.

O incidente levantou uma série de questões legais que tiveram de ser analisadas. Primeiramente, colocou-se o problema do combate da poluição marítima por óleo na prática. O Reino Unido tinha direito de bombardear um navio estrangeiro que se encontrava fora de seu território marítimo? É válido um Estado proceder dessa forma em

²² WENE, Justine. **The development of international conventions relating to marine pollution: an appraisal using the TASCOI method of organizational practice in reference to Torrey Canyon.** University of Lund: Master thesis. 2002. p. 25.

caso de iminente dano e prejuízo na sua costa? O que considerar como “procedimento válido” em situações de potencial risco de poluição? Outras questões envolveram as perdas econômica e física sofridas pelos pescadores, bem como os danos ao turismo decorrentes da poluição por óleo. Quem iria pagar pelos prejuízos? Qual valor seria imposto? Qual o procedimento legal? Ou seja, tornou-se mais do que evidente a necessidade de estabelecer regras internacionais de responsabilidade e compensação em casos de vazamento acidental de petróleo no mar.

O resultado dessas discussões em termos legais foi marcante. Em decorrência do acidente, quatro relevantes convenções foram criadas que são, até os dias atuais, referências no campo da poluição ambiental.

Destaca-se, primeiramente, a Convenção Internacional sobre a intervenção em alto-mar em casos de poluição acidental de 1969 (International Convention relating to intervention on the high seas in cases of oil pollution casualties). Como já ressaltado, o governo britânico, alarmado com a dimensão do desastre, bombardeou o navio para queimar o óleo remanescente e afundar a embarcação, ainda que este estivesse fora de seu território marítimo. Tal procedimento levantou questões que foram resolvidas justamente com a Convenção internacional sobre intervenção de 1969, que lida com o direito do estado costeiro de intervir em outro navio em alto mar caso sua costa esteja ameaçada de poluição por óleo. Conforme a convenção, os países parte podem tomar medidas de caráter excepcional em alto-mar no sentido de prevenir, mitigar ou eliminar perigo grave e iminente de poluição por petróleo na sua costa ou no mar. Existem, entretanto, alguns requisitos para que essa intervenção seja válida: deve haver perigo grave e iminente de dano ou dano em andamento; a Organização marítima consultiva internacional deve ser notificada; e a intervenção deve ser feita por navios ou naves militares da bandeira do estado costeiro ameaçado. Assim, percebe-se que o ato do governo britânico foi legitimado e regras para o procedimento prático para evitar futuros desastres e sua propagação foram criadas.

O segundo grande resultado decorrente do acidente Torrey Canyon foi o desenvolvimento da MARPOL de 1973 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships), que lida com aspectos operacionais da poluição, estabelecendo medidas operacionais e preventivas.

Por fim, o caso deu origem a duas convenções articuladas nas Conferências de Bruxelas de 1969 e 1971: a Convenção Internacional sobre responsabilidade civil por

danos causados por poluição por óleo (em inglês, International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, ou comumente referida como CLC 1969), que entrou em vigor em 1975, e, em complemento, a Convenção para o estabelecimento de um fundo internacional de compensação por danos causados pela poluição por óleo (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, ou comumente referida como Fund 1971).

A Convenção Internacional sobre responsabilidade civil por danos causados por poluição por óleo de 1969 foi o primeiro documento legal de direito internacional a lidar com a responsabilidade e compensação por danos ocasionados por acidentes referentes à poluição por óleo, estabelecendo uma compensação e o limite dessa responsabilidade. Ainda está em vigor, embora, na prática, ultrapassada.

A CLC 1969 estabeleceu que o proprietário do navio é o responsável por qualquer dano por poluição causada pelo derramamento do petróleo de seu navio, ainda que seja uma situação que envolva derramamento de mais de um navio, caso em os donos de todos os navios envolvidos serão solidariamente responsáveis pela totalidade dos danos que não possam ser razoavelmente divisíveis (art. IV da CLC/69).

Essa responsabilidade é *objetiva*, ou seja, independente de culpa, só podendo se liberar da responsabilidade nos casos previstos pelo artigo III/2 da Convenção, ou seja, caso prove que o dano resultou de: a) um ato de guerra, de hostilidade, de uma guerra civil, de uma insurreição ou de um fenômeno natural de caráter excepcional, inevitável e irresistível; b) de um ato ou omissão praticado por terceiro com intenção de produzir danos, ou; c) de negligência ou de ato prejudicial de um governo ou de uma outra autoridade responsável pela manutenção de faróis de outros auxílios à navegação, no exercício dessa função. É também possível o proprietário ser desobrigado em todo ou em parte da obrigação caso prove que o dano da poluição foi resultante de um ato ou omissão ou negligência, com intenção, da própria pessoa que sofreu os danos.

Esse rol pré-fixado de exceções e defesas à responsabilidade é taxativo, de forma que a regra de direcionar a responsabilidade somente sobre o dono do navio consagrou o chamado *princípio da canalização da responsabilidade*. Existe grande discussão em relação a esse princípio, pois questiona-se a possibilidade de incluir outros sujeitos dentro do rol de responsáveis: por que não responsabilizar também o dono da carga e o explorador do navio? Esse foi um ponto levantado por algumas delegações nacionais, inclusive a dos Estados Unidos, ainda no desenvolvimento do texto convencional, sob o argumento de

que, em muitos casos, os navios eram fretados às companhias petrolíferas, as quais exerciam as gestões comercial e náutica destes ²³. No entanto, prevaleceu a opção por canalizar a responsabilidade para o proprietário do navio sob o argumento – a época defendido por delegações como Alemanha e Reino Unido – de que somente ele poderia exercer o controle sobre a carga durante a navegação. Além disso, a CLC 1969, ao canalizar a responsabilidade nesses termos procurou facilitar a identificação de um responsável.

Ainda que esta tenha sido a posição adotada pelo regime da CLC, que de fato apresenta a facilidade de identificação, é questionável a decisão quando se considera a viabilidade para a garantia do crédito destinado à compensação pelos danos. Ao desimputar a responsabilidade de outros possíveis sujeitos relacionados à operação, canalizando esta somente sobre o dono do navio, reduz-se, também, a possibilidade de que o lesado tenha seu crédito efetiva e inteiramente satisfeito.

A preocupação com a garantia de crédito, no entanto, não foi ignorada pela convenção ao estipular um fundo obrigatório. Dispõe o artigo VII que o proprietário de um navio registrado em um estado contratante e que transporte mais de 2.000 (duas mil) toneladas de óleo a granel como carga está obrigado a constituir um seguro ou outra garantia financeira, tal como caução bancária ou certificado emitido por um fundo internacional de indenização com o fim de cobrir sua responsabilidade por danos por poluição.

Esse seguro ou garantia deve ser atestado por um certificado que deverá ser carregado a bordo (com uma cópia depositada junto à autoridade que possui o registro da matrícula do navio) contendo o nome do navio e o porto de registro; o nome e local do principal estabelecimento do proprietário; o tipo de garantia; o nome e local do principal estabelecimento em que foi subscrito o seguro ou a garantia; e o período de validade do certificado, o qual não poderá exceder o do seguro ou da garantia.

Neste caso em que o seguro ou garantia são constituídos, a Convenção de 1969, em seu artigo VII/8, autoriza que o pedido de indenização por danos oriundos pela poluição de petróleo do navio segurado possa ser formalizado diretamente contra o segurador ou a

²³ RODRIGUES, André Mondaine. Do transporte marítimo de hidrocarbonetos: uma análise do regime da convenção internacional sobre responsabilidade civil pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos. **Revista do Instituto do direito brasileiro**. Lisboa (Portugal): Faculdade de direito de Lisboa. Ano 3, n. 2, 1309 – 1381. 2014. Disponível em: <www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2014/02/2014_02_01309_01381.pdf>, acesso em 22 abril 2015.

pessoa de onde emana a garantia financeira que cobre a responsabilidade do proprietário para com os danos por poluição. As defesas de que se valeria o proprietário também são aplicáveis ao demandado em questão, exceto a liquidação ou falência do proprietário. Além disso, o demandado pode-se prevalecer do fato de serem os danos por poluição resultantes de uma falta intencional do próprio proprietário.

Frisa-se, no entanto, que a obrigatoriedade de seguro somente se aplica aos navios que transportem mais de 2.000 toneladas, excluindo os navios que transportem quantidades menores, fato que deixa tais casos mais vulneráveis de proteção.

Se por um lado, como visto, a convenção determinou a responsabilidade do dono do navio, por outro estabeleceu um limite de responsabilidade conforme a arqueação do navio, não podendo exceder o valor de 14 milhões de SDR. No entanto, para gozar desse benefício o proprietário deverá constituir um fundo, cuja soma total represente o limite de sua responsabilidade, junto ao tribunal ou qualquer outra autoridade competente de qualquer um dos estados contratantes. Esse fundo pode ser constituído quer por depósito da soma ou por apresentação de uma garantia bancária ou ainda por qualquer outra garantia que seja aceitável pela legislação do estado contratante em que for constituído e que seja considerado adequado pelo tribunal ou por qualquer outra autoridade competente.

Assim, para os navios que transportam mais de 2.000 toneladas de petróleo o seguro é obrigatório e para os navios que transportam quantidade inferior o seguro é facultativo, mas caso o faça gozará da limitação de responsabilidade.

Em termos de competência da Convenção, essa se divide em competência territorial e material.

Quanto à competência geográfica, a Convenção de 1969 dispõe em seu artigo II que será aplicada “[...] exclusivamente aos danos por poluição causados no território, incluindo o mar territorial de um Estado contratante, e às medidas preventivas tomadas para evitar ou minimizar tais danos”²⁴. Assim, a CLC/69 é aplicável a qualquer caso de poluição que tenha sido sofrida no território ou no mar territorial de qualquer Estado contratante. Ou seja, não importa a bandeira do navio causador da poluição, nem o local do acidente. Basta que a poluição de um acidente marítimo envolvendo petróleo cause efeitos danos no

²⁴ International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage. Bruxelas, 1969. Disponível em: <<http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20973/volume-973-I-14097-English.pdf>> acesso em 10.03.2015.

território ou no mar territorial do país parte para que a convenção seja acionável e o dono do navio seja responsabilizado e os danos sejam compensados.

Por outro lado, quanto à competência material, é importante esclarecer dois pontos, que dizem respeito a definição de “petróleo” e de “navio”. Primeiro, a Convenção cobre a poluição por “óleo” - numa tradução do original “oil” - cuja definição esteja dentro de “óleo persistente”, como óleo cru e óleo combustível, não cobrindo, portanto, poluição decorrente de “óleos não persistentes”, como diesel leve, gasolina e querosene ²⁵.

O outro fator é que o petróleo que escapou ou foi descartado tem que ser o petróleo enquanto carga. Sendo assim, a CLC 1969 somente é aplicável aos navios construídos ou adaptados para o armazenamento e transporte de petróleo como carga, os chamados “petroleiros”. Os casos envolvendo outros tipos de navios que não os “petroleiros” permaneceram sem tratamento até 2001, quando foi adotada a Convenção de responsabilidade civil por danos causados pela poluição por combustíveis de navios, ou, no original em inglês “Convention on civil liability for bunker oil pollution damage 2001” (também conhecida por Bunkers Convention), que entrou em vigor recentemente, em 21 de novembro de 2008 ²⁶. Essa convenção foi redigida aos moldes da Convenção de 1992 (CLC 92), com algumas diferenças, se aplicando a todos os tipos de embarcações marítimas que não sejam petroleiros (oil tankers).

A Convenção de 1969, embora pioneira, é tida, hoje, como ultrapassada – “o velho regime” – pois a maioria dos países já assinou, pelo menos, a Convenção de 1992 que apresenta diferenças, das quais a mais relevante é o limite de indenização disponível, bem superior, como será visto ²⁷.

Somente 5 países permanecem parte *exclusivamente* dessa convenção, não ascendendo às convenções mais recentes: Brasil, Guiné Equatorial, Kazaquistão, Líbia e São Tomé e Príncipe. Essa lista diminui constantemente conforme os países progridem para a assinatura da CLC de 1992. É o que fizeram recentemente Guatemala (parte da CLC de 1992 desde 2017), Guiana (parte do Fundo de 1992 desde 2020), Honduras (parte da

²⁵ NAÇÕES UNIDAS. **Liability and compensation for ship-source oil pollution**: an overview of the international legal framework for oil pollution damage from tankers. Studies in Transport law and policy, n. 1. Nova York e Geneva: Nações Unidas, 2012. p. 35.

²⁶ Ibid, p. 34.

²⁷ Não é requisito ser parte da Convenção de 1969 para assinar a Convenção de 1992. Portanto, há países signatários das duas convenções simultaneamente e países que assinaram uma delas isoladamente.

CLC de 1992 desde 2020), Gâmbia (parte do Fundo de 1992 desde 2020) e Costa Rica (parte do Fundo de 1992 desde 19 de abril de 2022).

Esses 5 países permanecem fora da cobertura e proteção oferecida pela Convenção de 1992 e, principalmente, dos Fundos. Infelizmente, acidentes continuam a causar poluição que afeta de forma catastrófica esses territórios. O Brasil, por exemplo, vivenciou um desastre em 2019, quando um derramamento de petróleo cru atingiu o litoral das regiões nordeste e sudeste do país. O governo brasileiro realizou diversas investigações em busca de determinar a origem do vazamento e seu(s) responsável ou responsáveis. Embora diversas hipóteses tenham sido levantadas, uma conclusão comprovada sobre a responsabilidade não foi estabelecida até o momento. Assim, os extensos danos ambientais, humanos e econômicos sofridos permanecem sem serem indenizados. Fosse o Brasil parte da Convenção para o Fundo de 1992, as vítimas de poluição e o governo brasileiro poderiam pleitear compensação e, ainda que o navio responsável não tenha sido identificado, o montante devido teria cobertura do Fundo IOPC, garantindo o pagamento.

1.2.1 Convenção internacional para o estabelecimento de um Fundo internacional de compensação por danos causados pela poluição por petróleo de 1971, TOVALOP e CRISTAL

A convenção de 1969 criou um regime jurídico uniforme de responsabilização e compensação por danos oriundos da poluição por petróleo. No entanto, embora tenha sido um grande progresso, acertando, principalmente ao impor a responsabilidade objetiva perante tais casos, o acordo possuía dois grandes pontos insatisfatórios que foram vindicados por muitos Estados: o limite monetário destinado à compensação das vítimas não era abrangente o bastante para casos mais severos; além disso, a convenção não disciplinou a participação dos importadores de petróleo nos encargos econômicos resultantes dos danos por poluição.

Para encaminhar essas questões a OMI se encarregou de organizar a criação de um novo fundo internacional que suplementasse a cobertura dada pela CLC 1969. Como resultado, acordou-se, em 1971, a Convenção internacional para o estabelecimento de um Fundo internacional de compensação por danos causados pela poluição por petróleo, ou simplesmente, Convenção para o Fundo de 1971, (Fund Convention 1971), que entrou em

vigor em outubro de 1978, estabelecendo o Fundo IOPC de compensação por poluição por petróleo (1971 IOPC Fund), com o objetivo de fornecer um segundo nível de compensação nos casos em que os danos excedessem o limite disponível na Convenção de 1969, ampliando o limite monetário por acidente para 30 milhões de SDR ²⁸. Além disso, o Fundo de 1971, atendendo às reivindicações, estabeleceu a obrigação de os importadores de petróleo dos estados contratantes em pagar uma taxa, calculada com base na cota nacional dos recibos de importação de petróleo. Ou seja, neste momento, a obrigação de colaborar monetariamente com a compensação por danos provenientes da poluição no transporte de petróleo passou a recair não somente sobre os donos dos navios (shipowners), mas, também, sobre os importadores de petróleo.

A convenção para o Fundo, assim como já havia ocorrido com a Convenção de 1969, teve grande aceitação internacional. Em seus 36 anos de operação, o Fundo de 1971 aprovou o ajuste por danos por poluição de mais de 100 reclamações, somando um montante superior a £331 milhões em pagamentos de compensação ²⁹. A Convenção para o Fundo de 1971 (1971 Fund Convention) cessou sua vigência em 24 de maio de 2002, não se aplicando, assim, a nenhum acidente ocorrido após essa data. Dessa forma, o fundo de 1971, estabelecido pela convenção para o fundo de 1971, será encerrado assim que tiverem sido finalizados os pagamentos de compensação das vítimas de poluição proveniente de acidentes ocorridos enquanto o fundo ainda estava em vigor. Como resultado, os Estados contratantes da Convenção de 1969 não possuem mais um fundo como nível adicional de compensação, portanto, o limite monetário máximo de compensação disponível para as vítimas desses estados é determinado pelo limite disposto na CLC 1969, ou seja, dependendo do tamanho do navio, até 14 milhões SDR (aproximadamente US\$ 20 milhões) ³⁰.

²⁸ O montante máximo (limite monetário) disponível tanto pela Convenção sobre responsabilidade civil de 1969 tanto pela Convenção para o Fundo de 1971 era, originariamente, expresso em uma unidade conhecida por “Franc Poincaré”. No entanto, em 1976, foi substituída pela unidade mais estável intitulada “Special Drawing Right” (SDR), uma moeda corrente atualizada diariamente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que exprime uma cesta da cotação das moedas fortes e estáveis: Euro, Dólar Americano, Ien e Libra Esterlina.

²⁹ IOPC Funds. **Annual report 2016**. Londres (UK): IOPC Funds. 2016. Disponível em: <http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/IOPC_Funds_Annual_Review_2015_ENGLISH_WEB.pdf>, acesso em 1 jun. 2016. p. 7.

³⁰ NAÇÕES UNIDAS. **Liability and compensation for ship-source oil pollution: an overview of the international legal framework for oil pollution damage from tankers**. Studies in Transport law and policy, n. 1. Nova York e Geneva: Nações Unidas, 2012. p. 21.

Ao mesmo tempo em que se negociavam a Convenção de responsabilidade civil de 1969 e o Fundo de 1971, dois esquemas privados e voluntários eram desenvolvidos pela indústria de petróleo como solução provisória. Os proprietários de navios petroleiros e as empresas de petróleo, que eram a favor de um regime jurídico uniforme e de responsabilidade limitada, se reuniram e, por meio de uma cooperação global, criaram dois acordos voluntários com o intuito de auxiliar o pagamento das indenizações: TOVALOP (sigla em inglês para Tanker Owners' Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution, algo como acordo voluntário de proprietários de petroleiros relativo à responsabilidade por poluição por petróleo) e CRISTAL (sigla em inglês para Contract Regarding a Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution, algo como contrato a respeito de um suplemento à responsabilidade do navio petroleiro por poluição por petróleo). Atualmente, no entanto, ambos já não estão mais em vigor, uma vez que em novembro de 1995 as indústrias envolvidas decidiram que os acordos voluntários deveriam cessar na data de 20 de fevereiro de 1997.

Na década de 80, todavia, as vindicações no tenso conflito sobre a responsabilidade pelas contribuições compensatórias trocaram de lado: os importadores de petróleo alegavam que os proprietários de navios não contribuía o suficiente, uma vez que o limite de responsabilidade do qual gozavam não acompanhava o aumento dos custos de reparação dos danos e a inflação, deixando, assim, maiores valores de compensação pelos grandes derramamentos à custa dos importadores³¹. Diante disso, algumas cortes nacionais começaram a julgar pela quebra do limite disposto na convenção de 1969 (CLC 69), possibilitando a responsabilidade superasse o valor acordado no documento, o que gerou considerável inquietação entre os Estados contratantes visto que a convenção deve ser aplicada conforme os moldes da equidade e consoante os termos acordados. As decisões também desagradaram à indústria de petróleo, preocupada com a viabilidade econômica das empresas de transporte.

Neste ínterim, novos desastres, como os casos *Atlantic Express*, em 1979, que ocasionou o derramamento recorde de 287.000 toneladas, e *Castillo de Bellver*, em 1983, com 252.000 toneladas de petróleo ao mar, lembravam a severidade dos acidentes com petroleiros e impulsionavam ações por maior proteção. Somente na década de 70, navios

³¹ MASON, Michael. **Transnational compensation for oil pollution damage: examining changing spatialities of environmental liability**. Londres: London School of Economics Department of Geography and Environment, 2002. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/.../research/.../rp69.pdf>>, acesso em 03 mar. 2016. p. 5.

petroleiros derramaram mais de 3 milhões de toneladas de petróleo. Estava claro que o regime recém-criado precisava evoluir.

A Organização Marítima Internacional foi obrigada a agir e respondeu convocando uma conferência na cidade de Londres, em 1984, com o intuito de revisar as disposições sobre responsabilidade e compensação. As convenções de 1969 e do Fundo de 1971 foram reavaliadas e propostas com modificações significativas ganharam força. Dentre as mais relevantes estava a extensão do escopo geográfico de ambas as convenções para além do mar territorial, que passaria a abarcar, de forma inédita, também as zonas econômicas exclusivas dos Estados contratantes e, ainda, as custas econômicas tidas com medidas de prevenção de dano às suas áreas marítimas, sejam essas medidas onde fossem. No entanto, as modificações formuladas não chegaram a entrar em vigor, pois os Estados Unidos, principal importador de petróleo do mundo à época, optou por não assinar a Convenção de 1984, que renovaria as disposições. Os Estados Unidos, contrariando a corrente internacional, criou seu próprio regime de responsabilidade e compensação em decorrência do emblemático acidente com o *Exxon Valdez*.

O caso *Exxon Valdez* é muito interessante. O navio americano encalhou no Recife de Bligh, em Prince William Sound, no Alaska, em 24 de março de 1989, enquanto, alegadamente, alterou sua rota programada na tentativa de desviar e evitar o gelo que se formava na região e atrapalhava a viagem. O comandante ainda tentou desencalhar o navio do recife, no entanto, a estabilidade já estava comprometida. O vazamento de petróleo perdurou por 3 horas resultando em um derramamento de aproximadamente 11 milhões de toneladas de óleo no mar. No mesmo dia outro navio bombeou o que restava de carga no *Exxon Valdez*, enquanto medidas de limpeza eram tomadas. Os esforços para limpar a área afetada duraram 3 anos, mas até hoje ainda são encontrados bolsões de óleo abaixo da superfície de praias na costa do Alaska.

A valoração ambiental estimada pelos economistas para cobrir os custos da operação somada a uma estimativa do custo da perda ambiental é de U\$\$ 7,2 bilhões de dólares. No entanto, embora os gastos com limpeza e reposição ambiental tenham sido altos – bilionários – os danos ocasionados pelo acidente ainda não foram inteiramente sanados. Além disso, pescados nobres, como caranguejo gigante e arenque, não foram mais encontrados no local, representando um grande prejuízo para a fauna e para os pescadores da região. Estima-se que os resíduos provenientes do *Exxon Valdez* serão visíveis no Alasca por pelo menos 30 anos, devido ao tipo de óleo e ao ambiente ártico em que foi

derramado.³² O comandante foi indiciado criminalmente sob três denúncias: por operar o navio embriagado, por imprudência e por negligenciar o derramamento de petróleo. Foi condenado apenas pela imprudência e pela negligência. Além disso, houve uma discussão em relação a quem seria responsável pelo pagamento da indenização pelos danos. A Corporação Exxon, dona da carga, resolveu a questão e pagou um total de 1.1 bilhões de dólares a título de multa criminal, restituição, acordos de compensação civil e para futuros danos ainda não descobertos³³, sendo que essa foi a maior punição da história com o objetivo de minimizar os danos causados por um desastre ambiental corporativo³⁴.

Os resultados legais desse caso são expressivos uma vez que, à época, gerou agitação na comunidade marítima. Internacionalmente, dois instrumentos emergiram desse incidente³⁵: primeiro, a Convenção Internacional sobre preparo, resposta e cooperação, Londres, 1990 (International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-Operation - OPRC Convention), que estabeleceu regras para uma melhor cooperação entre os Estados, em termos de responder a sérios acidentes de poluição. Segundo, adotou-se uma Emenda a MARPOL, que tornou obrigatório o duplo casco, que inicialmente provocou protestos por parte da indústria petrolífera uma vez que os custos para alterar os navios de casco simples para casco duplo são altos. Entretanto, a questão foi resolvida após pesquisas na área para baixar o custo e, em 1992 o duplo casco tornou-se obrigatório, assim como outros designs de construção que não o duplo casco foram aceitas, desde que aprovadas pela OMI.

Os EUA, no entanto, optou por não assinar nem as Convenções já existentes, nem a Convenção sobre responsabilidade civil de 1984, que dependia de seu apoio para entrar em vigor. Em vez disso, como dito, criou seu próprio regime: foi promulgado o “Oil Pollution Act” (OPA), em 1990, que dispõe de uma responsabilidade ilimitada sobre o causador do dano para os casos de danos provenientes de poluição por petróleo. Os estados que compõe os Estados Unidos se opuseram a ratificar os protocolos de 1984, pois isso impossibilitaria

³² EMBACH, Carolyn. **Oil spills: impact on the ocean.** Water Encyclopedia. Disponível em: <<http://www.waterencyclopedia.com/Oc-Po/Oil-Spills-Impact-on-the-Ocean.html>>, acesso em 25 fev. 2016.

³³ WENE, Justine. **The development of international conventions relating to marine pollution: an appraisal using the TASCOI method of organizational practice in reference to Torrey Canyon.** Lund, Suécia: Faculty of Law, University of Lund, 2002. p. 32.

³⁴ Greenpeace Brasil. **Desastre do Exxon Valdez: uma contínua história de mentiras.** 23 de março de 2004. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/desastre-do-exxon-valdez-uma/#.Tlr5om_yMVA.email>, acesso em 04 jan. 2016.

³⁵ WENE, Justine. Op. cit., p. 33.

a criação de suas próprias regras individuais no que diz respeito à poluição por petróleo. De fato, muitos estados aprovaram disposições próprias sobre responsabilidade em acréscimo às previstas no OPA 1990³⁶. O sistema adotado pelos EUA é apoiado por muitos críticos do regime internacional sobre poluição por petróleo, que alegam que o regime americano é mais efetivo na compensação dos danos provocados ao meio ambiente.

Sem o apoio dos Estados Unidos, as discussões não geraram frutos imediatos em 1984, porém, as modificações propostas eram necessárias ao regime internacional, que apresentava insuficiências e precisava ser revisado e atualizado. Tais mudanças foram finalmente incorporadas ao regime internacional com a conferência de 1992 da OMI, que reduziu as condições necessárias para a entrada em vigor dos novos documentos, facilitando a adoção sem os Estados Unidos³⁷. Nessa reunião diplomática de 1992 foram aprovadas duas convenções: a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo (CLC 1992) e a Convenção Internacional para o Estabelecimento de um Fundo para Compensação de Danos Causados por Poluição por Óleo (1992 Fund), que entraram em vigor em maio de 1996.

1.3 Convenção internacional sobre responsabilidade civil em danos causados por poluição por óleo de 1992

A Convenção sobre responsabilidade civil de 1992 (CLC 1992) compõe, atualmente, a base do regime de responsabilidade e compensação por poluição por petróleo decorrente de petroleiros, uma vez que a convenção de 1969 é considerada “regime velho”.

O primeiro aspecto relevante da CLC 1992 é que, assim como a convenção antecessora, a CLC 1969, adota o *princípio da responsabilidade objetiva do proprietário do navio* por qualquer dano proveniente de poluição causada por seu navio e resultante de um incidente, ou seja, independentemente de culpa. “Incidente”, aliás, vem definido logo no primeiro artigo da convenção como “qualquer ocorrência, ou série de ocorrências, que

³⁶ MASON, Michael. **Transnational compensation for oil pollution damage: examining changing spatialities of environmental liability**. Londres: London School of Economics Department of Geography and Environment, 2002. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/.../research/.../rp69.pdf>>, acesso em 03 mar. 2016. p. 6.

³⁷ Ibid, p. 6.

tenham a mesma origem, que cause danos por poluição, ou crie ameaça grave e iminente de causar tais danos”³⁸.

Importante notar, ademais, que “proprietário do navio” significa pessoa ou pessoas em cujo(s) nome(s) o navio está registrado, sendo que, na ausência de registro, a responsabilidade recairá sobre a pessoa ou pessoas que possuem o navio. O termo “pessoa”, empregado no texto, se refere a qualquer indivíduo, parceria ou organismo público ou privado, corporativo ou não, incluindo um Estado e suas subdivisões³⁹. É assim disposto no art. I (3) da CLC 1992, que completa: “[...] no caso de um navio de propriedade de um Estado e operado por uma companhia que esteja registrada naquele Estado como a operadora do navio, proprietário deverá significar essa companhia”.

Caso um incidente envolva dois ou mais navios, e desse incidente resultarem danos por poluição, os proprietários de todos os navios envolvidos serão solidariamente responsáveis por todos os danos que não puderem ser razoavelmente divisíveis. Dessa forma, neste caso, o requerente não precisa especificar qual dos diferentes proprietários deve ser responsável em relação a diferentes tipos de danos. No entanto, todos os navios envolvidos na ação devem estar dentro da definição de “navio” disposta pela convenção (que será analisada adiante), o que exclui, por exemplo, navios de transporte de passageiros. Assim, se um abalroamento ocorre entre um petroleiro e um não petroleiro, somente o proprietário do petroleiro será responsável pelos danos por poluição provenientes do incidente perante a convenção de 1992, embora seja possível ação regressiva, caso o proprietário do outro navio tenha sido parcial ou totalmente responsável pelo incidente, por vias outras que não pela CLC 1992.

Paralelamente, a convenção de responsabilidade de 1992, seguindo o já disposto na convenção de 1969, manteve o *princípio de canalização* da responsabilidade civil e das ações, o que significa que, primeiro, as ações de responsabilidade e compensação pelos danos ocasionados pela poluição por petróleo decorrente de derramamento por navio petroleiro serão direcionados somente contra o proprietário do navio responsável pelo derramamento e, em segundo lugar, que o proprietário somente poderá ser processado de

³⁸ Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo. Londres, 1992. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/clc_92_consolidada_e_atualizada-06dez2010.pdf>, acesso em 11 fev. 2017. Art. I (8).

³⁹ NAÇÕES UNIDAS. **Liability and compensation for ship-source oil pollution: an overview of the international legal framework for oil pollution damage from tankers**. Studies in transport law and policy, n. 1. Nova York e Geneva: Nações Unidas, 2012. p. 44.

acordo com a CLC 1992, excluindo, assim, qualquer ação pautada em outros dispositivos legais.

Em decorrência desse princípio, nenhuma ação pode ser formulada com base na convenção de 1992 ou de outro modo contra: (a) os empregados ou os agentes do proprietário, ou membros da tripulação; (b) o práctico ou qualquer outra pessoa que, sem ser um membro da tripulação, preste serviços ao navio; (c) qualquer afretador (como quer que seja descrito, inclusive afretador a casco nu), administrador ou operador do navio; (d) qualquer pessoa que estiver realizando operações de salvamento com o consentimento do proprietário, ou de acordo com as instruções de uma autoridade pública competente; e (e) qualquer pessoa que estiver realizando medidas preventivas ⁴⁰. Tais pessoas, no entanto, não serão excluídas da responsabilidade caso os danos tenham resultado de seus atos ou omissões, cometidos com a *intenção* de causar tais danos, ou que tenham agido imprudentemente e com o conhecimento de que provavelmente ocorreriam aqueles danos.

Portanto, em regra, somente o proprietário do navio e/ou seu segurador podem ser processados de acordo com a convenção de responsabilidade de 1992. A Convenção, no entanto, não impede que o proprietário do navio processe terceiros culpados pelo incidente, com o intuito de recuperar total ou parcialmente o valor da compensação paga.

A CLC 1992 dispõe de exceções à responsabilidade por danos por poluição atribuída ao proprietário caso ele prove que um dos seguintes casos é aplicável, conforme artigo III (2):

(a) os danos resultarem de um ato de guerra, de hostilidades, de guerra civil, de insurreição ou de um fenômeno natural de natureza excepcional, inevitável e irresistível.

Essa hipótese de exceção somente é aplicável caso o perigo listado seja causa do dano pela poluição. No caso dos fenômenos naturais, é relevante que este seja “excepcional, inevitável e irresistível”. Portanto, há o entendimento de que maremotos podem ser motivo de exceção de responsabilidade, enquanto que ciclones não poderiam, uma vez que, em geral, podem ser evitados pelos navios ⁴¹. Importante adiantar que, no

⁴⁰ Artigo 4 (5). Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo. Londres, 1992. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/clc_92_consolidada_e_atualizada-06dez2010.pdf>, acesso em 11 fev. 2017.

⁴¹ NAÇÕES UNIDAS. **Liability and compensation for ship-source oil pollution: an overview of the international legal framework for oil pollution damage from tankers**. Studies in transport law and policy, n. 1. Nova York e Geneva: Nações Unidas, 2012. p. 46.

caso da convenção para o Fundo de 1992, a excludente para danos provenientes de desastres ambientais não é aplicável, de forma que o requerente poderá acionar o Fundo de 1992 para pagamento de compensação por danos resultantes de fenômenos naturais, ainda que o proprietário do navio esteja isento de responsabilidade perante a CLC 1992.

(b) o dano foi totalmente causado por um ato ou uma omissão cometidos por terceiros, com a intenção de causar danos.

Esta hipótese pode ser aplicada aos casos de danos por poluição causada por terrorismo, sabotagem e outros atos maliciosos de terceiros ⁴². No entanto, a caracterização dada pelo dispositivo é específica: deve o dano ser “*totalmente* causado” pelo ato malicioso, de forma que o proprietário do navio ainda pode ser responsabilizado caso tenha tido alguma participação adicional na causa, mesmo que pequena, como a falha em tomar medidas de segurança apropriadas.

Cumprido notar, todavia, que, como tal hipótese excludente de responsabilidade não possui correspondência na convenção para o Fundo de 1992, ainda que o proprietário do navio esteja isento perante a CLC 1992, requerentes ainda poderão buscar compensação pelo Fundo de 1992.

(c) dano foi totalmente causado pela negligência, ou por outro ato ilícito de qualquer Governo ou de outra autoridade responsável pela manutenção das luzes ou de outros auxílios à navegação no exercício daquela função.

Novamente é preciso destacar a exigência de o dano ser “*totalmente* causado” pelos meios previstos nessa hipótese, de forma que, havendo outra causa adicional que contribua para o resultado, como negligência da tripulação, o proprietário do navio não poderá se isentar da responsabilidade ⁴³. Assim como nos casos anteriores, embora o proprietário possa usufruir da excludente, o requerente ainda poderá buscar compensação pelo Fundo de 1992, já que não há previsão semelhante na convenção para o Fundo de 1992.

O caso *Tsesis*, embora anterior à convenção de 1992 – ocorreu em 1977 – ilustra uma situação real em que um tribunal isentou os proprietários do navio da responsabilidade pelos danos ocasionados. No caso, o tribunal era a suprema corte sueca, que julgou que o incidente, que resultou num derramamento de aproximadamente 500 toneladas de petróleo,

⁴² NAÇÕES UNIDAS. **Liability and compensation for ship-source oil pollution: an overview of the international legal framework for oil pollution damage from tankers**. Studies in transport law and policy, n. 1. Nova York e Geneva: Nações Unidas, 2012., p. 46.

⁴³ Ibid, p. 47.

fora causado pela falha do Estado sueco em não marcar um banco de areia em uma carta marítima e não ajustar o setor branco de um farol.

Há, ainda, uma quarta possibilidade de o proprietário do navio não ser responsabilizado, que se dá quando ele provar que os danos por poluição resultaram total ou parcialmente de um ato, omissão ou negligência cometida pela própria pessoa que sofreu os danos com a intenção de causar ou contribuir para os danos. Exemplo comum é um abalroamento em que os navios são culpados total ou parcialmente. Nestas hipóteses, o proprietário, dependendo do caso concreto, poderá ser exonerado total ou parcialmente de sua responsabilidade para com aquela pessoa.

A convenção sobre responsabilidade de 1992 promoveu, ainda, outras modificações substanciais em relação aos dispositivos da CLC 1969. Embora, em linhas gerais, ainda siga a caracterização de se tratar de convenção aplicável aos casos poluição resultante de derramamento ou descarga de óleo persistente carregado por navio enquanto carga, tipicamente o navio petroleiro, a convenção de 1992 trouxe uma nova definição de “navio”. A convenção de 1969 somente é aplicada a navios que estão efetivamente transportando petróleo a granel como carga; já a convenção de 1992 possui maior abrangência, inovando ao cobrir também viagens realizadas após o transporte do petróleo, desde que este contenha resíduos do prévio transporte de óleo a granel.

Por seu turno, a convenção de responsabilidade de 1992 exclui de seu âmbito de aplicação os navios de guerra ou outros navios de propriedade de um Estado que estejam sendo por ele usado e operado, na época do incidente considerado, em serviço não comercial do governo. Portanto, no caso contrário, em que o navio de propriedade de um Estado contratante estar sendo utilizado para fins comerciais, o Estado estará sujeito a sofrer as demandas por compensação, devendo renunciar a todas as defesas que poderia utilizar com base na sua condição de Estado soberano ⁴⁴.

O conceito de *óleo* não foi alterado, mantendo-se como óleo mineral persistente, composto por hidrocarbonetos, seja ele transportado a bordo de um navio como carga, ou nos tanques de combustível para consumo daquele navio ⁴⁵.

⁴⁴ Art. XI da Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo. Londres, 1992. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/clc_92_consolidada_e_atualizada-06dez2010.pdf>, acesso em 11 fev. 2017.

⁴⁵ Conforme art. I (5), da Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo. Londres, 1992. Disponível em: <

Quanto à definição de *dano por poluição*, todavia, há uma novidade: a introdução da noção de dano ambiental. O artigo I (6) da convenção de 1969 conceituava-o simplesmente como:

[...] a perda ou dano, causados fora navio transportador de óleo, por contaminação resultante de um derrame ou descarga de óleo do navio onde quer que possa ocorrer esse derrame ou descarga, e inclui o custo das despesas com medidas preventivas e outras perdas ou danos causados por essas medidas preventiva.

É perfeitamente clara a intenção do dispositivo em cobrir perdas econômicas relacionadas ao dano à propriedade e aos danos pessoais, abstendo-se, por outro lado, de qualquer referência ao dano ambiental. Na prática, isso significou que qualquer decisão com relação às questões referentes ao meio ambiente ficaria a mercê da interpretação das cortes nacionais, em acordo com a implementação doméstica da convenção ⁴⁶, afinal, obviamente, tais danos já ocorriam e tinham impacto severo.

Tal abstenção começou a ser corrigida com a CLC de 1992 que, no artigo I (6) ampliou a definição de dano por poluição:

- (a) perda ou dano causado fora do navio por uma contaminação resultante de um derramamento ou de uma descarga de óleo do navio, onde quer que possa ocorrer esse derramamento ou essa descarga, ficando estabelecido que a compensação pelos prejuízos causados ao meio ambiente, que não a perda de lucros decorrentes daqueles prejuízos, será limitada aos custos decorrentes de medidas razoáveis de recuperação realmente realizadas ou a serem realizadas;
- (b) os custos de medidas preventivas e de outras perdas ou danos causados por medidas preventivas.

Essa nova definição foi redigida seguindo os moldes da convenção de 1969, mantendo, assim, em (a), primeira parte, o significado tradicional de perda e dano causados fora do navio transportador de petróleo, e, em (b) as medidas preventivas e outras perdas ou danos causados por medidas preventivas. Inovou ao prever expressamente a compensação pelos prejuízos causados ao meio ambiente.

https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/clc_92_consolidada_e_atualizada-06dez2010.pdf, acesso em 11 fev. 2017.

⁴⁶ MASON, Michael. Civil liability for oil pollution damage: examining the evolving scope for environmental compensation in the international regime. **Marine policy**, Londres (UK), n. 27 (1). 2003. p. 3. Disponível em <<http://eprints.lse.ac.uk/17887/>> acesso em 12 fev. 2017.

No entanto, essa definição não é vista como vitória definitiva em termos de preservação ambiental, pois, embora a preocupação com o meio ambiente esteja mais clara, visto sua expressa referência, sua inclusão no artigo significou, também, a limitação da compensação pelos prejuízos nesta área. Isto se dá por dois motivos: primeiro, as cortes nacionais teriam que acrescentar os gastos com a compensação por prejuízos ambientais, somados aos outros valores devidos em indenização – como perdas econômicas, por exemplo –, dentro do limite monetário previsto na convenção. Embora esse limite, como será visto logo adiante, tenha aumentado significativamente em relação ao valor disposto na convenção de 1969, a realidade fática mostra, repetidamente, que o limite disponível na convenção não é suficiente para cobrir os valores peticionados em alguns casos mais severos. Em segundo, porque o próprio artigo, em sua redação, limitou de forma significativa a possibilidade de pedidos de compensação por prejuízos ambientais ao dispor que essa *será limitada aos custos decorrentes de medidas razoáveis de recuperação realmente realizadas ou a serem realizadas*.

Ou seja, o artigo teve a intenção de excluir pedidos por danos ambientais *per se*. O fato é que a compensação por danos ambientais ainda é de abrangência limitadíssima no âmbito das convenções de responsabilidade e compensação por poluição por petróleo. É provável e desejoso que essa definição de danos por poluição seja atualizada nos próximos anos, ampliando as perspectivas para a compensação pelos desastrosos impactos que o derramamento de petróleo ocasionam nas áreas afetadas.

Outra novidade se deu com a alteração do limite monetário disponível para compensação. Enquanto a convenção de 1969 dispõe de um montante máximo de 14 milhões de SDR, a convenção de 1992 aumentou esse limite para 89,77 milhões de SDR. No entanto, há um limite específico conforme a arqueação do navio, segundo artigo V da Convenção:

(a) para navios que não excedem 5.000 gt (Gross tonnage ou tonelagem bruta) a compensação é limitada a 4.510.000 de SDR.

(b) navios entre 5.000 e 140.000 unidades de arqueação bruta gozam do valor de 4.510.000 de SDR acrescido de 631 SDR por tonelada adicional.

(c) por fim, navios de 140.000 gt ou mais o limite é de 89.770.000 SDR.

Para gozar dessa limitação de responsabilidade, o proprietário do navio deve constituir um fundo representando o limite de sua responsabilidade. Desta forma, caso

ocorra um incidente e o proprietário tenha constituído o fundo – e considerando ainda que ele não tenha perdido o direito de limitar sua responsabilidade – o requerente não poderá exercer qualquer direito contra outros bens e valores do proprietário do navio que não o reservado pelo fundo ⁴⁷. Assim, o fundo é o único ativo disponível para a satisfação dos pedidos de compensação e os valores estão limitados conforme a convenção dispõe, de forma que o fundo será distribuído entre os reclamantes proporcionalmente aos valores de suas reclamações ⁴⁸.

A constituição do fundo e consequente limitação de responsabilidade significam, também, que os bens apreendidos ou dados em caução ou garantia pelo proprietário do navio deverão ser liberados pelo Tribunal ou autoridade competente de qualquer Estado contratante ⁴⁹. Por outro lado, o fundo, devidamente constituído por seguro ou por outra garantia financeira, será de exclusivo uso para atender às reclamações apresentadas com base na convenção de responsabilidade civil de 1992, ficando indisponível para qualquer outra ação fora desse propósito.

O proprietário do navio poderá perder o direito de limitar sua responsabilidade caso seja provado que o dano proveniente da poluição ocorreu em decorrência de um “ato intencional ou de uma omissão”, ou, ainda, quando o dono do navio agiu de forma imprudente ciente de que tal prejuízo poderia vir a ocorrer. Em relação ao disposto na Convenção de 1969, a exceção a limitação contida na convenção de 1992 é mais restrita, de forma que a perda do direito do dono do navio em limitar sua responsabilidade é, na prática, particularmente rara em casos sob a regulamentação desta convenção.

É importante, também, que as provisões adicionais das leis nacionais do Estado em cujo dano ocorreu sejam consideradas. Exemplo disso é o caso *Sung II n° 1*, em que o petroleiro encalhou perto de Onsan, na República da Coreia, na data de 8 de novembro de

⁴⁷ NAÇÕES UNIDAS. **Liability and compensation for ship-source oil pollution: an overview of the international legal framework for oil pollution damage from tankers**. Studies in transport law and policy, n. 1. Nova York e Geneva: Nações Unidas, 2012. p. 49.

⁴⁸ Art. IV (4), Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo. Londres, 1992. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/clc_92_consolidada_e_atualizada-06dez2010.pdf>, acesso em 11 fev. 2017.

⁴⁹ Art. VI (1), Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo. Londres, 1992. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/clc_92_consolidada_e_atualizada-06dez2010.pdf>, acesso em 11 fev. 2017.

1994, derramando uma quantidade de petróleo estimada em 18 toneladas⁵⁰ e o proprietário do navio, que havia constituído fundo, perdeu o direito de limitar sua responsabilidade por não observar o período específico para o procedimento de limitação previsto na lei coreana.

Todos os navios registrados em um Estado contratante que transporte mais de 2.000 toneladas de petróleo a granel como carga são obrigados a manter um seguro ou outra garantia financeira, como caução bancária e certificado emitido por fundo internacional de compensação, no valor estabelecido pelo artigo V (1) da Convenção⁵¹. Esse encargo foi estabelecido pela convenção de 1992 tendo em vista que frequentemente navios sofrem perda total após o incidente que ocasionou a poluição, de forma que o principal bem que poderia ser usado para a satisfação dos pedidos de compensação é eliminado. Esse dado se soma ao crescente fenômeno das companhias de um único navio, no qual o navio envolvido no incidente é o único bem disponível, fato que colocava em risco o direito das partes prejudicadas de receber os valores pleiteados.

Uma vez constituído o fundo, seguro ou qualquer outra garantia financeira, de acordo com a Convenção de 1992, um certificado atestando que as exigências foram atendidas é expedido a cada navio pela autoridade apropriada do Estado de registro do navio. Caso o navio não esteja registrado num Estado contratante poderá obter o certificado emitido ou referendado por autoridade competente de qualquer Estado contratante. Esse certificado é relevante, pois registra e comprova informações necessárias para uma eventual ação de compensação, a saber, o nome do navio; o nome e principal estabelecimento do proprietário; o tipo de garantia; o nome e principal estabelecimento do segurador ou de outra pessoa que forneça garantia e, quando for adequado, o local de trabalho em que foi feito o seguro ou em que foi dada a garantia; e, o período de validade do certificado, que não deverá ser superior ao período de validade do seguro ou de outra garantia⁵².

⁵⁰ NAÇÕES UNIDAS. **Liability and compensation for ship-source oil pollution: an overview of the international legal framework for oil pollution damage from tankers**. Studies in transport law and policy, n. 1. Nova York e Geneva: Nações Unidas, 2012. p. 49.

⁵¹ Art. VII (1), Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo. Londres, 1992. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/clc_92_consolidada_e_atualizada-06dez2010.pdf>, acesso em 11 fev. 2017.

⁵² Art. VII (2), Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo. Londres, 1992. Disponível em: <

Na ausência do certificado do seguro ou garantia obrigatórios, navios transportando mais de 2.000 toneladas de petróleo a granel como carga, seja onde quer que estejam registrados, não poderão (I) entrar ou sair de um porto localizado em um Estado contratante, (II) entrar e sair de um terminal *offshore* localizado no seu mar territorial e, (III) receber permissão de um Estado contratante para arvorar sua bandeira.

Isso significa que navios registrados em Estados não contratantes, caso transportem a quantidade referida de petróleo, deverão manter a garantia financeira para poderem operar nas águas de um Estado contratante, com devido certificado atestando a garantia. Cumpre salientar que, no caso de um navio registrado em um Estado não contratante obter o certificado através de autoridade de um Estado contratante, todos os outros Estados membros deverão reconhecer o certificado devidamente emitido, de forma a validar a operação do navio em suas águas também.

No que toca ao segurador, a CLC 1992 estabelece o direito de formalizar pedido *diretamente* contra o segurador ou contra qualquer pessoa que tenha fornecido uma garantia financeira para a responsabilidade do proprietário por danos causados por poluição⁵³. Este direito de ação permite ao demandante pedido de compensação mesmo quando o proprietário do navio não é capaz de arcar com o valor devido no pedido, em casos, por exemplo, de falência e insolvência. Todavia, há alguns direitos dos quais o segurador demandado goza: primeiramente, pode beneficiar-se dos limites de responsabilidade estabelecidos no artigo V (1), mesmo que o proprietário não tenha o direito de limitar a sua responsabilidade de acordo com artigo V (2); segundo, poderá beneficiar-se dos meios de defesa (exceto falência e insolvência, como ressaltado) que o próprio proprietário teria o direito de invocar; e, também, poderá beneficiar-se do fato de os danos causados por poluição resultarem de uma conduta indevida e intencional do próprio proprietário. De qualquer forma, caso o proprietário do navio tenha sua responsabilidade excluída pela Convenção, o segurador será igualmente isento de responsabilidade.

https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/clc_92_consolidada_e_atualizada-06dez2010.pdf>, acesso em 11 fev. 2017.

⁵³ Art. VII (8), Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo. Londres, 1992. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/clc_92_consolidada_e_atualizada-06dez2010.pdf>, acesso em 11 fev. 2017.

Atualmente, 147 países são signatários da Convenção de responsabilidade civil de 1992 – dentre eles somente 26 países não são parte também da Convenção para o Fundo de 1992.

Tabela 01 – Estados parte da convenção de responsabilidade civil de 1992

África do Sul	Gâmbia	Nigéria
Albânia	Gana	Niue
Alemanha	Geórgia	Noruega
Angola	Grécia	Nova Zelândia
Antígua e Barbuda	Grenada	Omã
Arábia Saudita*	Guatemala*	Países Baixos
Argélia	Guiana	Palau
Argentina	Guiné	Panamá
Austrália	Guiné-Bissau	Papua Nova Guiné
Azerbaijão*	Honduras*	Paquistão*
Bahamas	Hungria	Peru*
Bahrain	Iêmen*	Polônia
Barbados	Ilhas Cook	Portugal
Bélgica	Ilhas Marshall	Qatar
Belize	Ilhas Salomão*	Quênia
Benin	Índia	Reino Unido
Brunei	Indonésia*	República Dominicana
Bulgária	Irã	România*
Cabo Verde	Iraque*	Rússia
Camarões	Irlanda	Samoa
Camboja	Islândia	San Marino
Canadá	Israel	Santa Lucia
Chile*	Itália	São Cristóvão e Nevis
China*	Jamaica	São Vicente e Granadias
China (Hong Kong)	Japão	Senegal
Chipre	Jordânia*	Serra Leoa

Colômbia	Kiribati	Sérvia
Comores	Kuwait*	Seychelles
Congo	Letônia	Singapura
Coreia do Norte *	Líbano*	Síria
Coreia do Sul	Libéria	Sri Lanka
Costa do Marfim	Lituânia	Suécia
Costa Rica	Luxemburgo	Suíça
Croácia	Madagascar	Tailândia
Dinamarca	Malásia	Tanzânia
Dijibouti	Maldivas	Togo*
Dominica	Malta	Tonga
Egito*	Marrocos	Trinidad e Tobago
El Salvador*	Maurícia (Maurício)	Turcomenistão*
Emirados Árabes Unidos	Mauritânia	Tunísia
Equador	México	Turquia
Eslováquia	Mianmar*	Tuvalu
Eslovênia	Moçambique	Ucrânia*
Espanha	Moldova*	Uruguai
Estônia	Mônaco	Vanuatu
Filipinas	Mongólia*	Venezuela
Fiji	Montenegro	Vietnã*
Finlândia	Namíbia	
França	Nauru	
Gabão	Nicarágua	

* Os países indicados com esse símbolo são signatários somente da Convenção de responsabilidade civil – e não cumulativamente com a Convenção para o Fundo.

1.4 Convenção internacional para o estabelecimento de um fundo de compensação de pelos danos causados por poluição por óleo de 1992

O Fundo de compensação por poluição por óleo de 1992 (Fundo IOPC 1992 ou simplesmente Fundo de 1992) foi disposto pela Convenção para o estabelecimento do Fundo de 1992, que somente pode ser aderida por aqueles Estados já contratantes da CLC de 1992. O objetivo é compensar as vítimas não indenizadas (ou indenizadas apenas parcialmente) sob o regime da convenção de responsabilidade de 1992 (CLC 92), ou seja, possui intuito de complementar a CLC de 1992 e prover compensação quando a proteção oferecida por essa for inadequada ou indisponível. Assim, são três as situações em que o Fundo de 1992 será acionado ⁵⁴:

(a) quando nenhuma responsabilidade por danos por poluição surgir sob a CLC 1992;

É o caso, por exemplo, de quando não é possível ao reclamante identificar o proprietário do navio causador da poluição, ou quando o proprietário do navio é exonerado de responsabilidade nos termos da convenção de responsabilidade de 1992 ⁵⁵. Essa situação é possível, pois, ainda que o proprietário tenha sido exonerado, o Fundo permanece responsável pelo pagamento da compensação (as hipóteses de exceção de responsabilidade diferem entre a convenção de responsabilidade e a convenção para o Fundo, como será visto). No entanto, é importante notar que não há, até o momento, registro de caso em que a compensação paga pelo Fundo de 1992 tenha sido efetuada em decorrência de isenção do proprietário do navio de responsabilidade pela CLC 1992.

(b) quando o proprietário for financeiramente incapaz de cumprir suas obrigações integralmente e seu segurador não cobre/for insuficiente para satisfazer os pedidos;

Essa foi situação que ocorreu com o petroleiro *Vistabella*, registrado em Trinidad e Tobago, que naufragou em março de 1991 perto de Nevis e derramou uma quantidade desconhecida de petróleo. O navio não era segurado por nenhum P&I Group, mas estava

⁵⁴ Artigo 4 (1) (a), (b), (c). Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo. Londres, 1992. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/clc_92_consolidada_e_atualizada-06dez2010.pdf>, acesso em 11 fev. 2017.

⁵⁵ NAÇÕES UNIDAS. **Liability and compensation for ship-source oil pollution: an overview of the international legal framework for oil pollution damage from tankers**. Studies in transport law and policy, n. 1. Nova York e Geneva: Nações Unidas, 2012. p. 51.

coberto por um seguro de responsabilidade civil junto a uma companhia de seguros de Trinidad. Ocorre que o segurador argumentou não cobrir o incidente em questão e se recusou a constituir um fundo de limitação de responsabilidade. Tanto o segurador quanto o proprietário do navio se negaram a participar das negociações em busca de uma solução para a reclamação. Assim, sem que houvesse pagamento por parte do proprietário do navio ou do seguro, restou ao Fundo de 1971 arcar com a obrigação de compensar os danos pelo incidente num montante total de €1.255.803.⁵⁶

Outro caso que exemplifica essa situação é do navio petroleiro de Honduras *Al Jaziah 1*, que, em 2000, naufragou próximo a Abu Dhabi e derramou entre 100 e 200 toneladas de petróleo⁵⁷. O navio não estava protegido por nenhum seguro, uma vez que as apólices do seguro tinham expirado. Como os Emirados Árabes Unidos eram signatários tanto da convenção de 1969 e do Fundo de 1971, quanto das convenções de 1992, os Fundos de 1971 e 1992 tornaram-se responsáveis pelo pagamento integral da compensação, numa divisão em que cada um pagaria metade do valor devido, de US\$1.1 milhões. Assim, juntos, os Fundos liquidaram várias reclamações, incluindo pleitos por limpeza e medidas preventivas, e, posteriormente, processaram o proprietário do navio para reaver os valores pagos.⁵⁸

Um caso recente é do *Nesa R3*, cujo incidente ocorreu em junho de 2013, próximo a Omã. Uma vez que todas as tentativas feitas pelas autoridades de Omã em obter o comprometimento financeiro do proprietário do navio fracassaram, o Fundo de 1992 acabou ficando responsável pelo pagamento integral da compensação neste incidente, nos termos desse artigo 4.1 (b)⁵⁹. Foram registradas 28 reclamações totalizando um valor de OMR 5.830.327, dos quais o Fundo pagou OMR 3.521.364 e BHD 8.419.⁶⁰

⁵⁶ IOPC Funds. **Annual Report 2008**. Londres (UK): IOPC Funds. Disponível em: < http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/2008_ENGLISH_ANNUAL_REPORT.pdf>, acesso em 19 jan. 2017. p. 56.

⁵⁷ NAÇÕES UNIDAS. **Liability and compensation for ship-source oil pollution: an overview of the international legal framework for oil pollution damage from tankers**. Studies in transport law and policy, n. 1. Nova York e Geneva: Nações Unidas, 2012. p. 52.

⁵⁸ Ibid, p. 52.

⁵⁹ IOPC Funds. **Annual Report 2015**. Londres (UK): IOPC Funds. Disponível em: < http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/IOPC_Funds_Annual_Review_2015_ENGLISH_WE_B.pdf>, acesso em 12 fev. 2017. p. 16.

⁶⁰ IOPC Funds. **Summary of incidents**. Disponível em: < <https://iopcfunds.org/incidents/incident-map/>>, acesso em 25 ago. 2021.

(c) quando o dano exceder o montante limite de responsabilidade do proprietário do navio disponível pela CLC de 1992.

Essa é a situação mais comum entre as três hipóteses, sendo que há inúmeros casos em que o Fundo IOPC forneceu compensação porque o valor da reclamação ultrapassou o limite de responsabilidade previsto na CLC 1992. Alguns exemplos são: o incidente *Erika*, em 1999, e o caso *Prestige*, em 2002.

De forma geral, o Fundo de 1992 não proverá compensação nos casos em que o dano por poluição não resultar de situação coberta pelas Convenções, conforme parâmetros já analisados na CLC 1992, que incluem a definição de navio e petróleo. Da mesma forma, não irá fornecer compensação por poluição por petróleo a danos ocorridos em um Estado não contratante. No entanto, há ainda as situações em que a convenção para o Fundo de 1992 prevê exceções de responsabilidade, exonerando o Fundo de qualquer pagamento.

A convenção disciplina em seu artigo 4.2 (a) que o Fundo não está obrigado a compensar quando for provado que o dano por poluição resultou de um ato de guerra, hostilidades, guerra civil ou insurreição. Excluem-se, também, danos provenientes de derramamento ou descarga de navios de guerras ou outros navios pertencentes ou operados por um Estado que, no momento do incidente, estavam sendo usados para propósitos não comerciais. Diversamente da CLC 1992, a convenção para o Fundo de 1992 não prevê isenção nos casos de fenômeno natural de natureza excepcional, inevitável e irresistível, de forma que o proprietário poderá ser exonerado da responsabilidade, mas o Fundo não.

Ademais, como já disciplinado na CLC 1992, o artigo 4.2 (b) da convenção para o Fundo dispõe que, para ter direito à compensação pelo Fundo, o reclamante deve provar que o dano resultou de um incidente envolvendo um ou mais navios. Interessante lembrar, no entanto, que o reclamante não é obrigado a identificar o navio, mas tão somente provar que o petróleo que ocasionou o dano teve origem de *algum ou alguns* navios.

Por fim, o Fundo pode ser exonerado, parcial ou inteiramente, de obrigação em que o dano por poluição resultou de ato ou omissão, com intenção de causar dano, ou negligência da própria pessoa que sofreu tal dano. Atos voluntários por parte do proprietário do navio que visam prevenir ou minimizar danos, por outro lado, são passíveis de compensação pelo Fundo e serão processados juntamente às outras reclamações.

A convenção para o Fundo remete à CLC de 1992 para definir “navio”, “pessoa”, “proprietário”, “óleo”, “dano por poluição”, “medidas preventivas”, “incidente” e

“Organização”, portanto, todos esses termos possuem o mesmo significado do contido na convenção de responsabilidade.

A convenção para o Fundo trouxe, no entanto, um novo termo, “óleo contribuinte”, que abrange óleo cru e óleo combustível, como definidos pelo artigo 1 (3) da convenção. Isso se dá devido ao fato de que o Fundo de 1992 é financiado por contribuições de qualquer pessoa de um estado contratante – inclusive autoridades, companhias governamentais e companhias privadas – que receberem mais do que 150 mil toneladas de “óleo contribuinte” mediante transporte marítimo para um dos Estados contratantes – sendo recebidos em um porto ou instalação terminal – no período anual de averiguação do Fundo. Cabe aos Estados contratantes reportar ao Fundo de 1992 as pessoas e respectivas quantidades de petróleo recebido para que possa ser fixado, através de um cálculo do valor por tonelada, a quantia específica a ser cobrada de cada do importador. Caso não haja pessoa cujo recebimento de petróleo contribuinte tenha superado 150.000 toneladas nenhuma contribuição é devida.

Uma das principais novidades da convenção para o Fundo de 1992 é quanto ao valor da indenização. O limite de compensação em relação a um incidente é tal que a soma do montante pago pelo Fundo de 1992 e do montante efetivamente pago por força da Convenção de responsabilidade de 1992 não deve exceder 203.000.000 SDR ⁶¹. Esse valor independe do tamanho/capacidade do navio. Além disso, esse limite também se aplica aos danos resultantes de fenômeno natural de natureza excepcional, inevitável e irresistível. No entanto, nesses casos o limite de responsabilidade do Fundo se aplica a toda a poluição decorrente do fenômeno, e não a cada incidente individual de poluição o qual o desastre natural tenha causado ⁶². Em ambos os casos o montante limite de compensação pode aumentar para 300.740.000 SDR nas circunstâncias em que o incidente ocorreu durante o período em que três estados parte contribuinte do Fundo de 1992 tenham combinado para o recebimento de mais de 600 milhões de toneladas de petróleo contribuinte ⁶³.

⁶¹ Convenção para o Fundo de 1992, art. 4 (3) (a). IOPC Funds. **Liability and compensation for oil pollution damage**: Texts of the 1992 civil liability convention, the 1992 Fund convention and the supplementary Fund protocol. Londres (UK): IOPC Funds, 2011. Disponível em: <http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/Text_of_Conventions_e.pdf>, acesso em 12 fev. 2017.

⁶² NAÇÕES UNIDAS. **Liability and compensation for ship-source oil pollution: an overview of the international legal framework for oil pollution damage from tankers**. Studies in Transport law and policy, n. 1. Nova York e Geneva: Nações Unidas, 2012. p. 54.

⁶³ Convenção para o Fundo de 1992, art. 4 (4) (c). IOPC Funds, loc. cit.

Caso o montante total de compensação das reclamações exceder o limite previsto na convenção – considerando que o Estado não seja signatário do protocolo para o Fundo suplementar de 2003 – o valor pago a cada reclamante será reduzido proporcionalmente. Essa regra desencadeia um procedimento interessante: há situações em que certos pedidos são finalizados e seu pagamento ordenado enquanto ainda há pedidos pendentes de decisão, de forma que o Fundo deve controlar os pagamentos prevendo o montante final, para que, no agregado, o valor dos pedidos não ultrapasse o limite previsto na convenção. Assim, o Fundo IOPC de 1992 pode ter que restringir o pagamento das compensações a certas porcentagens, ou seja, reduzir proporcionalmente os valores, para garantir que todos os reclamantes tenham tratamento igualitário. O pagamento integral, caso seja possível ao final, pode ser restabelecido.

Essa situação ocorreu em vários casos, por exemplo, no incidente *Pontoon 300*, em 1998, quando, devido à incerteza do montante total de compensação devido aos reclamantes, o Fundo de 1992 limitou os pagamentos a 75% para cada reclamante. Posteriormente, foi possível aumentar os valores para 100% novamente, sem ultrapassar o limite de responsabilidade da convenção ⁶⁴.

Com as inclusões recentes (em abril e maio de 2022, respectivamente) de Costa Rica e San Marino, a Convenção para o Fundo de 1992 alcançou o número de 121 assinaturas e, portanto, países membros do Fundo de 1992 ⁶⁵:

Tabela 02 – Estados parte da Convenção para o Fundo de 1992

África do Sul	Gâmbia	Omã
Albânia	Gana	Países Baixos
Alemanha	Geórgia	Palau
Angola	Grécia	Panamá
Antígua e Barbuda	Grenada	Papua Nova Guiné
Argélia	Guiana	Polônia
Argentina	Guiné	Portugal

⁶⁴ NAÇÕES UNIDAS. **Liability and compensation for ship-source oil pollution: an overview of the international legal framework for oil pollution damage from tankers**. Studies in Transport law and policy, n. 1. Nova York e Geneva: Nações Unidas, 2012. p. 54.

⁶⁵ IOPC Funds. Parties to the international liability and compensation Conventions. Disponível em: <file:///C:/Users/Dell/AppData/Local/Temp/All_Fund_Members.pdf>, acesso em 19 ago. 2022.

Austrália	Guiné-Bissau	Qatar
Bahamas	Hungria	Quênia
Bahrain	Ilhas Cook	Reino Unido
Barbados	Ilhas Marshall	República da Coreia
Bélgica	Índia	República Dominicana
Belize	Irã	Rússia
Benin	Irlanda	Samoa
Brunei	Islândia	San Marino
Bulgária	Israel	Santa Lucia
Cabo Verde	Itália	São Cristóvão e Nevis
Camarões	Jamaica	São Vicente e Granadias
Camboja	Japão	Senegal
Canadá	Kiribati	Serra Leoa
China (Hong Kong)	Letônia	Sérvia
Chipre	Libéria	Seychelles
Colômbia	Lituânia	Singapura
Comores	Luxemburgo	Síria
Congo	Madagascar	Sri Lanka
Costa do Marfim	Malásia	Suécia
Costa Rica	Maldivas	Suíça
Croácia	Malta	Tailândia
Dinamarca	Marrocos	Tanzânia
Dijibouti	Maurícia (Maurício)	Tonga
Dominica	Mauritânia	Trinidad e Tobago
Emirados Árabes Unidos	México	Tunísia
Equador	Moçambique	Turquia
Eslováquia	Mônaco	Tuvalu
Eslovênia	Montenegro	Uruguai
Espanha	Namíbia	Vanuatu
Estônia	Nauru	Venezuela

Filipinas	Nicarágua	
Fiji	Nigéria	
Finlândia	Niue	
França	Noruega	
Gabão	Nova Zelândia	

1.5 Protocolo para o Fundo Suplementar de 2003

Embora a convenção de responsabilidade de 1992 e a convenção para o Fundo de 1992 tenham trazidos importantes atualizações ao regime de responsabilidade e compensação internacional, logo ficou claro, através de novos incidentes, que o regime ainda apresentava insuficiências, principalmente no que toca ao montante disponível para compensação das pessoas lesadas pela poluição. Dois incidentes emblemáticos, os casos *Erika e Prestige*, ocorreram em 1999 e 2002, respectivamente, e desencadearam novas discussões e negociações para um novo acordo.

O incidente *Erika* ocorreu em 2 de dezembro de 1999, quando o navio petroleiro de bandeira maltesa, propriedade de um armador italiano e fretado por um grupo francês, naufragou na costa oeste da França, próximo à Espanha, e ocasionou o derramamento de quase 20 mil toneladas de óleo pesado ⁶⁶. O incidente gerou grande indignação na opinião pública e pressão para que os governos se mobilizassem para reforçar as medidas de prevenção, segurança, resposta no transporte marítimo.

Dois pacotes de medidas, Erika I e II, foram aprovados com urgência pela Comissão Europeia no ano seguinte ao acidente. Com relação à responsabilidade e à compensação pelos danos causados pela poluição por petróleo, passados dois anos do incidente, as pessoas afetadas, notadamente pessoas dos setores hoteleiro e marítimo, ainda não haviam sido totalmente indenizados pelos prejuízos sofridos. A Comissão Europeia considerou “[...] inaceitável que, volvidos vários anos sobre um acidente grave, cidadãos

⁶⁶ IOPC. **Incidents involving the IOPC Funds 2011**. Londres (UK): IOPC Funds. 2011. Disponível em: <http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/2011_ENGLISH_INCIDENT_REPORT.pdf>, acesso em 12 fev. 2017. p. 6.

européus não tenham ainda sido indenizados de forma satisfatória”⁶⁷. A situação foi resultado da insuficiência do valor disponível pelo regime internacional em vigor à época, incluindo o Fundo IOPC de 1992, uma vez que os custos da poluição causada excediam o limite de compensação⁶⁸. Assim, a Comissão propôs a criação de um fundo de compensação que complementasse, até um montante global de mil milhões de euros, a indenização das vítimas em caso que ultrapassassem o valor disponível pelo Fundo de 1992.

Foi assim que, após o incidente com o cargueiro *Erika* e a pressão da Comissão Europeia, a Assembleia do Fundo IOPC de 1992 organizou um grupo de trabalho para revisar várias questões em relação ao funcionamento e efetividade das convenções de responsabilidade e para o Fundo de 1992. Após vários encontros, algumas medidas foram tomadas com intuito de reforçar a prevenção e resposta de incidentes com petroleiros, principalmente pelo fato de o *Erika* ser um navio considerado de risco, por inúmeros fatores, como a idade, com mais de 25 anos.

Ademais, iniciaram-se as discussões para a criação de um Fundo suplementar que adicionasse um terceiro nível de compensação à CLC de 1992 e ao Fundo de 1992.

As negociações para um novo Fundo se prolongavam e, neste meio tempo, ocorreu outro grande incidente, com o navio petroleiro *Prestige*, novamente na Europa, quebrando e naufragando na costa noroeste da Espanha, em 13 de novembro de 2002⁶⁹. Aproximadamente 63.200 toneladas de petróleo pesado foram derramadas, atingindo mar e costa da França, Espanha e Portugal e afetando pescadores, produtores de alimentos e os próprios Estados, que tiveram que arcar com limpeza e restauração ambiental.

O incidente gerou um número enorme de pleitos, desde pedidos por danos à propriedade, passando por gastos com limpeza até prejuízos no turismo e nas atividades de pesca. No entanto, poucos requerentes chegaram a ser compensados pelos danos. De acordo com as convenções de responsabilidade e do Fundo de 1992, o montante limite de compensação para o caso seria de aproximadamente SDR 18,9 milhões ou EUR 22.777.986 (valor a época do depósito, em 28 de maio de 2003) para o dono do navio e um

⁶⁷ European Commission. **A União Europeia na vanguarda da segurança marítima volvidos dois anos sobre a catástrofe do ERIKA**. Press release. Memo 01/387. Bruxelas, 27 de nov. de 2001. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-01-387_pt.htm>, acesso em 19 jan. 2017.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ IOPC. **Incidents involving the IOPC Funds 2011**. Londres (UK): IOPC Funds. 2011. p. 12.

montante total de SDR 135 milhões ou EUR 171.520.703 (considerando também o limite do Fundo de 1992). No entanto, o Comitê Executivo do Fundo de 1992 estimou, em 2005, que o montante de pedidos nos três países acumularia em EUR 573 milhões.⁷⁰

No incidente *Prestige* logo ficou claro que o montante agregado de pedidos resultantes dos danos por poluição excedia o montante máximo disponível pela convenção de responsabilidade de 1992 e pela convenção para o Fundo de 1992, de forma que tornou-se ainda mais evidente e urgente a necessidade de uma nova revisão nos limites de compensação por poluição por petróleo.

Portanto, a proposta de um novo fundo, cujas negociações foram iniciadas após o incidente Erika, se concretizou após o incidente *Prestige*, em 2003, com a assinatura do Protocolo de 2003 para o Fundo Suplementar. Com o Protocolo criou-se o Fundo suplementar IOPC, que tem a função de fornecer um terceiro nível de proteção aos casos de danos por poluição por petróleo. Assim, a compensação pelo Fundo de 2003 somente é possível quando a proteção dada pela convenção de responsabilidade de 1992 e o Fundo de 1992 não for suficiente ou adequada. Por isso, para que um Estado torne-se parte do protocolo de 2003 para o Fundo suplementar, deverá também aderir à convenção para o Fundo de 1992 (e conseqüentemente à convenção de responsabilidade de 1992). Importante notar também que o Fundo suplementar de 2003 somente irá compensar danos provenientes de poluição por petróleo decorrente de incidentes ocorridos após a entrada em vigor do Protocolo de 2003 que estabelece o Fundo, que se deu no dia 3 de março de 2005.

A principal novidade do protocolo é quanto ao valor limite disponível destinado ao pagamento de compensação, que aumentou consideravelmente: são 750 milhões de SDR (aproximadamente 1.075.500.000 de dólares americanos ou 5.945.250.000 de reais brasileiros⁷¹) relativos a cada incidente. Importante notar que esse valor é dado considerando o montante já pago pela proteção dada pela convenção de responsabilidade de 1992 e pela convenção para o Fundo de 1992, ou seja, o montante de 750 milhões já é o valor limite global e não o valor a ser somado aos montantes limites das outras convenções. Além disso, o Fundo de 2003 pagará *somente* relativamente aos “pedidos de indenização procedentes”, isto é, “pedido que tenha sido reconhecido pelo Fundo IOPC de

⁷⁰ IOPC Funds. **Prestige** – Information as presented at the November 2021 session of the 1992 Fund Executive Committee. Londres: IOPC Funds. 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/Administrator/Downloads/IOPC%20Funds%20-%20Prestige%20Case%20(1).pdf>, acesso em 21 abr. 2022. p. 117.

⁷¹ SDR = Special Drawing Right. Em 20 de abril de 2021: 1 SDR = \$ 1,434 ou R\$ 7,927.

1992 ou aceite como admissível por decisão de um tribunal competente vinculado ao Fundo de 1992 e não passível de recurso ordinário” e que teria sido integralmente pago se o limite constante na convenção para o Fundo de 1992 não tivesse sido aplicado a esse incidente ⁷². Assim, o Fundo suplementar é destinado à compensação aos danos que excedem, ou que haja o risco de exceder, o valor máximo disponível pelo Fundo de 1992.

Por estabelecer um Fundo suplementar ao Fundo de 1992, o Protocolo de 2003 tem por base os dispositivos das convenções de 1992, de forma que, possui a mesma definição de “navio”, “pessoa”, “proprietário”, “hidrocarbonetos”, “prejuízo por poluição”, “medidas de salvaguarda” e “incidente” como constantes no artigo I da CLC de 1992. E possui a mesma definição de “hidrocarbonetos contribuintes”, “unidades de conta (SDR)”, “tonelada”, “garantia” e “instalação terminal” daquela contida no artigo 1º da Convenção para o Fundo de 1992. Portanto, nenhum desses termos sofre alteração neste novo acordo.

O financiamento do Fundo suplementar de 2003 segue o mesmo sistema do Fundo de 1992, isto é, contribuições anuais ao Fundo suplementar devem ser feitas pelos importadores de petróleo que receberem, no ano base para o cálculo, mais de 150.000 toneladas de petróleo contribuinte que tenha sido transportado pelo mar aos terminais ou portos de um Estado contratante do Protocolo. O relatório informando a lista de importadores e as respectivas quantidades recebidas fica a cargo do Estado, que deve repassar as informações diretamente para o Fundo IOPC ⁷³. Assim, o Fundo poderá calcular o valor por tonelada e cobrar cada importador um valor especificado conforme a quantidade de petróleo contribuinte recebido.

Todavia, diferentemente do Fundo de 1992, onde, caso não haja pessoas cujo recebimento de petróleo contribuinte tenha superado 150.000 toneladas nenhuma contribuição é devida em relação aquele Estado, no Fundo de 2003, para os propósitos de pagamento de contribuições, é *pressuposto* que cada Estado contratante tenha recebido, no

⁷² Protocolo de 2003 para o estabelecimento de Fundo suplementar. Art. 1 (8). IOPC Funds. **Liability and compensation for oil pollution damage**: Texts of the 1992 civil liability convention, the 1992 Fund convention and the supplementary Fund protocol. Londres (UK): IOPC Funds. 2011. Disponível em: <http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublications/Text_of_Conventions_e.pdf>, acesso em 12 fev. 2017.

⁷³ Cumpre esclarecer que os relatórios para o Fundo de 1992 e para o Fundo de 2003, embora contenham as mesmas informações, devem ser entregues separadamente e diretamente a cada Fundo. A entrega de relatório sob a diretriz da convenção para o Fundo de 1992 tornará pressuposta a entrega de relatório ao Fundo IOPC de 2003.

mínimo, 1 milhão de toneladas de petróleo contribuinte ⁷⁴. Desta forma, no âmbito do Protocolo para o Fundo suplementar, quando o montante agregado de petróleo contribuinte recebido for inferior a 1 milhão de toneladas, o Estado contratante deverá assumir a responsabilidade pelo pagamento da diferença, ou seja, assumirá as obrigações que, de outra forma, recairiam sobre as pessoas responsáveis por contribuir ao Fundo segundo o Protocolo ⁷⁵.

Até o momento, o Fundo suplementar de 2003 não registrou nenhum caso em que tenha sido acionado. Como resultado, apenas uma contribuição foi cobrada, no ano de 2006 e, desde então, nenhum pagamento foi devido. O valor acumulado pelo Fundo é de 1.4 milhões de libras, que está disponível caso preciso.

Com a assinatura da Nova Zelândia, em 2018, o Protocolo para o Fundo Suplementar de 2003 chegou à marca de 32 países signatários e, portanto, membros do Fundo Suplementar.

Tabela 03 – Estados parte do Protocolo para o Fundo Suplementar de 2003

Alemanha	Estônia	Montenegro
Austrália	Finlândia	Noruega
Barbados	França	Nova Zelândia
Bélgica	Grécia	Países Baixos
Canadá	Hungria	Polônia
Congo	Irlanda	Portugal
Croácia	Itália	Reino Unido
Dinamarca	Japão	República da Coreia
Eslováquia	Letônia	Suécia
Eslovênia	Lituânia	Turquia
Espanha	Marrocos	

⁷⁴ Protocolo de 2003 para o estabelecimento de Fundo suplementar. Art. 14 (1). IOPC Funds. **Liability and compensation for oil pollution damage**: Texts of the 1992 civil liability convention, the 1992 Fund convention and the supplementary Fund protocol. Londres (UK): IOPC Funds. 2011. Disponível em: <http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublications/Text_of_Conventions_e.pdf>, acesso em 12 fev. 2017.

⁷⁵ Protocolo de 2003 para o estabelecimento de Fundo suplementar. Art. 14 (2). IOPC Funds, loc. cit.

1.6 Casos em que as convenções de responsabilidade e compensação não se aplicam

As convenções sobre responsabilidade civil, juntamente com o Fundo de 1992 e o Fundo suplementar de 2003, são de extrema relevância no cenário atual, oferecendo uma base legislativa substancial para uma área que tanto necessitava de encaminhamento: a poluição por derramamento no transporte marítimo de petróleo. No entanto, como já colocado, essas convenções não abrangem todos os casos de danos por poluição por petróleo, mas somente os específicos casos em que o dano for causado por derramamento de óleo mineral persistente, carregados em navio como carga ou como combustível de tal navio, sendo esse navio especificamente um petroleiro ou navio construído ou adaptado para o transporte de petróleo como carga, e somente quando esse estiver efetivamente transportando petróleo como carga ou durante viagem posterior a esse transporte.

Evidentemente nem todos os incidentes envolvendo derramamento de petróleo se encaixam nos elementos definidores desse específico regime. Notadamente duas situações se assemelham a estes casos, mas, por um elemento ou outro saem da zona de aplicação das convenções de responsabilidade civil (CLC) e do âmbito dos Fundos: é possível que um acidente marítimo ocasione o derramamento de óleos *não* persistentes, bem como é possível um derramamento de óleos persistentes por *navios* que não transportem tais substâncias enquanto *carga*.

É de suma importância frisar que o presente trabalho não pretende esgotar o assunto sobre tais casos (apontados a seguir), mas meramente defini-los para que não se confundam com as situações de aplicação das convenções aqui estudadas. Essa diferenciação é relevante porque os casos podem ser facilmente equivocados, uma vez que apresentam vários aspectos em comum. Ressalta-se, desta forma, que o reconhecimento das singularidades que se apresentam nos casos de poluição por petróleo ou por outras substâncias nocivas e perigosas por navios é fundamental para que cada caso tenha tratamento adequado. Isso envolve a elaboração de regimes específicos, porém correlacionados, que abranjam todos os possíveis casos através das convenções e, concomitantemente, sua aplicação ao caso correspondente, com a correta interpretação de seus dispositivos, fato que, como será visto, nem sempre ocorre.

Mediante o exposto, os principais casos que merecem atenção são:

I) casos de derramamento de petróleo por navios que não os construídos ou adaptados para o transporte de óleo a granel como carga, tipicamente os petroleiros. Tais

casos incluem o derramamento de petróleo por unidades offshore e navios de carga para qualquer outra substância que não o petróleo, além dos navios de passageiros.

Primeiramente, breves anotações sobre o caso das plataformas marítimas petrolíferas offshore, que são “[...] construções navais que permitem o alcance das reservas do fundo do mar, utilizadas em operações de exploração e produção de petróleo e gás offshore, de grande complexidade”⁷⁶. Sua importância inquestionável – cerca de 40% do petróleo comercializado no mundo é produzido offshore – é acompanhada de incertezas com relação ao seu regime jurídico. Há elementos nessas plataformas que as enquadrariam na categoria de “navios”, por outro lado, considerando que a navegação por tais estruturas é mínima e incidental, sua classificação mais apropriada seria como instalação.

O fato é que não existe regime internacional que possa expressivamente e com certeza responder às situações de poluição por petróleo oriundas dessas unidades. Essa ausência de normas aplicáveis especificamente às plataformas marítimas em diversas questões jurídicas pode representar uma lacuna no direito internacional, isto é, falta no ordenamento jurídico uma norma a qual o juiz possa aplicar na resolução de um caso determinado⁷⁷. É então que através da possibilidade, ou melhor, da necessidade de qualificar tais plataformas offshore em categorias já disciplinadas, tais como navios, que surge o questionamento: na ausência de um regime internacional específico, poderiam as convenções sobre responsabilidade civil de 1992 (CLC 1992) e sobre o Fundo de 1992 serem estendidas às essas unidades offshore? Isto é, poderiam essas plataformas serem compreendidas como “navios” para o propósito da responsabilidade e compensação disciplinados nessas convenções?

Essa questão é, na verdade, um questionamento à definição de navio presente ou pretendida na convenção de 1992. Para entender a discussão é preciso que se compreenda que existe uma vasta gama de diferentes unidades flutuantes dispostas no mar atualmente, com propósitos e características variados. Existem plataformas marítimas móveis flutuantes, como navios-sonda (drilling ship), barças-sonda (barge-ship) e FPSO (Floating Production Storage and Offloading), bem como há plataformas marítimas móveis com fundo apoiado, plataformas marítimas fixas e plataformas mistas.

⁷⁶ PAIM, Maria Augusta. **O petróleo no mar**: o regime das plataformas marítimas petrolíferas no direito internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 1-2.

⁷⁷ PAIM, Maria Augusta. *Ibid.*, p. 4.

Para o exclusivo propósito dessa discussão nesse trabalho, podem-se dividir as unidades flutuantes offshore em três grandes categorias. Primeiro, há as unidades construídas e funcionando como navios, no sentido convencional do termo. Essas unidades apresentam forma e funcionamento de navio e navegam regularmente entre duas localidades, sem qualquer fixação permanente ou temporária a instalações submarinas ou de superfície ou ao fundo do mar ⁷⁸. Em segundo lugar, há a categoria das unidades offshore flutuantes, que não se encaixam na categoria de “navios”, no sentido convencional, uma vez que não possuem nem forma nem funcionamento de navio. Essas unidades não navegam de um ponto ao outro sem assistência. Há, no entanto, uma terceira categoria de definição menos clara, que estaria entre a primeira e a segunda categorias. Esse grupo inclui todas as espécies de unidades com formato de navio que operam na exploração, produção, armazenamento e ou carregamento de petróleo. Essas unidades, embora geralmente possuam aparência de navio em sua forma e construção, são usadas para navegação, mas possuem algum tipo de ligação contínua (contudo não necessariamente permanente) com instalações de superfície ou submarinas ⁷⁹. Caso clássico é da unidade flutuante de produção, armazenamento e transferência, ou, em inglês, *Floating Production Storage and Offloading (FPSO)*.

Essas unidades flutuantes que não se encaixam na definição tradicional de navio, mas transportam petróleo e estão progressivamente sendo usadas pela indústria do petróleo, representam uma ameaça de poluição marinha por petróleo. Deveriam, então, ter o mesmo tratamento dado aos petroleiros? Há algumas respostas possíveis e defensáveis. A primeira hipótese é incluir essas unidades móveis – exceto as fixas – dentro do âmbito de aplicação das convenções de responsabilidade e dos fundos. Isto significaria que uma plataforma, mesmo não se encaixando na definição tradicional de navio, seria assim considerada para os propósitos dessas convenções. Poder-se-ia até afirmar que essas unidades permanentes ou semi-permanentes, como as FPSOs, entrariam na classificação de navios quando estivessem desconectadas, por motivos operacionais ou qualquer outra razão, e navegando até abrigo ou transitando para um terminal com o fim de descarregar ⁸⁰.

⁷⁸ DEAN, Paul; SHADDICK, Simon. **The legal and regulatory treatment of FPSOs, with a focus on a limitation of liability**. Londres (UK): Holman Fenwick Willan LLP, 2012. Disponível em: <[http://www.hfw.com/downloads/Client%20Brief%20%20FPSOs%20\[A4%206pp\]%20July%202012.pdf](http://www.hfw.com/downloads/Client%20Brief%20%20FPSOs%20[A4%206pp]%20July%202012.pdf)>, acesso em 12 fev. 2017. p. 2.

⁷⁹ DEAN, Paul; SHADDICK, Simon. *Ibid*, p. 2.

⁸⁰ MURUGASON, Sharmini. Definition of a ship – applicability of CLC 1992 and Fund Convention 1992 and 1976 to FPSO and FSU. **Standart Bulletin**: Offshore Special Edition, Outubro, 2012. p. 12.

No entanto, essa tentativa de classificar unidades offshore como navios exige uma interpretação de “navio” muito abrangente, o que não parece ser a melhor abordagem. De fato, a interpretação dessas unidades flutuantes como “navios” para os fins de compensação pelas convenções de 1992 não goza de apoio no meio internacional, nem pelas cortes nem por doutrinadores.

Há, no entanto, um caso que contradiz esse entendimento, o caso *Slops* (caso número 23/2006), em cuja decisão a suprema corte grega considerou como navio, para os efeitos da convenção sobre responsabilidade civil de 1992, uma unidade de armazenagem ancorada. O caso é complexo e controverso: o *Slops*, registrado como navio em 1994, foi originalmente desenhado e contruído para transporte de petróleo a granel como carga – ou seja, dentro da caracterização disposta na definição de navio pela convenção de 1992. Todavia, em 1995 passou por uma grande conversão no qual sua hélice foi removida e seu motor desativado e lacrado, de forma que o então navio foi convertido para uma unidade flutuante de coleta e processamento de resíduos ⁸¹. Desde então a unidade ficou ancorada no porto de Piraeus, na Grécia, segundo a autoridade portuária local, sem equipamento de propulsão. Ocorre que, em junho de 2000, a unidade *Slops*, carregada com 5000 metros cúbicos de água com resíduos de óleo (acredita-se que havia de 1000 a 2000 metros cúbicos de petróleo) sofreu uma explosão e pegou fogo no ancoradouro do porto grego ⁸², ocasionando o derramamento de uma quantidade indeterminada, mas substancial, de petróleo. No mês seguinte o comitê executivo do fundo de 1992 decidiu que a unidade não deveria ser considerada “navio” para os propósitos da convenção sobre responsabilidade civil de 1992 e da convenção para o fundo de 1992, de forma que essas convenções não aplicassem a esse incidente. A ação, no entanto, eventualmente chegou à suprema corte grega, que decidiu por maioria (17 a 5) de forma contrária, determinando que a unidade *Slops* fosse considerada navio perante as convenções de 2002. A corte sustentou sua decisão no argumento de que a definição de navio como disposta na convenção de 1992 sugeria dois tipos de navios, nomeadamente: a) um tipo definido como “qualquer embarcação marítima e engenho flutuante, de qualquer tipo, construído ou adaptado para o transporte de petróleo a granel como carga”; e b) o tipo definido como “um navio capaz de

⁸¹ COMITÊ EXECUTIVO DO FUNDO INTERNACIONAL DE COMPENSAÇÃO POR POLUIÇÃO POR PETRÓLEO DE 1992. **Incidents involving the 1992 fund** - *Slops*. 38ª sessão. 22 de agosto de 2007. Disponível em: <<http://documentservices.iopcfunds.org/meeting-documents/download/docs/3007/lang/en/>>, acesso em 09 jan. 2016. p. 1.

⁸² COMITÊ EXECUTIVO DO FUNDO INTERNACIONAL DE COMPENSAÇÃO POR POLUIÇÃO POR PETRÓLEO DE 1992. *Ibid*, p. 2.

transportar petróleo e outras cargas”, isto é, navios “de carga combinada”. Ademais, os juízes concluíram que para o enquadramento como navio era suficiente que petroleiros e outras embarcações tivessem a habilidade de movimento por propulsão própria ou por meio de reboque, da mesma forma que tivessem a habilidade de carregar petróleo a granel como carga, não exigindo que o incidente tivesse que ocorrer durante o transporte do petróleo a granel como carga, ou seja, durante viagem ⁸³.

Mediante tal decisão, o Fundo de 1992 foi obrigado a pagar os custos com a compensação da parte requerente – no caso duas companhias gregas pedindo o pagamento de mais de 1.5 milhões de libras por operações de limpeza e medidas preventivas acrescidas de juros.

A decisão, no entanto, tem sido amplamente criticada. O caso é interessante e curioso, pois ilustra as divergências de interpretação a qual as convenções estão sujeitas. É importante salientar, não obstante, que o presente trabalho suporta a interpretação amplamente defendida pela doutrina e cortes de que as convenções de 1992 não foram desenvolvidas com o propósito de disciplinar as plataformas marítimas offshore, que não transportam, de forma autônoma e permanente, petróleo a granel enquanto carga, mas aplicando-se, tão somente, aos navios petroleiros, devidamente construídos ou adaptados para tal função de transporte.

Completando outros casos semelhantes de derramamento de petróleo, tem-se as situações de aplicação da convenção internacional sobre responsabilidade civil por danos causados pela poluição por combustíveis de navios de 2001 (2001 International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage). A convenção de 1992 (CLC 92) e o fundo de 1992 cobrem, como dito, casos de derramamento de petróleo transportado a bordo de um navio como carga, ou nos tanques de combustível somente quando para consumo daquele navio ⁸⁴, sendo que tal navio deve ter sido construído ou adaptado para o transporte de óleo a granel como carga – os chamados navios petroleiros ⁸⁵. Essa caracterização restringiu a aplicação das convenções, criando uma relevante lacuna

⁸³ COMITÊ EXECUTIVO DO FUNDO INTERNACIONAL DE COMPENSAÇÃO POR POLUIÇÃO POR PETRÓLEO DE 1992, op. cit., p. 2.

⁸⁴ CLC 1992, artigo I (5). IOPC Funds. **Liability and compensation for oil pollution damage**: Texts of the 1992 civil liability convention, the 1992 Fund convention and the supplementary Fund protocol. Londres (UK): IOPC Funds. 2011. Disponível em: <http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/Text_of_Conventions_e.pdf>, acesso em 12 fev. 2017.

⁸⁵ CLC 1992, artigo I (1). IOPC Funds, ibid.

no regime regulatório ao excluir as situações de derramamentos causados por petróleo transportado como combustível (bunker oil) em tanques de navios que não aqueles transportando petróleo como carga. Assim, a convenção de 2001 foi desenvolvida para cobrir casos que não envolvam navios petroleiros, mas navios outros tais como navios cargueiros transportando cargas secas e navios de turismo.

Os casos abrangidos nessa convenção são de máxima relevância no cenário internacional. O volume de navios e de petróleo que entram na aplicação dessa convenção é notável, chamando atenção o fato de que tais navios podem carregar petróleo como combustível em quantidades que, por vezes, ultrapassa a capacidade de carga de alguns petroleiros. Os efeitos e consequências de derramamentos de combustíveis derivados do petróleo também são consideráveis, sendo que o óleo transportado como combustível é, geralmente, de pior qualidade o que pode implicar num dano mais significativo e custos de limpeza ainda maiores.

Um caso marcante que ilustra essa situação é o do cargueiro *Kure*, que em 1997 encalhou na doca de uma instalação de carregamento na Califórnia, provocando o derramamento de 105 barris de óleo combustível⁸⁶. A operação de resposta se prolongou por 10 anos e os custos finais totalizaram uma quantia de aproximadamente 47 milhões de dólares, estabelecendo um novo recorde de derramamento de petróleo mais caro em termos de dólares por barril⁸⁷. Existem também casos mais recentes, como o acidente com o navio *Rena* em 2011. O cargueiro de bandeira liberiana carregado de contêineres estava abastecido com cerca de 1,7 toneladas de combustível em seu interior. Após encalhar sofreu uma rachadura que resultou no derramamento de 400 toneladas de óleo combustível na costa da Nova Zelândia, considerado o pior desastre marítimo ambiental da história do país.

Assim, vindo dar tratamento jurídico a essas situações, a convenção para danos por combustíveis de navios de 2001 adotou como modelo a convenção de responsabilidade civil de 1992, estabelecendo a responsabilidade objetiva, porém limitada, pelo dano oriundo da poluição em ação direta contra o dono do navio e/ou seu segurador, uma vez que o seguro é compulsório. Apresenta, no entanto, algumas diferenças substanciais,

⁸⁶ NAÇÕES UNIDAS. **Liability and compensation for ship-source oil pollution: an overview of the international legal framework for oil pollution damage from tankers**. Studies in Transport law and policy, n. 1. Nova York e Geneva: Nações Unidas, 2012. p. 33.

⁸⁷ NAÇÕES UNIDAS. Ibid, p. 34.

incluindo duas principais. Primeiro, dispõe de uma definição mais ampla de “dono do navio”, fato que possibilita a responsabilização de sujeitos não abrangidos pela convenção de 1992. Por outro lado, a convenção de 2001 apresenta apenas um nível de responsabilidade e compensação, pois não há fundo constituído para tais casos, de forma que a compensação monetária disponível se limita ao valor disponível através do dono do navio (seguro) poluidor. Vale anotar que a Bunker Convention não estipula limite em seus dispositivos, mas dispõe que tal fato não impede que o dono do navio, ou seu segurador, limite, sua responsabilidade sob uma lei nacional ou regime internacional aplicáveis⁸⁸. Assim, não possui, em comparação à convenção de responsabilidade civil de 1992, uma convenção para um fundo equivalente ao fundo de 1992. Muito menos possui um terceiro nível, equivalente ao protocolo para o fundo suplementar de 2003. A ausência de maiores mecanismos para garantir uma compensação justa e integral é considerada uma falha dessa convenção, deixando, por um lado, incerta a quantia limite a ser suportada pelo dono do navio e, por outro, deficiente de um segundo nível de garantia de efetividade da compensação indenizatória.

Tal dificuldade pôde ser vista no desastre recente com o navio graneleiro *MV Wakashio*, que viajava da China ao Brasil e encalhou em 25 de julho de 2020 ao sul de Maurício, causando danos ambientais extensos à pequena ilha insular em decorrência do derramamento gradual de óleo combustível, estimadamente entre 1.000 e 2.000 toneladas⁸⁹. Embora fosse de propriedade de uma empresa japonesa, a Nagashiki Shipping, o navio estava registrado sob a bandeira do Panamá. O primeiro ministro mauriciano chegou a declarar “estado de emergência ambiental”⁹⁰, com consequências devastadoras não somente ao meio ambiente costeiro e oceânico, mas, igualmente à economia, segurança alimentar, saúde e indústria turística de Maurício. Como apontado, a convenção de responsabilidade civil por poluição por petróleo (CLC 1992) não é aplicável ao caso uma vez que, ainda que tenha havido derramamento de óleo, este não é oriundo de navio petroleiro. Assim, a convenção aplicada ao caso é a convenção para danos por poluição por

⁸⁸ Um exemplo seria a aplicação da Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims (LLMC) (Convenção sobre limite de responsabilidade para reclamações marítimas) de 1976.

⁸⁹ The Maritime Executive. **Mauritius Spill: Salvors Stop Grounded Bulker’s Fuel Leak**. Publicado por The Maritime Executive em 10 ago. 202. Disponível em: <<https://www.maritime-executive.com/article/oil-leak-stopped-from-bulker-as-mauritius-prepares-for-the-worst-case>>, acesso em 25 ago. 2021

⁹⁰ Reuters. **Oil spill threatens ecological disaster as Mauritius declares emergency**. Publicado por Yahoo!News em 8 agosto 2020. Disponível em: <<https://news.yahoo.com/france-offers-aid-mauritius-declares-122144531.html>>, acesso em 25 ago. 2021.

combustível de navios, a qual tanto Maurício, quanto Japão e Panamá são signatários. Através desse regime, uma indenização máxima de 46.190.000 de SDR pôde ser concedida. No entanto, até janeiro de 2021 nenhum valor ainda havia sido pago aos pescadores ou ao governo mauriciano. Um total de 25.000 dólares americanos foram prometidos a 50 pescadores, o que contabiliza uma indenização de apenas 500 dólares para cada. Além disso, embora o governo de Maurício tenha pleiteado uma compensação 34 milhões de dólares por custos com limpeza e restauração ambiental, a seguradora Japan P&I Club se comprometeu em pagar apenas 9 milhões de dólares ⁹¹.

De qualquer forma, é preciso reconhecer que a ratificação e entrada em vigor da convenção em 21 de novembro 2008, após a assinatura de 64 países – que representam 89.12% da tonelagem mundial –, é uma vitória importante para o regime internacional no que concerne a responsabilidade e compensação nos casos de derramamento de óleo, dando início ao tratamento de casos não abrangidos pela convenção para petroleiros.

II) Por outro lado, casos de derramamento de substâncias que não se enquadram como “óleo persistente”, por exemplo, gasolina e querosene, ficam a cargo da Convenção Internacional de 1996 sobre Responsabilidade e Compensação por Danos Conexos com o Transporte de Substâncias Nocivas e Perigosas por Mar (HNS Convention).

Essa convenção foi escrita seguindo os moldes da Convenção sobre responsabilidade de 1992 (CLC 92) e da Convenção para o Fundo de 1992, isto é, adotou o mesmo sistema do regime CLC/Fundos IOPC, estipulando que a responsabilidade e a compensação são compartilhadas entre a indústria de transporte e a indústria de substâncias nocivas e perigosas, com a diferença que o fundo já é previsto na mesma convenção. Assim, tem-se um primeiro nível de proteção pelo qual a responsabilidade, que é objetiva e limitada a um montante de acordo com a tonelagem do navio, recaindo sobre o dono do navio conforme registro, conjuntamente com um seguro compulsório e o direito de o reclamante direcionar sua ação contra o segurador. Este primeiro nível é complementado pelo segundo nível de proteção pelo qual uma compensação adicional fica disponível através de um fundo, financiado pelas contribuições dos importadores de substâncias nocivas e perigosas. Cumpre esclarecer, que este fundo internacional estabelecido pela

⁹¹ Africanews. Japan ship operator starts compensation for fishermen over oil spill. Publicado por Africanews em 26 jan. 2021. Disponível em: < <https://www.africanews.com/2021/01/26/japan-ship-operator-starts-compensation-for-fishermen-over-for-oil-spill/>>, acesso em 25 ago. 2021.

convenção é complementar, de forma que promove compensação aos danos os quais a compensação oferecida pelo dono do navio não tenha sido suficiente ou disponível.

A convenção dispõe, ainda, sobre a limitação de responsabilidade e da compensação em casos de acidentes que envolvam a vasta gama de substâncias nocivas e perigosas previstas em seu artigo I (5), inclusive óleos e derivados de petróleo “não persistentes” tais quais gasolina, diesel leve e querosene. Fica claro em seu artigo IV (3) (a) que sua aplicação não deve coincidir com os casos de aplicação da Convenção sobre responsabilidade civil por poluição por petróleo de 1969 e, é possível afirmar também, nos casos cabíveis à Convenção de 1992, ao Fundo de 1992 e ao Protocolo para o Fundo suplementar de 2003, independentemente do cabimento de compensação.

Em termos de aplicação geográfica, a Convenção HNS possui o mesmo escopo da Convenção sobre responsabilidade civil sobre danos causados por poluição por óleo de 1992, sendo aplicável a qualquer dano causado no território, no mar territorial e na zona econômica exclusiva ou equivalente de qualquer estado contratante. Também cobre os custos com medidas de prevenção tomadas em qualquer local desde que com o objetivo de minimizar ou evitar os danos naqueles territórios protegidos pela convenção.

No entanto, a convenção não entrou em vigor por não ter atendido às condições, uma vez que apenas 14 países a ratificaram. Vários fatores contribuíram para esse cenário decepcionante, principalmente devido à dificuldade em criar um sistema de registro de transporte e importação das substâncias nocivas e perigosas, dados necessários para o fundo previsto na convenção. Numa tentativa de superar tais obstáculos, em 2010, um protocolo adicional à convenção, mas mantendo sua essência, foi adotado sob os auspícios da Organização Marítima Internacional, com emendas a uma série de dispositivos, inclusive, no que concerne aos requerimentos ao sistema de relação de transporte e importação.

Embora haja grande pressão por parte da organização marítima internacional, juntamente com os fundos de compensação por poluição por petróleo (IOPC Funds) e a federação internacional de donos de petroleiros (ITOPF), para que os países membros ratifiquem e implementem a convenção de 2010 sobre substâncias nocivas e perigosas (2010 HNS Convention), esta também não está em vigor. A convenção de 2010 entrará em vigor somente 18 meses após a data em que 12 estados tenham aderido ao protocolo de 2010, ratificando, então, a convenção de 2010. Ademais, para se firmar, há necessidade de que dentre esses países partes estejam ao menos 4 (quatro) estados com não menos do que

2 milhões de unidades de arqueação bruta, e que o volume de óleo contribuinte na contagem geral tenha alcançado pelo menos 40 milhões de toneladas. Quando e se as condições para entrada em vigor da Convenção de 2010 forem cumpridas, uma versão consolidada da convenção de 1996 emendada pelo Protocolo de 2010 entrará em vigor. No entanto, é pouco provável que isso ocorra nos próximos anos.

1.7 Regime de compensação

Neste tópico será explicado como se opera o regime de compensação para danos ocasionados por derramamento de óleo por petroleiros que tem por base três acordos: a Convenção internacional sobre responsabilidade civil pelos danos por poluição de óleo de 1992 (CLC 1992); a Convenção para o estabelecimento de um fundo internacional para compensação pelos danos por poluição de óleo (1992 Fund Convention); e o Protocolo para o fundo suplementar de 2003 (2003 Supplementary Fund Protocol).

Preliminarmente, é interessante notar que as convenções definem diversos termos, como “navio”, “dano”, “pessoa”, “incidente”, entre outros termos, mas não definiram, expressamente, o próprio propósito que regulamentam: *compensação*. Uma definição de *compensação* foi dada no caso *AMCO versus Indonésia*, uma disputa por quebra de contrato iniciada em 1981. Em sua decisão, o Tribunal Arbitral colocou que:

[...] a compensação total pelo prejuízo, atribuindo à parte lesada o *damnum emergens* [dano emergente] e o *lucrum cessans* [lucro cessante] é um princípio comum aos principais sistemas de direito interno e, portanto, um princípio geral de direito que pode ser considerado como uma fonte do direito internacional ⁹².

A maior questão quanto à definição de compensação diz respeito a sua extensão, isto é, quais valores (quais danos) são devidos em compensação. Neste sentido, para entender o significado de compensação é preciso compreender como o documento jurídico lida com a questão, como disciplina a limitação dos danos e valores passíveis de pedido de compensação. Esse ponto será analisado neste capítulo.

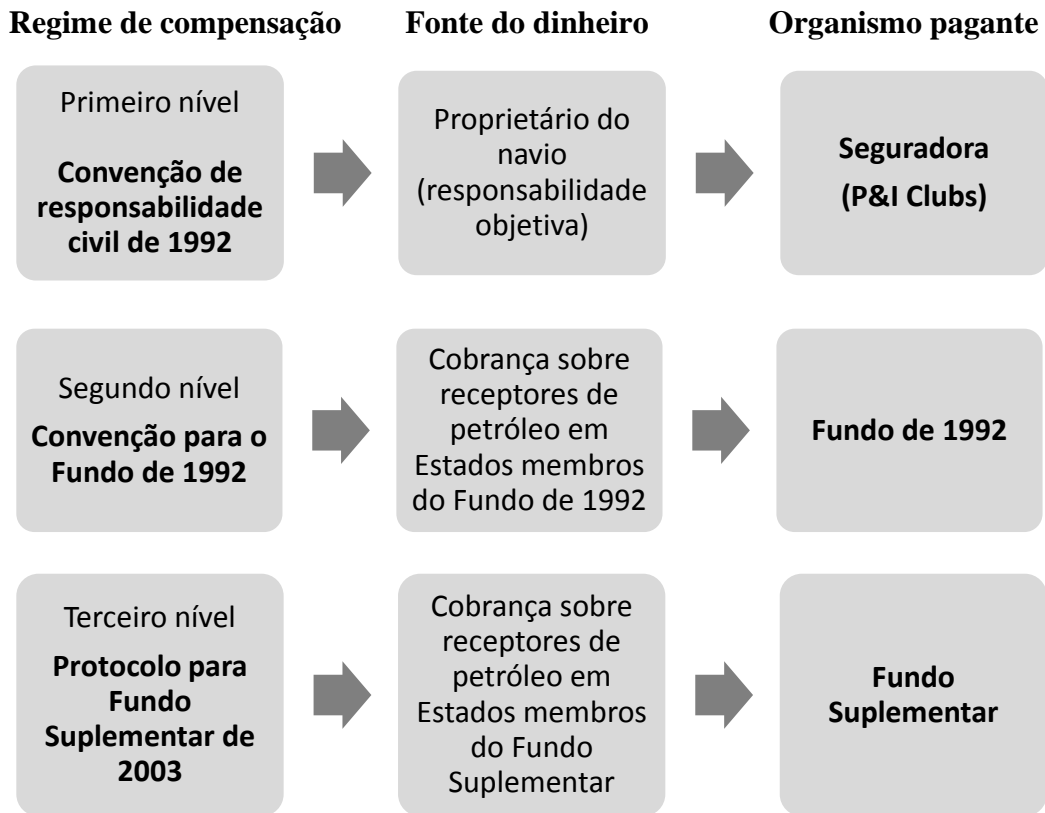
⁹² Tradução livre. Trecho original: “[...] the full compensation of prejudice, by awarding to the injured party, the *damnum emergens* [loss suffered] and the *lucrum cessans* [expected profits] is a principle common to the main systems of municipal law, and therefore, a general principle of law which may be considered as a source of international law”. SHAW, Malcolm N. **International Law**. 7. ed. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2014. p. 607.

Importante notar também que embora as convenções empreguem o termo “compensação” há diversas ocorrências na doutrina do termo “indenização”. Inclusive, o termo é utilizado na versão em português da CLC 1969, como constante no artigo III (4) do Decreto Legislativo n° 74 de 1976, que aprova a Convenção:

Nenhum pedido de *indenização* por danos por poluição poderá ser formalizado contra o proprietário de outro modo que não seja baseado presente Convenção. Nenhum pedido de *indenização* que não seja fundamentado na presente convenção poderá ser feito contra prepostos ou agentes, do proprietário. (grifos nossos) ⁹³.

Em termos de estrutura e operação, o regime de compensação em tela funciona por níveis de proteção, de forma que para que um Estado possa fazer parte da convenção para o Fundo de 1992 o mesmo deve primeiro ter assinado a convenção de responsabilidade de 1992 e, da mesma forma, para aderir ao protocolo fundo de 2003, deve ser parte da convenção para o fundo de 1992 (e, claro, a convenção sobre responsabilidade de 1992). É, assim, um regime de escala de progressão, de níveis crescentes de proteção. O regime pode ser resumido da seguinte forma:

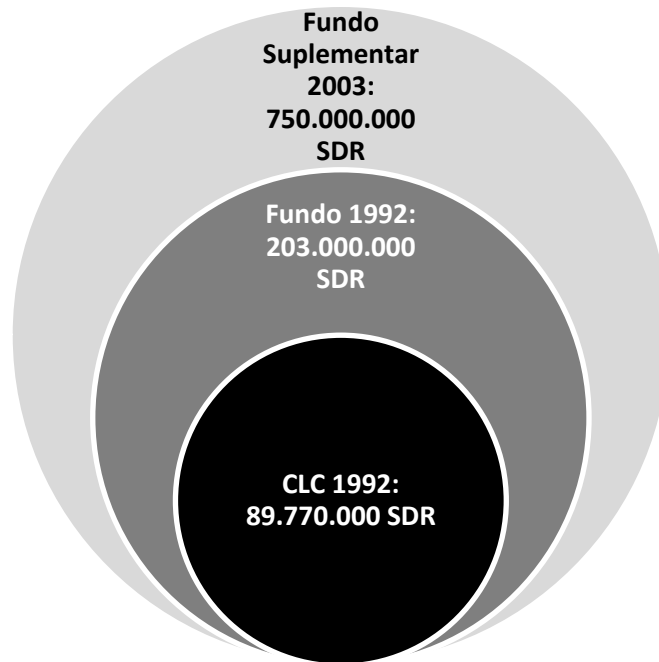
⁹³ BRASIL. DECRETO LEGISLATIVO N° 74 DE 1976. Aprova o texto da Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=123672>>, acesso em 22 fev. 2017.



1.7.1 Montante de compensação disponível

A compensação disponível para as vítimas de poluição por petróleo varia consideravelmente entre as convenções e dependendo do tamanho do navio. O limite disponível na convenção de responsabilidade civil de 1992 (CLC 1992) é de 89,77 milhões de SDR, valor substancialmente maior do que aquele previsto na convenção de 1969 (14 milhões de SDR). Por seu turno, o Fundo de 1992 aumenta esse limite consideravelmente, para 203 milhões de SDR, fato que ocorre novamente com o Protocolo para o Fundo suplementar de 2003 cujo teto é de 750 milhões de SDR.

Gráfico 01 – Montante total disponível conforme convenções de responsabilidade de 1992, Fundo de 1992 e Fundo suplementar de 2003



Fonte: elaborado por Ana Carolina Carlucci da Silva (2022)

No caso do Fundo de 1992, o montante limite de compensação pode aumentar para 300.740.000 SDR nas circunstâncias em que o incidente ocorre durante o período em que três estados parte contribuinte do Fundo de 1992 tenham combinado para o recebimento de mais de 600 milhões de toneladas de petróleo contribuinte ⁹⁴.

Caso o montante total de compensação das reclamações exceder o limite previsto pela convenção (valor depende de quais convenções determinado Estado é signatário), o valor pago a cada reclamante será reduzido proporcionalmente. Em decorrência dessa regra, quando ocorrer de certos pedidos serem finalizados e seu pagamento ordenado enquanto ainda há pedidos pendentes de decisão, o Fundo deverá controlar os pagamentos prevendo o montante final, para que, no agregado, o valor dos pedidos não ultrapasse o limite previsto na convenção. Assim, os Fundos IOPC de 1992 e 2003 podem ter que restringir o pagamento das compensações a certas porcentagens, ou seja, reduzir proporcionalmente os valores para garantir que todos os reclamantes tenham tratamento igualitário. O pagamento, caso seja possível ao final, pode ser reestabelecido ao valor integral.

⁹⁴ Conforme convenção para o Fundo de 1992. Art. 4 (4) (c).

A capacidade do navio também é considerada para estabelecimento de limite disponível dentro de cada convenção. A tabela a seguir esquematiza os valores limite conforme convenção e tamanho do navio:

Tabela 04 – Montante máximo de compensação disponível (valor expresso em milhões de SDR ⁹⁵) sob diferentes instrumentos legais em vigor e tonelagem do navio

Tamanho do navio (gt ⁹⁶)	1969 CLC (emendado)	1992 CLC (emendado)	Convenção para Fundo de 1992 (após 2003)	Convenção para Fundo Suplementar de 2003
5.000	0,665	4.510	203	750
10.000	1.33	7.665	203	750
50.000	6.65	32.905	203	750
100.000	13.3	64.455	203	750
140.000	14	89.695	203	750
150.000	14	89.770	203	750
200.000	14	89.770	203	750

Importante notar que a tabela compreende os instrumentos legais em vigor, portanto, não há dados do Fundo de 1971, que cessou vigência em 24 de maio de 2002.

1.7.2 Tipos de danos e perdas cobertos

A Convenção de 1992 (CLC 1992) e os Fundos (de 1992 e 2003) cobrem incidentes ocorridos com óleo mineral persistente derramado de um navio marítimo construído ou adaptado para carregar petróleo enquanto carga (normalmente os chamados

⁹⁵ SDR = Special Drawing Right. Em 20 de abril de 2021: 1 SDR = \$ 1,434930 ou R\$ 7,927

⁹⁶ gt = gross tonnage (tonelada bruta)

petroleiros) ou o combustível desse navio operando o transporte do óleo. Incidente é qualquer ocorrência, ou série de ocorrências que tenham a mesma origem, que cause danos por poluição.

Os danos por poluição cobertos em tais acidentes estão definidos pela convenção de 1992, em seu artigo I:

(a) perda ou dano causado fora do navio por uma contaminação resultante de um derramamento ou de uma descarga de óleo do navio, onde quer que possa ocorrer esse derramamento ou essa descarga, ficando estabelecido que a compensação pelos prejuízos causados ao meio ambiente, que não a perda de lucros decorrentes daqueles prejuízos, será limitada aos custos decorrentes de medidas razoáveis de recuperação realmente realizadas ou a serem realizadas;

(b) os custos de medidas preventivas e de outras perdas ou danos causados por medidas preventivas.

Surgem, assim, algumas hipóteses factuais de abrangência da convenção. Os tipos de danos por poluição cobertos pelo regime são:

1) *Limpeza e medidas preventivas*: engloba quaisquer medidas de limpeza ou de prevenção tomadas razoavelmente por qualquer pessoa diante da ocorrência de um incidente com o objetivo de impedir ou minimizar os danos causados por poluição. Por exemplo, se uma resposta foi tomada em alto mar ou na área do mar territorial de um Estado não contratante das convenções com o objetivo de prevenir ou reduzir a poluição dentro do mar territorial ou ZEE de um Estado parte, o custo de resposta seria, a princípio, apto a pedido de compensação. Despesas com medidas de prevenção são recuperáveis mesmo que não haja derramamento de petróleo, desde que haja um grave e iminente risco de dano por poluição ⁹⁷.

Operações de limpeza no mar ou em terra, como as realizadas nas praias, são, geralmente, consideradas como medidas preventivas, segundo o posicionamento dos Fundos IOPC ⁹⁸. Além disso, custos com “medidas preventivas e de limpeza” também

⁹⁷ International oil pollution compensation funds. **Claims Manual**. Londres (UK): IOPC Fund. 2013. Disponível em: < http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublications/claims_manual_e.pdf>, acesso em 01 out. 2015. p. 14.

⁹⁸ NAÇÕES UNIDAS. **Liability and compensation for ship-source oil pollution**: an overview of the international legal framework for oil pollution damage from tankers. Studies in Transport law and policy, n. 1. Nova York e Geneva: Nações Unidas, 2012. p. 44.

incluem compensações associadas à captura, limpeza e reabilitação da vida selvagem, em particular de pássaros, mamíferos e répteis ⁹⁹.

2) *Danos à propriedade*: compensação disponível para custos tomados de forma razoável com limpeza, reparação ou reposição de propriedade que tenha sido contaminadas pelo petróleo. A regra é que caso o bem não possa ser limpo ou reparado, então é passível compensação pelos custos da reposição. Cumpre notar, no entanto, que o montante devido a ser ressarcido corresponde ao valor do bem quando da ocorrência da contaminação, não o valor de um mesmo bem em condição nova.

3) *Perda conseqüente ou lucros cessantes (consequential loss)*: compensação pelas perdas de rendimento ou lucros cessantes sofridos pelos proprietários de bens contaminados pelo petróleo resultante de um derramamento. Por exemplo: perdas de rendimento suportadas por um pescador como resultado de contaminação por petróleo de suas redes de pesca ou do motor de um barco de pesca, o que impossibilita a pesca até que tais bens de trabalho sejam limpos ou substituídos.

4) *Perda econômica pura (pure economic loss)*: aqui se encaixam os pedidos de compensação para as situações em que não houve poluição dos bens por poluição por petróleo, mas ainda assim a pessoa sofreu perdas econômicas em decorrência da poluição. Dois exemplos recorrentes envolvem pescadores e donos de hotéis costeiros. No caso dos pescadores, ao contrário do que ocorre na perda conseqüente ou lucros cessantes – que é devida pela contaminação de seus bens, como redes e barcos –, a perda econômica pura ocorre com a impossibilidade de o pescador trabalhar porque a área em que normalmente pesca foi contaminada e não há outro local para realizar sua atividade. Quanto aos donos de hotéis costeiros, o que ocorre é que, ainda que o hotel em si não tenha sido contaminado, podem sofrer perdas devido à diminuição no número de hóspedes em decorrência da poluição da praia em que se localizam ou que se encontram perto. O mesmo ocorre com restaurantes, pousadas e outros empreendimentos que sofrem perdas devido à contaminação do local que exploram. Os Fundos IOPC também elencam nessa categoria os custos com marketing e propaganda que tenham o propósito conter os efeitos negativos, reverter a visão negativa dos consumidores ou recuperar a clientela e, assim, minimizar ou prevenir perdas econômicas ¹⁰⁰.

⁹⁹ NAÇÕES UNIDAS, loc. cit., p. 44.

¹⁰⁰ International oil pollution compensation funds. **Claims Manual**. Londres (UK): IOPC Fund. 2013. Disponível em: < http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublications/claims_manual_e.pdf>, acesso em 01 out. 2015. p. 14.

5) *Prejuízos causados ao meio ambiente*

A questão dos pedidos relacionados ao meio ambiente é a mais complicada e controversa. O meio ambiente não foi citado na convenção de responsabilidade de 1969. Já a convenção de responsabilidade de 1992 introduziu na definição de *dano por poluição* os “prejuízos causados ao meio ambiente”, limitando esses danos aos “custos decorrentes de medidas razoáveis de recuperação realmente realizadas ou a serem realizadas”, conforme estipulado no artigo I (6) (a). O texto ainda completa que o valor da indenização será limitado “aos custos decorrentes de medidas razoáveis de recuperação realmente realizadas ou a serem realizadas”. Estas medidas abrangem operações com o intuito de acelerar a recuperação natural frente ao dano ambiental e incluem, por exemplo, gastos com estudos pós derramamento, estudos de avaliação da extensão dos danos e estudos para determinar as melhores ações e até mesmo avaliar se são necessárias.

Desta forma, a convenção abrange somente “prejuízos” e não em compensação pelos *danos* ao meio ambiente *por si*. Isto é, os tribunais nacionais de Estados contratantes das convenções não podem aprovar reclamações por dano ambiental que vão além de perdas econômicas, lucros cessantes ou dos custos com medidas razoáveis de recuperação.

Os Fundos IOPC exigem que os pedidos por prejuízo ambiental sejam fundamentados em uma perda econômica quantificável. Ou seja, requerimentos generalizados por danos no meio ambiente marinho ou terrestre não serão admitidos. Esse posicionamento foi definido com a Resolução 3 adotada pela Assembleia do Fundo de 1971 que dispõe que “a avaliação da compensação a ser paga pelo Fundo internacional de compensação por poluição por petróleo não deve ser efetuada com base numa quantificação abstrata dos danos de acordo com modelos teóricos”¹⁰¹. Portanto, os pedidos de compensação por prejuízos ao meio ambiente devem ser de natureza exclusivamente econômica e devem ser pleiteados com base em valores concretos e que possuam prova palpável.

¹⁰¹ MASON, Michael. **Transnational compensation for oil pollution damage: examining changing spatialities of environmental liability**. Londres: London School of Economics Department of Geography and Environment, 2002. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/.../research/.../rp69.pdf>>, acesso em 03 mar. 2016. p.. 8.

Esse posicionamento foi reiterado em diversas reuniões do Fundo de 1992 que definiram que ¹⁰²:

(i) Os Fundos IOPC tem consistentemente se posicionando de forma que as reclamações relacionadas a elementos não quantificáveis de danos ao ambiente marinho não podem ser admitidos;

(ii) A assembleia do Fundo de 1971 rejeitou as reclamações de compensação por danos ao meio ambiente marinho calculados com base em modelos teóricos. Solidificando esse posicionamento, a Assembleia do Fundo de 1971 adotou a Resolução 3, aplicada hodiernamente, que dispõe que “a avaliação da compensação a ser paga pelo Fundo internacional de compensação por poluição por petróleo não deve ser efetuada com base numa quantificação abstrata dos danos de acordo com modelos teóricos” ¹⁰³;

(iii) Compensação somente pode ser concedida se o reclamante sofreu perda econômica quantificável. Isto é, os Fundos IOPC exigem que os pedidos por prejuízo ambiental sejam fundamentados em uma perda econômica quantificável. Requerimentos generalizados por danos no meio ambiente marinho ou terrestre não serão admitidos. Portanto, os pedidos de compensação por prejuízos ao meio ambiente devem ser de natureza exclusivamente econômica e devem ser pleiteados com base em valores concretos e que possuam prova palpável.

(iv) Pedidos por danos com caráter punitivo, calculados com base no grau de culpa do transgressor e/ou no lucro ganho pelo transgressor, não serão admitidos.

Esses indicativos evidenciam que a definição de poluição ambiental contida na convenção de 1992 restringe os pedidos de compensação por questões ambientais de tal forma que o texto convencional pode ser visto mais como um esclarecimento do que como uma inovação ¹⁰⁴. Isto é, se com a convenção de 1969, que não mencionava o meio ambiente, os pedidos não tinham restrição quanto às pretensões relacionadas ao meio ambiente e os tribunais também não tinham uma limitação clara para aplicação do direito à

¹⁰² IOPC Fund 1992 Assembly. **Report on the second and third meetings of the third intersessional working group**. 6th session. 10 august 2001. Disponível em: < documentservices.iopcfunds.org/meeting-documents/download/docs/.../en/>, acesso em 21 jan. 2017. p. 28.

¹⁰³ MASON, Michael. **Transnational compensation for oil pollution damage: examining changing spatialities of environmental liability**. Londres: London School of Economics Department of Geography and Environment, 2002. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/.../research/.../rp69.pdf>>, acesso em 03 mar. 2016. p. 8.

¹⁰⁴ MASON, Michael. *Ibid.*, p. 7.

indenização neste âmbito, agora, com o artigo I, 6 (a), a convenção de 1992 deixa claro que não serão aceitos pedidos de compensação por danos ambientais além dos restritos limites do que considera legítimo.

Há casos significativos em que o Fundo IOPC declarou o pedido de danos ambientais inadmissível por terem apresentado cálculos de maneira “abstrata”: o caso com o navio *Patmos*, em 1985, em que foram pedidos 5.000 milhões de libras por danos ao meio ambiente; o caso *Haven*, em 1991, onde foram negados 100.000 milhões de libras ao governo italiano; e o caso *Evoikos*, em 1997, em que o governo indonésio pleiteou sem sucesso 3,2 milhões de dólares ¹⁰⁵.

Essa regra é tema de intensas discussões e já há algum tempo. Na conferência da Organização Marítima Internacional em 1984, que procurava definir pontos que a convenção de 1969 deveria mudar, foi difícil conciliar as posições divergentes dos Estados com relação aos danos ambientais. Enquanto Estados com notório interesse em favor da atividade de transporte marítimo, como Grécia e Libéria, se posicionaram de forma a restringir ao máximo as pretensões de cunho ambiental outros Estados, como Austrália, Países Baixos e Polônia, se posicionavam a favor de uma definição de poluição ambiental que englobasse os pedidos de prejuízo e recuperação ambiental ¹⁰⁶. Entre os observadores da reunião a situação não foi diferente, com grupos ambientais, entre eles *Friends of the Earth International (FOEI)* e *International Union for the conservation of nature and natural resources (IUCN)* apoiando a visão mais ampla de poluição ambiental, ao passo que observadores relacionados à indústria do petróleo e ao transporte marítimo se posicionaram em favor da definição restritiva. Essa “batalha de posicionamentos” é interessante, pois, ao constatar que o posicionamento levado à convenção de 1992 foi o da definição mais restritiva de poluição ambiental, pode-se observar a primazia dos interesses econômicos e políticos nas decisões.

Muitos internacionalistas apontam essa falha das convenções de responsabilidade e compensação de danos por poluição por petróleo, como Michael Mason, que coloca que a falta de um padrão claro de avaliação de danos ambientais e de características para os

¹⁰⁵ MASON, Michael. **Transnational compensation for oil pollution damage: examining changing spatialities of environmental liability**. Londres: London School of Economics Department of Geography and Environment, 2002. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/.../research/.../rp69.pdf>>, acesso em 03 mar. 2016. p. 8.

¹⁰⁶ MASON, Michael. Ibid, p. 7.

valores de compensação dentro do regime internacional tem se mostrado um obstáculo a aplicação uniforme das regras de compensação ambiental ¹⁰⁷.

Há, todavia, movimentos por parte de alguns Estados no sentido de rever a definição de danos ambientais contida na convenção. As delegações francesa, italiana, australiana, canadense, sueca e britânica, entre outras, já argumentaram em Grupos de Trabalho seu posicionamento a favor de uma noção mais ampla de compensação ambiental, pautados na crescente importância da proteção do meio ambiente e na progressiva incorporação de princípios e dispositivos versando sobre a preservação ambiental nas normas internacionais e nacionais, como previsto, por exemplo, nas constituições brasileira, francesa, italiana, espanhola e estadunidense. Na ata da assembleia de 10 de agosto de 2001 consta que:

Várias delegações consideraram que uma definição nova e mais ampla de “danos causados por poluição” era necessária para abranger o meio ambiente. Essas delegações consideraram que a ênfase na reintegração deveria ser mantida, mas que a definição poderia ser estendida para alinhá-la com a Convenção de Lugano, que cobria todas as medidas razoáveis destinadas a reintegrar ou restaurar componentes danificados ou destruídos do meio ambiente, ou para introduzir, quando razoável, o equivalente a esses componentes ao meio ambiente. ¹⁰⁸

No entanto, todas as alegações, embora consideradas e debatidas, foram refutadas, uma vez que Estados inclinados para o transporte marítimo e importação de petróleo foram hostis às propostas, já que teriam gastos maiores com reclamações e com o financiamento dos Fundos. É, particularmente, o caso do Japão, responsável por 21% das contribuições feitas ao Fundo de 1992 através dos pagamentos de seus importadores, e República da Coreia, que contribuiu com 10% através dos importadores. Assim, mais uma vez fica evidente o delicado balanço geopolítico no qual o regime de responsabilidade e

¹⁰⁷ MASON, Michael. **Transnational compensation for oil pollution damage: examining changing spatialities of environmental liability**. Londres: London School of Economics Department of Geography and Environment, 2002. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/.../research/.../rp69.pdf>>, acesso em 03 mar. 2016, p. 9.

¹⁰⁸ Trecho original em inglês: “A number of delegations considered that a new and wider definition of ‘pollution damage’ to cover environmental was necessary. Those delegations considered that the emphasis on reinstatement should be retained but that the definition could be extended to bring it into line with the Lugano Convention, which covered any reasonable measures aiming to reinstate or restore damaged or destroyed components of the environment, or to introduce, where reasonable, the equivalent of these components into the environment”. IOPC Fund 1992 Assembly. **Report on the second and third meetings of the third intersessional working group**. 6th session. 10 august 2001. Disponível em: <documentservices.iopcfunds.org/meeting-documents/download/docs/.../en/>, acesso em 21 jan. 2017. p. 30.

compensação por poluição se encontra ¹⁰⁹, pendendo, ao final, para um posicionamento que mais favorece o cuidado com os fatores econômicos e comerciais do que os fatores de preservação ambiental.

Os Fundos IOPC preferem adotar, assim, um posicionamento mais conservador e para sustentar sua escolha colocam que muitas delegações não apoiam as concepções abstratas de dano ambiental, pois introduziriam dúvidas quanto à pessoa elegível para requerer compensação. Além disso, expandir a definição poderia ocasionar um acúmulo de reclamações, levando a uma redução no valor do pagamento de outras reclamações “mais legítimas” ¹¹⁰. Em 2016 a Assembleia do Fundo registrou que:

Portanto, as Convenções não fornecem compensação ao que por vezes é designado como danos ambientais ‘puros’, ou seja, a compensação pela perda de serviços ambientais não econômicos. Em vez disso, elas cobrem os custos de restabelecimento do ambiente danificado para restaurar os serviços perdidos tanto quanto possível. A interferência da orientação fornecida pelo Manual de Reclamações é que tanto as medidas de restabelecimento direto quanto indireto são admissíveis, ou seja, a intervenção diretamente no recurso prejudicado e as medidas indiretas, por vezes tomadas longe do local do dano. Ambas devem visar acelerar a recuperação de componentes danificados do meio ambiente. Ambas devem estar vinculados por condições finitas, definidas durante a fase de projeto do projeto, que descrevam inequivocamente o que constitui uma solução bem-sucedida do projeto de restabelecimento. Dada a ausência de precedentes, é difícil prever com certeza todos os critérios necessários, mas é provável que a intervenção direta se encaixasse mais facilmente nessa categoria. ¹¹¹

¹⁰⁹ MASON, Michael. **Transnational compensation for oil pollution damage: examining changing spatialities of environmental liability**. Londres: London School of Economics Department of Geography and Environment, 2002. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/.../research/.../rp69.pdf>>, acesso em 03 mar. 2016. p. 11.

¹¹⁰ IOPC Fund 1992 Assembly. **Report on the second and third meetings of the third intersessional working group**. 6th session. 10 august 2001. Disponível em: < documentservices.iopcfunds.org/meeting-documents/download/docs/.../en/>, acesso em 21 jan. 2017. p. 31.

¹¹¹ Trecho original em inglês: “The Conventions do not therefore provide compensation for what is sometimes referred to as ‘pure’ environmental damage that is, compensation for the loss of non-economic environmental services. Rather they cover the costs of reinstatement of the damaged environment to restore those lost services as far as possible. The inference from the guidance provided by the Claims Manual is that both direct and indirect reinstatement measures are admissible, that is, intervention directly with the impaired resource and indirect measures, perhaps taken at some distance from the damage site. Both must aim to accelerate the recovery of damaged components of the environment. Both must be bound by finite conditions, defined during the project’s design phase, that unambiguously describe what constitutes successful completion of the reinstatement project. Given the absence of precedent it is difficult to predict with any certainty what types of reinstatement would meet all the necessary criteria but it is likely that direct intervention would more readily fall into this category”. IOPC Funds. **Information for claimants – Guidelines for presenting claims for environmental damage**. 22 February 2016. Disponível em: <documentservices.iopcfunds.org/meeting-documents/download/docs/4012/lang/en/>, acesso em 05 mar. 2017. Trecho original: “The Conventions do not therefore provide compensation for what is sometimes referred to as ‘pure’ environmental damage that is, compensation for the loss of non-economic environmental

Em suma, o que pode ser concluído é que a definição de “dano por poluição” contida nas convenções de 1992 não proporciona compensação suficiente com relação aos danos ambientais. Há uma contínua preocupação, expressa por vários Estados, de que as provisões de restauração ambiental tem sido interpretadas de forma muito restritiva pelos Fundos IOPC, uma vez que a aplicação do regime internacional de responsabilidade aborda, quase exclusivamente, as questões de dano à propriedade e às perdas econômicas. A estrutura do regime é claramente de caráter concreto, econômico e individualista, havendo dificuldade de lidar com interesses gerais e coletivos. Assim, ocorre uma “seletividade ecológica”, pois, embora ações de compensação por prejuízos ambientais possam ser formuladas, a indenização está, expressamente, limitada aos custos decorrentes de medidas razoáveis de recuperação realmente realizadas ou a serem realizadas.

1.7.3 Admissibilidade do pedido: tempo

O direito à compensação será extinto em três anos contados a partir da data em que o dano ocorreu. Similarmente, o prazo de três anos também é observado nas ações de compensação contra o dono do navio e seu segurador, perante as regras da Convenção de responsabilidade de 1992.

Alguns apontamentos merecem destaque: primeiramente, é preciso notar que a convenção para o fundo de 1992 determina, em seu artigo 6, o prazo de três anos “a partir da data em que o dano ocorreu”, não do acidente que ocasionou o derramamento. É assim disposto, pois, é possível que um dano seja observado ou surja dias, meses ou mesmo anos após o acidente. O petróleo derramado pode se alastrar pelo mar causando danos em lugares distantes. Da mesma forma, um dano também pode demorar a gerar resultados, como no caso da pesca sazonal. No entanto, a convenção também se precaveu para esse cenário, estipulando que o prazo máximo, para qualquer caso, para ajuizar ação é de seis

services. Rather they cover the costs of reinstatement of the damaged environment to restore those lost services as far as possible. The inference from the guidance provided by the Claims Manual is that both direct and indirect reinstatement measures are admissible, that is, intervention directly with the impaired resource and indirect measures, perhaps taken at some distance from the damage site. Both must aim to accelerate the recovery of damaged components of the environment. Both must be bound by finite conditions, defined during the project’s design phase, that unambiguously describe what constitutes successful completion of the reinstatement project. Given the absence of precedent it is difficult to predict with any certainty what types of reinstatement would meet all the necessary criteria but it is likely that direct intervention would more readily fall into this category”.

anos da data em que *ocorreu o incidente* que originou o dano. Ou seja, embora danos possam ocorrer anos após a ocorrência do incidente, nenhuma ação legal contra o Fundo pode ser tomada após esse prazo de seis anos.

Desta forma, a convenção para o Fundo limita o período de reclamações e, conseqüentemente, limita o direito de reclamação. Como a realidade fática demonstra, os efeitos danosos dos derramamentos de petróleo podem ser sentidos e identificados anos após a ocorrência do acidente, como no caso *Exxon Valdez* (março de 1989), no Alasca, onde bolsões de petróleo são encontrados nas praias mesmo décadas depois. Assim, seria interessante observar que, embora o Fundo almeje garantir certa segurança e previsibilidade frente às complexas conseqüências originadas de um derramamento, a limitação temporal não deveria prejudicar o direito das pessoas de pleitear a compensação pelos danos os quais não poderiam prever, haja vista, aliás, que esse é o grande propósito da criação do Fundo: fornecer fundos à compensação de danos extensos e complexos que são ocasionados com o derramamento de uma substância tão nociva quanto o petróleo.

1.7.4 Admissibilidade do pedido: escopo geográfico

As convenções de 1992 sobre responsabilidade e compensação por poluição por petróleo são geograficamente definidas como aplicáveis exclusivamente, conforme artigo II da CLC 1992 e artigo 3 da convenção para o Fundo de 1992:

- (a) a dano por poluição causado:
 - (i) no território, incluindo o mar territorial, de um Estado Contratante, e
 - (ii) na zona econômica exclusiva de um Estado Contratante, estabelecida de acordo com o Direito Internacional ou, se um Estado Contratante não tiver estabelecido tal zona, numa área além e adjacente ao mar territorial daquele Estado, determinada por aquele Estado de acordo com o Direito Internacional e não se estendendo a mais de 200 milhas náuticas das linhas de base a partir das quais é medido o seu mar territorial;
- (b) a medidas preventivas, onde quer que tenham sido tomadas, para impedir ou minimizar tais danos.

Ou seja, o local onde o incidente ocorreu e a nacionalidade do navio envolvido são irrelevantes, bastando que o dano oriundo de poluição por petróleo advenha de incidente

com navio-petroleiro e que esse dano tenha ocorrido no território, mar territorial ou na zona econômica exclusiva de um Estado contratante.

No entanto, e quanto ao alto mar? Por que o dispositivo não faz referência às áreas marinhas comuns?

A convenção do Mar, de 1982, entende alto mar como “[...] todas as partes do mar não incluídas na zona econômica exclusiva, no mar territorial ou nas águas interiores de um Estado, nem nas águas arquipelágicas de um Estado arquipélago”¹¹². Em alto-mar a jurisdição se dá pela nacionalidade do navio e a consequente jurisdição do país de bandeira a qual determinado navio arvora, de forma que no âmbito daquele navio, aplicar-se-ão as leis do Estado de bandeira. Isso, todavia, não soluciona a questão do regime em análise no caso de, num incidente, esse navio ocasionar poluição por derramamento por petróleo, justamente porque a regra nas convenções de responsabilidade e compensação é dada pelo local do dano, não do incidente ou da bandeira do navio. Ou seja, como em alto mar não há soberania de nenhum navio, não há direito a ação de compensação pelos danos ocorridos nessa área, pois, *em tese*, nenhum Estado foi afetado.

O posicionamento do Fundo IOPC de 1992 é que ações de compensação somente são cabíveis nos casos de alguma medida preventiva ou de limpeza tenha sido tomada em alto mar, desde que ao incidente sejam aplicáveis as convenções de 1992, isto é, que o navio, o petróleo, e outras definições estejam de acordo com o estipulado nas convenções. Além disso, os custos somente serão compensados caso os atos tomados tenham sido efetivos em reduzir ou prevenir os danos pela poluição. Cumpre lembrar que a intervenção em alto mar é autorizada pela convenção internacional sobre intervenção em alto mar em casos de incidentes com poluição por petróleo, assinada em 1969, motivada pelo incidente de Torrey Canyon em 1967, como já apontado anteriormente. A convenção estipula que os Estados parte podem, em caráter excepcional, tomar medidas em alto mar quando for necessário prevenir, mitigar ou eliminar perigo ou ameaça grave e iminente de poluição por petróleo a sua costa ou no mar em consequência de um incidente marítimo, do qual é razoável esperar como resultado consequências extremamente danosas¹¹³. Essa

¹¹² Convenção do Mar, art. 86. BRASIL. DECRETO Nº 1.530, DE 22 DE JUNHO DE 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1530-22-junho-1995-435606-publicacaooriginal-1-pe.html>>, acesso em 12 fev. 2017.

¹¹³ Artigo I (1), International convention relating to intervention on the high seas in cases of oil pollution casualties. Bruxelas, 1969. Disponível em: <<http://www.oman.om/wps/wcm/connect/9d90cd82-26a6-4980->

convenção, portanto, trata do direito de os Estados agirem, na prática, em casos de incidente que venha causar poluição dos mares e costas, mas não trata da questão da responsabilidade e compensação pelos danos, que ficam a cargo das convenções de 1992.

Fora as ações de limpeza e prevenção, no entanto, não há espaço para aplicação das convenções em danos ocorridos em alto mar. Isso decorre, em grande parte, pela falta de motivação entre os Estados para mitigar danos que não afetam nenhum direito ou interesses de um país ¹¹⁴. Os Fundos IOPC argumentam que devido às rotas de navegação mundiais tais derramamentos são raros e, ainda que possíveis, o mais provável é que, pela dispersão do petróleo, qualquer consequência adversa será eventualmente manifestada no território do Estado contratante e a compensação requerida por via de ações nacionais. Ou seja, caso o incidente ocorra em alto mar, os danos não serão indenizáveis até/ a menos que atinjam um Estado contratante.

O governo italiano tentou argumentar contra essa determinação no caso *Patmos*, em que o petroleiro grego colidiu com o petroleiro espanhol *Castillo de Montearagon* próximo a costa italiana, resultando num derramamento de 700 toneladas de petróleo cru do navio *Patmos*. O petróleo derramado se dispersou pelo mar e algumas toneladas chegaram à costa italiana, causando danos por poluição. As autoridades italianas tomaram inúmeras medidas para conter petróleo e prevenir danos nas regiões da Sicília e Calábria, na Itália. O governo italiano submeteu uma reclamação pleiteando o valor de 2 milhões de libras por danos ao meio ambiente marinho. Entre os pedidos constava a compensação por poluição fora do mar territorial, que correspondia a 20% da área total poluída. No entanto, o pleito foi negado em grau de recurso, com a Corte reafirmando que o Estado italiano não poderia sob os termos da convenção de responsabilidade civil trazer ação de compensação pelos danos ocorridos em alto mar. A corte somente aceitou o pedido de indenização pelas medidas preventivas de remoção do petróleo, aprovando a compensação no valor de apenas 827.000 libras. ¹¹⁵

98e1-31469d70bc1d/14(1969)+International+Convention+Relating+to+Intervention+on+the+High+Seas+in+Case+s+of+Oil+Pollution+Casualties.pdf?MOD=AJPERES>, acesso em 12 fev. 2017.

¹¹⁴ MASON, Michael. **Transnational compensation for oil pollution damage: examining changing spatialities of environmental liability**. Londres: London School of Economics Department of Geography and Environment, 2002. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/.../research/.../rp69.pdf>>, acesso em 03 mar. 2016. p. 15.

¹¹⁵ IOPC Funds. **Annual Report 1994**. Londres (UK): IOPC Fund, 1994. Disponível em: <http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublications/1994_ENGLISH_ANNUAL_REPORT.pdf>. p. 39.

1.7.5 Submissão do pedido

Sendo um evento que se enquadra nos requisitos de admissibilidade, a pessoa habilitada para submeter o pedido de compensação é toda aquela que tenha sofrido danos em um Estado que seja parte das Convenções de 1992. O reclamante pode ser uma pessoa, uma companhia/empresa, uma organização privada ou organismo público, incluindo Estados e autoridades locais. No caso de vários reclamantes sofrerem danos semelhantes é possível, por motivos de conveniência, submeter reclamações coordenadas, em conjunto, o que também facilita o processo e a avaliação das reclamações.¹¹⁶

Importante notar, entretanto, que os Fundos IOPC não aceitam, até o momento, pedido por um Estado como *parens patriae* (representante; mandatário; guardião) – guardião dos interesses coletivos. No caso *Patmos*, citado acima, o governo italiano submeteu reclamação pedindo compensação por danos ambientais, mas só conseguiu compensação pelos valores gastos com medidas de prevenção, calculáveis e concretas, conforme os termos da convenção.

Esse posicionamento já foi tema de várias reuniões da Assembleia do Fundo. A delegação francesa, por exemplo, apresentou um estudo sobre vários aspectos dos danos ambientais na reunião de 2001 e, entre os pontos destacados, há um que se refere ao direito dos Estados em agir em nome da coletividade:

Quando os danos ambientais afetarem as áreas marinhas sob soberania ou dentro dos direitos soberanos dos Estados costeiros, são afetados interesses coletivos que são representados pelo Estado como detentor do direito ao patrimônio sobre todos os recursos biológicos encontrados ali. Foi feita referência à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar relativa aos direitos dos Estados costeiros sobre as suas águas territoriais e zonas econômicas exclusivas (artigo 5.6.1 (a)). A curto prazo, o Estado parecia ser o mais apto a receber compensação pelos danos ambientais. A interpretação de ‘medidas razoáveis’ deveria possibilitar o Fundo de 1992 determinar realisticamente o campo de aplicação do sistema internacional de compensação através da adaptação do Manual de Reclamações para permitir o uso de estudos de impactos ambientais.¹¹⁷

¹¹⁶ International oil pollution compensation funds. **Claims Manual**. Londres (UK): IOPC Fund. 2013. Disponível em: < http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/claims_manual_e.pdf>, acesso em 01 out. 2015. p. 19.

¹¹⁷ Trecho original [em inglês]: “When environmental damage affected marine areas under the sovereignty or falling within the sovereign rights of coastal States, collective interests were affected that were represented by the State as holder of the right to assets over all biological resources found there. Reference was made to

No entanto, até o momento, qualquer tentativa de sustentar o Estado como guardião dos interesses coletivos vem sendo infrutífera. Os Fundos mantêm o posicionamento de apenas aceitar o Estado como pessoa legítima na medida em que foi concretamente prejudicado – por exemplo, com medidas de contenção do alastramento do petróleo em alto mar –, mas não como um representante pelos danos generalizados resultantes da poluição desassociados de natureza econômica. O argumento dos Fundos é a tese decorrente de que formulações de danos ambientais públicos ou coletivos culminariam no perigo das decisões arbitrárias.

Essa questão demonstra o caráter *individualista* da estrutura de reclamações sob o regime de responsabilidade e compensação de danos por poluição por petróleo, onde qualquer pedido deve ser feito com base nas reclamações econômicas particulares.

Para modificar essa situação seria necessário, primeiro, que o Fundo aceitasse o Estado como parte legitimada a reclamar pelos danos em que não há um prejudicado individual, específico. Paralelamente, a convenção teria que ter sua aplicação estendida de forma a englobar casos de danos ambientais ‘abstratos’ e não quantificáveis, inclusive danos ocorridos em alto mar. Os dois tópicos estão, na verdade, relacionados, já que se fala em danos de natureza ambiental e difusa, isto é, direitos indivisíveis, aqueles em que não é possível identificar o autor, de forma que a satisfação de um sujeito implica na satisfação de todos. No entanto, as delegações teriam que estipular parâmetros para a determinação do valor das indenizações nestes casos, de forma que houvesse um tratamento igualitário e justo. Quanto ao beneficiário da compensação, existe a possibilidade de que, a pedido do Estado, a indenização fosse destinada a uma organização internacional que utilizaria o valor de acordo com o interesse coletivo sobre o meio ambiente ¹¹⁸. No entanto, reconhecesse-se que todas essas propostas envolvem várias dificuldades, principalmente de caráter político e prático, para que sejam incorporadas no regime de poluição por petróleo.

the United Nations Convention on the Law of the Sea in respect of the rights of coastal States over their territorial waters and exclusive economic zone (Article 5.6.1(a)). In the short term the State appeared to be best suited to receive compensation for environmental damage. The interpretation of ‘reasonable measures’ should make it possible for the 1992 Fund to determine realistically the field of application of the international system of compensation through the adaptation of the Claims Manual to allow the use of environmental impact studies”. IOPC Fund 1992 Assembly. **Report on the second and third meetings of the third intersessional working group**. 6th session. 10 august 2001. Disponível em: <documentservices.iopcfunds.org/meeting-documents/download/docs/.../en/>, acesso em 21 jan. 2017. p. 32.

¹¹⁸ MASON, Michael. **Transnational compensation for oil pollution damage: examining changing spatialities of environmental liability**. Londres: London School of Economics Department of Geography and Environment, 2002. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/.../research/.../rp69.pdf>>, acesso em 03 mar. 2016. p. 17.

Quanto ao polo passivo, a convenção de 1992 estipula que os pedidos de compensação devem ser feitos contra o dono registrado do navio de onde foi derramado o petróleo que causou os danos, o seu segurador e/ou o Fundo IOPC o qual o Estado onde o dano ocorreu é membro.

Caso o dano seja causado em um Estado signatário somente da Convenção de responsabilidade civil de 1992 (e não do Fundo de 1992), a reclamação pode ser apresentada somente contra o dono do navio e seu segurador. Já as os pedidos de compensação em Estados signatários de ambas as convenções (Convenção de responsabilidade civil de 1992 e Fundo de 1992) podem ser feitos contra o dono do navio, seu segurador e, adicionalmente, contra o Fundo de 1992 (ou IOPC Funds, sigla em inglês para fundos internacionais para compensação por poluição por petróleo).¹¹⁹ Caso os danos tenham sido causados em um Estado que é parte do protocolo suplementar, a reclamação será automaticamente coberta pelo fundo suplementar, caso o montante disponível por parte do dono do navio, seu segurador e o fundo de 1992 for insuficiente para pagar integralmente a compensação pelas perdas sofridas e comprovadas.

Portanto, é importante que o reclamante verifique quais países são signatários de qual convenção. As listas com os Estados partes das convenções é disponibilizada pelo Secretariado do Fundo e atualizada sempre que um novo membro ingressa, podendo ser verificada no *website* da organização¹²⁰.

Com relação à qual a corte competente para receber o pedido, o artigo IX (1) da CLC de 1992 dispõe:

Artigo IX

1 Quando um incidente tiver causado danos por poluição no território, incluído o mar territorial, ou numa área mencionada no Artigo II de um ou mais Estados Contratantes, ou se tiverem sido tomadas medidas preventivas para impedir ou minimizar os danos causados por poluição naquele território, incluindo o mar territorial ou naquela área, as ações por compensação só poderão ser impetradas nos Tribunais de qualquer desses Estados Contratantes. A existência dessas ações deverá ser informada, com uma antecedência razoável, ao demandado¹²¹.

¹¹⁹ International oil pollution compensation funds. **Claims Manual**. Londres (UK): IOPC Fund. 2013. Disponível em: < http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublications/claims_manual_e.pdf>, acesso em 01 out. 2015. p. 18.

¹²⁰ Website do Fundo de 1992 pode ser acessado pelo endereço eletrônico: <<http://www.iopcfunds.org/>>

¹²¹ CLC 1992. IOPC Funds. **Liability and compensation for oil pollution damage**: Texts of the 1992 civil liability convention, the 1992 Fund convention and the supplementary Fund protocol. Londres (UK): IOPC

Portanto, as ações de compensação devem ser impetradas perante os tribunais de Estados contratantes em que o dano pela poluição ocorreu. Das diferentes interpretações do princípio “*loci delicti*”, o comitê da Organização Internacional Marítima (IMO) decidiu conferir jurisdição aos tribunais do local *do dano*. É uma opção interessante, pois os incidentes podem *ocorrer* em lugares distantes onde não há jurisdição definida, o que complicaria a escolha do tribunal competente.

A convenção de responsabilidade de 1992 determina ainda que uma vez que o fundo limitando a responsabilidade tenha sido constituído pelo dono do navio, os tribunais do Estado em cujo fundo foi constituído terá competência exclusiva para determinar todas as questões em relação à distribuição desse fundo. A Convenção para o Fundo de 1992, por seu turno, determina que as ações contra o Fundo devem ser instauradas perante o tribunal competente segundo as Convenção de responsabilidade em relação a um mesmo dano, ou seja, a ação contra o Fundo deve acompanhar a ação contra o dono do navio e seu segurador. No entanto, caso a ação de compensação tenha sido trazida ao tribunal de um Estado que seja parte da convenção de responsabilidade, mas não da convenção para o Fundo de 1992, as ações contra o Fundo de 1992 poderão, dependendo da opção do demandante, ser levadas aos tribunais do país em que o Fundo de 1992 é sediado (atualmente, Inglaterra) ou tribunais de qualquer Estado parte que também teria jurisdição segundo a CLC 1992.

Em ações contra o proprietário do navio e seu segurador trazidas aos tribunais de Estados que sejam parte da convenção para o Fundo de 1992, cada parte deverá notificar o Fundo de 1992 dos procedimentos. Esta notificação é importante não apenas para possibilitar o Fundo de 1992 de participar e intervir no processo, mas, também, para que ao final do julgamento a decisão também seja obrigatória ao Fundo de 1992. Assim, se o Fundo de 1992 não tiver sido notificado, não estará vinculado à decisão ou aos termos de eventual acordo, mesmo que tenha intervindo na ação contra o proprietário e seu segurador

122

Funds. 2011. Disponível em: <
http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/Text_of_Conventions_e.pdf>, acesso em 12 fev. 2017.

¹²² Art. 7 (5), Convenção para o Fundo de 1992. IOPC Funds. **Liability and compensation for oil pollution damage**: Texts of the 1992 civil liability convention, the 1992 Fund convention and the supplementary Fund protocol. Londres (UK): IOPC Funds. 2011. Disponível em: <
http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/Text_of_Conventions_e.pdf>, acesso em 12 fev. 2017.

Grande parte dos casos de pedidos de compensação é resolvida extrajudicialmente, com o envio da reclamação diretamente perante o escritório do Fundo IOPC ou o escritório do P&I Club mais próximo do local do incidente. Em qualquer dos casos (fora ou perante uma corte judicial), o Fundo de 1992 trabalhará em conjunto ao dono do navio e seu segurador, que normalmente é uma das associações de proteção e indenização (Protection and Indemnity Associations – P&I Clubs). Geralmente, no entanto, o Fundo de 1992 paga somente os valores que superarem o limite aplicado ao dono do navio e o segurador.

Outra situação que merece atenção é com relação aos danos nas zonas econômicas exclusivas (ZEE). A delegação da Argélia trouxe uma problemática à pauta da Assembleia do Fundo: a questão de danos ocorridos na área em que ocorresse a sobreposição das ZEEs de diferentes países, principalmente na região do mediterrâneo. Qual Estado seria competente? O Fundo reconhece que, para determinar o escopo geográfico de aplicação da Convenção em relação a um dado Estado membro, é necessário que o Fundo saiba se tal Estado estabeleceu uma ZEE ou área conforme o artigo 3 (a) (ii) da Convenção. Assim, conforme fixado pela Resolução N°4 do Fundo de 1992, os Estados que estabeleceram uma ZEE antes de ratificar a convenção para o Fundo de 1992 foram convidados a notificar o Secretário-Geral da IMO. E os Estados que estabeleceram uma ZEE depois da ratificação devem notificar Diretor do Fundo. Uma parte dos Estados membros já informaram ao Fundo sobre suas ZEE ou áreas semelhantes, garantindo, assim, a proteção dessas áreas perante a Convenção para o Fundo. No entanto, para os Estados que ainda não estabeleceram tal área, a situação é mais incerta, sendo possível, como já foi defendido em reuniões do Fundo, que o demandante escolha qual Estado entrará com a ação. Uma decisão mais definitiva somente será estabelecida na ocorrência de um episódio fático.

Quanto aos requisitos técnicos, a petição deve ser escrita e, se preciso, o segurador e o fundo podem oferecer instruções quanto à forma das reclamações. Na petição deve-se indicar algumas informações básicas, como o nome e endereço do requerente e de seu representante; a identificação do navio envolvido no incidente; a data, local e detalhes específicos do incidente, exceto se tais informações já estiverem disponíveis ao fundo de 1992; o tipo de dano e poluição reclamados; e, por fim, o montante de compensação pretendido ¹²³. É importante que a petição seja apresentada de forma clara e com

¹²³ International oil pollution compensation funds. **Claims Manual**. Londres (UK): IOPC Fund. 2013. Disponível em: < http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/claims_manual_e.pdf>, acesso em 01 out. 2015. p. 20.

informação e documentação suficientes para que o dano seja avaliado em sua totalidade pois é responsabilidade do requerente apresentar provas suficientes que suportem suas reivindicações. Assim, cada item do pedido deve estar acompanhado por uma fatura ou qualquer outro documento comprobatório, tais como folhas de trabalho, notas explicativas, contas e fotografias ¹²⁴.

Uma vez proferido o julgamento por um Tribunal competente, sendo este executável no Estado de origem, não podendo mais estar sujeito a recurso, a decisão deverá ser reconhecida em qualquer Estado contratante. Essa regra somente é excetuada caso o julgamento tenha sido obtido através de fraude ou quando o demandado não tiver sido informado com antecedência razoável e não tiver plena oportunidade de apresentar a sua defesa ¹²⁵. O julgamento será executável em cada Estado contratante tão logo as formalidades requeridas pelo Estado de origem do julgamento forem atendidas.

1.7.6 Financiamento dos Fundos IOPC

A assinatura da Convenção de responsabilidade de 1992 (CLC 1992) não está associada a implicações financeiras para os Estados contratantes ou para suas indústrias nacionais de transporte e/ou petróleo. Isto se dá porque a fonte de dinheiro para satisfação das compensações devidas mediante ação regulada pela CLC 1992 provém dos proprietários de navios e seus seguradores, não importando sua nacionalidade. Ou seja, ocorrendo um incidente estes atores serão os responsáveis pelo pagamento da compensação, não havendo, portanto, nenhum encargo econômico prévio à participação da convenção de responsabilidade de 1992.

A convenção para o estabelecimento do Fundo de 1992 também não exige nenhuma contribuição financeira dos Estados contratantes. No entanto, esse acordo insere a participação de mais um ator nos encargos financeiros: os importadores de petróleo. O financiamento do Fundo provém de contribuições feitas por qualquer entidade que tenha recebido, no ano, mais de *150 mil toneladas* de óleo contribuinte (petróleo cru e óleo

¹²⁴ International oil pollution compensation funds. Ibid, p. 20.

¹²⁵ CLC 1992, art. X (1). Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo. Londres, 1992. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/clc_92_consolidada_e_atualizada-06dez2010.pdf>, acesso em 11 fev. 2017.

combustível) em um porto ou terminal de um país membro, após transporte pelo mar. Assim, *contribuintes* são aquelas entidades que, por receberem petróleo contribuinte, pagam um montante especificado por tonelada diretamente aos Fundos.

Embora as contribuições sejam devidas diretamente aos Fundos pelos importadores, cabe aos governos dos Estados membros reportarem, anualmente, ao Secretariado dos Fundos as quantidades de petróleo contribuinte recebido pelos contribuintes individuais. Todo mês de janeiro o Secretariado dos Fundos envia uma solicitação a todos os Estados membros para que eles submetam os relatórios de petróleo recebido referente ao ano imediatamente anterior. Até o final de abril os relatórios são colhidos e, então processados. Esse levantamento é a base para o cálculo da contribuição devida, o que significa que o montante de contribuições oscila a cada ano, dependendo da quantidade de petróleo recebido pelos contribuintes individualmente no ano precedente ao da arrecadação.

O relatório de 2021, referente aos dados do ano de 2020, registra que o valor total de óleo contribuinte reportado foi de 1.331.921.968 toneladas entre todos os estados membros. Os dez países que mais receberam óleo contribuinte foram: Índia (203.779.950 toneladas, que corresponde a 15,3% do total), Japão (152.509.343 t./ 11,45%), Coreia do Sul (137.006.834 t./ 10,29%), Holanda (98.276.422 t./ 7,38%), Itália (92.558.220 t./ 6,95%), Singapura (78.901.008 t./ 5,92%), Espanha (60.261.920 t./ 4,52%), Tailândia (46.278.921 t./ 3,47%), Reino Unido (43.403.585 t./ 3,26%), Canadá (43.342.819 t./ 3,25%)¹²⁶.

No entanto, é de extrema relevância ressaltar que o Fundo não recebeu relatório de óleo contribuinte recebido de 20 países membros: Albânia, Bahrein, Belize, Camarões, Comoros, Curaçao, Djibouti, Dominica, República Dominicana, Fiji, Guiné, Libéria, Mauritania, Nauru, Panamá, São Cristóvão e Nevis, Senegal, São Martinho, Síria e Venezuela. Chama atenção nesta lista, principalmente, duas bandeiras denominadas como de conveniência clássicas e conhecidas: Libéria e Panamá. Ambas possuem enorme frota de navios petroleiros e são dependentes de importação de petróleo, portanto, deveriam reportar os valores aos Fundos IOPC.

No caso do Fundo de 2003, a averiguação de petróleo contribuinte recebido através de relatório enviado pelos Estados contratantes e o cálculo das contribuições segue o mesmo sistema do Fundo de 1992. No entanto, o Protocolo para o Fundo de 2003 difere da

¹²⁶ IOPC Funds. **Annual Report 2021**. Londres (UK): IOPC Funds, 2022. p. 32.

Convenção de 1992 na medida em que, para o propósito de pagamento das contribuições, é *pressuposto* que um mínimo de 1 milhão de toneladas de óleo contribuinte são recebidos em cada Estado contratante. Quando o montante agregado de todos os recebimentos de óleo contribuinte de determinado Estado membro não atingir tal valor, o Estado em questão terá que assumir a obrigação pela diferença entre o montante agregado recebido e o valor de 1 milhão de toneladas.

A regra sobre responsabilidade contribuinte se aplica mesmo que uma companhia receba petróleo temporariamente em uma instalação de armazenamento para futuro recebimento de outra companhia, isso se dá pois o responsável pelo pagamento da contribuição é o primeiro receptor físico do petróleo após transporte marítimo, não importando se este petróleo está sendo recebido em nome de outra companhia.

Portanto, é preciso que fique claro que, primeiramente, os exportadores de petróleo não pagam contribuições. Tal decisão teve como intuito simplificar o sistema de cobrança. No entanto, por outro lado, diminui o número de responsáveis por bancar o Fundo e, conseqüentemente, as indenizações. Ou seja, as custas com os incidentes não recaem sobre todos os envolvidos com o transporte do petróleo, fato que gera muita discussão.

Em segundo lugar, os Estados Membros, *normalmente*, também não pagam nenhuma contribuição. Há, no entanto, duas exceções: I) caso o Estado opte por pagar as contribuições no lugar do contribuinte individual, que fica dispensado – situação, no entanto, muito rara. II) como colocado, caso a quantidade agregada de petróleo contribuinte de um Estado membro do Protocolo para o Fundo Suplementar de 2003 não atinja 1 milhão de toneladas, que é a quantidade pressupostamente recebida por cada signatário da convenção, o Estado membro deve assumir a obrigação pela diferença.

A regra da quantidade pressuposta, como já explicado, só se aplica aos membros do Fundo de 2003, assim, caso nenhuma entidade de um Estado membro do Fundo de 1992 receba a quantia mínima de 150.000 toneladas de petróleo contribuinte, não há contribuição devida. O Estado deve notificar o Fundo enviando uma declaração negativa e ainda gozará de proteção contra qualquer derramamento de petróleo, mesmo não tendo que fazer nenhuma contribuição.

1.7.7 Incidentes envolvendo os Fundos IOPC

Até o final de agosto de 2021 os Fundos IOPC (Fundo de 1971 e Fundo de 1992) haviam participado de um total de 151 casos e pago em compensações e indenizações um montante total de £747 milhões. Na maioria dos casos os pedidos foram resolvidos em acordos extrajudiciais.

O Fundo de 1971 esteve envolvido em 107 incidentes, tendo pago aproximadamente £331 milhões em compensação ¹²⁷. Foi desativado em 24 de maio de 2002, não sendo mais acionado em nenhum incidente ocorrido após essa data. O último acidente registrado pelo Fundo de 1971 foi o caso *Singapura Timur*, de bandeira panamenha, em 28 de maio de 2001.

Já o Fundo de 1992 tem um histórico de 44 incidentes, sendo que 13 casos ainda estão abertos ¹²⁸, quais sejam: *Pretige* (2002), *Solar 1* (2006), *Hebei Spirit* (2007), *Redfferm* (2009), *Haekup Pacific* (2010), *Alfa I* (2012), *Nesa R3* (2013), *Nathan E. Stewart* (2016), *Trident Star* (2016), *Agia Zoni II* (2017), *Bow Jubail* (2018), *MT Harcourt* (2020) e incidente em Israel de fonte desconhecida (2021).

Até o fechamento desse trabalho, em agosto de 2022, o Fundo suplementar de 2003 não fora acionado, de forma que nenhuma compensação, até o momento, foi paga por esse fundo. O incidente *Alfa I*, na Grécia, em 2012, foi o primeiro a ocorrer em um Estado membro do Fundo Suplementar de 2003. No entanto, o valor das indenizações não ultrapassou o limite previsto pela Convenção para o Fundo de 1992, já que a compensação devida foi de 12 milhões de euros.

¹²⁷ IOPC Funds. **Annual Report 2021**. Londres (UK): IOPC Funds, 2022, p. 7.

¹²⁸ IOPC Funds. **Summary of incidents**. Disponível em: < <https://iopcfunds.org/incidents/incident-map/>>, acesso em 25 ago. 2021.

CAPÍTULO 2 – BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA

A questão da segurança marítima é de extrema importância no contexto atual de desenvolvimento sustentável. O derramamento de petróleo, como visto no capítulo anterior, é uma preocupante causa de poluição no oceano, estando no epicentro das maiores catástrofes ambientais do último século. No âmbito do direito internacional, reagindo aos acidentes e respondendo à crescente preocupação com a segurança marítima e a proteção do meio ambiente, articulou-se a formação do regime de responsabilidade e compensação visto acima. No entanto, para entender e lidar com os acidentes da navegação que resultam em derramamento de petróleo é preciso entender, também, quais são suas causas.

Dentre os vários fatores que afetam a navegação marítima e sua segurança, a doutrina maritista aponta como uma das principais causas de preocupação certas bandeiras comumente intituladas por agências internacionais como “registros abertos”, chamadas de “bandeiras de necessidade” por alguns setores de transporte dos Estados Unidos; mas mais conhecidas popular e internacionalmente como “bandeiras de conveniência” (ou “bandeiras de complacência”), nomenclatura adotada nesta tese. É uma prática tão polêmica quanto complexa. Seu impacto no sistema de transporte marítimo é inegável e a participação de navios que arvoram tais bandeiras em acidentes da navegação levanta questionamentos e discussões imprescindíveis para o direito internacional, ambiental e marítimo, especialmente em se tratando de acidentes que ocasionam derramamento de petróleo.

Assim, superada a primeira etapa deste trabalho, a apresentação e estudo do regime internacional, cumpre então examinar a questão das bandeiras de conveniência a fundo, buscando revisitar suas origens, compreender seu crescimento no contexto da economia capitalista globalizada e propor uma definição e conceito para o termo.

2.1 Liberdade de navegação

O direito do mar é, historicamente, uma constante disputa entre os Estados para definir os limites de liberdade e controle dos espaços oceânicos. Em períodos que datam da época do Império Romano (27 a.C. – 476 d.C.) o mar era tido como um espaço livre, onde os Estados respeitavam, ainda que de forma não escrita, a liberdade dos mares, regra que

garantia acesso irrestrito às atividades de pesca e navegação, tão importantes para o desenvolvimento e manutenção da vida humana na Terra.

Com as grandes navegações, período de expansão marítima que se iniciou no século XV e se estendeu até o século XVI, os conflitos marítimos se acentuaram e reacenderam disputas comerciais, marcadamente entre Portugal e Espanha, que reivindicavam o monopólio dos mares descobertos, Inglaterra, que defendia a soberania nas Ilhas Britânicas, e Países Baixos, que buscavam a liberdade dos mares. Em 1609, o jurista holandês Hugo Grotius ¹²⁹ publicou *Mare Liberum* (“mar livre” ou “liberdade dos mares”) ¹³⁰, codificando o princípio da liberdade dos mares, que dá direito aos Estados de forma igual e irrestrita de acessar os oceanos e seus recursos. Esse princípio governou os mares durante o desenvolvimento do direito marítimo internacional até o começo do século 20. ¹³¹

No período pós Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945) teve início uma drástica mudança de paradigma. Novas tecnologias alteraram de forma sem precedentes como o ser humano interage com o meio ambiente, inclusive o marinho. Essas mesmas tecnologias também possibilitaram maior entendimento e acompanhamento dos fenômenos naturais e de causa humana nas atividades de exploração e uso dos mares, fato que trouxe percepção da natureza finita e, até, vulnerável dos recursos oceânicos. A conscientização dos riscos e danos ambientais em consequência das atividades humanas revelou uma urgente necessidade de mudança de paradigma, buscando uma revisão do direito do mar que proporcionasse a uniformização da codificação do regime internacional.

Assim, em 1958, foi celebrada a primeira Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM), frequentemente referida pelo acrônimo em inglês UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Sea). A trajetória de internacionalização e unificação da matéria continuou com a UNCLOS II, em 1960, e UNCLOS III, em 1970. A mais recente e mais relevante Convenção de Direito do Mar das Nações Unidas foi celebrada em Montego Bay, na Jamaica, em 10 de dezembro de 1982, entrando em vigor em 1994.

¹²⁹ Também referido como Hugo Grócio, Hugo de Groot ou Huig de Groot.

¹³⁰ No original: *Mare Liberum, sive de jure quod Batavis competit ad Indicana commercia dissertatio*; em português, “Mar livre ou uma dissertação sobre o direito dos neerlandeses de manter o comércio nas Índias”.

¹³¹ SHAUGHNESSY, Tina; TOBIN, Ellen. Flags of convenience: freedom and insecurity on the high seas. **Journal of International Law & Policy**, Pennsylvania, vol. V, 2007. Disponível em: <https://www.law.upenn.edu/journals/jil/jilp/articles/1-1_Shaughnessy_Tina.pdf>, acesso em 27 set. 2018. p. 4.

A Convenção de Montego Bay, já em seu preâmbulo, reconhece a soberania de todos os Estados mas destaca sua inserção numa ordem jurídica que promova “[...] os usos pacíficos dos mares e oceanos, a utilização equitativa e eficiente dos seus recursos, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a proteção e a preservação do meio ambiente marinho” com o estabelecimento, ainda, de “[...] uma ordem econômica internacional justa e equitativa que tenha em conta os interesses e as necessidades da humanidade em geral [...]”¹³².

A convenção estabelece em seus artigos 87 e 89 que:

ARTIGO 87 – Liberdade do alto mar

1. O alto mar está aberto a todos os Estados, quer costeiros quer sem litoral. A liberdade do alto mar é exercida nas condições estabelecidas na presente Convenção e nas demais normas de direito internacional.

Compreende, inter alia, para os Estados quer costeiros quer sem litoral:

- a) liberdade de navegação;
- b) liberdade de sobrevoo;
- c) liberdade de colocar cabos e dutos submarinos nos termos da PARTE VI;
- d) liberdade de construir ilhas artificiais e outras instalações permitidas pelo direito internacional, nos termos da parte VI;
- e) Liberdade de pesca nos termos das condições enunciadas na seção 2;
- f) liberdade de investigação científica, nos termos das Partes VI e XIII.

[...]

ARTIGO 89 – Ilegitimidade das reivindicações de soberania sobre o alto mar

Nenhum Estado pode legitimamente pretender submeter qualquer parte do alto mar à sua soberania.¹³³

Ficou consagrado, assim, o princípio da liberdade do alto mar, local onde não há soberania de qualquer país, sendo de livre acesso e uso de todos. Obviamente, essa liberdade não é ilimitada, já que existem condições para que este ambiente seja preservado, permitindo que sua utilização seja equitativa e justa, respeitando-se os interesses de todos os Estados. Assim, a Convenção de Montego Bay promove o equilíbrio entre garantir a liberdade dos mares – não permitindo o monopólio de seu acesso – e seu uso adequado e justo.

¹³² BRASIL. DECRETO Nº 1.530, DE 22 DE JUNHO DE 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1530-22-junho-1995-435606-publicacaooriginal-1-pe.html>>, acesso em 12 fev. 2017.

¹³³ Ibid.

2.2 Lei da bandeira (Caso *Lotus* – 1952)

A ausência de soberania em alto mar levou a emergência de uma das regras mais universais e tradicionais do direito marítimo: a lei da bandeira. Logo após estabelecer a liberdade dos mares em seu artigo 87, a Convenção de Montego Bay assim dispõe em seu artigo 90:

ARTIGO 90 – Direito de navegação

Todos os Estados, que costeiros quer sem litoral, têm direito de fazer navegar no alto mar navios que arvoem a sua bandeira.¹³⁴

Historicamente, os estados atribuem nacionalidade aos navios da mesma forma que atribuem nacionalidade aos seus cidadãos. Os Estados registram seus navios dando-lhes nacionalidade e, conseqüentemente, designando as leis nacionais aplicáveis aos assuntos relacionados ao navio, e, também, identificando o local daqueles responsáveis pelo navio.

A lei da bandeira foi reconhecida pelo antigo Tribunal Permanente de Justiça Internacional¹³⁵ no caso *Lotus* (França vs. Turquia), em 1927. Neste caso, o S.S. *Lotus*, navio a vapor francês, colidiu com o navio a vapor turco *Boz-kourt* em alto-mar, na data de 2 de agosto de 1926, ocasionando o naufrágio do navio turco bem como a morte de oito nacionais turcos¹³⁶. A corte internacional foi chamada a considerar se a Turquia teria direito de jurisdição para deter e julgar o oficial francês Tenente Demons, responsável pelo navio *Lotus* no momento da colisão.

O Tribunal permanente de justiça internacional sustentou que os atos do Tenente Demons – de negligência ou imprudência – tiveram origem a bordo do navio *Lotus*, enquanto que os efeitos foram sentidos a bordo do navio *Boz-Kourt*. Assim, o Tribunal concluiu que ambos os países tinham jurisdição e, desta forma, confirmou-se o direito da

¹³⁴ BRASIL. DECRETO Nº 1.530, DE 22 DE JUNHO DE 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1530-22-junho-1995-435606-publicacaooriginal-1-pe.html>>, acesso em 12 fev. 2017.

¹³⁵ O Tribunal ou Corte Permanente de Justiça Internacional foi um tribunal de jurisdição internacional criado em 1921 e sucedido pelo Tribunal Internacional de Justiça em 1946.

¹³⁶ TRIBUNAL PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL. Collection of judgments: Judgment no. 9 - The Case of the S.S. “Lotus”. 7 de set. 1927. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20130927023939/http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf>, acesso em 22 out. 2020.

Turquia de prender e instituir procedimentos criminais de acordo com as leis turcas em face do Tenente Demons.

Tal decisão provém do entendimento que um país possui autoridade sobre navio que arvora sua bandeira como em seu próprio território:

[...] salvo certos casos especiais definidos pelo direito internacional – os navios em alto mar não estão sujeitos a nenhuma autoridade, exceto a do Estado cuja bandeira arvoram. Em virtude do princípio da liberdade dos mares, isto é, da ausência de qualquer soberania territorial sobre o alto mar, nenhum Estado pode exercer qualquer tipo de jurisdição sobre as embarcações estrangeiras.

[...]

Um corolário do princípio da liberdade dos mares é que um navio em alto mar é assimilado ao território do Estado da bandeira que arvora, pois, assim como em seu próprio território, esse Estado exerce sua autoridade sobre seu próprio território, e nenhum outro Estado pode fazê-lo.¹³⁷

Na prática e em âmbito legal, a decisão registrou o chamado princípio da jurisdição da bandeira, ratificando a lei da bandeira e regra para jurisdição em alto mar. Em decorrência do caso *Lotus* foi assinada a Convenção de Bruxelas de 10 de maio de 1952 (Convenção Internacional para unificação de certas regras relativas à competência penal em matéria de abalroação e outros acidentes de navegação) e incorporou-se o princípio da jurisdição da bandeira em alto mar à Convenção sobre alto mar (1958), no artigo 11, e à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982), no artigo 92, que disciplina:

1. Os navios devem navegar sob a bandeira de um só Estado e, salvo nos casos excepcionais previstos expressamente em tratados internacionais ou na presente Convenção, devem submeter-se, no alto mar, à jurisdição exclusiva desse Estado. Durante uma viagem ou em porto de escala, um navio não pode mudar de bandeira, a não ser no caso de transferência efetiva da propriedade ou de mudança de registro.¹³⁸

¹³⁷ Tradução livre. Trecho original: “[...] apart from certain special cases which are defined by international law – vessels on the high seas are subject to no authority except that of the State whose flag they fly. In virtue of the principle of the freedom of the seas, that is to say, the absence of any territorial sovereignty upon the high seas, no State may exercise any kind of jurisdiction over foreign vessels upon them. [...] A corollary of the principle of freedom of the seas is that a ship on the high seas is assimilated to the territory of the State the flag which it flies, for, just as in its own territory, that State exercises its authority upon it, and no other State may do so. TRIBUNAL PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL. Collection of judgments: Judgment no. 9 - The Case of the S.S. “Lotus”. 7 de set. 1927. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20130927023939/http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf>, acesso em 22 out. 2020. p. 25.

¹³⁸ BRASIL. DECRETO Nº 1.530, DE 22 DE JUNHO DE 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1530-22-junho-1995-435606-publicacaooriginal-1-pe.html>>, acesso em 12 fev. 2017. Art. 92.

A lei da bandeira é, hoje, internacionalmente aceita e vigora em alto-mar para todos os navios, estabelecendo a jurisdição num espaço que não é território de nenhum país e livre para ser navegado. Assim, a lei da bandeira é, de certa forma, o acordo necessário para que a liberdade dos mares se mantenha.

Mas como é conferida a nacionalidade aos navios? O ato que permite que um navio arvore determinada bandeira, possibilitando a lei da bandeira, é o registro de navios, a ser estudado na próxima seção.

2.3 Registro de navios

O registro da propriedade dos navios é o processo administrativo que determina nacionalidade e, ao ser efetuado, habilita a embarcação a arvorar a bandeira do Estado de Registro. Esse registro garante proteção em alto mar, determina a jurisdição e leis a serem aplicadas e, por outro lado, impõe regras e exigências a serem observadas pelo navio. Assim, leciona L. F. E. Goldie que bandeira de um navio serve duas funções distintas:

É um símbolo da nacionalidade do navio, que conseqüentemente designa a lei nacional governando as relações do navio, e identifica o local daqueles responsáveis pelo navio.¹³⁹

Os Estados possuem duas responsabilidades ao registrar navios: a primeira surge com a decisão de registrar ou não determinado navio e, secundamente, a responsabilidade que surge após o registro, de impor regras aos navios que arvoram sua bandeira e fiscalizá-los conforme.

Quanto ao primeiro ponto, a decisão de registrar ou não, o direito internacional determina que os Estados registrantes possuem autoridade quase ilimitada para ditar as condições e regras a serem observados no processo de registro de navios, o que significa que feito o registro, sejam quais foram as condições impostas, outros Estados são obrigados a reconhecer a nacionalidade do navio como sendo a do Estado de bandeira que garantiu tal registro.

¹³⁹ GOLDIE, L. F. E. Environmental catastrophes and flags of convenience – Does the present law pose special liability issues. **Pace international law review**, vol. 3, n. 1, pp. 63-90. Setembro de 1991. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/46711949.pdf>>, acesso em 12 de set. 2018. p. 63. Trecho original [em inglês]: It is a symbol of the nationality of the ship, which consequently designates the national law governing the affairs of the vessel, and it identifies the location of those responsible for the vessel.

Esse direito que os Estados tem de unilateralmente fixar as condições para garantir nacionalidade foi reconhecido pela Corte Permanente de Arbitragem, em 1905, no caso *Muscat Dhows*, entre Grã-Bretanha e França. O caso discutiu a legalidade da concessão do direito de arvorar a bandeira francesa por dhows¹⁴⁰ de propriedade de súditos do Sultão de Muscate (capital de Omã). Os britânicos alegavam que o registro francês de tais embarcações infringiam tratados internacionais e servia de disfarce para o tráfico de escravos. A Corte decidiu pela confirmação do direito da França de conferir nacionalidade aos dhows, assinalando: “France was entitled to authorise vessels belonging to subjects of His Highness the Sultan of Muscat to fly the French flag, only bound by her own legislation and administrative rules”¹⁴¹. Isto porque, concluiu a Corte: “Genrally speaking it belong to every sovereign to decide to whom He will accord the right to fly his flag and to prescribe the rules covering such grants.”¹⁴²

A regra registrada na decisão é encontrada em diversos tratados internacionais em vigor, inclusive na Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, em seu artigo 91, sobre nacionalidade dos navios:

ARTIGO 91

1. Todo estado deve estabelecer os requisitos necessários para a atribuição da sua nacionalidade a navios, para o registro de navios no seu território e para o direito de arvorar a sua bandeira. Os navios possuem a nacionalidade do Estado cuja bandeira estejam autorizados a arvorar. Deve existir um vínculo substancial entre o Estado e o navio.¹⁴³

Todavia, esse direito, segundo os atuais ditames do direito internacional, não é irrestrito. Os Estados devem respeitar quatro limitações impostas:

(i) o registro não pode infringir os direitos de outro Estado;

¹⁴⁰ *Dhow* é o nome genérico dado aos tradicionais veleiros utilizados na região do Mar Vermelho e do Oceano Índico que possuem um ou mais mastros com velas latinas. (WIKIPEDIA. *Dhow*. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Dhow>>, acesso em 19 abr. 2022.

¹⁴¹ Tradução livre: “A França tinha o direito de autorizar navios pertencentes a súditos de Sua Alteza o Sultão de Muscate a arvorar a bandeira francesa, apenas vinculados por sua própria legislação e regras administrativas”. COLES, Richard; WATT, Edward. **Ship registration: law and practice**. 2. ed. London (UK): Informa, 2009. p. 13.

¹⁴² Tradução livre: “De forma geral, pertence ao soberano decidir a quem concederá o direito de arvorar sua bandeira e descrever as regras que abrangem tais concessões.” PAMBORIDES, G. P. *International shipping law: legislation and enforcement*. Kluwer Law International: the Hague/ London/ Boston. 1999. p. 4.

¹⁴³ BRASIL. Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Brasília: Presidência nacional, 1990. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>>, acesso em 12 de ago. 2022.

(ii) o registro não pode ser concedido se houver suspeita razoável de que o navio será usado para violar normas de direito internacional;

(iii) o registro deve ser para apenas uma nacionalidade;

(iv) o registro deve estar de acordo com os tratados assinados pelo Estado de registro;¹⁴⁴

O registro de navios é um ato de extrema relevância, pois a bandeira determina as leis aplicáveis ao navio, destacadamente, as regras tributárias, as práticas trabalhistas, de segurança, de licenciamento e de inspeção e manutenção – embora, importante ressaltar, é possível que surjam conflitos com as regras estatais dos portos, que podem ter prevalência.

Por outro lado, o registro também cria obrigações e responsabilidades para o Estado de bandeira, conforme disposto no artigo 94 da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, que estabelece que os Estados devem exercer, de modo efetivo, a sua jurisdição e seu controle em questões administrativas, técnicas e sociais sobre navios que arvoram a sua bandeira. Essas obrigações incluem a manutenção do registro dos navios; o exercício de sua jurisdição em conformidade com o seu direito interno sobre navios sob sua bandeira, sobre o capitão, os oficiais e a tripulação, em questões administrativas, técnicas e sociais; além da tomada de medidas necessárias para garantir a segurança no mar, que incluem, regras e procedimentos referentes à construção, equipamento e condições de navegabilidade dos navios, condições de trabalho e formação das tripulações e utilização de sinais, manutenção de comunicações e prevenções de acidentes. Para que tais padrões de segurança e operação sejam observados, os Estados registrantes devem realizar inspeções em intervalos apropriados, garantir que o navio esteja confiado a um capitão e a oficiais devidamente qualificados e, também, assegurar que os regulamentos internacionais aplicáveis que se referem à segurança, prevenção e controle de poluição sejam observados pelos navios que arvorem sua bandeira.

2.4 Conexão genuína: caso *Nottebohm* (1955) e caso “IMCO” (1960)

Como se nota, há um extenso intercâmbio de responsabilidades e direitos entre o país de registro e navio registrado, que exige uma relação entre as duas partes. Um dos pontos mais controversos no âmbito de registro de navios é a questão do vínculo

¹⁴⁴ POWELL, Eric. Taming the beast: how the international legal regime creates and constains flags of convenience. **Annual Survey of International & Comparative Law**, vol. 19, issue 1, artigo 12, pp. 263-300. 2013. p. 9.

substancial ou conexão genuína (em inglês *genuine link*), que diz respeito à relação entre o dono do navio (agente registrante), o navio (objeto do registro) e o país de registro (nacionalidade do navio). Há uma discussão antiga, porém ainda em andamento, sobre a exigência de haver ou não a referida conexão genuína para que o registro seja válido e o que exatamente determina esta conexão. A prática de conferir identidade ao navio como aos indivíduos, baseando-se na conexão entre o Estado e o navio, foi costumeiramente adotada pelo direito internacional por anos, mas somente se tornou uma regra e princípio do direito internacional com o caso *Nottebohm*, quando o tema foi pela primeira vez abordado em um julgamento internacional.

Em 1955, a Corte Internacional de Justiça foi acionada para apreciar o caso *Nottebohm*, entre Liechtenstein e Guatemala. Friedrich Nottebohm era um nacional alemão por nascimento, mas que estava residindo na Guatemala havia 34 anos, entre 1905 e 1939. Em outubro de 1939, ao visitar um irmão em Liechtenstein, ele realizou sua naturalização e adquiriu nacionalidade liechtensteinense. Mantinha, ao mesmo tempo, residência e administração de seus negócios na Guatemala, para onde retornou em 1940.

Ocorre que em 1939 teve início um episódio dramático na história global: a segunda guerra mundial (1939 – 1945), colocando Guatemala e Alemanha em conflito. Em 1943, o governo guatemalteco apreendeu todas as propriedades de Nottebohm, nascido na Alemanha, em decorrência de medidas de guerra instauradas naquele ano. O governo de Liechtenstein processou o governo da Guatemala requerendo restituição e compensação pelas ações tomadas pelo país em face de um cidadão liechtensteinense [Nottebohm] por estarem, alegadamente, em desacordo com as leis internacionais.¹⁴⁵

A Corte Internacional de Justiça foi, então, acionada para decidir se Liechtenstein tinha direito de requerer em nome de Friedrich Nottebohm, se baseando no fato de que ele era cidadão de Liechtenstein.

Em sua decisão, datada de 6 de abril de 1955, a Corte julgou a favor da Guatemala, afirmando que o país da América central não tinha qualquer obrigação de reconhecer que Nottebohm tinha nacionalidade de Liechtenstein à época das medidas. A Corte embasou seu julgamento a partir do princípio da “conexão genuína”: primeiramente, o pedido de naturalização liechtensteinense feito por Nottebohm somente ocorreu após o início da II Guerra Mundial, portanto, desde seu nascimento até aquele momento ele possuía

¹⁴⁵ PAMBORIDES, G. P. **International shipping law: legislation and enforcement**. Kluwer Law International: the Hague/ London/ Boston. 1999.

nacionalidade alemã; segundo, a Corte questionou se a conexão que Nottebohm tinha com Liechtenstein era genuína:

No momento de sua naturalização, Nottebohm parecia estar mais intimamente ligado por sua tradição, seu estabelecimento, seus interesses, suas atividades, seus laços familiares, suas intenções para o futuro próximo à Liechtenstein do que a qualquer outro Estado? ¹⁴⁶

Em resposta a essa indagação a Corte analisou que: I. Com relação à Alemanha: Nottebohm era cidadão alemão desde seu nascimento, país com o qual sempre manteve contato através de sua família que permanecia no país europeu, além de ter estabelecido negócios com o país; II. Com relação à Guatemala: lá mantinha residência e atividades profissionais havia 34 anos, também possuindo família no país; III. Em contraste, Nottebohm não possuía nenhuma relação real com Liechtenstein, nunca tendo mantido residência no país no momento do pedido de naturalização, que foi realizado enquanto fazia apenas uma visita. Não possuía intenção de se estabelecer no país, somente se mudando para Liechtenstein após a recusa de Guatemala em recepcioná-lo. Desta forma, a Corte julgou que Nottebohm não tinha uma conexão genuína com Liechtenstein e, em contrapartida, possuía uma forte e duradoura conexão com a Guatemala que, portanto, não tinha obrigação de reconhecer a naturalização e, conseqüentemente, de realizar qualquer compensação.

A decisão é problemática e levanta mais questões que respostas: estaria, então Liechtenstein habilitada a requerer em nome de Nottebohm em outro caso em face a outro país com o qual ele não tivesse qualquer conexão? O quesito de “conexão genuína” seria decidido caso a caso? Independente das implicações controversas, o fato é que uma decisão legal a nível internacional fez referência, pela primeira vez, ao princípio da “conexão genuína”, analisando as circunstâncias que definem a relação entre um indivíduo e sua nacionalidade. Esse princípio ditaria também a relação entre o registro de navio (efetuado pelo dono) e o país de registro.

No mesmo período em que a Corte Internacional de Justiça emitiu sua decisão sobre o caso Nottebohm, a Comissão de Direito Internacional começava a trabalhar na

¹⁴⁶ Tradução livre. Trecho original em inglês: “At the time of his naturalization does Nottebohm appear to have been more closely attached by his tradition, his establishment, his interests, his activities, his family ties, his intentions for the near future to Liechtenstein than to any other State?”. Corte Internacional de Justiça. **Nottebohm case (Liechtenstein v. Guatemala) (second phase), Judgment of April 6th, 1955**. I.C.J. Reports, 1955. Disponível em: < <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>>, acesso em 26 jan. 2021.

preparação para a Conferência de Genebra sobre o Direito do Mar, que iria ocorrer em 1958.

O referido caso e sua decisão reverberaram fortemente nas convenções que se sucederam, de forma que o princípio da “conexão genuína” foi incluído como requisito às normas de registro de navios. O quesito da “conexão genuína” no âmbito do direito marítimo aparece em três documentos internacionais: na Convenção sobre alto mar (1958), na Convenção das Nações Unidas sobre direito do mar (1982) e na Convenção sobre registro de navios da Conferência das Nações Unidas sobre comércio e desenvolvimento (1986) – essa última, no entanto, nunca entrou em vigor.

A Convenção de Genebra sobre o alto mar, aprovada na 1ª Conferência do mar, realizada em 1958, em seu artigo 5º, estabelece que:

1. Cada Estado fixa as condições pelas quais concede a sua nacionalidade aos navios, e bem assim as condições de registro e o direito de arvorar o seu pavilhão. Os navios possuem a nacionalidade do Estado cujo pavilhão estão autorizados a usar. *Deve existir uma ligação substancial entre o Estado e o navio*; o Estado deve, nomeadamente, exercer a sua jurisdição efetiva e a sua fiscalização nos domínios técnico, administrativo e social sobre os navios que arvoram o seu pavilhão. (grifo nosso)¹⁴⁷

O artigo 5º, portanto, faz uma junção de duas regras: o princípio do direito (ou liberdade) de cada Estado de estabelecer as condições para garantir nacionalidade a navios, visto no capítulo anterior, e a exigência da ligação substancial. Em um primeiro momento, o artigo estabelece que os Estados tem autonomia e liberdade para prescrever as regras relativas à concessão de nacionalidade dos navios, no entanto, prossegue limitando o discernimento conferido aos Estados ao determinar que deve haver uma “ligação substancial” ou “conexão genuína” entre Estado e navio, uma adição fortemente influenciada pelo referido caso *Nottebohm*, que colocou em evidência a relação (ou ausência dessa) entre indivíduo e país como critério de nacionalidade.

A Convenção, de 1958, foi estabelecida não muito tempo após o fim da Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), momento em que registros abertos ganhavam popularidade¹⁴⁸. Inevitavelmente, tais registros começaram a incomodar outros países que os viam como

¹⁴⁷ BRASIL. Decreto legislativo nº 45, de 1968. Autoriza o Presidente da República a dar adesão do Governo brasileiro a quatro Convenções sobre o Direito do Mar, concluídas em Genebra, a 29 de abril de 1958. Brasília: Congresso Nacional, 1968. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-45-15-outubro-1968-346852-publicacaooriginal-1-pl.html>>, acesso em 12 ago. 2022.

¹⁴⁸ PAMBORIDES, G. P. **International shipping law: legislation and enforcement**. Kluwer Law International: the Hague/ London/ Boston. 1999. p. 5.

uma ameaça aos seus interesses. A inserção no artigo 5º da exigência de conexão genuína para concessão de nacionalidade aos navios levantou questionamentos quanto ao que exatamente configura tal vínculo, gerando confusão e disputas entre países. O artigo passou a ser usado como argumento pelos Estados que se opunham aos registros abertos para alegar sua ilegalidade. Todavia, na prática, o argumento não foi suficiente para gerar mudanças, já que o conteúdo exato de “exercer, de modo efetivo, jurisdição e controle” não estava claro.

A Corte Internacional de Justiça teve a oportunidade de esclarecer a questão no caso *IMCO*, em 1960. A Corte havia sido acionada para dar um parecer sobre o significado do artigo 28(a) da Convenção da IMCO, que determinava que o Comitê de Segurança Marítima seria eleito pela Assembleia Geral e consistiria em 14 membros, dos quais no mínimo 8 estariam entre “as maiores nações armadoras”¹⁴⁹. Essa questão, no fundo, dizia respeito a legalidade e aceitação dos registros abertos, uma vez que Panamá e Libéria (dois dos maiores registros abertos) pleiteavam duas das oito vagas no comitê, pretensão rechaçada por registros mais tradicionais, como Reino Unido e Holanda. A Corte Internacional de Justiça, todavia, optou por não entrar no mérito do artigo 5º da Convenção sobre alto-mar e da nacionalidade dos navios, esquivando-se de analisar a aplicação ou conteúdo de “conexão genuína”. A Corte definiu somente que o artigo 28(a) se referia a países com maior tonelagem registrada e não à tonelagem de beneficiário efetivo¹⁵⁰. De qualquer forma, recusou o pedido de registros mais tradicionais e validou a participação dos registros abertos, desconsiderando a exigência de conexão genuína. O caso, assim, confirmou a liberdade dos países em definir as condições para o registro de navios, de forma que, sejam quais forem, sendo o registro concedido, os demais países devem reconhecer o ato.

Posteriormente, numa nova tentativa de abordar a questão, a Comissão de Direito Internacional da ONU chegou a elaborar uma minuta com critérios objetivos para a determinação da existência de conexão genuína. No entanto, para o texto final, a Comissão concluiu que não era prática a sugestão de critérios específicos¹⁵¹.

¹⁴⁹ PAMBORIDES, G. P. *International shipping law: legislation and enforcement*. Kluwer Law International: the Hague/ London/ Boston. 1999. p. 5.

¹⁵⁰ PAMBORIDES, G. P. *Ibid*, p. 6.

¹⁵¹ CHURCHILL, R. R.; LOWE, A. V.. *The Law of the Sea*. Manchester: Manchester University Press. 3ª ed. 1999. p. 238.

Desta forma, a situação permanece incerta, bem como continuam indeterminadas quais as consequências em caso de não haver conexão entre o Estado e o navio cuja nacionalidade foi concedida. Assim, a regra disposta no artigo 5º da Convenção de 1958 não corresponde ao direito costumeiro em larga escala e acaba por não configurar real condição para o registro de navios, não sendo observada globalmente na prática.

Portanto, embora alguns países – como Brasil, Portugal e França – estipulem em seu ordenamento nacional a exigência de conexão genuína, em geral expressa através de regras relativas a nacionalidade do dono do navio e da tripulação, outros Estados fazem poucas ou nenhuma exigência no que concerne a presença de vínculo entre nacionalidade do navio e Estado registrante.

2.5 Origens, conceituação e definição das bandeiras de conveniência: Rochdale Report (1970) e identificação de acordo com ITF

Enquanto as Cortes e convenções internacionais procuravam, de forma bastante hesitante, definir “conexão genuína” (ou ligação substancial) e quais os limites para a liberdade que os Estados têm ao fixar as condições para conceder nacionalidade aos navios, o comércio marítimo continuou se expandindo. Os desenvolvimentos tecnológicos impulsionaram um rápido crescimento econômico, transformando as formas de produção pelo mundo. As revoluções tecnológicas não apenas possibilitaram o aumento do tamanho e da frota de navios, mas também elevaram a demanda por transporte comercial.

A competição no mundo do transporte se intensificou e os donos de navio passaram cada vez mais a procurar formas de reduzir custos e burocracias e maximizar sua vantagem diante dos concorrentes. Neste contexto, os registros abertos começaram a atrair maior quantidade de donos de navios, que procuravam registros alternativos que pudessem oferecer mais benefícios e dar-lhes maior competitividade. Dentre os registros abertos, ganharam progressivo destaque as chamadas bandeiras de conveniência, que, hoje, dominam o cenário global do transporte marítimo.

Conceituar e definir o que são e quais são as bandeiras de conveniência não é tarefa simples. A temática é polêmica e gera intensas discussões no universo marítimo. Não há convenção ou tratado internacional em que conste uma conceituação para o termo “bandeira de conveniência”, portanto, não há no direito internacional e tampouco no direito marítimo definição consagrada ou codificada para o fenômeno. Faz-se necessário, aqui,

portanto, uma recapitulação das origens dessa prática bem como o estabelecimento de uma conceituação e definição.

O uso de bandeiras estrangeiras no registro de navios é uma prática antiga, com origem, pelo menos, tão longeva quanto o período do Império Romano. No entanto, o atual sistema denominado de bandeira de conveniência é recente, tendo se desenvolvido rapidamente a partir de 1950. As primeiras bandeiras de conveniência contemporâneas datam de 1915 quando donos de navios americanos começaram a usar as bandeiras de Honduras e do Panamá em seus navios, numa tentativa de reduzir os crescentes custos com encargos trabalhistas e, principalmente, para escapar da “Lei Seca” nos Estados Unidos durante a “Era da proibição”, iniciada em 1919 e perdurando até 1933¹⁵².

No entanto, foi após a destruidora II Guerra Mundial (1939 – 1945) que a expansão das bandeiras de conveniência realmente alavancou por inúmeros motivos: os donos de navio precisavam recompor a frota mercantil após a guerra e, neste processo, buscaram regimes alternativos aos registros nacionais tradicionais, que possuíam uma carga tributária e trabalhista pesada. Além disso, o mundo estava em Guerra Fria (1947 – 1991), período de altíssima tensão política e militar e, também, de guerras regionais; assim, era interessante diversificar os registros – principalmente no caso de donos de navios americanos, que estavam no centro das tensões – possibilitando maior flexibilidade nas rotas marítimas. É o que fez, por exemplo, a Corporação Exxon, empresa multinacional estadunidense de petróleo e gás, que optou por registrar alguns de seus navios em bandeiras de conveniência, notadamente Libéria e Panamá, numa busca por garantir a continuidade da distribuição de petróleo para consumidores por todo o mundo¹⁵³.

Neste ínterim, observando a crescente prática da adoção de certas bandeiras de registro aberto e notando que compartilhavam certas características em comum, mas ainda não estudadas, autores internacionalistas e maritimistas, bem como comitês estatais e interestatais começaram a estudar o fenômeno em busca de compreensão e formularam diferentes definições.

¹⁵² CARLSSON, Francesca; HEIDEGGER, Patrizia; JENSSEN, Ingvild; MULINARIS, Nicola. What a difference a flag makes: why ship owners’ responsibility to ensure sustainable shio recycling needs to go beyond flag state jurisdiction. NGO Shipbreaking Platform, abril, 2015. Disponível em: <https://shipbreaking.wordifysites.com/wp-content/uploads/2019/01/FoCBriefing_NGO-Shipbreaking-Platform_-April-2015.pdf>, acesso em 20 jan. 2021. pp. 7-8.

¹⁵³ PUBLIC AFFAIRS DEPARTMENT OF EXXON COPORATION. **Tankers and the flags they fly**. New York: Public Affairs Department of Exxon Coporation. Exxon Background Series. June 1979. p. 3.

A definição mais sucinta para a prática é: “Um navio com propriedade de um país que está registrado em outro por propósitos de vantagem comercial ou legal navega sob uma ‘bandeira de conveniência’”, nas palavras de Rodney Carsle.¹⁵⁴

Já o Comitê de Transporte Marítimo da Organização para Cooperação Econômica Europeia fez um longo estudo em 1958 e concluiu que:

O termo ‘Bandeira de Conveniência’ é comumente usado – e é usado neste relatório – para descrever as bandeiras de países como Panamá, Libéria, Honduras e Costa Rica cujas leis permitem – e, na verdade, facilitam – que navios, de propriedade de cidadãos ou empresas estrangeiras, arvoreem essas bandeiras. Isso em contraste com a prática nos países marítimos (e em muitos outros) onde o direito de arvorar a bandeira nacional está sujeito a condições rigorosas e envolve obrigações de longo alcance.¹⁵⁵

Richard Coles e Edward Watts, por seu turno, enfatizam a conotação negativa do termo:

O termo “bandeira de conveniência” tem, agora por um bom tempo, sido largamente usado na mídia popular como na indústria do transporte marítimo. A frase passou a significar os males do capitalismo desenfreado e o desrespeito aos direitos trabalhistas, às normas de segurança padrão e à proteção ambiental na busca pelo lucro. A frase adquiriu ampla circulação e força emotiva, particularmente após as marcantes poluições por petróleo resultantes dos naufrágios dos navios tanques *Exxon Valdez*, *Braer*, *Erika* e *Prestige*.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Trecho original em inglês: “A ship owned in one country while it is registered in another for purposes of commercial or legal advantage sails under a “flag of convenience””. CARLISLE, Rodney. **The origins and evolution of the Panamanian and Liberian flags of convenience**. Annapolis (Maryland): Naval Institute Press. 1981. p. xiii.

¹⁵⁵ Tradução livre. Trecho original em inglês: “The term ‘Flags-of-convenience’ is commonly used – and is used in this Report – to describe the flags of such countries as Panama, Liberia, Honduras, and Costa Rica, whose laws allow – and indeed make it easy – for ships, owned by foreign nationals or companies to fly these flags. This in contrast to the practice in the maritime countries (and in many others) where the right to fly the national flag is subject to stringent conditions and involves far reaching obligations”. Maritime Transport Committee, Organization for European Economic Cooperation. Study on the expansion of flags of convenience fleets and on various aspects thereof, 1958, apud GOLDIE, L. F. E. Environmental catastrophes and flags of convenience – Does the present law pose special liability issues. **Pace international law review**, vol. 3, n. 1, pp. 63-90. Setembro de 1991. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/46711949.pdf>>, acesso em 12 de set. 2018.

¹⁵⁶ Tradução livre. Trecho original em inglês: “The term “flag of convenience” has now for a long time been as widely used in the popular media as in the shipping industry. The phrase has come to signify the evils of rampant capitalism and the disregard of labour rights, safety standards and environmental protection in the pursuit of profit. The phrase has developed a wide currency and emotive force, particularly following the significant oil pollution suffered as a result of the sinking of the tankers *Exxon Valdez*, *Braer*, *Erika* and *Prestige*”. COLES, Richard; WATT, Edward. **Ship registration: law and practice**. London (UK): Informa. 2 ed. 2009. p. 23.

O termo é, com frequência, usado de forma pejorativa, mas há também registro de autores com visão positiva sobre essa prática – como Boleslaw Adam Boczek, que, em 1962, anotou em seu clássico livro “*Flags of convenience: an international legal study*”, amplamente citado:

Funcionalmente, uma bandeira de conveniência pode ser definida como a bandeira de qualquer país que permite o registro de embarcações de propriedade e controle estrangeiros em condições que, por qualquer motivo, sejam convenientes e oportunas para as pessoas que estão registrando as embarcações ¹⁵⁷.

Boczek ensina, ainda, que o termo em francês é *pavillon de complaisance*, em alemão *billige Flagge*, no italiano *bandiera di comodo, ombra* ou *bandiera di convenienza*, em espanhol *bandera de conveniencia* ou *panbellón de conveniencia* e em holandês *goedkope vlag*. Em inglês, *flags of convenience*. Todos os termos são praticamente uma correspondência literal do mesmo termo em português adotado neste trabalho, *bandeira de conveniência*, e nome mais comumente adotado internacionalmente, juntamente com seu sinônimo *bandeira ou pavilhão de complacência*.

No entanto, não é o único termo usado mundialmente por todos os setores marítimos. Em especial, é evidentemente criticado pelos países que são assim taxados, por ter conotação derogatória. Em discurso na Sessão Marítima da Conferência Internacional do Trabalho, em 1958, a delegação do Panamá expressou sua profunda insatisfação com o uso de “bandeira de conveniência” e chegou até mesmo a pedir a proibição do uso do termo perante a Organização Internacional do Trabalho (OIT) ¹⁵⁸.

De fato, algumas entidades dos Estados Unidos, país de nacionalidade de muitos donos de navio que registraram seus navios em países como o Panamá, favorecem um termo alternativo: *flags of necessity* (bandeiras de necessidade), que destaca o caráter da necessidade de adoção dessas bandeiras diante da realidade e competitividade do mercado.

¹⁵⁷ Tradução livre. Trecho original em inglês: “Functionally, a flag of convenience” (FOC) can be defined as the flag of any country allowing the registration of foreign owned and foreign controlled vessels under conditions which, for whatever reasons, are convenient and opportune for the persons who are registering the vessels. [...] The laws of these countries on the registration of merchant vessels are not only very liberal”. BOCZEK, Boleslaw Adam. **Flags of convenience: an international legal study**. Cambridge: Harvard University press. 1962. p. 2.

¹⁵⁸ BOCZEK, Boleslaw Adam. *Ibid*, p. 5.

Em 1970, o órgão britânico *British Committee of Inquiry* promoveu uma extensa investigação e publicou um relatório que teve grande repercussão e que, ainda hoje, é usado como referência para o tema: o intitulado *Rochdale Report*.

O relatório identificou seis principais elementos que caracterizam uma bandeira de conveniência, estabelecendo, então, os critérios básicos para a definição da prática:

i) O país de registro permite a propriedade e/ou controle de seus navios mercantes por não nacionais;

ii) O acesso ao registro é fácil; um navio pode geralmente ser registro pelo consulado no exterior. Igualmente importante, a transferência do registro por opção do proprietário não é restrita;

iii) Os impostos sobre a receita dos navios não são cobrados localmente, ou são muito baixos. Uma taxa de registro e uma taxa anual, com base na tonelagem, são normalmente as únicas cobranças feitas. Uma garantia ou entendimento aceitável sobre a futura isenção de tributação também podem ser dadas;

iv) O país de registro é uma potência pequena, sem nenhuma exigência nacional sobre qualquer circunstância previsível para os embarques registrados; mas recibos com tarifas muito pequenas sobre grandes tonelagens podem produzir uma efeito substancial sobre em sua renda nacional e balança de pagamento;

v) O armamento de navios com estrangeiros é livremente permitido;

vi) O país de registro não tem o poder nem a máquina administrativa para impor efetivamente qualquer regulamentação governamental ou internacional; o país nem tem o desejo de consultar as companhias por conta própria.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Tradução livre. Trecho original em inglês: "(i) The country of registry allows ownership and/or control of its merchant vessels by non-citizens. (ii) Access to the registry is easy; a ship may usually be registered by the consulate abroad. Equally important, transfer from the registry at the owner's option is not restricted. (iii) Taxes in the income from the ships are not levied locally, or are very low. A registry fee and an annual fee, based on tonnage, are normally the only charges made. A guarantee or acceptable understanding regarding future freedom from taxation may also be given. (iv) The country of registry is a small power with no national requirement under any foreseeable circumstances for all the shipping registered but receipts from very small charges on a large tonnage may produce a substantial effect on its national income and balance of payments. (v) Manning of ships by non-nationals is freely permitted. (vi) The country of registry has neither the power nor the administrative machinery effectively to impose any government or international regulation; nor has the country even the wish to consult the companies themselves." PAMBORIDES, G. P. **International shipping law: legislation and enforcement**. Kluwer Law International: the Hague/ London/ Boston. 1999. p. 10.

Com base neste relatório, pode-se dizer, em suma, que “bandeira de conveniência” (ou “bandeira de complacência”) se refere àquelas bandeiras que permitem que um estrangeiro registre o navio no país com o qual o dono do navio, e mesmo a tripulação, não possuem qualquer relação. O registro é escolhido pelas vantagens comerciais, econômicas e tributárias que oferece; ou seja, ocorre por conveniência, daí o nome bandeira de conveniência. É também, um registro que não tem desejo ou meios de impor efetivamente regulamentações internas ou internacionais; ou seja, complacente, daí a nomenclatura alternativa bandeira de complacência.¹⁶⁰

Os critérios estabelecidos pelo citado Relatório Rochdale são usados pela Federação Internacional dos Trabalhadores em Transportes (*International Transport Workers' Federation - ITF*) para a definição de quais bandeiras se configuram como bandeiras de conveniência. A ITF é uma federação com sede em Londres que conecta mais de 700 sindicatos de 150 países. A organização divulga anualmente uma lista atualizada, na qual registros podem ser adicionados ou excluídos de acordo com as análises mais recentes. O comitê de práticas justas da ITF considera diversos fatores para determinar se uma bandeira é de conveniência ou não: número de navios de propriedade de estrangeiros, histórico de direitos humanos e sindicais bem como o histórico de segurança e proteção ambiental do país. Atualmente constam 35 registros como bandeiras de conveniência:

¹⁶⁰ As bandeiras de conveniência guardam certa semelhança com outro artifício: o paraíso fiscal. Paraísos fiscais são, conforme Marcos Antonio de Macedo Cintra (Desafios do desenvolvimento. Ano 12, ed. 86. 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=3236>): “[...] Estados nacionais ou regiões autônomas que, por diferentes razões, possuem uma legislação favorável à movimentação e refúgio de capitais estrangeiros. Oferecem baixas alíquotas tributárias, proteção sob o sigilo bancário e/ou composição societária e, em alguns casos, frágeis mecanismos de supervisão e de regulamentação das transações financeiras.” Vê-se que ambas as práticas possuem em comum o fato de oferecerem, de forma aberta a estrangeiros, vantagens fiscais atraentes, com frágeis mecanismos de supervisão e regulamentação, no caso dos registros de navios, das condições de operação e manutenção do navio e, no caso dos paraísos fiscais, das transações financeiras. Além disso, ambas podem ser utilizadas para facilitar e/ou encobrir atos ilícitos: paraísos fiscais são frequentemente alvos de fluxos ilícitos e movimentações ilegais de riqueza, já pavilhões de complacência podem dar vazão a trabalho ilegal, tráfico de substâncias ilícitas ou mesmo atos terroristas. Bandeiras de conveniência seriam assim os paraísos fiscais do registro de navios.

Pavilhões de complacência se aproximam, também, do *law shopping* e do *forum shopping*, na medida em que é um mecanismo de escolha de foro pela lei a ser aplicada, visando aquela que ofereça maior vantagem, de razão econômica, jurídica ou mesmo de abuso do processo. A licitude do *Law shopping* é questionada pela doutrina, recebendo críticas por poder configurar-se como uma atividade maliciosa e abusiva. Não obstante as injustiças decorrentes dessas práticas e das tentativas de evitar sua ocorrência, o que se observa em ambos os casos é que elas continuam a acontecer. Friedrich K. Juenger bem conclui: “As a rule, counsel, judges, and academicians employ the term ‘forum shopping’ to reproach a litigant Who, in their opinion, unfairly exploits jurisdictional or venue rules to affect the outcome of a lawsuit. But in spite of the phrase’s pejorative connotation, forum shopping remains popular” (JUENGER, Friedrich K. Forum shopping, domestic and international. Tulane Law Review, v. 63, 1988-1989. p. 553.) Portanto, maliciosas ou não, mal vistas ou não, sua realidade é inquestionável.

- Antígua e Barbuda
- Bahamas
- Barbados
- Belize
- Bermuda
- Bolívia
- Camboja
- Chipre
- Comoros
- Coreia do Norte
- Curaçao
- Georgia
- Gibraltar
- Guiné Equatorial
- Honduras
- Ilhas Cayman
- Ilhas Faroé
- Ilhas Marshall
- Jamaica
- Líbano
- Libéria
- Madeira
- Maurício
- Malta
- Mianmar
- Moldova
- Mongólia
- Panamá
- Registro Internacional de navios francês (FIS)
- Registro Internacional de navios alemão (GIS)
- São Tomé e Príncipe
- São Vicente e Granadinas
- Sri Lanka
- Tonga
- Vanuatu

É preciso frisar que embora as bandeiras de conveniência sejam associadas aos países cuja bandeira arvoram, os registros de bandeiras de conveniência são, na maior parte dos casos, companhias privadas e não agências governamentais, ainda que estejam exercitando uma função pública¹⁶¹. Tipicamente, os escritórios da companhia de registro nem sequer se situam no país da bandeira, embora os lucros provenientes da atividade sejam repartidos entre a entidade privada e o país de registro do navio. Por isso, as bandeiras de conveniência são citadas como países, mesmo que nem todos os registros de determinado país sejam considerados complacentes. É o caso, por exemplo, de Portugal, que não é considerado bandeira de conveniência, mas, especificamente, o registro de

¹⁶¹ CARLSSON, Francesca; HEIDEGGER, Patrizia; JENSSEN, Ingild; MULINARIS, Nicola. What a difference a flag makes: why ship owners' responsibility to ensure sustainable ship recycling needs to go beyond flag state jurisdiction. NGO Shipbreaking Platform, abril, 2015. Disponível em: <https://shipbreaking.wordifysites.com/wp-content/uploads/2019/01/FoCBriefing_NGO-Shipbreaking-Platform_-April-2015.pdf>, acesso em 20 jan. 2021. p. 10.

Madeira (região autônoma de Portugal) é, atualmente, listado entre os registros complacentes.

Neste trabalho será adotada a lista apresentada acima e divulgada pela *International Transport Workers' Federation* (ITF) como definição de quais registros são considerados bandeira de conveniência. O intuito é manter o mesmo padrão adotado internacionalmente e pela doutrina majoritária.

É importante apontar, todavia, que existem estudos que buscam abordagens diferentes para a identificação dos registros considerados convenientes. É o caso, por exemplo, dos autores Jessica H. Ford e Chris Wilcox, que em 2019 publicaram o artigo “Shedding light on the dark side of maritime trade – a new approach for identifying countries as flags of convenience”¹⁶². O estudo aponta que a lista da ITF se pauta num julgamento binário, isto é, determina se um registro é ou não bandeira de conveniência. Os autores procuram, de forma independente, estabelecer uma abordagem diferente: identificar as bandeiras de conveniência através de um sistema de pontuação que permita ranquear os registros por quão provavelmente são convenientes. O método adotado envolveu três indicadores: *i.* proporção de propriedade (dados retirados da UNCTAD); *ii.* controle de corrupção (dados retirados de “World Governance Indicators”/ Banco Mundial); e *iii.* fidelidade (dados retirados de “Automatic Identification System (AIS”).

Analisando os dados compilados referentes a 140 países, os autores elaboraram o ranking por probabilidade de ser bandeira de conveniência, o qual apresenta nas primeiras 30 posições:

- | | |
|------------------------------------|---------------------|
| 1. Ilhas Cayman | 16. Malta |
| 2. Antigua e Barbuda | 17. Tanzânia |
| 3. Libéria | 18. Honduras |
| 4. São Vicente e Granadinas | 19. Brunei |
| 5. Vanuatu | 20. Kiribati |
| 6. Barbados | 21. Tonga |
| 7. Serra Leoa | 22. Samoa |

¹⁶² FORD, Jessica H.; WILCOX, Chris. Shedding light on the dark side of maritime trade – A new approach for identifying countries as flags of convenience. *Marine Policy*, n. 99, pp. 298 – 303. 2019. p. 302.

- | | |
|---------------------------|-----------------------------|
| 8. Ilhas Marshall | 23. Guiné Equatorial |
| 9. Chipre | 24. Georgia |
| 10. Belize | 25. Madagascar |
| 11. Camboja | 26. Bahrain |
| 12. São Cristóvão e Nevis | 27. Gabão |
| 13. Bolívia | 28. Portugal |
| 14. Bahamas | 29. Sri Lanka |
| 15. Panamá | 30. China, Hong Kong SAR |

Em negrito [destaque nosso] estão as bandeiras também apontadas pela ITF como convenientes. Como pode ser visto, a lista proposta por Ford e Wilcox identificando os países como prováveis bandeiras de conveniência não difere muito da lista divulgada anualmente pela ITF. Assim, como já explicado, adota-se neste trabalho o padrão da ITF, por manter uma divulgação regular anual e atualizada, que goza de majoritário reconhecimento internacional.

Estabelecidas, assim, a conceituação e definição de bandeira de conveniência, pode-se avaliar sua atuação e impacto no transporte marítimo global. Da lista de bandeiras convenientes desenvolvida pela ITF, algumas são de grande relevância para o presente trabalho e outras não. O recorte mais interessante, perante a temática aqui tratada, é a análise de quais registros dos constantes na lista da ITF possuem maior participação no transporte de petróleo. Assim, os países Barbados, Curaçao, São Tomé e Príncipe, Tonga, Líbano, Ilhas Faroé e Georgia, embora sejam considerados bandeiras de conveniência, não apresentam maior importância neste estudo, pois possuem nenhuma ou insignificante tonelage entre os navios petroleiros.

Por outro lado, as informações disponíveis no banco de dados da UNCTAD (United Nations Conference in Trade and Development ou conferência das Nações Unidas sobre comércio e desenvolvimento), o UNCTADSTAT, revelam que as cinco bandeiras de conveniência com maior tonelage máxima (em milhares de toneladas) entre os navios petroleiros atualmente são¹⁶³:

¹⁶³ UNCTADSTAT. Data Center, Merchant fleet by flag of registration and by type of ship, annual. Disponível em: <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=93>>, acesso em 28 ago. 2021.

Ilhas Marshall: 96.820

Libéria: 92.069

Panamá: 58.892

Malta: 37.975

Bahamas: 29.479

É curioso observar também a imensa participação que o transporte de petróleo tem entre as mais importantes bandeiras do mundo: representam quase um terço da tonelage m na frota dos navios registrados nas Ilhas Marshall (96.820 mil toneladas de um total geral de 261.943 mil toneladas), na Libéria (92.069 mil toneladas de um total geral de 174.853 mil toneladas) e nas Ilhas Cayman (2.756 mil toneladas de um total geral de 6.638 mil); correspondem a mais de um quinto da frota da maior bandeira do mundo, o Panamá: da capacidade de 329.187 mil toneladas que possuem os navios que arvoram essa bandeira (16% de toda a frota global), 58.892 mil toneladas estão entre os navios petroleiros.¹⁶⁴

As bandeiras de conveniência são particularmente procuradas para o registro de navios petroleiros, no entanto, esses também marcam presença substancial entre bandeiras não convenientes: no caso do Brasil representam quase metade da tonelage m naval (2.714 mil toneladas das 5.421 totais); Singapura conta com uma imensa tonelage m entre os petroleiros: são 41.544 mil toneladas (de uma frota total de 140.393 toneladas), fazendo do transporte de petróleo uma atividade fundamental para sua economia; Tailândia é bastante dependente do comércio de petróleo, também, já que sua frota naval tem capacidade de 6.688 mil toneladas das quais 4.064 mil toneladas provém de petroleiros. Por fim, outro país que merece menção é o Irã, cuja tonelage m de petroleiros corresponde a incríveis 78,6% da capacidade de sua frota total (15.513 mil toneladas entre petroleiros e 19.773 mil toneladas totais).¹⁶⁵

Em âmbito global, em 2020, a frota total somava 98.140 navios dos quais 11.201 eram navios petroleiros e 23 países possuem pelo menos 100 navios petroleiros arvorando sua bandeira. Esses números demonstram a relevância do transporte marítimo de petróleo e a força que tal atividade tem dentro do comércio global e das economias de diversos países.

¹⁶⁴ UNCTADSTAT. Data Center, Merchant fleet by flag of registration and by type of ship, annual. Disponível em: <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=93>>, acesso em 28 ago. 2021.

¹⁶⁵ UNCTADSTAT. Ibid.

Neste contexto há um dado muito importante a ser considerado: desde o fim da 2ª Guerra Mundial, em 1945, a demanda por petróleo cresceu exponencialmente e, com isso, também cresceu a necessidade por transporte marítimo desse produto. Assim, as frotas de navios tanque foram se tornando cada vez maiores, não apenas em número de navios, mas, especialmente, no que concerne o porte desses. Isto é, as frotas, atualmente, contam com navios maiores, em tamanho, do que no passado. De 1991 a 1993 nenhum navio com capacidade para 200.000 toneladas ou mais foi construído; em 1994 apenas um navio desse porte foi construído; já em 2011, 65 navios com porte para pelo menos 200.000 toneladas foram construídos. O ano de 2021 foi atípico, com a construção de apenas 6 navios de grande porte, mas essa queda é consequência dos impactos, principalmente econômicos, da pandemia de COVID-19.¹⁶⁶

Das 5 maiores bandeiras do mundo em termos de atividade, 3 são bandeiras de conveniência: Ilhas Marshall, em segundo lugar, com 915 petroleiros; Libéria, em terceiro, com 820; e Panamá, em quarto, com 789.

No entanto, as bandeiras de conveniência não dominam o quadro geral: a China está no topo das estatísticas com 968 navios. Ademais, dos 23 países com mais de 100 navios petroleiros, apenas 5 são bandeiras de conveniência (Ilhas Marshall, Libéria, Panamá, Malta e Bahamas), como pode ser verificado na lista abaixo, referente ao ano de 2020 (bandeiras de conveniência estão destacadas em **negrito**):¹⁶⁷

País: número de navios petroleiros

1° China: 968	13° Bahamas : 240
2° Ilhas Marshall : 915	14° Filipinas: 203
3° Libéria : 820	15° República da Coreia: 187
4° Panamá : 789	16° Malásia: 153
5° Singapura: 748	17° Bangladesh: 142
6° Japão: 667	18° Índia: 141
7° Indonésia: 643	19° Turquia: 124

¹⁶⁶ CLARCKSONS RESEARCH. *Shipping review & Outlook*. Londres: Clarksons Research. Março 2021. p. 154.

¹⁶⁷ UNCTADSTAT. Data Center, Merchant fleet by flag of registration and by type of ship, annual. Disponível em: <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>>, acesso em 28 ago. 2021.

8° **Malta**: 422

20° Reino Unido: 137

9° Rússia: 406

21° Vietnã: 118

10° Grécia: 379

22° Nigéria: 110

11° Hong Kong: 372

23° Itália: 107

12° Tailândia: 245

Isto significa que embora estejam no topo do ranking em número de navios, bandeiras de conveniência não compõe a maioria da frota mundial. Assim, determinadas bandeiras de complacência possuem destaque no cenário internacional, mas, de forma geral, somam um número inferior de navios em comparação com o total de navios de outras bandeiras.

Entre as bandeiras de conveniência, a listagem dos países que mais navios petroleiros têm é a seguinte:

Tabela 05 – Frota total e de navios petroleiros entre as bandeiras de conveniência ¹⁶⁸

Bandeira	Frota total	Navios petroleiros
Ilhas Marshall	3.683	915
Libéria	3.716	820
Panamá	7.886	789
Malta	2.207	422
Bahamas	1381	240
Honduras	514	83
Mongólia	294	70
Belize	790	67
Comoros	244	28
Ilhas Cayman	163	23
Portugal	673	23

¹⁶⁸ Dados extraídos de: UNCTADSTAT. Data Center, Merchant fleet by flag of registration and by type of ship, annual. Disponível em: <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>>, acesso em 28 ago. 2021.

Bandeira	Frota total	Navios petroleiros
Gibraltar	217	21
Cambodia	257	19
Bermuda	138	18
São Vicente e Granadinas	813	16
Sri Lanka	96	12
Moldova	127	8
Guiné Equatorial	40	6
Maurício	30	5
Mianmar	93	5
Antigua e Barbuda	727	2
Georgia	81	2
Bolívia	42	1
Curaçao	66	1
Chipre	66	1
Ilhas Faroé	100	1
Jamaica	46	1
Coreia do Norte	46	1
Líbano	52	1
Tonga	36	1
Barbados	145	0
Costa Rica	10	0
São Tomé e Príncipe	17	0
Vanuatu	345	0

Fonte: Elaborado por Ana Carolina Carlucci da Silva (2022)

2.6 Recente expansão no mundo capitalista globalizado

Os números atuais impressionam, revelando a maciça participação das bandeiras de conveniência no comércio marítimo, como visto no tópico anterior. No entanto, é provável que a porcentagem da frota registrada em bandeiras de conveniência cresça ainda mais se a tendência observada nas últimas décadas se mantiver.

Desde 1965 o comércio marítimo transoceânico vem crescendo muito rapidamente: mais do que duas vezes mais rápido do que a economia global ¹⁶⁹. A tonelagem máxima da frota global em 1980 era de 672.142.000; já em 2020 esse número mais do que triplicou, passando para 2.068.970.000 toneladas máximas ¹⁷⁰. E, acompanhando esse crescimento, as bandeiras de conveniência vêm se expandindo também, revelando-se a principal opção de registro para os navios na contemporaneidade. Um comparativo por década da frota marítima por bandeira de registro e tipo de navio, a partir de 1980 até 2020, revela números que comprovam essa tendência.

Tabela 06 – Evolução da tonelagem máxima (em milhares) por década por bandeira ¹⁷¹

<i>Bandeira</i>	<i>Tipo</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>2020</i>
China	Total	9.509	20.200	23.701	45.157	101.171
	Petroleiros	1.824	2.662	3.383	9.264	14.944
Ilhas Marshall	Total	-	-	-	77.827	261.943
	Petroleiros	-	-	-	39.961	96.820
Libéria	Total	160.038	89.501	85.187	142.121	274.853
	Petroleiros	104.921	52.139	39.903	63.212	92.069

¹⁶⁹ VAN FOSSEN, Anthony. Flags of convenience and global capitalism. **International critical thought**, vol. 6, n. 4, pp. 359 – 377. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21598282.2016.1198001>>, acesso em 20 jan. 2021. p. 360.

¹⁷⁰ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT STAT. Merchant fleet by flag of registration and by type of ship, annual. Disponível em: <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>>, acesso em 12 mar. 2021

¹⁷¹ Dados retirados de UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT STAT. Merchant fleet by flag of registration and by type of ship, annual. Disponível em: <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>>, acesso em 12 mar. 2021.

<i>Bandeira</i>	<i>Tipo</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>2020</i>
Panamá	Total	-	75.360	158.947	288.758	329.187
	Petroleiros	-	20.155	43.182	69.363	58.892
Singapura	Total	12.924	11.888	34.635	61.660	140.393
	Petroleiros	5.709	4.468	17.621	29.773	41.544
Japão	Total	66.315	42.357	22.723	17.707	40.669
	Petroleiros	33.066	14.267	8.996	5.028	10.388
Indonésia	Total	1.699	2.742	4.154	10.471	26.900
	Petroleiros	172	966	1.333	3.867	8.000
Malta	Total	149	5.691	46.749	56.156	115.889
	Petroleiros	-	2.476	22.149	20.682	37.975
Bahamas	Total	165	19.228	44.941	64.109	78.061
	Petroleiros	78	11.389	24.900	33.484	29.479
Chipre	Total	3.362	32.699	36.699	31.305	33.852
	Petroleiros	406	11.084	6.877	10.134	3.703
Ilhas Cayman	Total	341	566	1.756	3.961	6.638
	Petroleiros	27	63	209	2.179	2.756
Comoros	Total	-	3	1	1.212	1.798
	Petroleiros	-	-	-	330	463
Belize	Total	1	-	3.052	1.451	3.219
	Petroleiros	-	-	575	32	159

Fonte: Elaborado por Ana Carolina Carlucci da Silva (2022)

Obs.: Desataque em **negrito** aponta as bandeiras de conveniência

Interessante observar que embora o crescimento do transporte marítimo por navios tenha ocorrido de forma marcante nas últimas décadas como um todo, as bandeiras de conveniência chamam atenção por terem ganhado tamanho espaço em um período bastante específico. Se até a década de 1980 algumas dessas bandeiras eram praticamente inutilizadas, em questão de anos se tornaram potências mundiais. Historicamente, China já possuía uma

larga frota datada de períodos muito anteriores; já países como Bahamas, Chipre, Ilhas Cayman, Comoros e Belize, que possuíam frota inexpressiva, ganharam nas últimas décadas uma relevância sem precedente.

O que explica esse rápido crescimento das bandeiras de conveniência?

Em primeiro lugar, porque essas bandeiras oferecem vantagens bastante específicas e chamativas. Donos de navio, que são majoritariamente corporações multinacionais, adotam tais registros em busca de maiores lucros. O objetivo é minimizar custos com operação e tributação ao selecionar a bandeira que oferece os melhores benefícios pelo menor valor. Os benefícios incluem:

- Fácil registro do navio: facilidade em registrar o navio do exterior e aberto à estrangeiros, não exigindo que seja nacional do país da bandeira – isto é, ausência do requisito de conexão genuína;
- Transferência de registro para bandeira de conveniência possibilita evadir fiscalizações mais exigentes pela Guarda Costeira do país de origem;
- Taxas e tributos baixos ou mesmo inexistentes. Normalmente não há taxa de registro, havendo somente uma cobrança anual de acordo com a tonelagem. Além disso, permite retirar posse do navio do cálculo de imposto de renda em países cuja cobrança é elevada.
- Despesas operacionais reduzidas em função, principalmente, de leis relaxadas de contratação de trabalhadores, ausência de sindicatos fortes no país e inexistência de requerimentos legais disciplinando remuneração e seguridade social;
- Despesas com manutenção do navio são reduzidas pelo acesso a serviços de reparo menos custosos;
- Relativa liberdade do controle efetuado pelo país de registro, que não tem poder para impor as normas e regulamentos domésticos e internacionais e não tem o intuito de controlar as companhias.^{172 173}

Essas práticas e políticas não são oferecidas em vão pelos pavilhões complacentes, já que esses também se beneficiam com o alto número de navios que migraram para seus

¹⁷² PAYNE, Richard J. **Flags of convenience and oil pollution: a threat to national security?** Houston Journal of International Law, vol. 3, issue 67, pp. 67-99. 1980-1981. p. 72.

¹⁷³ BOCZEK, Boleslaw Adam. **Flags of convenience: an international legal study**. Cambridge: Harvard University press. 1962. p. 30.

registros, trazendo uma renda considerável para os países na forma de taxas – que, ainda que baixas, se acumulam pelo tamanho da frota. Beneficiam-se, também, exigindo criação e registro local de companhia, contratando agentes e advogados locais. Podem, além disso, exigir uma base local da companhia no país de registro, de forma que fomentam a economia e geram empregos.

No entanto, para compreender, de fato, como as bandeiras de conveniência cresceram tão rapidamente nas últimas décadas, é preciso considerar o contexto econômico e político do período: a consolidação do capitalismo globalizado. Esse fenômeno é marcado pelo declínio do capitalismo nacional e da hegemonia estadunidense e a ascensão do neoliberalismo e da globalização. O fortalecimento das bandeiras de conveniência acompanhou a onda da globalização do capitalismo porque um é reflexo do outro; as bandeiras de conveniência são efeito do mundo capitalista globalizado. Não por acaso ambos os fenômenos começaram a se consolidar no mesmo período, no fim da década de 1960 e início dos anos 1970.

A nova ordem mundial impõe que as economias estejam sempre em crescimento e expansão global. O mercado foi largamente transformado para se adaptar a esse novo sistema e, assim, o que se observa nas últimas décadas é um mercado pautado pelo crescimento das corporações transnacionais, do comércio global e dos investimentos estrangeiros. A produção local sofreu um forte baque, dando lugar à economia de produção globalizada, descentralizada e desconcentrada, visando custos menores e maiores vantagens econômicas.

E assim, as bandeiras de conveniência surgiram como a prática perfeita para esta nova ordem, oferecendo registros abertos que concedem identidade a um navio de propriedade e controle por pessoas estrangeiras, que possuem regulamentação e taxaçoão leves ou mesmo inexistentes, com o propósito de garantir vantagens comerciais e tributárias. Os registros que permitem tal complacência permitem alcançar um transporte marítimo mais competitivo, isto é, mais lucrativo, através da adoção de uma política de baixos salários, más condições de trabalho aos seus trabalhadores e precária fiscalização dos navios.

A necessidade por corte ou minimização de custos imposta por um mercado crescentemente competitivo e que busca maiores margens de lucro foi destacada ainda na década de 1950 por representantes da indústria de petróleo em audiência diante do Comitê do Senado dos Estados Unidos sobre Comércio Estrangeiro e Interestatal:

Nós sentimos que para sermos competitivos, temos que ter transporte de baixo custo. Assim, é necessário que construamos e operemos navios tanque sob bandeira estrangeira, onde o comércio exterior está envolvido.

É de conhecimento geral que os custos com operação de petroleiros de bandeira dos Estados Unidos são substancialmente maiores do que os custos de petroleiros registrados em bandeiras estrangeiras... [As companhias petrolíferas americanas] estão em concorrência com outras companhias nos países em que operam.

A razão fundamental para a operação de navios tanque de bandeira estrangeira no Golfo é a concorrência... Não podemos permanecer competitivos com [companhias de propriedade e posse estrangeira] operando nossos navios tanque exclusivamente sob bandeira americana, porque nossos custos de operação sob a bandeira dos Estados Unidos excederiam os custos de bandeiras estrangeiras em cerca de 70 por cento. Em um negócio que é altamente competitivo como a indústria do petróleo, é impossível absorver esse aumento de custos para continuar no operação.¹⁷⁴

A competição não é só entre as companhias e donos de navios em busca de maior lucro, mas, também, entre as próprias bandeiras, que se beneficiam com o registro de mais navios – com o fomento da economia através da geração de renda, de empregos e cobrança de taxas. A concorrência entre as bandeiras é hoje acirrada, criando uma competição de quem oferece maiores benefícios e atrai mais registros. Proprietários de navios, em geral multinacionais ricas, são vistos, assim, não como nacionais, mas como clientes no concorrido mercado de bandeiras.

Portanto, as bandeiras de conveniência são exemplo perfeito da nova ordem mundial: um capitalismo sem fronteiras e sem nacionalidade, com produção descentralizada e que, na busca por crescimento constante, precisa baixar custos, maximizar lucros e tornar seu funcionamento o mais eficaz o possível. As bandeiras nacionais tradicionalmente fortes perderam espaço por exigir maior controle, custos e burocracias. Na economia globalizada já

¹⁷⁴ Tradução livre. Trecho original em inglês: “We feel that to be competitive, we have to have low cost transportation. Accordingly, it is necessary for us to construct and operate tankers under the foreign flag, where foreign trade is involved.

It is common knowledge that operating costs of tankers under the United States flag are substantially higher than the costs of tankers registered under foreign flags... [The American oil companies] are in competition with other companies in the countries in which they operate.

The fundamental reason for Gulf’s operation of foreign-flag tankers is competition... We cannot remain competitive with [foreign-owned and controlled companies] by operating our tankers exclusively under the American flag, because our costs of operation under the United States flag would exceed their costs of operation under foreign flags by some 70 per cent. In the business which is highly competitive as the international oil industry, it is impossible to absorb such increased costs if one is to continue in business”.

que a produção não é mais estritamente nacional, por que o transporte haveria de ser? Nacionalidade deixou de ser o critério principal; a caça por vantagens econômicas, tributárias e comerciais agora tem a prioridade. Hoje, as bandeiras de conveniência são parte integral de um modelo que objetiva um sistema de logística global *laissez-faire* que possa, de maneira rápida e econômica, distribuir matéria-prima e produtos industrializados pelo mundo ¹⁷⁵.

2.7 Relatório A/59/63 da ONU sobre implementação de bandeira de navio

Em 22 de novembro de 2002, por meio de uma carta, a Federação Internacional dos Trabalhadores em Transportes (ITF), o Greenpeace e a World Wide Fund for Nature (WWF) solicitaram ao Secretário-Geral das Nações Unidas que, através de sua liderança, fosse reunida uma força tarefa inter-agências para tratar dos problemas centrais, segundo as organizações, na persistência de poluição marinha por petróleo: registro de navios, a ausência de “conexão genuína” entre navio e Estado de registro e a falta de implementação e cumprimento adequado por certas bandeiras. O Secretário-Geral atendeu ao pedido e decidiu estabelecer um grupo consultivo com o objetivo de intercambiar informações e pontos de vista sobre medidas a serem tomadas. O resultado é o relatório do Secretário-Geral, A/59/63, da 59ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, de março de 2004.

O relatório, que aborda aspectos econômicos, legais, políticos e sociais associados à ausência de controle do estado de bandeira sobre seus navios, é muito esclarecedor e completo, reunindo o conhecimento e posicionamento de diversos órgãos representando diferentes áreas: a Organização Marítima Internacional (OMI), Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, do inglês), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP, em inglês) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD).

O relatório aponta que existem vários motivos para a persistência de inadequado controle de bandeira de Estado, variando de falta de recursos humanos, técnicos e financeiros, passando por dificuldades práticas de administração das operações internacionais até a falta

¹⁷⁵ VAN FOSSEN, Anthony. Flags of convenience and global capitalism. *International critical thought*, vol. 6, n. 4, pp. 359 – 377. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21598282.2016.1198001>>, acesso em 20 jan. 2021. p. 366.

de peso político para que os Estados de bandeira respeitem e façam respeitar de forma integral os acordos internacionais dos quais são parte.¹⁷⁶ Embora a considerável maioria dos Estados de bandeira exerçam suas obrigações de forma séria e responsável, alguns Estados persistem numa atuação insatisfatória.

O relatório da OECD oferece o seguinte panorama do que se observa na prática: os custos de “primeira ordem” para que um navio esteja em conformidade com as regras e padrões internacionais para proteção ambiental não são grandes. Estes custos incluem capital inicial e custos de manutenção e reparo com equipamentos. No entanto, quando as margens de gasto e lucro são apertadas, alguns donos de navios e operadores procuram evitar tais despesas, especialmente aquelas com normas ambientais que não colocam o navio, carga e tripulação diretamente em risco. Ocorre que, conclui a OECD, “avoiding the first-order costs outlined above often results in equipment failure, meaning that no waste can be treated on board.”¹⁷⁷ Essa escolha de direcionamento de gastos, e, conseqüentemente, de cumprimento de regulamentos é possível em função da larga liberdade que donos de navios tem para determinar os padrões de operação de seus navios. Assim, pressões financeiras, como concorrência de mercado e inflação, levam à adoção de iniciativas de corte de gastos que impactam diretamente nos níveis de manutenção, reparo e segurança do navio, com o risco de violação de normas e padrões internacionais.

A liberdade para determinar os padrões operacionais existe porque, apesar das inspeções de navios mais frequentes e mais rigorosas nos últimos anos, há uma margem considerável para os armadores evitarem deliberadamente o cumprimento de regras e padrões internacionais que regem a segurança e a prevenção de poluição na indústria de transporte marítimo.¹⁷⁸

Donos de navios deliberadamente buscam vantagens financeiras mediante corte despesas com medidas de segurança e antipoluição através duas vias principais:

¹⁷⁶ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Report of the Secretary General:** Oceans and the law of the sea - Consultative group on flag implementation. Fifty-ninth session of the General Assembly: A/59/63, 2004. p. 131.

¹⁷⁷ Tradução livre: “Evitar custos de primeira ordem como os destacadas acima, geralmente resulta em falha de equipamentos, o que significa que nenhum rejeito pode ser tratado a bordo”. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Report of the Secretary General:** Oceans and the law of the sea - Consultative group on flag implementation. Fifty-ninth session of the General Assembly: A/59/63, 2004. p. 133.

¹⁷⁸ Tradução livre. Trecho original em inglês: “The freedom to determine operating standards exists because, in spite of more frequent and more rigorous ship inspections in recent years, there is considerable scope for shipowners to deliberately avoid compliance with international rules and standards governing safety and pollution prevention in the shipping industry.” UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Report of the Secretary General:** Oceans and the law of the sea - Consultative group on flag implementation. Fifty-ninth session of the General Assembly: A/59/63, 2004. p. 55.

submanutenção dos navios e dos equipamentos; e, atrasando a manutenção necessária pelo maior tempo possível. Na mesma medida em que há pressão para a redução de despesas, há também a diminuição do papel dos Estados de bandeira e das sociedades de classificação na identificação de navios abaixo do padrão (*sub-standard ships*).

A investigação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico revela que as administrações dos Estados de bandeira frequentemente não estão em condição de cumprir as suas responsabilidades na implementação de regras e padrões, direta ou indiretamente, através de sociedades de classificação, já que não há padronização na forma como as inspeções devem ser conduzidas, embora o exame de diferentes registros de navios revelem semelhanças em suas abordagens. Além disso, dado o atual quadro legal, as penalidades aplicadas às embarcações abaixo do padrão, quando existem, são relativamente baixas em comparação com as vantagens obtidas com a não observância das regras e padrões internacionais.¹⁷⁹

Assim, conclui o exame da OCDE, que ao menos até onde é possível prever, a indústria de transporte marítimo será caracterizada por dois níveis distintos de padrão de operação de navios:

The upper tier comprises those owners who take a responsible attitude to safe ship operations and as a result enjoy access to most charterers and trade routes. The lower tier, by contrast, is made up of owners and operators who continue to circumvent or ignore accepted rules and regulations and who will be increasingly targeted in the future to undergo shipboard and office inspections and will be afforded limited access to certain trades and charterers.¹⁸⁰

Embora seja indiscutível a existência de níveis diferentes de padrão de navio e de navios abaixo do padrão, é, todavia, mais duvidosa a previsão da OCDE de que tais navios “*substandard*” perderão espaço no comércio marítimo, já que, como a própria organização destaca, as vantagens obtidas pelo relaxamento de regras frente as penalidades permanecem

¹⁷⁹ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Report of the Secretary General:** Oceans and the law of the sea - Consultative group on flag implementation. Fifty-ninth session of the General Assembly: A/59/63, 2004. p. 56.

¹⁸⁰ Tradução livre: “O nível superior compreende aqueles proprietários que adotam uma atitude responsável quanto à segurança das operações do navio e, como resultado, aproveita acesso à maioria dos fretadores e rotas comerciais. O nível inferior, a contrário, é composto por proprietários e operadores que continuam a contornar ou ignorar regras e regulamentos aceitos e que serão cada vez mais visados no futuro nas inspeções a bordo e no escritório e terão acesso limitado a certos negócios e afretadores.” UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Report of the Secretary General:** Oceans and the law of the sea - Consultative group on flag implementation. Fifty-ninth session of the General Assembly: A/59/63, 2004. p. 56.

mais atrativas. Qualquer mudança neste cenário dependerá mais do direito internacional do que do mercado e da indústria marítima.

Para a UNCTAD, as bandeiras de conveniência são o principal problema, ainda que reconheça que bandeiras tradicionais também podem relaxar suas exigências e fiscalização. Segundo a Conferência, foi muito prejudicial o fracasso da Convenção das Nações Unidas sobre condições para registro de navios, de 1986, que procurava estabelecer requisitos mínimos para a “conexão genuína”, já que na perspectiva da UNCTAD uma conexão legal e econômica entre navio e estado de registro é essencial para garantir cumprimento apropriado de obrigações.

É unânime entre todas as agências e órgãos a importância do artigo 94 da UNCLOS, “Deveres do Estado de bandeira”, que dispõe em seus 4 primeiros parágrafos que:

1. Todo Estado deve exercer, de modo efetivo, a sua jurisdição e seu controle em questões administrativas, técnicas e sociais sobre navios que arvore a sua bandeira.
2. Em particular, todo Estado deve:
 - a) manter um registro de navios no qual figurem os nomes e as características dos navios que arvore a sua bandeira, com exceção daqueles que, pelo seu reduzido tamanho, estejam excluídos dos regulamentos internacionais geralmente aceitos; e
 - b) exercer a sua jurisdição de conformidade com o seu direito interno sobre todo o navio que arvore a sua bandeira e sobre o capitão, os oficiais e a tripulação, em questões administrativas, técnicas e sociais que se relacionem com o navio.
3. Todo Estado deve tomar, para os navios que arvore a sua bandeira, as medidas necessárias para garantir a segurança no mar, no que se refere, inter alia, a:
 - a) construção, equipamento e condições de navegabilidade do navio;
 - b) composição, condições de trabalho e formação das tripulações, tendo em conta os instrumentos internacionais aplicáveis;
 - c) utilização de sinais, manutenção de comunicações e prevenção de abalroamentos.
4. Tais medidas devem incluir as que sejam necessárias para assegurar que:
 - a) cada navio, antes do seu registro e posteriormente, a intervalos apropriados, seja examinado por um inspetor de navios devidamente qualificado e leve a bordo as cartas, as publicações marítimas e o equipamento e os instrumentos de navegação apropriados à segurança da navegação do navio;
 - b) cada navio esteja confiado a um capitão e a oficiais devidamente qualificados, em particular no que se refere à manobra, à navegação, às comunicações e à condução de máquinas, e a competência e o número dos tripulantes sejam os apropriados para o tipo, tamanho, máquinas e equipamento do navio;

c) o capitão, os oficiais e, na medida do necessário, a tripulação conheçam perfeitamente e observem os regulamentos internacionais aplicáveis, que se refiram à segurança da vida no mar, à prevenção de abalroamentos, à prevenção, redução e controle da poluição marinha e à manutenção de rádio comunicações.¹⁸¹

Mas como garantir a observância desses deveres na prática? A Organização Marítima Internacional registra no relatório que o subcomitê sobre Implementação de Bandeira de Estado (Flag State Implementation – FSI) foi criado em 1992 após o reconhecimento por parte do Comitê de Segurança Marítima (Maritime Safety Committee – MSC) e do Comitê de Proteção do Meio Ambiente Marinho (Marine Environment Protection Committee – MEPC) da urgência em melhorar o níveis de segurança marítima e de prevenção de poluição marinha através de uma aplicação mais rigorosa e uniforme das regulamentações já existentes. A preocupação com o cumprimento das convenções cresceu com acidentes como *Herald of Free Enterprise*, *Scandinavian Star*, *Doña Paz* e *Exxon Valdez*, já que se constatou que embora os tratados e instrumentos adotados nas últimas décadas tenham melhorado significativamente a segurança no transporte marítimo de petróleo, o impacto de um único acidente pode ter efeitos devastadores.

A OMI não apenas aponta para a urgência no efetivo controle pelos Estados de bandeira, mas também elabora uma lista com 10 princípios e medidas elaborados por especialistas para que o artigo 94 seja devidamente observado na prática:

- (1) A fim de exercer efetivamente sua jurisdição em questões sociais, cada Estado deve ter uma administração marítima sólida com um firme quadro legislativo que cumpra, no mínimo, as normas trabalhistas internacionais e um forte mecanismo de fiscalização;
- (2) O Estado de bandeira tem a responsabilidade geral de assegurar que os direitos dos marinheiros sejam respeitados em relação ao serviço a bordo de navios arvorando sua bandeira;
- (3) Cada Estado de bandeira deve dispor de meios para impor condições de vida e de trabalho dignas nos navios que arvoram a sua bandeira, onde quer que estejam no mundo;
- (4) Todo Estado deve assegurar que as agências de tripulação para marinheiros legalmente estabelecidas dentro de sua jurisdição estejam sujeitas ao controle governamental e devem garantir que os direitos dos marinheiros sejam respeitados;

¹⁸¹ BRASIL. DECRETO Nº 1.530, DE 22 DE JUNHO DE 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1530-22-junho-1995-435606-publicacaooriginal-1-pe.html>>, acesso em 12 fev. 2017.

- (5) Todos os Estados devem dispor de mecanismo necessário para monitorar condições de vida e de trabalho em navios que visitam seus portos, de acordo com os instrumentos internacionais vigentes;
- (6) Todos os inspetores responsáveis pelo controle de condições de vida e trabalho devem ser devidamente qualificados, treinados e devem claros termos de referência;
- (7) Cada Estado de bandeira deve assegurar que proprietários de navios sejam responsáveis por colocar à disposição dos marinheiros as leis, regulamentos e acordos coletivos aplicáveis que tratem de suas condições de vida e de prática de trabalho e deve, de acordo com a legislação e a prática nacionais, garantir que sejam cumpridas;
- (8) Todos os Estados devem fornecer acesso fácil a procedimentos simples e baratos que permitam a todos os marinheiros, independente de nacionalidade e de domicílio, apresentar queixas alegando violação da legislação nacional sobre condições de vida e de trabalho ou contratos de trabalho e/ou acordos;
- (9) Todos os donos de navio devem fornecer e ser responsáveis pelas condições de trabalho seguras e dignas para os marinheiros que empregam ou contratam;
- (10) Nos Estados em que as agências de tripulação estejam legalmente estabelecidas, elas serão responsabilizadas solidariamente com os donos de navio, independentemente de seu domicílio, pela violação do contrato de trabalho e/ou dos artigos do acordo.¹⁸²

¹⁸² Tradução livre. Trecho original em inglês:

- “(1) In order to effectively exercise its jurisdiction in social matters, every State shall have a sound maritime administration with a firm legislative framework complying with, as a minimum, international labour standards, and a strong enforcement mechanism;
- (2) The flag State has the overall responsibility for ensuring that the rights of seafarers are respected in relation to service on board ships flying its flag;
- (3) Every flag State shall have in place means to enforce decent living and working conditions on ships flying its flag wherever they may be in the world;
- (4) Every State shall ensure that manning agencies for seafarers legally established within its jurisdiction are subject to government control and shall ensure that seafarers’ rights are respected;
- (5) All States shall have in place the necessary mechanism for monitoring living and working conditions on ships visiting their ports, in accordance with international instruments in force;
- (6) All inspectors responsible for the control of living and working conditions shall be properly qualified, trained and shall have clear terms of reference;
- (7) Every flag State should ensure that shipowners are responsible for making available to the seafarers the applicable laws, regulations and collective agreements addressing their living and working conditions and should, in accordance with national law and practice, ensure that they are enforced;
- (8) All States shall provide easy access to simple and inexpensive procedures enabling all seafarers, regardless of nationality and domicile, to make complaints alleging a breach of national legislation on living and working conditions or employment contracts and/or articles of agreement;
- (9) All shipowners shall provide and be responsible for safe and decent working conditions for seafarers they employ or engage;
- (10) In States where manning agencies are legally established, the manning agencies shall be made jointly and severally liable with shipowners, regardless of their domicile, for breach of the contract of employment and/or articles of agreement.”

Embora destaque pontos relevantes, o relatório reconhece que o estabelecimento de uma administração marítima estruturada e efetiva na missão de garantir as obrigações prescritas no artigo 94 da UNCLOS ainda é um desafio. Para forçar o cumprimento das obrigações, estão previstas, para alguns casos, penalidades e medidas disciplinares. No entanto, na prática, o que se observa é a improbabilidade de litígios uma vez que existe relutância dos Estados em provocar um ao outro com disputas em corte, considerando, ainda, o alto custo de tais processos. “Assim, parece que o remoto prospecto de litigância não é suficiente para induzir Estados de bandeira recalcitrantes a honrar com suas obrigações legais internacionais.”¹⁸³ Estados não cumpridores das regras internacionais vigentes podem ser apenas parcialmente corrigidos através de pressão diplomática, publicidade pejorativa ou contramedidas autorizadas pelo direito internacional. Mesmo o exercício do controle de portos é, embora útil, não suficiente.

Assim, a estipulação e a exigência de obrigações legais dependem largamente do Estado de bandeira. O relatório final é inequívoco ao concluir que a qualidade dos navios e sua segurança e navegabilidade guardam relação direta com seu país de registro: “Full compliance with international rules and standards can only be ensured through appropriate action of the flag State concerned and an adequate system of sanctions which primarily relies upon flag States”¹⁸⁴. E esse é o problema: donos de navios, em especial grandes empresas da indústria petrolífera, procuram bandeiras de conveniência justamente por terem política mais relaxada, oferecendo maior flexibilidade e abertura para maior margem lucro. Portanto, livres para estabelecer suas políticas de cumprimento e fiscalização de regras e regulamentos de segurança e qualidade, pavilhões de complacentes acabam possibilitando falhas e problemas, representando um sério perigo à navegação marítima.

¹⁸³ Tradução livre. Trecho original em inglês: “Thus it appears that the rather remote prospect of litigation is not sufficient to induce recalcitrant flag States to honour their international legal obligations.” UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Report of the Secretary General:** Oceans and the law of the sea - Consultative group on flag implementation. Fifty-ninth session of the General Assembly: A/59/63, 2004. p. 133.

¹⁸⁴ Tradução livre: “A plena conformidade com as regras e padrões internacionais só pode ser assegurada por meio de uma ação apropriada do Estado de bandeira em questão e um sistema adequado de sanções que dependa principalmente dos Estados de bandeira.” UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Report of the Secretary General:** Oceans and the law of the sea - Consultative group on flag implementation. Fifty-ninth session of the General Assembly: A/59/63, 2004. p. 133.

2.8 Potenciais problemas

Como visto, as bandeiras de conveniência são uma realidade irrefutável no transporte marítimo contemporâneo, com uma participação crescente na frota global. Todavia, essa prática, embora comum, não é isenta de críticas. Na verdade, o fenômeno das bandeiras de conveniência é extremamente polêmico e, muitas vezes, sua discussão é evitada pelas organizações internacionais, incluindo os Fundos IOPC.

Não há como ignorar, no entanto, que existem múltiplos problemas potenciais e concretos associados a essas bandeiras em virtude de suas próprias características. Os donos de navios que buscam as bandeiras de conveniência com o objetivo de minimizar custos e burocracias e maximizar lucros acabam representando, na prática, uma concorrência desleal em relação àqueles que não se utilizam das mesmas técnicas para baixar seus custos. Assim, a precarização das bandeiras tem efeitos profundos no sistema de transporte marítimo pelo mundo todo, levando a um real risco de acidentes da navegação.

A autora maritimista Eliane M. Octaviano Martins aponta que as principais causas para acidentes que resultam em derramamento de petróleo são¹⁸⁵:

- I) erro humano da tripulação ou decorrentes de instruções da praticagem;
- II) incêndio, explosões e fenômenos da natureza (fortuna mar);
- III) estado precário de navegabilidade e casco simples;
- IV) idade dos navios;
- V) adoção de bandeiras de conveniência;
- VII) descumprimento de normas de segurança.

Como será visto adiante, todas as causas levantadas acima – exceto fortuna mar – podem ter relação com as bandeiras de conveniência, justamente pelas falhas associadas ao despreparo da tripulação e à precariedade dos navios que as arvoram.

Os seguintes problemas são atribuídos às bandeiras de conveniência:

¹⁸⁵ SHAUGHNESSY, Tina; TOBIN, Ellen. Flags of convenience: freedom and insecurity on the high seas. **Journal of International Law & Policy**, Pennsylvania, vol. V, 2007. Disponível em: <https://www.law.upenn.edu/journals/jil/jilp/articles/1-1_Shaughnessy_Tina.pdf>, acesso em 27 set. 2018. p. 14.

Segurança marítima e em terra: navios abaixo do padrão (substandard ships)

O termo “bandeira de conveniência” ganhou sentido pejorativo principalmente em decorrência da constatação de que navios registrados nesses países se envolvem em muitos e graves acidentes marítimos. Entre as piores catástrofes das últimas décadas, 7 dos 10 maiores derramamentos de petróleo no mar envolveram navios que arvoravam bandeiras complacentes. A Libéria, por exemplo, uma das primeiras e mais fortes bandeiras de conveniência, esteve envolvida nos casos paradigmáticos *Atlantic Empress* (o maior volume de petróleo já derramado por um petroleiro na história) e *Torrey Canyon* (que motivou a elaboração da primeira convenção de responsabilidade, assinada em 1969).

Assim, o histórico de desastres envolvendo essas bandeiras levou ao famigerado rótulo de serem pouco seguras, falhando em manter e exigir os padrões devidos de manutenção, inspeção e reparo do navio e preparo da tripulação. A preocupação de que esses navios estejam abaixo do padrão (*substandard ships*) é grande.

Um dos muitos exemplos é o caso do petroleiro liberiano *Amoco Cadiz* que naufragou na costa da Bretanha, França, gerando o derramamento de 223.000 toneladas de petróleo. A corte americana concluiu que o navio, sua manutenção e operação apresentavam diversas falhas que culminaram no acidente: foram constatados erros com lubrificação mecânica; erro ao não substituir peças do maquinário que deveriam ser trocadas periodicamente; problemas com a utilização indevida do tanque de armazenamento; entre outros problemas mecânicos e de manutenção. Além disso, identificou também que a tripulação não havia sido devidamente treinada para realizar tarefas de manutenção, operação, inspeção e reparo do sistema de engrenagem. A corte americana concluiu:

Why did these deficiencies occur? The record is replete with references to the fact that it was Amoco's deliberate policy to defer drydocking and repairs in order to minimize the loss of charter hire that would be incurred by taking the ship out of service during the charter period.¹⁸⁶

O caso *Amoco Cadiz* ilustra a principal crítica contra as bandeiras de conveniência: na busca por minimizar custos, seus navios não cumprem rigorosamente requisitos de segurança

¹⁸⁶ Tradução livre: “Por que essas deficiências ocorreram? O registro está repleto de referências ao fato de que era política deliberada da Amoco adiar docagem seca e reparos a fim de minimizar a perda de aluguel de fretamento que seria incorrida ao tirar o navio de serviço durante o período de fretamento”. UNITED STATES COURT OF APPEALS, SEVENTH CIRCUIT. **Matter of Oil Spill by the Amoco Cadiz**, 954 F.2d 1279 (7th Cir. 1992). 1992. Disponível em: <<https://casetext.com/case/matter-of-oil-spill-by-the-amoco-cadiz>>, acesso em 24 mar 2021.

regulamentares, tanto em relação à manutenção e cuidados com o navio em si, quanto em relação precarização da qualidade e treinamento da tripulação. Buscando trabalhadores que ofereçam mão de obra barata, estes navios acabam sendo operados por marinheiros menos qualificados e menos motivados.

Esse perigo é potencializado pelo atual tamanho dos navios petroleiros, que foram crescendo progressivamente desde o fim da 2ª Guerra Mundial em função da maior demanda por petróleo, e, também, pela dificuldade em manobrar e manter navios tão grandes, especialmente petroleiros, que precisam ser, inclusive, rebocados no porto e, por terem casco duplo, são mais complexos e difíceis de serem projetados, construídos e mantidos, com maior risco de corrosão, gastos de manutenção e treinamento. Ou seja, quanto maior o navio, maior o risco. Isto torna qualquer falha ou precarização exponencialmente mais perigosa.

Outro fator associado às falhas de segurança é a idade dos navios. Neste quesito os navios que arvoram bandeiras de conveniência tendem a ser mais velhos e, assim, correm maior risco de panes e defeitos que resultam em acidentes da navegação. Obviamente não se pode generalizar, no entanto, os dados demonstram uma perceptível diferença entre algumas bandeiras de conveniência e não convenientes: a média mundial de idade dos navios é de 18 anos considerando todos os tipos de navios e 14 anos para os navios de carga líquida (como os petroleiros) em específico. Malta (considerada conveniente) apresenta uma frota de navios petroleiros com média de 28 anos, o dobro da média mundial. Petroleiros panamenhos têm, em média, 23 anos; do Chipre 21. Para efeitos de comparação, países não complacentes como Brasil e China possuem petroleiros com idade, em média, de 11 anos.¹⁸⁷

Essa insegurança não se reflete em perigos apenas no mar, mas também em vulnerabilidades em terra, com a erosão do controle do Estado de bandeira e de sua defesa segurança nacional (*homeland security*). Há menos controle sobre a carga transportada bem como sobre a tripulação do navio, aumentando o risco do transporte de substâncias ilícitas e perigosas, tráfico humano ou mesmo ataques terroristas.

¹⁸⁷ Dados retirados de: UNCTADSTAT. Port call and performance statistics: time spent in ports, vessel age and size, semi-annual. Disponível em: <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=194891>>, acesso em: 25 mar. 2021.

Propriedade “escondida” ou anonimato dos donos de navio

Donos de navios registrados em bandeiras de conveniência podem ser mais difíceis de serem identificados em comparação àqueles de registros fechados, e mesmo que identificados podem conseguir se esquivar de consequências processuais não visitando o país de registro, com o qual não tem relação genuína.

Em relatório para a 59ª sessão da Assembleia Geral da ONU, em 2004, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aponta que é muito fácil e, comparativamente barato, estabelecer uma rede complexa de entidades corporativas com o objetivo de conseguir proteção efetiva às identidades dos donos beneficiários que querem manter o anonimato. O principal mecanismo para tal fim não são os registros em si, mas os mecanismos corporativos que ficam legalmente disponíveis em diversas jurisdições para que proprietários camuflam suas identidades. A chave da questão é que os registros abertos, que não impõe qualquer restrição de nacionalidade, são as jurisdições para registro de navios em que há acesso mais facilitado a tais mecanismos de camuflagem, possível em decorrência de arranjos corporativos e legais complexos, que tornam os processos emaranhados e praticamente irrastráveis.¹⁸⁸

O anonimato de donos de navios é perigoso não apenas porque dificulta a responsabilização por atos lícitos – como o derramamento acidental de petróleo no transporte marítimo – mas também por atos ilícitos como ataques terroristas, tráfico de bens ilícitos, tráfico de pessoas e pesca ilegal. Assim, a falta de transparência e a facilidade em esconder a propriedade do navio tem relação direta com a segurança nacional e internacional, uma vez que o monitoramento e a punição ficam prejudicados.

Direitos trabalhistas

A quebra da conexão genuína não se dá somente no âmbito da propriedade do navio mas, também, a tripulação é globalizada, sendo particularmente selecionada visando trabalhadores de países com condições de vida e remuneração relativamente baixos. Assim, países com tradição marítima que acarretam maior custo pelo trabalho, como Suécia e Alemanha, foram sendo preteridos e marinheiros desses países sofreram com a queda de oportunidades de emprego.

¹⁸⁸ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Report of the Secretary General: Oceans and the law of the sea - Consultative group on flag implementation.** Fifty-ninth session of the General Assembly: A/59/63, 2004. pgs. 50 – 51.

Em investigação do congresso americano, em 1957, um trecho do diálogo gravado durante as oitivas registra a prática de baixa remuneração a marinheiros estrangeiros:

Mr. Santangelo: There is a difference in wages between what the Americans crew would get and what the foreign crew would get?

Mr. Morse: There is quite a substantial difference.

Mr. Santangelo: The foreign crew is paid lower wages?

Mr. Morse: It is much lower for the foreign crews.¹⁸⁹

Se na visão donos de navios e companhias da indústria petrolífera isso é uma necessidade e representa uma vantagem, por outro lado, acarreta riscos e precarizações: primeiramente, a precarização do trabalhador, que recebe menor remuneração e tem menos direitos, gerando, igualmente, o desemprego em massa de trabalhadores sindicalizados e de qualificação e remuneração altos. E, em segundo lugar, a precarização do próprio trabalho, com uma tripulação menos ou mal preparada as atividades desenvolvidas no navio ficam prejudicadas e os riscos maximizados.

A prática também pode resultar em condições de trabalho precárias no navio: com alimentação inadequada, sem acesso água potável, longos períodos de trabalho sem descanso levando à fadiga e acidentes. Nota-se que tais inadequações não são exclusivas de bandeiras de conveniência, tendo já sido identificadas em navios tradicionais, inclusive entre aqueles registrados em países europeus. Todavia, a ITF destaca que bandeiras de conveniência dificultam a atuação de sindicatos, pessoas interessadas (*stakeholders*) dentro da indústria e o público em ações de supervisão e responsabilização.

Direitos humanos

Críticas às bandeiras de conveniência também abarcam a questão do prejuízo e risco em relação aos direitos humanos e questões humanitárias. Primeiramente, os proventos da atividade de registro de navios podem ajudar no financiamento e manutenção de regimes

¹⁸⁹ Tradução livre:

“Mr. Santangelo: Há diferença de remunerações entre o que uma tripulação americana receberia e o que uma tripulação estrangeira receberia?

Mr. Morse: Tem uma diferença bastante substancial.

Mr. Santangelo: A tripulação estrangeira recebe menor remuneração?

Mr Morse: É muito menor para tripulações estrangeiras.”

BOCZEK, Boleslaw Adam. **Flags of convenience: an international legal study**. Cambridge: Harvard University press. 1962. p. 31.

ditatoriais e violentos, como ocorreu na Libéria na década de 80, sob o regime de Charles Taylor. Em assembleia do Congresso dos Estados Unidos, em 2002, foi abordada a relação entre a ditadura de Charles Taylor e a bandeira de registro de navios liberiana. Na ocasião, destacou-se que

The United Nations and several news reports have revealed that the revenue obtained from the Liberian flag registry and the company that runs the registry, the Liberian International Ship and Corporate Registry, known as LISCR, made payments that violated the U.N. sanctions on Liberia.¹⁹⁰

As Nações Unidas relataram que o LISCR, registro liberiano, foi criado precisamente para que Charles Taylor tivesse acesso imediato ao financiamento do registro de bandeiras. Embora as estimativas variem, de acordo com o relatório da ONU, de outubro de 2001, o registro de bandeiras respondia por, aproximadamente, de 50% a 75% da receita anual da Libéria.¹⁹¹

A importância de cortar as fontes de financiamento do regime ditatorial de Charles Taylor foi considerado crucial pela assembleia do Congresso dos Estados Unidos, que destacou: “As long as Charles Taylor has access to the financial resources, the people of West Africa will continue to be threatened by wars and humanitarian disaster and misery.”¹⁹²

O relatório da ONU ainda apontou que o financiamento da ditadura graças ao registro de navios ainda tinha implicações para a segurança de outros países, inclusive dos Estados Unidos, já que, por exemplo, parte dos lucros obtidos com o LISCR era direcionado para o notório traficante de armas russo Victor Bout, que tinha conexões com o Talibã, al Qaeda e

¹⁹⁰ Tradução livre: “As Nações Unidas e várias reportagens revelaram que a receita obtida com o registro da bandeira liberiana e a empresa que administra o registro, o *Liberian International Ship and Corporate Registry*, conhecido como LISCR, fez pagamentos que violaram as sanções da ONU à Libéria.”

Congresso Nacional dos Estados Unidos. Hearing: vessel operations under flags of convenience and their implications on national security. Washington: Committee on armed services – House of Representatives, 13 jun. 2002. Disponível em: <http://commdocs.house.gov/committees/security/has164220.000/has164220_of.htm>, acesso em 16 ago. 2022.

¹⁹¹ Congresso Nacional dos Estados Unidos. Hearing: vessel operations under flags of convenience and their implications on national security. Washington: Committee on armed services – House of Representatives, 13 jun. 2002. Disponível em: <http://commdocs.house.gov/committees/security/has164220.000/has164220_of.htm>, acesso em 16 ago. 2022.

¹⁹² Tradução livre: “Enquanto Charles Taylor tiver acesso aos recursos financeiros, o povo da África Ocidental continuará a ser ameaçado por guerras e desastres humanitários e miséria.”

Congresso Nacional dos Estados Unidos. Hearing: vessel operations under flags of convenience and their implications on national security. Washington: Committee on armed services – House of Representatives, 13 jun. 2002. Disponível em: <http://commdocs.house.gov/committees/security/has164220.000/has164220_of.htm>, acesso em 16 ago. 2022..

grupos radicais nas Filipinas. O registro liberiano também teve participação no comércio ilícito de diamantes denominados “diamantes de sangue”, provenientes de zonas de conflitos e guerras e extraídas sob trabalho escravo.¹⁹³

Há, ainda, outra questão humanitária tão histórica, quanto recente: os refugiados. É comum o uso de navios para transporte de refugiados pelo mundo. Esse transporte é, em geral, perigoso em decorrência das condições dos navios e do inumano tratamento dado aos refugiados a bordo. Não raro há relatos na mídia de maltrato, inanição, desidratação e, até mesmo, mortes envolvendo tais navios. Em relatório, a agência da ONU para refugiados¹⁹⁴, UNHCR, destaca a preocupação com o recorrente uso de navios de bandeiras de conveniência, particularmente com relação as condições inumanas do transporte e quando da chegada desses navios em portos, sem a garantia de reassentamento dos refugiados e requerentes de asilo, deixando-os em situação de vulnerabilidade e desamparo.

Pesca ilegal

Entre as regulamentações que sofrem relaxamento por parte das bandeiras de conveniência estão aquelas relativas à indústria da pesca. Os registros mais complacentes tem papel de destaque em casos de pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN), já que permitem contornar medidas de gestão e conservação.¹⁹⁵ Especialistas e organizações que trabalham com combate da pesca ilegal, como a FAO e a Organização “*Stop Illegal Fishing*”, destacam que a facilidade de troca de bandeiras possibilitada pelo fácil acesso às bandeiras de conveniência propiciam o cenário perfeito para o descontrole e ocultação de pesca indiscriminada:

FONC are notoriously easy, quick and cheap to acquire, obtainable over the Internet for just a few hundred dollars. IUU vessels can therefore re-flag and change names several times in a season to confuse management and surveillance authorities, a practice known as ‘flag hopping’.¹⁹⁶

¹⁹³ Congresso Nacional dos Estados Unidos. Ibid.

¹⁹⁴ UNHCR. Problems related to the rescue of asylum-seekers in distress at sea – EC/SCP/18, 1981. Disponível em: < <https://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68ccc8/problems-related-rescue-asylum-seekers-distress-sea.html>>, acesso em 16 ago. 2022.

¹⁹⁵ CARLSSON, Francesca; HEIDEGGER, Patrizia; JENSSEN, Ingvild; MULINARIS, Nicola. What a difference a flag makes: why ship owners’ responsibility to ensure sustainable shio recycling needs to go beyond flag state jurisdiction. NGO Shipbreaking Platform, abril, 2015. Disponível em: <https://shipbreaking.wordifysites.com/wp-content/uploads/2019/01/FoCBriefing_NGO-Shipbreaking-Platform_-April-2015.pdf>, acesso em 20 jan. 2021. p. 11.

¹⁹⁶ Tradução livre: “FONC [bandeiras de não conformidade] são notoriamente fáceis, rápidas e baratas de adquirir, disponíveis na *internet* por algumas centenas de dólares. Os navios de INN [pesca ilegal, não declarada

“*Flag hopping*” (algo como “salto de bandeira”, em português) é uma prática muito preocupante, pois permite que donos de navios comprem uma nova bandeira para tornar difícil e improvável de serem responsabilizados por seus atos ilícitos, evadindo, assim, qualquer comprometimento com a conservação e outras medidas regulamentares e administrativas. A IMO desencoraja fortemente essa prática, orientando que Estados de registro não autorizem a troca de bandeira de navios que tenham intuito de contornar provisões legais e obstruir sua responsabilidade.¹⁹⁷

Poluição ambiental

Em âmbito internacional, há grande preocupação com a proteção do meio ambiente marinho e a busca por uma navegação mais sustentável. O derramamento de petróleo está entre as principais causas de poluição já que danos oriundos de poluição com óleo são difíceis de lidar e, em larga escala, imprevisíveis. Geralmente também apresentam efeitos em longo prazo, que afetam o ambiente e vida marinhos e territoriais por anos ou décadas.

Nessa conjuntura, acidentes envolvendo navios de bandeira de conveniência chamam atenção em particular. A busca por uma navegação mais sustentável não se encontra entre as metas dos registros complacentes que, pelo contrário, como já foi apontado anteriormente, oferecem como vantagem econômica e burocrática o relaxamento ou completa inobservância do cumprimento de normas e regulamentações internacionais de proteção ambiental, fato que, inevitavelmente, levou a consequências desastrosas. Grandes acidentes como os casos *Torrey Canyon*, *Amoco Cadiz*, *Atlantic Empress* e *Prestige*, de bandeira liberiana; *Haven*, cipriota; *Sea Star*, panamenha e *Erika*, maltesa, todas bandeiras de conveniência, ilustram quão ambientalmente destrutivos são os derramamentos de óleo. Devido a quantidade e severidade de acidentes com os quais essas bandeiras se envolveram nas últimas décadas, elas ganharam reputação pejorativa, marcando sua história de forma irreparável.

e não regulamentada] podem portanto, mudar de bandeira e mudar de nome várias vezes em uma temporada para confundir autoridades de gesta e fiscalização, uma prática conhecida como “*flag hopping*”.” Stop Illegal Fishing. Stop illegal fishing in southern Africa. Botswana, 2008. Disponível em: < https://stopillegalfishing.com/wp-content/uploads/2016/07/sif_brochure_eng.pdf>, acesso em 5 ago. 2022.

¹⁹⁷ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Report of the Secretary General: Oceans and the law of the sea** - Consultative group on flag implementation. Fifty-ninth session of the General Assembly: A/59/63, 2004. p. 20.

Cumpra ressaltar, sem embargo, que os problemas aqui relatados não são desassociados. Pelo contrário, estão todos relacionados à prática complacente, em virtude de suas próprias características. Assim, por exemplo, os problemas de complacência nas regras trabalhista geram falhas e fragilidades que criam um potencial problema de segurança e, conseqüentemente, potencial poluição marinha. Desta forma, os problemas se somam e, juntos, demonstram o grande risco que envolve a prática das bandeiras de conveniência.

Tornou-se, assim, senso comum entre doutrinadores de direito internacional e marítimo mencionar bandeiras de conveniência como uma das principais causas de poluição marinha na navegação contemporânea. Anotam a tendência que essas bandeiras têm de se envolverem ou causarem acidentes marítimos, mas sem oferecer dados concretos que confirmem estatisticamente essa afirmação. Interessa saber, portanto, se bandeiras de conveniência têm, de fato, maior participação nos acidentes que ocasionam derramamento de óleo. A percepção é que sim, mas essa questão só pode ser confirmada se explorada a fundo através de dados confiáveis. Por isso, a resposta ao problema relativo à participação de pavilhões de complacência em acidentes com derramamento de petróleo, qual seu impacto e qual a relação com o regime internacional de responsabilidade e compensação será analisada no próximo capítulo, dedicado exclusivamente ao tema.

CAPÍTULO 3 – RELAÇÃO ENTRE O REGIME INTERNACIONAL E BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA

O resultado prático do desenvolvimento e implementação do regime internacional de responsabilidade e compensação pode ser auferido mediante análise de dados que serão trazidos neste capítulo. Interessa, em particular, averiguar qual a participação dos navios de bandeiras de conveniência nos acidentes e na escala de volume de petróleo derramado no decorrer das últimas cinco décadas, mais especificamente, entre 1969, com a primeira Convenção de responsabilidade civil, e 2022.

Como visto, em decorrência das funções do registro de navios e das responsabilidades que o ato acarreta, a bandeira que um navio arvora é de suma importância na navegação e no direito marítimo e, conseqüentemente, na segurança marítima. Como símbolo de nacionalidade, a bandeira designa as regras a serem observadas e cumpridas pelo navio e, concomitantemente, identifica o local dos responsáveis por ele. Assim, o nível de comprometimento com as leis de segurança marítima, do trabalho e de preservação do meio ambiente é variável e esta realidade se reflete, talvez em especial, entre os navios petroleiros.

Ao verificar os resultados produzidos pelo regime no combate à poluição oriunda do derramamento de petróleo, será feito um recorte dos dados de forma a permitir a comparação do resultado geral alcançado com o resultado registrado especificamente em relação às bandeiras de conveniência, o que viabilizará concluir, primeiramente, se, de fato, as bandeiras de conveniência poluem mais do que outras bandeiras – e em qual medida – e, também, se o regime está sendo bem sucedido na missão de evitar e controlar os efeitos prejudiciais do transporte de petróleo via marítima.

Caso o resultado seja positivo e os números mostrem uma queda de acidentes e volume de petróleo derramado, inclusive e especialmente, no caso das bandeiras de conveniência, pode-se usar a legislação desenvolvida pelo regime como inspiração e exemplo para a regulação de outras atividades de risco – como o transporte de substâncias tóxicas e nocivas – com destaque para a transferência de responsabilidade para o setor privado (e não responsabilidade estatal) e o dispositivo que determina a aplicabilidade geográfica das convenções (tornando a responsabilidade obrigação independente da bandeira e local do acidente).

Por outro lado, caso o resultado se mostre insatisfatório, isto é, se não for identificada melhora nos números referentes à poluição por derramamento de petróleo em relação às bandeiras de conveniência quando comparados aos dados gerais, teremos uma situação em que o regime apresenta uma falha. Neste caso, é importante que a deficiência detectada seja seriamente considerada pela comunidade internacional e discutida no âmbito da Organização Marítima Internacional (OMI) e dos Fundos IOPC.

3.1 Explicação da metodologia empírica e técnica a ser utilizada

Os dados e estatísticas serão apresentados como forma de motivar e comprovar uma hipótese, no caso, o sucesso ou não do regime no combate a poluição por petróleo causado por navios petroleiros registrados em estados complacentes, levando em consideração a forma como as convenções estão redigidas no momento atual e, ainda, as questões expostas no capítulo anterior sobre bandeiras de conveniência.

Assim, a presente pesquisa apresentará tabelas, gráficos e mapas que sistematizem as informações e ofereçam um panorama que permita comparar dados e, assim, obter uma conclusão embasada.

Cumprе ressaltar que não houve coleta direta de dados. Todas as informações foram retiradas de organizações e bases de dados que já fazem este trabalho de forma competente e com regularidade. As fontes elencadas abaixo oferecem um vasto banco de dados com informações coletadas anualmente, disponibilizadas online e divulgadas periodicamente:

- ITOPF: International Tanker Owners Pollution Federation ou federação internacional dos proprietários de petroleiros, criada em 1968.
- IOPC Funds: International Oil Pollution Compensation Funds ou fundos internacionais de compensação por poluição por petróleo.
- ITF: International Transport Workers' Federation ou Federação Internacional dos Trabalhadores em Transporte.
- UNCTAD: United Nations Conference in Trade and Development ou conferência das Nações Unidas sobre comércio e desenvolvimento. Possui um banco de dados específico chamado UNCTADstat.

- IMO Docs: Sistema digital da Organização Marítima Internacional que reúne documentos, relatórios e atas de reuniões. Seu acesso é restrito a usuários com senha. A autora do presente trabalho obteve acesso temporário ao IMO Docs enquanto realizava estágio de pesquisa na OMI.

A autora da presente tese participou como observadora de duas assembleias gerais dos Fundos IOPC (“IOPC Funds meeting”) em 2020 e 2021, oportunidades que possibilitaram compreender a dinâmica de funcionamento dos fundos e de seus membros, bem como acompanhar os últimos acontecimentos e decisões.

Destaca-se, também, a visita de 5 semanas à sede da Organização Marítima Internacional, da ONU, em Londres, no Reino Unido. No período, realizou-se estágio de pesquisa na Organização, no qual se teve acesso ao Centro de Conhecimento Marítimo (Maritime Knowledge Center), que possui vasto catálogo, incluindo livros clássicos, recentes, periódicos especializados e documentos oficiais da ONU, da OMI, IOPC Funds e outros organismos e instituições envolvidas com o direito marítimo. Foi possível, igualmente, acompanhar assembleias, reuniões e outros eventos organizados pela OMI.

Além disso, foi realizada visita aos Fundos IOPC em 2022, cujo escritório se localiza dentro do prédio da OMI, onde informações foram colhidas diretamente com funcionários dos Fundos que disponibilizaram dados, material atualizado sobre casos e demandas e, ainda responderam questionamentos. Destaca-se a comunicação com Victoria Turner, oficial de informações, Ana Cuesta e Chiara Della Mea, gestoras de casos, que permitiu o esclarecimento de diversos pontos obscuros e a coleta de dados cruciais para essa pesquisa. Neste capítulo, portanto, proceder-se-á com uma análise de comparação desses dados, cruzando informações a fim de responder às perguntas propostas.

Para fins de definição dos números e objetos para análise, é adotada a lista de países considerados bandeiras de conveniência estabelecida pela ITF (International Transport Workers’ Federation ou Federação Internacional dos Trabalhadores em Transporte) no ano de 2021, conforme já assentado no capítulo 2 deste trabalho.

Com relação aos acidentes estudados, serão somente considerados aqueles casos aos quais os Fundos IOPC foram parte, já que o trabalho tem como recorte o regime de responsabilidade e compensação no caso de derramamento de petróleo por petroleiros,

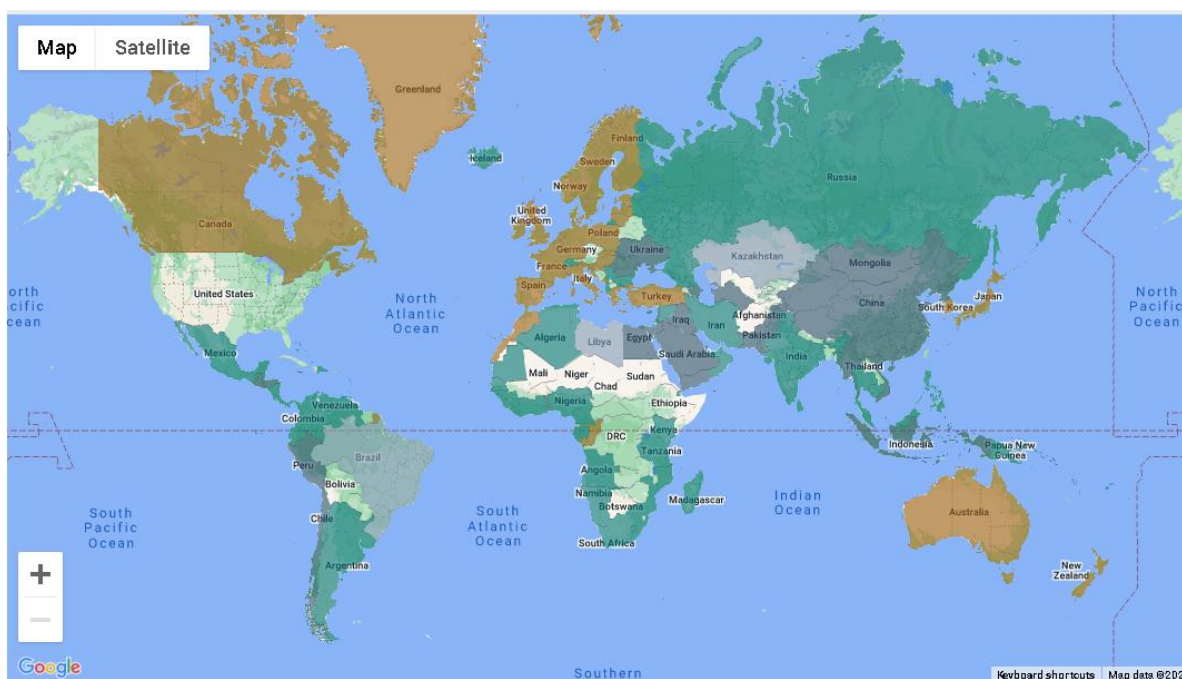
conforme explicado no capítulo 1. A lista de acidentes bem como os dados referentes a eles, como volume de petróleo derramado, foram fornecidos pelos Fundos IOPC.

3.2 Resultado geral

O regime internacional de responsabilidade e compensação pode ser considerado um sucesso em termos gerais, embora, como já destacado no primeiro capítulo, um série de críticas possam ser tecidas. Não obstante, alguns indicadores práticos são elencados para comprovar que as convenções, de fato, têm relevância e produzem efeitos bastante positivos.

O primeiro indicador do sucesso é a aceitação pelos estados, ou seja, o número de países signatários das convenções e membros dos Fundos. Neste sentido, o regime é amplamente aceito: atualmente 147 países são parte da CLC 1992 e 121 países são membros do Fundo de 1992, dos quais 32 também são membros do Fundo Suplementar de 2003 ¹⁹⁸. O mapa a seguir torna visível a dimensão desses números:

Figura 01 – Mapa com países signatários das Convenções que compõe o regime de responsabilidade e compensação



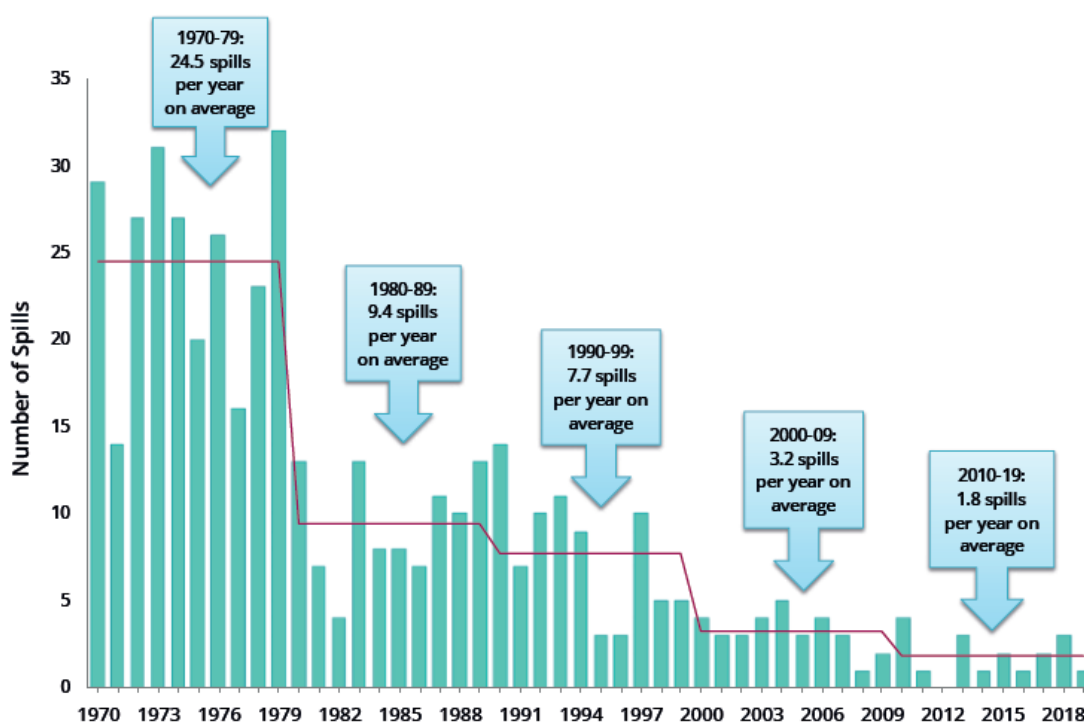
Fonte: IOPC Funds. Parties to the international liability and compensation Conventions. Disponível em: <162WW162162://iopcfunds.org/about-us/membership/#>, acesso em 28 de junho de 2022.

¹⁹⁸ Números atualizados até 19 de fevereiro de 2021.

- Supplementary Fund Protocol
- 1992 Fund Convention
- 1992 CLC
- 1969 CLC

Em termos de resultado quanto à diminuição do número de acidentes que ocasionam derramamento de petróleo, os dados são muito encorajadores:

Gráfico 02 – Número de grandes derramamentos (> 700 toneladas) entre 1970 e 2020



Fonte: IOTPF. Oil tanker spill statistics 2020. Disponível em: <https://www.itopf.org/fileadmin/data/Documents/Company_Lit/Oil_Spill_Stats_publication_2020.pdf>, acesso em 19 fev. 2021.

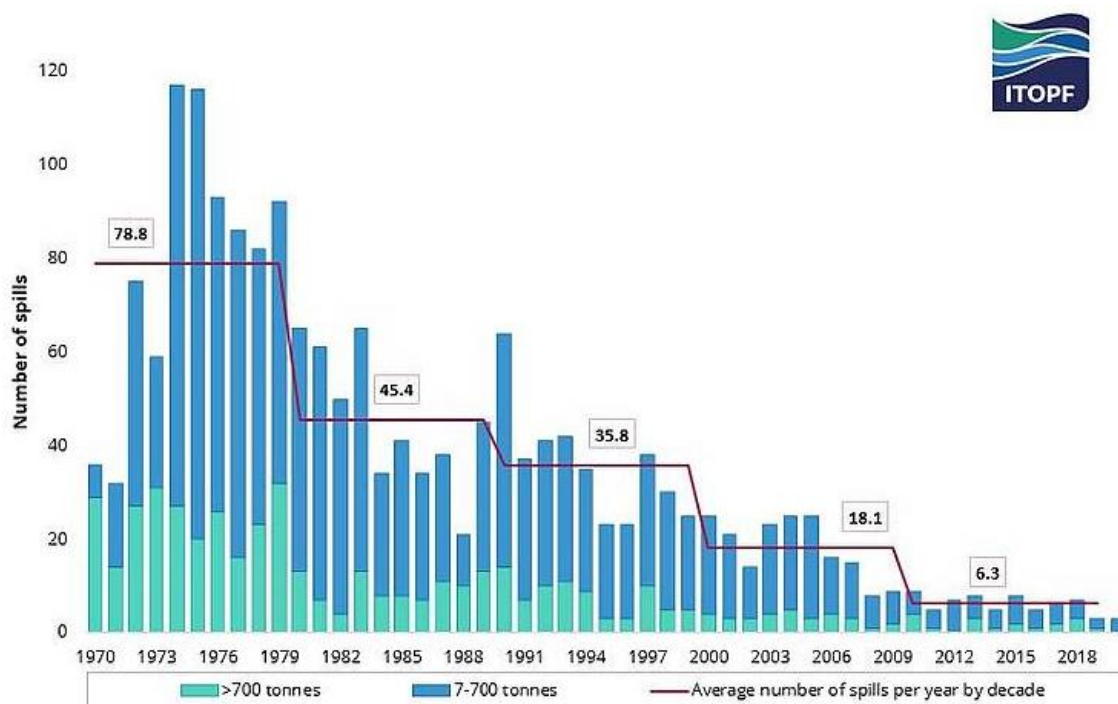
O gráfico demonstra a queda progressiva na média de grandes derramamentos (aqueles acima de 700 toneladas) nas últimas quatro décadas, coincidindo com o desenvolvimento e implementação dos tratados internacionais de responsabilidade civil e compensação, começando com a convenção de 1969 e o Fundo de 1971. De acordo com a Federação Internacional de Proprietários de Navios Petroleiros (ITOPF), a média de grandes derramamentos por ano na década de 1970 era de 24,5, caindo para aproximadamente 9,4 na década de 80 e 7,7 nos anos 90. De 2000 a 2009 os dados são ainda mais animadores: a média

de grandes acidentes caiu para apenas 3,2 por ano. Os dados mais recentes, coletados entre 2010 e 2019, mostram que tal tendência vem se mantendo: atualmente a média é de 1,8 derramamentos acima de 700 toneladas por ano.¹⁹⁹

No entanto, é preciso registrar, também, que o número de grandes acidentes por ano sofre oscilações, como pode ser visto no gráfico através dos picos. Assim, embora a tendência seja de queda, há anos atípicos em que se observa que a média da década foi ultrapassada. Essa observação mostra a relativa imprevisibilidade e o constante perigo do transporte marítimo de petróleo com relação ao risco de incidentes que causem derramamentos.

Ademais, acidentes de médio porte (ente 7 e 700 toneladas de petróleo derramados) são mais frequente que grandes derramamentos.

Gráfico 03 – Número de derramamentos médios e grandes (> 7 toneladas) entre 1970 e 2020



Fonte: ITOPF. Oil tanker spill statistics 2020. Disponível em: <https://www.itopf.org/fileadmin/data/Documents/Company_Lit/Oil_Spill_Stats_publication_2020.pdf>, acesso em 19 fev. 2021.

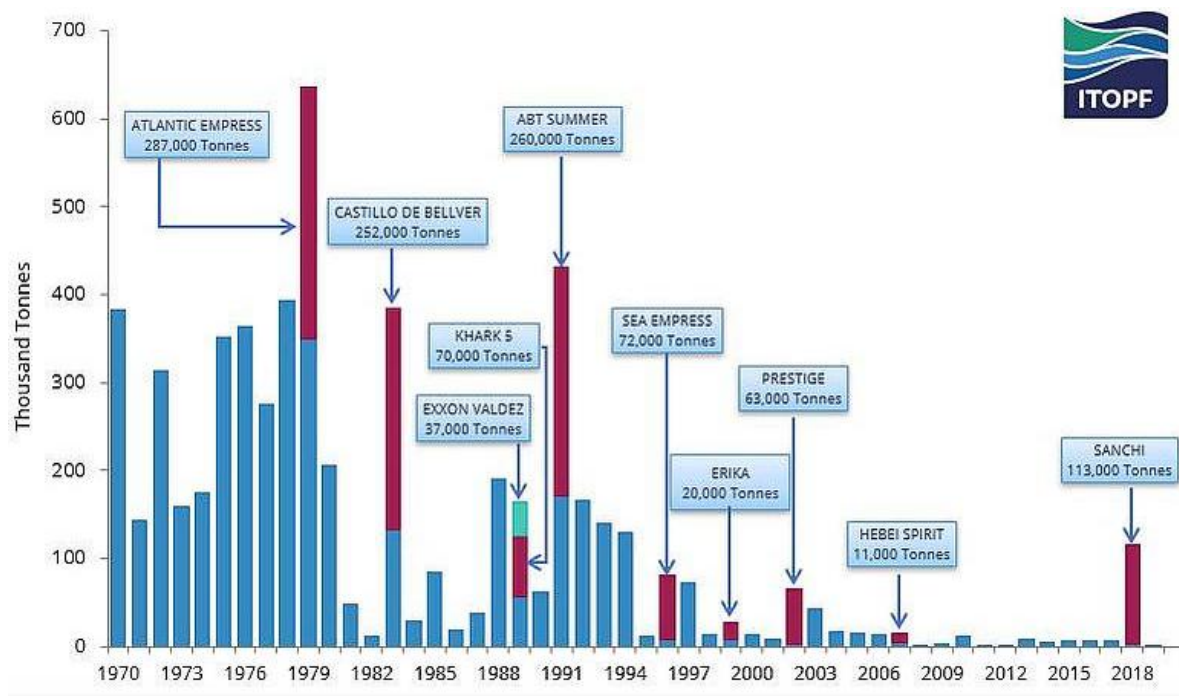
¹⁹⁹IOTPF. Oil tanker spill statistics 2020. Disponível em: <https://www.itopf.org/fileadmin/data/Documents/Company_Lit/Oil_Spill_Stats_publication_2020.pdf>, acesso em 19 fev. 2021.

O número de acidentes médios e grandes teve auge na década de 1970, quando a média de derramamentos chegou a impressionantes 78,8 por ano. Essa estatística foi paulatinamente caindo até atingir a média anual de 6,3 derramamentos com pelo menos 7 toneladas de petróleo.

No ano de 2020 não foi registrado nenhum derramamento de grande porte (>700), mas ocorreram três derramamentos médios (7-700 toneladas), com um total de 1.000 toneladas de petróleo derramadas no mar. Essa é a mesma quantidade registrada em 2012 e 2019 e melhores marcas dos últimos 50 anos, sendo as mais baixas já registradas pela ITOPF.

Interessante observar no gráfico abaixo, todavia, como um único derramamento de grandes proporções (destacados em roxo) pode afetar drasticamente o volume total anual, muitas vezes sendo responsáveis por mais da metade do petróleo derramado no ano em questão. É o caso, por exemplo, dos incidentes com os petroleiros *Castillo de Bellver*, *ABT Summer*, *Sea Empress*, *Erika*, *Prestige* e, mais recentemente, *Hebei Spirit* e *Sanchi*.

Gráfico 04 – Quantidade de petróleo derramado (em milhares de toneladas) entre 1970 e 2020



Fonte: ITOPF. Oil tanker spill statistics 2020. Disponível em: <https://www.itopf.org/fileadmin/data/Documents/Company_Lit/Oil_Spill_Stats_publication_2020.pdf>, acesso em 19 fev. 2021.

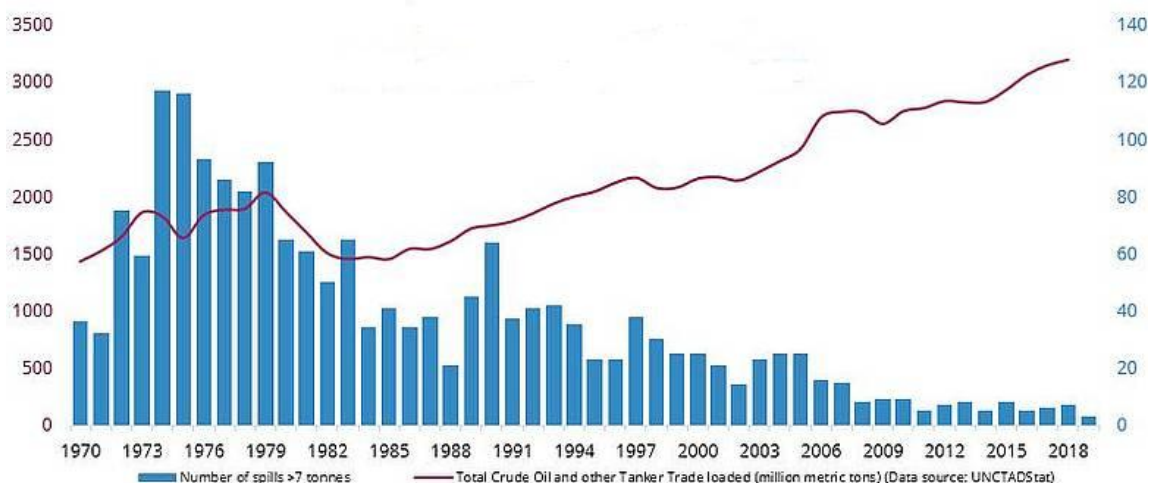
Na década de 1990 ocorreram 358 derramamentos de 7 toneladas ou mais, resultando em 1.134.000 toneladas de petróleo derramadas. 73% de montante foi proveniente de apenas 10 acidentes. Na década seguinte, anos 2000, foram registrados 181 derramamentos de pelo menos 7 toneladas que resultaram em 196.000 toneladas de petróleo derramadas. 75% desse montante se devem a apenas 10 acidentes. Na década de 2010 a dinâmica se repetiu, com 63 acidentes que resultaram no derramamento de 164.000 toneladas de petróleo, sendo que 91% desse valor proveio de apenas 10 acidentes – e, portanto, apenas 9% de outros 53 acidentes.²⁰⁰ Ou seja, alguns poucos acidentes são responsáveis por grande porcentagem do petróleo derramado.

Esses registros mostram que, embora os resultados observados nas últimas décadas sejam positivos, na prática não há garantia de que o volume de petróleo derramado não vá ocorrer de forma inesperada, principalmente em decorrência de um ou mais incidentes sérios. Portanto, é impossível afirmar, com certeza, que o risco de poluição por petróleo esteja controlado.

Por outro lado, ao compararmos o número de derramamentos acima de 7 toneladas com o quantidade de petróleo transportado por petroleiros nas últimas décadas (gráfico 05, abaixo) o que se tem é que o transporte por via marítima tem crescido de forma constante (linha roxa) enquanto que o número de derramamentos, de forma inversa, diminuíram significativamente (barras em azul). Esta comparação deixa claro que, de forma geral, o resultado é positivo e expressivo.

²⁰⁰ IOTPF. **Oil tanker spill statistics 2020.** Disponível em: <https://www.itopf.org/fileadmin/data/Documents/Company_Lit/Oil_Spill_Stats_publication_2020.pdf>, acesso em 19 fev. 2021.

Gráfico 05 – Volume de petróleo transportado via marítima e número de derramamentos de 7 toneladas ou mais entre 1970 e 2020



Fonte: IOTPF. Oil tanker spill statistics 2020. Disponível em: <https://www.itopf.org/fileadmin/data/Documents/Company_Lit/Oil_Spill_Stats_publication_2020.pdf>, acesso em 19 fev. 2021.

Em conclusão, a análise dos dados armazenados e disponibilizados pela IOTPF são encorajadores. Está claro que tanto o número de incidentes quanto a severidade desses diminuiu nas últimas décadas, tendência que deve ser mantida nos próximos anos. Esse resultado está diretamente relacionado com o desenvolvimento de convenções internacionais disciplinando a poluição por petróleo, entre elas, destaque para os acordos aqui estudados: as convenções de responsabilidade civil e compensação, desde a convenção de responsabilidade de 1969, que marcou o primeiro passo, até o recente protocolo para o Fundo suplementar de 2003. Portanto, é possível dizer que o direito internacional tem tido bons resultados no combate aos incidentes e na diminuição de petróleo derramado no mar.

Os dados apontam, por outro lado, que o Direito não é capaz, sozinho, de *eliminar inteiramente* os riscos e efeitos envolvidos nas operações de transporte de petróleo por navios – e os eventuais incidentes que causam poluição e os efeitos dessa poluição. Como visto nos gráficos, não é possível garantir, com total segurança, que nenhum outro incidente em grande escala ou média escala ocorra. A qualquer momento um novo incidente desastroso pode ocorrer e alterar as estatísticas e pretensões para uma década toda, gerando consequências que duram ainda mais tempo. Enquanto o petróleo continuar sendo requisitado e houver navios transportando esse petróleo, haverá o risco de um incidente e, em decorrência, poluição.

Este cenário ressalta a importância de que o regime de responsabilidade e compensação seja sempre revisado, numa busca por aperfeiçoamento. Afinal, já que não se pode impedir, com total segurança, a ocorrência de incidentes, é vital que o direito atue, também, no “depois”, isto é, nos efeitos, com a reparação e compensação pelos danos já perpetrados. Assim, como a convenção de 1992 reviu a convenção de 1969 e os Fundos complementaram a responsabilidade e compensação previstas nas convenções de responsabilidade, é necessária uma nova revisão das convenções em vigor. Neste trabalho o tópico em análise recai sobre a participação das bandeiras de conveniência nos acidentes com derramamento de petróleo, recorte específico e inexplorado pelos Fundos IOPC que passa a ser objeto de estudo do próximo capítulo.

3.3 Resultados com relação aos acidentes que causam derramamento de petróleo envolvendo bandeiras de conveniência

No que tange à análise dos resultados obtidos pelo regime especificamente em relação aos acidentes com bandeiras de conveniência a questão é mais complexa. O fato é que os Fundos IOPC, embora tenham um vasto banco de dados com informações detalhadas, não fazem nenhum tipo de recorte ou análise neste sentido, ou seja, não observam a situação das bandeiras de conveniência nos casos em que as convenções são aplicáveis. Outras organizações, como a ITOPF, tampouco possuem registro específico sobre o tema, de forma que a relação entre os acidentes com derramamento de petróleo por navios petroleiros e bandeiras de conveniência permanece obscura e inexplorada. Tal postura é esperada, pois é uma questão específica, complexa e, de certa forma, recente. No entanto, o estudo desta relação não pode ser ignorado.

Portanto, nesta parte final do trabalho, já caminhando para uma conclusão, serão analisados dados sobre os resultados obtidos pelas convenções de responsabilidade e compensação com o objetivo de realizar, especificamente, uma análise quantitativa da participação de países complacentes nos acidentes tutelados pelo regime internacional.

Primeiro, cumpre apresentar, através da lista abaixo, todos os casos em que os Fundos IOPC, tanto de 1971 quanto de 1992, foram parte, ainda que não tenham contribuído com o pagamento da compensação. Assim, aqui estão todos os casos aos quais as convenções de responsabilidade e compensação foram aplicadas:

Tabela 07 – Lista de acidentes envolvendo os fundos de 1971 e 1992, em ordem cronológica

Navio	Data do incidente	Local do incidente	Bandeira do navio	Estimativa de petróleo derramado (toneladas)	Compensação paga pelo Fundo até junho de 2020	Fundo
Irving Whale	07.09.1970	Golfo de São Lourenço, Canadá	Canadá	Desconhecido	Nada	1971
Antonio Gramsci	27.02.1979	Ventspils, URSS	URSS	5.500	Skr 95.707.167	1971
Miya Maru n°8	22.03.1979	Bisan Seto, Japão	Japão	540	¥140.110.582	1971
Tarpenbek	21.06.1979	Selsey Bill, Reino Unido	Alemanha	Desconhecido	£363.550	1971
Mebaruzaki Maru n°5	08.12.1979	Mebaru, Japão	Japão	10	¥10.188.335	1971
Unsei Maru	09.01.1980	Akune, Japão	Japão	<140	Nada	1971
Showa Maru	09.01.1980	Estreito de Naruto, Japão	Japão	100	¥103.104.874	1971
Furenäs	03.06.1980	Oresund, Suécia	Suécia	200	SEK 3.187.687 e DKr 418.589	1971
Hosei Maru	21.08.1980	Miyagi, Japão	Japão	270	¥213.322.865	1971
Jose Marti	07.01.1981	Dalarö, Suécia	URSS	1.000	Nada	1971
Suma Maru n°11	21.11.1981	Karatsu, Japão	Japão	10	¥6.426.857	1971
Globe Asimi	22.11.1981	Klaipeda, URSS	Gibraltar	>16.000	-	1971
Ondina	03.03.1982	Hamburgo, Alemanha	Países Baixos	200 – 300	DM 11.345.174	1971
Shiota Maru n°2	31.03.1982	Ilha de Takashima, Japão	Japão	20	¥72.671.789	1971
Fukutoko Maru n°8	03.04.1982	Baia de Tachibana, Japão	Japão	85	¥363.731.755	1971

Navio	Data do incidente	Local do incidente	Bandeira do navio	Estimativa de petróleo derramado (toneladas)	Compensação paga pelo Fundo até junho de 2020	Fundo
Kifuku Maru n°35	01.12.1982	Ishinomaki, Japão	Japão	33	¥598.181	1971
Shinkai Maru n°1	21.06.1983	Ichikawa, Japão	Japão	3,5	¥1.005.160	1971
Eiko Maru n°1	13.08.1983	Karakuwazaki, Japão	Japão	357	¥24.735.109	1971
Koei Maru N°3	22.12.1983	Nagoya, Japão	Japão	49	¥26.982.248	1971
Tsunehisa Maru n°8	25.08.1984	Osaka, Japão	Japão	30	¥16.610.200	1971
Koho Maru n°3	05.11.1984	Hiroshima, Japão	Japão	20	¥94.111.818	1971
Koshun Maru n°1	05.03.1985	Baia de Tóquio, Japão	Japão	80	¥26.124.589	1971
Patmos	21.03.1985	Estreito de Messina, Itália	Grécia	700	Nada	1971
Jan	02.08.1985	Aalborg, Dinamarca	Alemanha	300	DKr 9.455.661	1971
Rose Garden Maru	26.12.1985	Umm AL Qaiwain, Emirados Árabes Unidos	Panamá	Desconhecido	Nada	1971
Brady Maria	03.01.1986	Estuário do Elba, Alemanha	Panamá	200	DM 3.220.511	1071
Take Maru n° 6	09.01.1986	Sakai-Senoku, Japão	Japão	0,1	-	1971
Qued Gueterini	18.12.1986	Argel, Argélia	Argélia	15	US\$ 1.133, FFr708.824, Din 5650 e £126.120	1971
Thuntank 5	21.12.1986	Gävle, Suécia	Suécia	150 – 200	SEK 23.217.632	1971
Antonio Gramsci	06.02.1987	Borgå, Finlândia	URSS	600 – 700	FM 849.924	1971

Navio	Data do incidente	Local do incidente	Bandeira do navio	Estimativa de petróleo derramado (toneladas)	Compensação paga pelo Fundo até junho de 2020	Fundo
Southern Eagle	15.06.1987	Sada Misaki, Japão	Panamá	15	Nada	1971
El Hani	21.07.1987	Indonésia	Líbia	3.000	Nada	1971
Akari	25.08.1987	Dubai, Emirados Árabes Unidos	Panamá	1.000	Dhs 864.292 e US\$187.165	1971
Tanio	11.09.1987	Bretanha, França	Madagascar	13.500	FFr 222.140.643	1971
Tolmiros	11.09.1987	Costa Oeste, Suécia	Grécia	200	Nada	1971
Hinode maru n°1	18.12.1987	Yawatahama, Japão	Japão	25	¥1 847 225	1971
Amazzone	31.01.1988	Bretanha, França	Itália	2.000	FFr1 286.977	1971
Taiyo Maru n°13	12.03.1988	Yokohama, Japão	Japão	6	¥6 134.885	1971
Czantoria	08.05.1988	St. Romuald, Canadá	Canadá	Desconhecido	Nada	1971
Kasuga Maru n°1	10.12.1988	Jyoga Misaki, Japão	Japão	1.100	¥425.365.167	1971
Nestucca	23.12.1988	Vancouver Island, Canadá	Estados Unidos da América	Desconhecido	Nada	1971
Fukkol Maru N°12	15.05.1989	Ishinomaki, Japão	Japão	Desconhecido	¥4.243.997	1971
Tsubame Maru N°58	18.05.1989	Shiogama, Japão	Japão	7	¥19.159.905	1971
Tsubame Maru N°16	15.06.1989	Kushiro, Japão	Japão	Desconhecido	¥273.580	1971
Kifuku Maru N°103	28.06.1989	Otsuji, Japão	Japão	Desconhecido	¥8.285.960	1971
Nancy Orr Gaucher	25.07.1989	Hamilton, Canadá	Libéria	250	Nada	1971

Navio	Data do incidente	Local do incidente	Bandeira do navio	Estimativa de petróleo derramado (toneladas)	Compensação paga pelo Fundo até junho de 2020	Fundo
Dainichi Maru n°5	28.10.1989	Yaizu, Japão	Japão	0,2	¥2.160.610	1971
Daito Maru n°3	05.04.1990	Yokohama, Japão	Japão	3	¥5.490.570	1971
Kazuei Maru n°10	11.04.1990	Osaka, Japão	Japão	30	¥49.443.626	1971
Fuji Maru	12.04.1990	Yokohama, Japão	Japão	Desconhecido	¥96.431	1971
Volgoneft 263	14.05.1990	Kariskrona, Suécia	URSS	800	SEK 16.849.328	1971
Hato Maru n°2	27.07.1990	Kobe, Japão	Japão	Desconhecido	¥1.087.700	1971
Bonito	12.10.1990	Rio Tamisa, Reino Unido	Suécia	20	Nada	1971
Rio Orinoco	16.10.1990	Ilha de Anticosti, Canadá	Ilhas Cayman	185	Can\$12.831.891	1971
Portfield	05.11.1990	Pembroke, País de Gales, Reino Unido	Reino Unido	110	£259.509	1971
Vistabella	07.03.1991	Caribe	Trinidad e Tobago	Desconhecido	€1.255.803	1971
Hokunan Maru n°12	05.04.1991	Ilha de Okushiri, Japão	Japão	Desconhecido	¥6.144.829	1971
Agip Abruzzo	10.04.1991	Livorno, Itália	Itália	2.000	Nada	1971
Haven	11.04.1991	Genova, Itália	Chipre	Desconhecido	Lit 71.584.970.783 e FFr23.510.228	1971
Kaiko Maru n°86	12.04.1991	Nomazaki, Japão	Japão	25	¥93.067.813	1971
Kumi Maru N°12	27.12.1991	Baía de Tóquio, Japão	Japão	5	¥1 056 518	1971

Navio	Data do incidente	Local do incidente	Bandeira do navio	Estimativa de petróleo derramado (toneladas)	Compensação paga pelo Fundo até junho de 2020	Fundo
Aegean Sea	03.12.1992	La Coruña, Espanha	Grécia	73.500	Pts 9.169.589.477	1971
Braer	05.01.1993	Shetland, Reino Unido	Libéria	84.000	£51.938.938	1971
Kihnu	16.01.1993	Tallinn, Estónia	Estónia	140	FM 543.618	1971
Sambo N°11	12.04.1993	Seul, República da Coreia	República da Coreia	4	KRW 219.714.755	1971
Taiko Maru	31.05.1993	Shioyazaki, Japão	Japão	520	¥1.093.185.055	1971
Ryoyo Maru	23.07.1993	Península de Izu, Japão	Japão	500	¥8.433.001	1971
Keumdong N°5	27.09.1993	Yeosu, República da Coreia	República da Coreia	1.280	KRW 16.275.151.969	1971
Iliad	09.10.1993	Pylos, Grécia	Grécia	200	Nada	1971
Seki	30.03.1994	Fujairah, Emirados Árabes Unidos	Panamá	16.000	Nada	1971
Daito Maru N°5	11.06.1994	Yokohama, Japão	Japão	0,5	¥1.187.304	1971
Toyotaka Maru	17.10.1994	Kainan, Japão	Japão	560	¥695.736.817	1971
Hoyu Maru N°53	31.10.1994	Monbetsu, Japão	Japão	Desconhecido	¥4.157.715	1971
Sung II n°1	08.11.1994	Onsan, República da Coreia	República da Coreia	18	Mor Dhr 2.600.000	1971
Não identificado	30.11.1994	Mohammédia, Marrocos	Desconhecido	Desconhecido	Mor Dhr 2.600.000	1971
Boyang n°51	25.05.1995	Sandbaeg Do, República da Coreia	República da Coreia	160	Nada	1971

Navio	Data do incidente	Local do incidente	Bandeira do navio	Estimativa de petróleo derramado (toneladas)	Compensação paga pelo Fundo até junho de 2020	Fundo
Dae Woong	27.06.1995	Kojung, República da Coreia	República da Coreia	1	KRW 43.517.127	1971
Sea Prince	23.07.1995	Yosu, República da Coreia	Chipre	5.035	KRW 50.227.315.595	1971
Yeo Myung	03.08.1995	Yosu, República da Coreia	República da Coreia	40	KRW 1.553.029.739	1971
Shinryu Maru N°8	04.08.1995	Chita, Japão	Japão	0,5	¥9.634.576 e US\$ 5.663	1971
Senyo Maru	03.09.1995	Ube, Japão	Japão	94	¥366.578.453	1971
Yuil N°1	21.09.1995	Busan, República da Coreia	República da Coreia	Desconhecido	KRW 27.177.996.728	1971
Honam Sapphire	17.11.1995	Yosu, República da Coreia	Panamá	1.800	KRW 10.259.000.000	1971
Toko Maru	23.01.1996	Anegasaki, Japão	Japão	4	Nada	1971
Sea Empress	15.02.1996	Milford Haven, País de Gales, Reino Unido	Libéria	72.360	£36.806.484	1971
Kugenuma Maru	06.03.1996	Kawasaki, Japão	Japão	0,3	¥2.278.468	1971
Incidente na Alemanha	20.06.1996	Mar do Norte, Alemanha	Desconhecido	Desconhecido	€1.413.522	1992
Kriti Sea	09.08.1996	Agioi, Theodoroi, Grécia	Grécia	30	€3.774.000	1971
N°1 Yung Jung	15.08.1996	Busan, República da Coreia	República da Coreia	28	KRW 771.208.587	1971
Nakhodka	02.01.1997	Ilhas Oki, Japão	Federação Russa	6.200	¥10.389.169.285	1971 1992
Navio	Data do	Local do	Bandeira do	Estimativa de	Compensação	Fundo

	incidente	incidente	navio	petróleo derramado (toneladas)	paga pelo Fundo até junho de 2020	
Tsubame Maru N°31	26.01.1997	Otaru, Japão	Japão	0,6	¥8.131.327	1971
Nissos Amorgos	28.02.1997	Maracaibo, Venezuela	Grécia	3.600	US\$ 18.315.064 Bs75.418.926	1971
Daiwa Maru n°18	27.03.1997	Kawasaki, Japão	Japão	1	¥415.600.000	1971
Jeong Jin N°101	01.04.1997	Busan, República da Coreia	República da Coreia	124	KRW 418.000.000	1971
Osung N°3	03.04.1997	Tunggado, República da Coreia	República da Coreia	Desconhecido	Nada	1971 1992
Plate Princess	27.05.1997	Puerto Miranda, Venezuela	Malta	3,2	Nada	1971
Diamond Grace	02.07.1997	Baia de Tóquio, Japão	Panamá	1.500	Nada	1971
Katja	07.08.1997	Le Havre, França	Bahamas	190	Nada	1971
Incidente no Reino Unido	28.09.1997	Essex, Reino Unido	Desconhecido	Desconhecido	Nada	1992
Evoikos	15.10.1997	Estreito de Singapura	Chipre	29.000	Nada	1971
Kyungnam n°1	07.11.1997	Ulsan, República da Coreia	República da Coreia	15 – 20	KRW 272.033.170	1971
Maritza Sayalero	08.06.1998	Baia de Carenero, Venezuela	Panamá	262	Nada	1971
Santa Anna	01.01.1998	Devon, Reino Unido	Panamá	280	Nada	1992
Pontoon 300	07.01.1998	Hamriyah, Sharjah, Emirados Árabes Unidos	São Vicente e Granadinas	8.000	Dhs 7 978 483	1971

Navio	Data do incidente	Local do incidente	Bandeira do navio	Estimativa de petróleo derramado (toneladas)	Compensação paga pelo Fundo até junho de 2020	Fundo
Milad 1	05.03.1998	Bahrain	Belize	Desconhecido	BD 21.168	1992
Mary Anne	22.07.1999	Filipinas	Filipinas	Desconhecido	Nada	1992
Dolly	05.11.1999	Martinique	República Dominicana	Desconhecido	€1.457.753	1992
Erika	12.12.1999	Bretanha, França	Malta	19.800	€129.700.000 (€12,8 milhões pelo Clube e €116,9 milhões pelo Fundo)	1992
Al Jaziah 1	24.01.2000	Abu Dhabi, Emirados Árabes Unidos	Honduras	100-200	US\$ 1.089.574	1992
Slops	15.06.2000	Piraeus, Grécia	Grécia	1.000-2.500	€4.022.099	1992
Incidente na Espanha	05.09.2000	Espanha	Desconhecido	Desconhecido	Nada	1992
Incidente na Suécia	23.09.2000	Suécia	Desconhecido	Desconhecido	Nada	1992
Natuna Sea	03.10.2000	Indonésia	Panamá	7.000	Nada	1971 1992
Alambra	17.09.2000	Estônia	Malta	300	Nada	1971
Al Jaziah 1	24.01.2000	Abu Dhabi, Emirados Árabes Unidos	Honduras	10-200	US\$ 1.089.574 e Dhs 1.000.000	1971
Baltic Carrier	29.03.2001	Dinamarca	Ilhas Marshall	2.500	Nada	1992
Zeinab	14.04.2001	Emirados Árabes Unidos	Georgia	400	US\$ 422.000 e Dhs 1.240.000	19971 1992
Singapura Timur	28.05.2001	Malásia	Panamá	Desconhecido	US\$ 846.396 e ¥11.436.000	1971
Incidente em Guadalupe	30.06.2002	Guadalupe	Desconhecido	Desconhecido	Nada	1992

Navio	Data do incidente	Local do incidente	Bandeira do navio	Estimativa de petróleo derramado (toneladas)	Compensação paga pelo Fundo até junho de 2020	Fundo
Incidente no Reino Unido (2002)	29.09.2002	Reino Unido	Desconhecido	Desconhecido	£5.400	1992
Prestige	13.11.2002	Espanha	Bahamas	63.200	€147.900.000 pagos pelo Fundo e EUR 22.800.000 pagos pelo Clube de Londres	1992
Spabunker IV	21.01.2003	Espanha	Espanha	Desconhecido	Nada	1992
Incidente no Bahrain	15.03.2003	Bahrain	Desconhecido	Desconhecido	US\$ 153.654	1992
Buyang	22.04.2003	Geoje, República da Coreia	República da Coreia	35-40	Nada	1992
Hana	13.05.2003	Busan, República da Coreia	República da Coreia	34	Nada	1992
Victoriya	30.08.2003	Dyzran, Rússia	Federação Russa	Desconhecido	Nada	1992
Duck Yang	12.09.2003	Busan, República da Coreia	República da Coreia	300	Nada	1992
Kyung Won	12.09.2003	Namhae, República da Coreia	República da Coreia	100	KRW 3.328.451.732	1992
Jeong Yang	23.12.2003	Yeosu, República da Coreia	República da Coreia	700	Nada	1992
N° 11 Hae Woon	22.07.2004	Geoje, República da Coreia	República da Coreia	12	Nada	1992
N° 7 Kwang Min	24.11.2005	Busan, República da Coreia	República da Coreia	37	KRW 2.044.694.541	1992

Navio	Data do incidente	Local do incidente	Bandeira do navio	Estimativa de petróleo derramado (toneladas)	Compensação paga pelo Fundo até junho de 2020	Fundo
Solar 1	11.08.2006	Estreito de Guimarães, Filipinas	Filipinas	2.100	PHP 986.646.031 pagos até o momento	1992
Shosei Maru	28.11.2006	Mar de Seto, Japão	Japão	60	¥161.064.193	1992
Volgoneft 139	11.11.2007	Estreito de Kerch, entre Rússia e Ucrânia	Federação Russa	1.200-2.000	RUB 453.700.000 concedidos e RUB 76.247.635 pagos	1992
Hebei Spirit	07.12.2007	Perto de Taean, República da Coreia	China	10.900	KRW 178.787.509.429	1992
Incidente na Argentina	26.12.2007	Caleta Córdova, Argentina	Argentina	50-200	Nada	1992
King Darwin	27.09.2008	Porto de Dalhousie, Canadá	Canadá	64	Nada	1992
Redferm	30.03.2009	Lagos, Nigéria	Nigéria	Desconhecido	Nada	1992
JS Amazing	06.06.2009	Ijala, Nigéria	Nigéria	Desconhecido	Nada	1992
Haekup Pacific	20.04.2010	Yeosu, República da Coreia	República da Coreia	0,02	Nada	1992
MT Pavit	31.07.2011	Mumbai, Índia	Panamá	Desconhecido	Nada	1992
Alfa 1	05.03.2012	Baía de Elefsis, Piraeus, Grécia	Grécia	Desconhecido	Nada	1992
Nessa R3	19.06.2013	Porto de Sulan Qaboos, Omã	São Cristóvão e Nevis	>250	OMR 3.521.364 e BHD 8.419	1992
Shoko Maru	29.05.2014	Porto de Himeji, Japão	Japão	>50	Nada	1992
Double Joy	05.08.2014	Malásia	República de Singapura	Não confirmado		1992
Trident Star	24.08.2016	Malásia	Malásia	Não confirmado		1992

Navio	Data do incidente	Local do incidente	Bandeira do navio	Estimativa de petróleo derramado (toneladas)	Compensação paga pelo Fundo até junho de 2020	Fundo
Nathan E Stewart	13.10.2016	Canadá	Estados Unidos da América	110.000 L de óleo diesel		1992
Agia Zoni II	10.09.2017	Grécia	Grécia	500	EUR 14.662.795	1992
Bow Jubaii	23.06.2018	Roterdã, Países Baixos	Noruega	217		1992
MT Harcourt	02.11.2020	Rio Benin, Nigéria	Ilhas Marshall	31 barris (4,2 toneladas)		1992
Acidente em Israel	01.02.2021	Israel EEZM (presumido)	Desconhecido	Desconhecido		1992

Fonte: Elaborado por Ana Carolina Carlucci da Silva (2022) com dados de IOPC Funds, disponível em: <file:///C:/Users/Dell/AppData/Local/Temp/Incident_Summary.pdf>, acesso em 27 ago. 2021.

Os Fundos IOPC participaram de 151 casos, sendo 107 incidentes no âmbito do Fundo de 1971 e 44 no Fundo de 1992. Desse número total, 31 casos envolveram registros considerados convenientes e 111 casos ocorreram com outras bandeiras. Ocorreram, ainda, 9 acidentes cuja fonte não pode ser determinada e, portanto, são de bandeira desconhecida.

Olhando a tabela, à primeira vista, pode-se supor que o Japão ou a República da Coreia (Coreia do Sul) sejam os grandes responsáveis pela poluição por óleo, já que chama atenção o número de casos em que estão envolvidos – respectivamente 44 e 19. No entanto, numa análise focada na participação de cada bandeira no volume de óleo derramado, o que se observa é um ranking cujas primeiras colocações são amplamente dominadas por navios de bandeiras de conveniência. Retomando a definição de bandeira de conveniência adotada no capítulo anterior, destacam-se essas bandeiras com negrito na tabela abaixo:

Tabela 08 – Participação de cada bandeira no número de acidentes e volume de óleo derramado

País de registro do navio	Número de acidentes	Óleo derramado (em toneladas)	% do volume total
Libéria	3	156.610	33,35 %
Grécia	9	80.060	17,05 %
Bahamas	2	63.390	13,50 %
Chipre	3	No mínimo ²⁰¹ 34.035	7,24 %
Panamá	12	No mínimo ²⁰² 28.057	5,97 %
Malta	3	20.103,2	4,28 %
Gibraltar	1	16.000	3,40 %
Madagascar	1	13.500	2,87 %
China	1	10.900	2,32 %
Federação Russa	3	8.200	1,74 %
São Vicente e Granadinas	1	8.000	1,70 %
URSS	4	7.900	1,68 %
Japão	45	No mínimo ²⁰³ 4.739,7	1 %
Itália	2	4.000	0,85 %
Líbia	1	3.000	0,63 %
República da Coreia	19	No mínimo ²⁰⁴ 2.888,02	0,61 %
Ilhas Marshall	2	2.504,216	0,53 %
Filipinas	2	No mínimo ²⁰⁵ 2.000	0,42 %

²⁰¹ Há um (1) acidente com navio de Chipre cujo volume de óleo derramado não foi determinado e, portanto, não está contabilizado neste valor.

²⁰² Há três (3) acidentes com navios panamenhos cujo volume de óleo derramado não foi determinado e, portanto, não estão contabilizados neste valor.

²⁰³ Há sete (7) acidentes com navios japoneses cujo volume de óleo derramado não foi determinado e, portanto, não estão contabilizados neste valor.

²⁰⁴ Há dois (2) acidentes com navios sul coreanos cujo volume de óleo derramado não foi determinado e, portanto, não estão contabilizados neste valor.

País de registro do navio	Número de acidentes	Óleo derramado (em toneladas)	% do volume total
Nigéria	2	1.100	0,23 %
Georgia	1	400	0,08 %
Suécia	3	370	0,07 %
Alemanha	2	No mínimo ²⁰⁶ 300	0,06 %
São Cristovão e Nevis	1	250	0,05 %
Noruega	1	217	0,04 %
Países Baixos	1	200	0,04 %
Ilhas Cayman	1	185	0,03 %
Estônia	1	140	0,02 %
Reino Unido	1	110	0,02 %
Honduras	2	100	0,02 %
Estados Unidos	2	No mínimo ²⁰⁷ 91,3	0,01 %
Canadá	3	No mínimo ²⁰⁸ 64	0,01 %
Argélia	1	15	0,003 %
Belize	1	Desconhecido	-
Espanha	1	Desconhecido	-
Malásia	1	Não confirmado	-
República Dominicana	1	Desconhecido	-
Singapura	1	Não confirmado	-
Trinidad e Tobago	1	Desconhecido	-

²⁰⁵ Há um (1) acidente com navio filipino cujo volume de óleo derramado não foi determinado e, portanto, não está contabilizado neste valor.

²⁰⁶ Há um (1) acidente com navio alemão cujo volume de óleo derramado não foi determinado e, portanto, não está contabilizado neste valor.

²⁰⁷ Há um (1) acidente com navio estadunidense cujo volume de óleo derramado não foi determinado e, portanto, não estão contabilizados neste valor.

²⁰⁸ Há dois (2) acidentes com navios canadenses cujo volume de óleo derramado não foi determinado e, portanto, não estão contabilizados neste valor.

	Número de acidentes	Óleo derramado (em toneladas)	% do volume total
Total	142	469.479,436	100%

Fonte: Elaborado por Ana Carolina Carlucci da Silva (2022) com dados de IOPC Funds, disponível em: <file:///C:/Users/Dell/AppData/Local/Temp/Incident_Summary.pdf>, acesso em 27 ago. 2021.

Antes de proceder a qualquer interpretação desses dados é preciso frisar que o apontado valor total de óleo derramado é uma estimativa parcial e mínima. Parcial porque não é possível obter a real quantidade total de óleo derramado, pois há 35 incidentes com volume desconhecido e, portanto, não contabilizados; assim, o valor real e final é superior. E também mínima porque quando a estimativa de volume derramado em determinado incidente é dada por um intervalo (por exemplo, como no caso *Slops*, entre 1.000 e 2.500 toneladas), foi considerado e computado o valor menor; assim, o volume total derramado é potencialmente maior. Ainda assim, esses valores são muito reveladores e capazes de oferecer um quadro claro do histórico de derramamento de óleo nas últimas décadas, com ênfase na participação de diferentes bandeiras. Além disso, serão abordados alguns dos casos com volume desconhecido, para que se possa compreender melhor sua relevância e potencial influência nos números totais.

A primeira conclusão que se pode ser obtida através dos dados é que as bandeiras de conveniência estão envolvidas em menos acidentes do que outras bandeiras, como já apontado, 31 casos *versus* 111 casos. O fato de haver mais acidentes com navios cuja bandeira não é de conveniência é esperado, afinal o fenômeno das bandeiras de conveniência como hoje conhecemos e na escala atual é recente, como visto no capítulo anterior.

Além disso, é interessante observar o número de bandeiras envolvidas: há mais do que o dobro de bandeiras não convenientes envolvidas nos acidentes do que bandeiras de conveniência: os 151 incidentes envolveram 39 bandeiras distintas das quais 27 não eram convenientes e 12 bandeiras eram. Embora sejam apenas doze bandeiras (menos de um terço do total), elas foram responsáveis pela maior parte do volume derramado. Isto é, mesmo em minoria, as bandeiras de conveniência causam mais poluição que as outras.

Assim, o ponto principal determinante para analisar a problemática é o *volume* derramado, tanto global (bandeiras convenientes *versus* outras) como individual (participação de cada bandeira no volume total).

Bandeiras de conveniência derramaram 329.384,416 toneladas, enquanto que outras bandeiras derramaram 140.095,02 toneladas, portanto, navios de registros convenientes derramaram 2,3 vezes mais óleo do que bandeiras não complacentes. Em dados percentuais isto significa que as bandeiras de conveniência são responsáveis por 70,15% de todo o volume de óleo derramado por petroleiros no mundo.

Ou seja, apenas 31 casos (20,5% do total de casos), envolvendo apenas 12 bandeiras (30,7% do número total) causaram mais de 70% do volume total de óleo derramado. Esses valores revelam uma relação muito desproporcional, mostrando o potencial de poluição superlativo que as bandeiras de conveniência representam.

Este número é ainda maior, pois há grandes acidentes com bandeiras de conveniência nessa lista cujo volume de petróleo derramado não foi registrado. São cinco casos no total: *Rose Garden Maru*, em 1985, de bandeira panamenha; *Haven*, em 1991, de Chipre; *Milad I*, em 1998, de Belize; *Singapura Timur*, em 2001, de Panamá; e *MT Pavit*, em 2011, também de bandeira de Panamá.

O caso *Haven*, de bandeira de Chipre, merece destaque. Embora os Fundos IOPC não disponibilizem oficialmente uma estimativa do volume de óleo derramado, a ITOPF (International Tanker Owners Pollution Federation ou federação internacional dos proprietários de petroleiros) considera que a carga total de 144.000 toneladas tenha sido exposta, fazendo de *Haven* o quinto maior incidente de todos os tempos em termos de volume. A federação avalia o destino do óleo e a extensão do derramamento:

O destino exato da carga não é conhecido. No entanto, as estimativas sugerem que cerca de metade do óleo a bordo tenha queimado durante as explosões e incêndios. Estima-se que mais de 10.000 toneladas de óleo tenham sido derramadas antes do afundamento da seção principal, com derramamentos posteriores por mais de um ano. O óleo derramado inicialmente se espalhou amplamente ao longo da costa norte do Mar da Ligúria, resultando em forte contaminação do litoral italiano e, em menor extensão, das costas da França e de Mônaco. A resposta no mar resultou na coleta de aproximadamente 5.500 metros cúbicos de óleo. Extensões consideráveis de barreiras foram instaladas em uma tentativa de proteger a costa e, embora bem sucedidos inicialmente, as tempestades eventualmente empurraram o óleo para as praias. A limpeza da linha costeira foi realizada principalmente por voluntários e militares e envolveu principalmente a remoção manual de óleo e detritos contaminados com óleo.²⁰⁹

²⁰⁹ Tradução livre. Trecho original em inglês: “The exact fate of the cargo is not known. However, estimates suggest approximately half of the oil onboard burnt during the explosions and fires. Over 10,000 tonnes of oil were estimated to have spilled prior to the sinking of the main section with further releases of oil for more than a year. The oil spilled initially spread widely along the north shores of the Ligurian Sea, resulting in heavy contamination of the Italian coastline, and to a lesser extent of the French and Monaco shores. The response at

144.000 toneladas são mais do que a soma de todas as toneladas de óleo derramado por todas as bandeiras não convenientes em mais de meio século (140.095,02 ton.). Considerando apenas os números oficiais disponibilizados pelos Fundos, Chipre ocupa a quarta posição no ranking de volumes de óleo derramado, com um total de 34.035 toneladas. No entanto, caso se adicionasse o volume do caso *Haven*, Chipre ultrapassaria a Libéria e assumiria a primeira colocação, com avassaladoras 178.035 toneladas totais, o que representaria, aproximadamente, 38% do volume total já derramado no mundo.

Este incidente não afetaria massivamente somente os dados referentes ao Chipre, mas também os valores das bandeiras de conveniência, uma vez que o registro cipriota é assim considerado. Isso significa que o volume derramado pelos registros complacentes é consideravelmente superior ao calculado acima (329.384,416 toneladas) e sua percentagem no montante total é ainda maior do que os atuais 70% estabelecidos unicamente com os dados dos Fundos.

Panamá, outra conhecida bandeira de conveniência, também esteve envolvida em acidentes paradigmáticos cujo volume derramado não foi determinado, os casos *Rose Garden Maru* (1985), *Singapura Timur* (2001) e *MT Pavit* (2011). Portanto, o volume total de petróleo derramado por navios arvorando essa bandeira, que hoje é estimado em mais de 28 mil toneladas, provavelmente é ainda maior.

Cumprе anotar, ainda, que há acidentes catastróficos com derramamento de óleo envolvendo bandeiras de conveniência dos quais os Fundos de 1971 e 1992 não participaram – e, portanto, não constam na lista. Libéria esteve envolvida nos casos: *Atlantic Empress*, em 1979, onde 287.000 toneladas de óleo foram derramadas; *ABT Summer*, em 1991, com 260.000 toneladas derramadas; *Amoco Cadiz*, em 1978, com 223.000 toneladas; *Odyssey*, em 1988, com 132.000 toneladas; e *Torrey Canyon*, em 1967, com 119.000 toneladas derramadas²¹⁰. Os três primeiros casos citados superam, sozinhos, o total já derramado por todas as bandeiras não convenientes somadas (140.095,02 ton.).

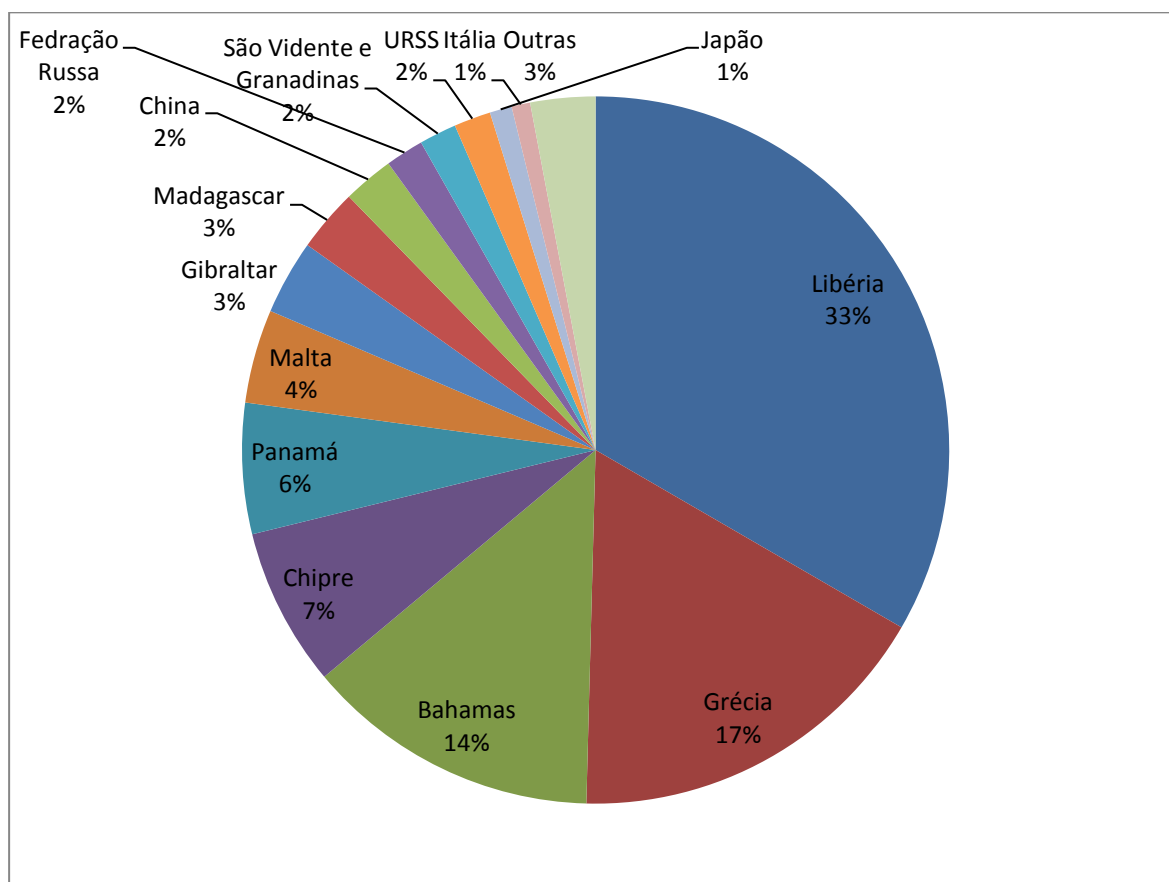
sea resulted in the collection of approximately 5,500m³ of oil. Considerable lengths of boom were deployed in an attempt to protect the shoreline, and although successful initially, storms pushed oil onto the beaches eventually. Shoreline clean-up was undertaken primarily by volunteers and military personnel and involved mostly manual removal of oil and oiled debris.” ITOPF. **Case Studies. HAVEN, Italy, 1991**. 11 abr. 1991. Disponível em: <<https://www.itopf.org/in-action/case-studies/haven-italy-1991/>>, acesso em 27 ago. 2021.

²¹⁰ IOTPF. **Oil tanker spill statistics 2016**. Disponível em: <<http://www.itopf.com/knowledge-resources/data-statistics/statistics/>>, acesso em: 10 fev. 2017.

Acidentes são esperados e exatamente por isso medidas de prevenção, preparo e resposta são necessárias. Acidentes das mais variadas origens continuam e continuarão acontecendo, mas é vital que não apenas a quantidade diminua, mas principalmente que a gravidade desses acidentes seja menos impactante. Já que não é possível garantir que não haja mais derramamento de petróleo por petroleiros, então a comunidade internacional e as indústrias de petróleo e transporte de petróleo procuram, ao máximo, minimizar os danos provenientes de eventuais acidentes. Este esforço preventivo pode ser visto na diminuição de volume derramado nos acidentes nas últimas décadas. Assim, maior preparo e cuidado refletem um menor impacto tanto em termos de quantidade de acidentes como em volume de petróleo derramado em cada um desses acidentes.

Todavia, essa não é a tendência que se observa entre as bandeiras de conveniência. Pelo contrário, cada acidente envolvendo uma dessas bandeiras é, em geral, um desastre. Os dados não deixam dúvidas de que as bandeiras de conveniência são as principais responsáveis pelos derramamentos de petróleo no mundo: correspondem a quase três quartos de todo o volume já derramado e derramam, em média, mais do que o dobro de petróleo por acidente em comparação com bandeiras não convenientes.

Ou seja, quando há alguma falha com um navio de bandeira de conveniência as consequências são muito mais severas, fato que demonstra o despreparo desses navios em relação ao resto da frota mundial.

Gráfico 06 – Volume derramado por bandeira (%)

Fonte: Elaborado por Ana Carolina Carlucci da Silva (2022).

Vejamos, por exemplo, os casos de Libéria, bandeira de conveniência e responsável pelo maior volume derramado por um país, e Japão, que não está listado como bandeira de conveniência e é responsável pelo maior número de acidentes por um único país. Navios que arvoram a bandeira liberiana causaram somente 3 acidentes com derramamento de óleo por petroleiros, no entanto, respondem por um terço (33%) de todo o volume de óleo derramado nas últimas cinco décadas, totalizando 156.610 toneladas. Já os navios japoneses, embora estejam envolvidos em 44 acidentes, são responsáveis por apenas 1% (4.739,7 toneladas) do volume total derramado. Cada acidente com um navio liberiano é uma tragédia de impactos colossais.

Além disso, acidentes envolvendo navios japoneses, cuja maioria ocorreu na década de 80, vem diminuindo desde a primeira convenção do regime (1969), tendência observada entre as outras bandeiras não complacentes também. Já os acidentes envolvendo bandeiras de conveniência são mais recentes; no caso da Libéria o primeiro acidente é de 1989 e desde

então, assim como outros navios de bandeiras complacentes, causou catástrofes sem precedentes.

Outros dados que reforçam o potencial e real problema que navios de bandeiras de conveniência representam podem ser visualizados na seguinte tabela que lista os maiores acidentes sob o critério de volume derramado de petróleo desde 1967.

Tabela 09 – Maiores acidentes de derramamento de petróleo desde 1967 (bandeiras de conveniência destacadas em negrito)²¹¹

	Nome do navio	Bandeira	Ano	Localização	Volume derramado (em toneladas) 212
1	Atlantic Empress	Libéria	1979	Próximo a Tobago, Caribe	287.000
2	ABT Summer	Libéria	1991	700 milhas náuticas de Angola	260.000
3	Castillo Bellver	Espanha	1983	Próximo a baía de Saldanha, África do Sul	252.000
4	Amoco Cadiz	Libéria	1978	Costa da Bretanha, França	223.000
5	Haven	Chipre	1991	Genova, Itália	144.000
6	Odyssey	Libéria	1988	700 milhas náuticas da Nova Escócia, Canadá	132.000
7	Torrey Canyon	Libéria	1967	Ilhas Scilly, Reino Unido	119.000
8	Sea Star	Panamá	1972	Golfo de Omã	115.000
9	Irenes Serenade	Grécia	1980	Baía de Navarino, Grécia	100.000
10	Urquiola	Portugal	1976	La Coruna, Espanha	100.000

Fonte: Elaborado por Ana Carolina Carlucci da Silva (2022).

²¹¹ Tabela adaptada de: IOTPF. **Oil tanker spill statistics 2016**. Disponível em: <<http://www.itopf.com/knowledge-resources/data-statistics/statistics/>>, acesso em: 10 fev. 2017.

²¹² Valores arredondados para milhares.

Através dessa tabela fica evidente que os registros complacentes têm majoritária participação entre os grandes acidentes: dos dez maiores, sete ocorreram com navios arvorando bandeiras de conveniência. Os números impressionam negativamente; são todos acidentes com mais de 100.000 toneladas derramadas, verdadeiras tragédias históricas.

Alguns desses incidentes não constam no banco de dados dos Fundos IOPC, por motivos variados. *Torrey Canyon*, por exemplo, ocorreu antes do estabelecimento do fundo de 1971, sendo, inclusive, motivador da criação desse. O caso *Haven*, como já explicado anteriormente, consta na lista dos Fundos, mas sem estimativa de volume derramado (dado como desconhecido). Assim, a lista apresentada na tabela acima não coincide com a lista a seguir, que considera exclusivamente os valores disponibilizados pelos Fundos, objeto do presente estudo (destaque em negrito para as bandeiras de conveniência).

Maiores acidentes sob o critério de volume de petróleo derramado (excluindo-se casos fora da alçada dos Fundos IOPC):

1° Braer (**Libéria**): 84.000 toneladas de óleo derramadas

2° Aegean Sea (Grécia): 73.500

3° Sea Empress (**Libéria**): 72.360

4° Prestige (**Bahamas**): 63.200

5° Evoikos (**Chipre**): 29.000

6° Erika (**Malta**): 19.800

7° Seki (**Panamá**): 16.000

=) Globe Asimi (**Gibaltar**): 16.000

9° Tanio (Madagascar): 13.500

10° Hebei Spirit (China): 10.900

Embora a lista tenha um recorte mais preciso (apenas incidentes e volumes constantes na base de dados dos Fundos), a conclusão permanece: as bandeiras de conveniência são as maiores poluidoras. Curiosamente, a proporção é a mesma da lista anterior, isto é, 7 dos 10 incidentes (70%) ocorreram com essas bandeiras. Mais uma vez cumpre ressaltar que há 35 incidentes com volume considerado desconhecido e que se computados alterariam

significativamente a lista acima apresentada, provavelmente adicionando mais casos com bandeiras de conveniência, como o incidente *Haven*.

Casos grandes, como os presentes nessa lista, ganham maior atenção e tornam-se paradigmáticos, gerando mudanças profundas em práticas e legislações de prevenção e resposta. São também incidentes que levam a casos jurídicos com indenizações recordes, pois afetam milhares de pessoas com seu impacto ambiental, social e econômico muito elevado.

Um dos casos mais emblemáticos é o famoso acidente com o petroleiro *Prestige*, que é, também, um exemplo clássico da displicência e negligência dos registros complacentes com relação à fiscalização e regulamentação de navios que arvoram sua bandeira. Como já mencionado no capítulo 1, em 13 de novembro de 2002, o navio-tanque *Prestige*, registrado nas Bahamas (bandeira de conveniência), carregando 76.972 toneladas de óleo combustível, começou a vazar óleo a aproximadamente 30 km de Cabo Finisterre, na Galícia, Espanha. Então, no dia 19 de novembro, o navio quebrou em dois e afundou a cerca de 260 km a oeste de Vigo, na Espanha, derramando estimadas 63.200 toneladas de óleo. Mesmo após o naufrágio, o navio continuou vazando óleo a mais de 3.500 metros da superfície por semanas. A poluição oriunda do derramamento se alastrou por grandes distâncias, atingindo também outras áreas da Espanha bem como França e Portugal. Custosas operações de limpeza se sucederam pelo mar e costa dos três países, inclusive com a remoção do óleo remanescente no navio – estimado em 13.000 toneladas.²¹³

De acordo com as convenções de responsabilidade e do Fundo de 1992, o montante limite de compensação para o caso seria de aproximadamente SDR 18,9 milhões ou EUR 22.777.986 (valor a época do depósito, em 28 de maio de 2003) para o dono do navio e um montante total de SDR 135 milhões ou EUR 171.520.703 (considerando também o limite do Fundo de 1992). No entanto, o Comitê Executivo do Fundo de 1992 estimou, em 2005, que o montante de pedidos nos três países acumularia em EUR 573 milhões²¹⁴. Os danos, de fato, foram muito extensos e longínquos, afetando França, Espanha e Portugal no mar e na costa, atingindo pescadores, produtores de alimentos e os próprios Estados, que tiveram que arcar com limpeza e restauração. Traços de óleo foram posteriormente detectados até no Reino Unido (Channel Islands, Isle of Wright e Kent).

²¹³ IOPC Funds. **Prestige** – Information as presented at the November 2021 session of the 1992 Fund Executive Committee. Londres: IOPC Funds. 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/Administrator/Downloads/IOPC%20Funds%20-%20Presttidge%20Case%20(1).pdf>, acesso em 21 abr. 2022. p. 117.

²¹⁴ IOPC Funds. Ibid. p. 117.

Uma investigação conduzida pelo Ministério Espanhol de Trabalhos Públicos (*Ministerio de Fomento*), apresentada em 2005, concluiu que o navio não estava em condições ideais de navegabilidade, sendo classificado como “*substandard*” – abaixo do padrão, com manutenção deficiente e modificações estruturais que tornaram o navio mais suscetível à erosões e ao excessivo estresse em áreas de junta. A comissão técnica apontou que a área do tanque afetada pelo dano – que havia sido parcialmente reparada na China por sua espessura estar abaixo do mínimo permitido pelas regras de sociedades de classificação internacionais – tinha sido, com o decorrer dos anos, sujeita a fadiga térmica e mecânica. Térmica porque o óleo combustível é uma carga transportada a altas temperaturas (até 90° C) e mecânica por causa da idade do navio. A troca das placas foi realizada manualmente e com qualidade inferior.²¹⁵

Ademais, a real condição do navio foi ignorada de forma deliberada, mediante omissão da Autoridade Marítima de Bahamas:

It was stated that deliberately ignoring this circumstance, as the Bahamas Maritime Authority had appeared to do, created the impression that the captain or the salvage team had complete freedom at the time to choose between various options as to the action to be taken while the Spanish coast was seriously threatened and the Spanish authorities were taking measures to protect it without having accurate information available about the ship's real condition.²¹⁶

De acordo com o próprio relatório da Autoridade Marítima de Bahamas, não havia sido realizada a inspeção anual do navio em 2001, ano imediatamente anterior ao acidente.

²¹⁵ IOPC Funds. **Prestige** – Information as presented at the November 2021 session of the 1992 Fund Executive Committee. Londres: IOPC Funds. 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/Administrator/Downloads/IOPC%20Funds%20-%20Presttidge%20Case%20(1).pdf>, acesso em 21 abr. 2022. p. 118.

²¹⁶ Tradução livre: “Afirmou-se que ignorar deliberadamente esta circunstância, como a Autoridade Marítima de Bahamas parece ter feito, criou a impressão que o capitão ou a equipe de salvamento tinham total liberdade na hora de escolher entre várias opções quanto à ação a ser tomada enquanto a costa espanhola estava seriamente ameaçada e as autoridades espanholas estavam tomando medidas para protegê-la sem dispor de informações precisas sobre a real condição do navio”. IOPC Funds. **Prestige** – Information as presented at the November 2021 session of the 1992 Fund Executive Committee. Londres: IOPC Funds. 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/Administrator/Downloads/IOPC%20Funds%20-%20Presttidge%20Case%20(1).pdf>, acesso em 21 abr. 2022. p. 118.

Assim, conclui o relatório que: “[...] the chain of errors, omissions and negligence in the inspections of the *Prestige* were factors determining the critical condition in which it had found itself and, consequently, the final outcome”.²¹⁷

Esse caso demonstra como a administração do país de registro é determinante nas condições do navio e, conseqüentemente, na escala de danos em eventual acidente. Maior negligência e displicência na manutenção e fiscalização dos navios acarretam maiores riscos e potencializam falhas – gerando os desastres com os quais as bandeiras de conveniência se destacam.

Em resumo, portanto, as bandeiras de conveniência chamam atenção principalmente em função do porte e gravidade com os quais seus navios estão associados. Essa constatação deve ser considerada em conjunto com a informação vista no capítulo anterior (“2 – Bandeiras de Conveniência”) de que os navios estão cada vez maiores em capacidade. Se antigamente as frotas eram majoritariamente compostas por navios pequenos (< 10.000 toneladas dwt), atualmente contam com navios com capacidade de mais de 200.000 toneladas. Em especial, as bandeiras de conveniência são conhecidas por serem alvo de registro de navios grandes, como petroleiros de corporações multinacionais.

Outra questão relevante a ser analisada é: os donos de navios registrados em pavilhões de complacência arcam com as indenizações? Ou, na prática, os fundos que acabam bancando os valores? Essa indagação pode revelar se a regra adotada pelo regime nas convenções, qual seja, pedidos de responsabilidade compensação dados pelo local do dano – e não do local de ocorrência do incidente ou da bandeira do navio envolvido – está suprimindo, de alguma forma, a potencial displicência por parte das bandeiras de conveniência.

Obviamente, um dos objetivos principais das convenções e dos Fundos é garantir compensação para as vítimas. No entanto, caso os donos de navios estejam se esquivando de suas responsabilidades e o encargo econômico das compensações esteja recaindo sobre os fundos, se configuraria uma situação não ideal e injusta, onerando não os responsáveis diretos pelo dano, mas outros atores envolvidos e os fundos. Neste cenário, as bandeiras de conveniência estariam se beneficiando com a situação. A indagação que fica é: como os estados signatários não são obrigados a contribuir com os fundos, mas esses são obrigados a

²¹⁷ Tradução livre: “[...] a cadeia de erros, omissões e negligências nas inspeções do *Prestige* foram fatores determinantes do estado crítico em que se encontrava e, conseqüentemente, do resultado final”. IOPC Funds. **Prestige** – Information as presented at the November 2021 session of the 1992 Fund Executive Committee. Londres: IOPC Funds. 2021. Disponível em: < file:///C:/Users/Administrator/Downloads/IOPC%20Funds%20-%20Prestige%20Case%20(1).pdf>, acesso em 21 abr. 2022. p. 119.

indenizar, as bandeiras de conveniência não estariam obtendo vantagem de um sistema que impõe obrigações a outros?

Para responder esses questionamentos, desenvolve-se a tabela a seguir, que reúne todos os valores já pagos pelo Fundo de 1992 (somente, não sendo considerado o Fundo de 1971), organizando as indenizações por bandeira: casos com navios de bandeira de conveniência, casos de demais bandeiras e acidentes cujo navio não foi identificado (sem bandeira).

Tabela 10 – Compensação paga pelo Fundo de 1992 ²¹⁸

Bandeiras de conveniência	Demais bandeiras	Bandeira desconhecida
BD 21.168 = €54.924	€1.457.753	€1.413.522
€116.900.000	€4.022.099	£5.400 = €6.434
€147.900.000	KWR 3.328.451.732 = €2.496.500	US\$ 153.654 = €152.000 BD 407.300 = €3.650.977
	KWR 2.044.694.541 = €1.533.620	
	PHP 986.646.031 = €35.044.595	
	¥ 161.064.193 = €1.182.211	
	RUB 346.000.000 = €5.424.782	
	KWR 178.787.509.429 = €134.099.303	
	€12.000.000	
	OMR 3.521.364 = €8.944.749 BHO 8.419 = €21.840	
	€14.662.745	

Fonte: Elaborado por Ana Carolina Carlucci da Silva (2022).

²¹⁸ Todos os dados foram retirados de: IOPC Funds. **Summary of incidents**. Disponível em: <<https://iopcfunds.org/incidents/incident-map/>>, acesso em 25 ago. 2021. Valores convertidos para Euro (€), conforme cotação do dia 2 de agosto de 2022.

Novamente identifica-se a dinâmica: as bandeiras de conveniência se destacam menos pelo número de acidentes, e mais pela severidade deles. O Fundo de 1992 esteve envolvido em 7 casos com bandeiras de conveniência, dos quais 3 teve participação nos custos de indenização, somando um total de €264.854.924. O mesmo fundo participou de 29 casos envolvendo demais bandeiras, dos quais 11 teve custos, somando €220.890.247. Isto é, mesmo tendo participado de menos casos com bandeiras de conveniência, os Fundos tiveram mais gastos com indenizações com essas bandeiras do que com as demais somadas. Isso demonstra, mais uma vez, como são severos, danosos e custosos os acidentes nos quais as bandeiras de conveniência se envolvem. Em média, o Fundo de 1992 teve de arcar com €88.284.974 por acidente quando há envolvimento de bandeira de conveniência; e €20.080.931 por acidente com outras bandeiras, menos de ¼ na comparação.

Outro fato que chama atenção é o encargo financeiro gerado para as seguradoras. No caso *Erika*, por exemplo, o P&I Club teve que pagar €12.800.000, referente ao limite de responsabilidade devida pelo dono do navio. No caso *Prestige* o London Club teve que arcar com €22.800.000. São valores altos, que recaem sobre as seguradoras e só não são mais elevados em função do limite de responsabilidade imposto pela Convenção de responsabilidade e compensação de 1992 (CLC 1992). Assim, resta ao Fundo arcar com o excedente: no caso *Erika*, €116.900.000; e no caso *Prestige*, €147.900.000.

No terceiro caso envolvendo bandeiras de conveniência, o caso *Milad 1*, o Fundo teve que arcar sozinho com o valor indenizatório de aproximadamente €55.000 (BD 21.168), já que não foi possível contatar o dono do navio e este não tinha contratado nenhuma seguradora.

Esses dados ajudam a responder um questionamento feito na indústria marítima: os custos com navios abaixo do padrão recaem diretamente sobre aqueles que por eles são responsáveis – assumindo, assim, as perdas por suas ações; ou tais gastos se diluem através da indústria de transporte e além, abrandando as perdas para os diretamente responsáveis?

Como explicado, as convenções de responsabilidade e para o Fundo de 1992, não discriminam bandeira de navio ou local do acidente, bastando que os danos (ocasionados pela poluição por óleo de navio petroleiro) sejam identificados em um país signatário para que as vítimas – deste país parte – tenham direito a pleitear compensação. O lado positivo é que os Fundos garantem que as vítimas sejam indenizadas e que valores gastos com limpeza e restauração ambiental sejam compensados, o que é crucial e um dos objetivos principais do

desenvolvimento dessas convenções: lidar com as consequências da poluição por petróleo. Por outro lado, tem-se um abrandamento das pesadas consequências financeiras para aqueles donos de navio que se envolvem em acidentes de maior escala, justamente o caso das bandeiras de conveniência. Assim, donos de navios registrados em pavilhões de complacência acabam sendo mais beneficiados, deixando maior parcela do ônus financeiro proveniente de acidentes a cargo dos Fundos, que são financiados coletivamente.

No mesmo sentido conclui o relatório A/59/63, de 2004, da Assembleia Geral da ONU: “The report finds that the majority of parties that are directly involved in the use of sub-standard shipping do not apparently incur significant costs that they need to bear themselves.”²¹⁹ Em primeiro lugar porque as agências de seguro fornecem cobertura a maior parte dos casos de responsabilidade. E, embora negligência e imprudência possam invalidar a cobertura, na prática, a possibilidade é remota pela dificuldade de prova. Desta maneira, clubes de P&I (de proteção e indenização) arcam com a maioria dos custos advindos de acidentes associados a navios de baixo padrão ²²⁰. No caso dos petroleiros, há ainda o segundo fator: a proteção oferecida pela Convenção de Responsabilidade e pelos Fundos IOPC, que estipulam não apenas um limite de responsabilidade, mas, também, cobrem financeiramente o valor excedente, comum nos casos de grandes derramamentos – particularmente observados entre navios de bandeiras de conveniência, como os dados e análises aqui expostos vem demonstrando.

Há, todavia, dados positivos que apontam para um avanço considerável na prevenção de derramamento de óleo ao mar na última década. Na tabela abaixo são apresentados os volumes derramados por década, nos últimos 50 anos.

²¹⁹ Tradução livre: “O relatório conclui que a maioria das partes que estão diretamente envolvidas no uso de transporte abaixo dos padrões aparentemente não incorrem em custos significativos que precisem arcar por conta própria”. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Report of the Secretary General: Oceans and the law of the sea - Consultative group on flag implementation.** Fifty-ninth session of the General Assembly: A/59/63, 2004. p. 54.

²²⁰ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Report of the Secretary General: Oceans and the law of the sea - Consultative group on flag implementation.** Fifty-ninth session of the General Assembly: A/59/63, 2004. p. 54.

Tabela 11 – Volume de petróleo derramado por bandeiras de conveniência e outras bandeiras por década

Década	Volume derramado por bandeiras de conveniência (toneladas)	Volume derramado por outras bandeiras (toneladas)
1971 – 1980	-	20.260
1981 – 1990	17.650	10.953,8
1991 – 2000	245.630,2	90.050,9
2001 – 2010	66.100	17.392,02
2011 – 2020	4,216	1.438,3
Total	329.384,416	140.095,02

Fonte: Elaborado por Ana Carolina Carlucci da Silva (2022) com dados de IOPC Funds, disponível em: <file:///C:/Users/Dell/AppData/Local/Temp/Incident_Summary.pdf>, acesso em 27 ago. 2021.

Essa tabela, embora registre números alarmantes, é, também, encorajadora. Observa-se uma tendência clara de diminuição no volume de petróleo derramado por petroleiros após um pico absolutamente insustentável na década de 90. Os dados são ainda mais positivos com o destaque de que a tendência é acompanhada também pelas bandeiras de conveniência, embora até 2010 ainda apresentassem volume derramado consideravelmente maior em comparação com outras bandeiras.

Na última década, encerrada no ano de 2020 as bandeiras de conveniência se envolveram em apenas dois incidentes: *MT Pavit*, em 2011, de bandeira panamenha e *MT Harcourt*, em 2020, de bandeira de Ilhas Marshall. Este último foi de pequeno porte, com um volume derramado de estimados 31 barris de óleo, o que equivale a 4,216 toneladas, e ainda encontra-se em aberto no sistema dos Fundos IOPC, sem nenhuma indenização paga até o momento.

Já no caso *MT Pavit* não há estimativa de volume de óleo derramado, embora a presença de óleo persistente tenha sido confirmada no local. Em 31 de julho de 2011, o *MT Pavit*, um navio tanque ²²¹ construído em 1990, encalhou na praia de Juhu, em Mumbai, na

²²¹ Navios tanque (tanker) são projetados para o transporte de substâncias líquidas a granel, como óleos comestíveis e óleos vegetais, mas não petróleo e seus derivados, especialidade dos petroleiros (oil tanker) – que por sua vez são um tipo específico de navio tanque.

Índia. O navio fora abandonado perto de Omã pela tripulação de treze homens em 29 de junho de 2011, alegadamente em virtude de uma falha mecânica e ingresso de água na sala de máquinas. Após aproximadamente um mês à deriva no Mar Arábico, o navio chegou a praia de Juhu, na Índia, próximo a Mumbai. No momento do encalhe, o *MT Pavit* encontrava-se descarregado, mas antes do incidente o navio havia carregado carga da Marine Gas Oil (MGO), que em geral é de óleos considerados não persistentes. Em junho de 2014, três pedidos foram submetidos ao Fundo de 1992 com relação a serviços de reboque do navio e operações de limpeza no mar. Um desses pedidos foi posteriormente indeferido, mas dois pedidos seguiram para tribunal judicial. Ainda havia incerteza quanto à presença de óleo persistente a bordo do *MT Pavit*, então para comprovar a evidência a fim de dar prosseguimento às reclamações, foram extraídas amostras da tubulação, da sala de bomba e dos tanques de carga do navio. Os resultados foram incontestáveis: as análises de todas as amostras detectaram a presença de óleo persistente e, desta forma, a aplicabilidade da Convenção de responsabilidade de 1992 e da Convenção para o Fundo de 1992 ao caso foi confirmada. Os resultados foram também enviados ao “West of England Ship Owners Mutual Insurance Association” (West of England Club), ao qual o navio estava originalmente segurado, embora no momento do incidente a cobertura estivesse cancelada. Ainda assim, em março de 2017, após reuniões entre o diretor do West of England Club, a chefe do departamento de reclamações dos Fundos IOPC e as partes reclamantes na Índia, o Clube aceitou um acordo de compromisso com o contratante ajustado num valor que ficou abaixo do limite previsto na Convenção de responsabilidade de 1992 (CLC 1992) – correspondente a SDR 4.51 milhões. Desta forma, o Fundo IOPC de 1992 não foi chamado a pagar a compensação e, ainda em 2017, os processos judiciais foram retirados com o acordo.²²²

Importante, por fim, analisar o nível de adesão das bandeiras de conveniência às convenções do regime internacional e averiguar sua participação na contribuição para os Fundos. Para tanto, elaborou-se a seguinte tabela, que codensa as informações, demonstrando um amplo engajamento dessas bandeiras às convenções de 1992, mas não ao Fundo de 2003. Revela também, baixas contribuições ao Fundo de 1992:

²²² IOPC Funds. Note by the Secretariat: Incidents involving the IOPC Funds – 1992 Fund - MT Pavit. 1 ago. 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/Dell/AppData/Local/Temp/IOPC-APR17-3-5_en.pdf>, acesso em 01 set. 2021.

Tabela 12 – Bandeiras de conveniência: adesão ao regime internacional de responsabilidade e compensação por derramamento de petróleo (ano em que entrou em força) e porcentagem do óleo contribuinte reportado ao Fundo de 1992²²³

País	CLC 1992	Fundo 1992	Fundo 2003	% Contribuição
Antígua e Barbuda	✓ (2001)	✓ (2001)		0,01%
Bahamas	✓ (1998)	✓ (1998)		0,54%
Barbados	✓ (1999)	✓ (1999)	✓ (2006)	0%
Belize	✓ (1999)	✓ (1999)		0%
Bermuda				-
Bolívia				-
Cambodia	✓ (2002)	✓ (2002)		0%
Comoros	✓ (2001)	✓ (2001)		Não há dados
Chipre	✓ (1998)	✓ (1998)		0,05%
Curaçao				-
Guiné Equatorial				-
Georgia	✓ (2001)	✓ (2001)		0%
Gibraltar				-
Honduras	✓ (2020)			-
Ilhas Faroé (Dinamarca)	✓ (1996)	✓ (1996)	✓ (2005)	0,36% (0,56% ao Fundo de 2003)
Ilhas Cayman				-
Ilhas Marshall	✓ (1996)	✓ (1996)		0%
Jamaica	✓ (1998)	✓ (1998)		0,16%
Líbano	✓ (2006)			-
Libéria	✓ (1996)	✓ (1996)		Não há dados
Malta	✓ (2001)	✓ (2001)		0,14%
Madeira (Portugal)	✓ (2002)	✓ (2002)	✓ (2003)	0,87% (1,33% ao Fundo de 2003)
Maurício	✓ (2000)	✓ (2000)		0,05%

²²³ Dados retirados de: IOPC Funds. Parties to the international liability and compensation Conventions. Disponível em: <<https://iopcfunds.org/about-us/membership/>>, acesso em 03 fev. 2021.

País	CLC 1992	Fundo 1992	Fundo 2003	% Contribuição
Moldova				-
Myanmar	✓ (2017)			-
Mongólia	✓ (2009)			-
Coreia do Norte				-
Panamá	✓ (2000)	✓ (2000)		Não há dados
Registro Internacional de navio Francês (FIS)	✓ (1996)	✓ (1996)	✓ (2005)	3,83% (5,89% ao Fundo de 2003)
Registro Internacional de navio Alemão (GIS)	✓ (1996)	✓ (1996)	✓ (2005)	1,37% (2,1 ao Fundo de 2003)
São Tomé e Príncipe				-
São Vicente e Granadinas	✓ (2002)	✓ (2002)		0%
Sri Lanka	✓ (2000)	✓ (2000)		0,13%
Tonga	✓ (2000)	✓ (2000)		0%
Vanuatu	✓ (2000)	✓ (2000)		0%

Fonte: Elaborado por Ana Carolina Carlucci da Silva (2022)

Convém cruzar essas informações com as datas de alguns acidentes paradigmáticos envolvendo algumas dessas bandeiras. Malta, por exemplo, passou a fazer parte da CLC 1992 e do Fundo de 1992 em 2001, dois anos após o trágico acidente com o navio *Erika* (em dezembro de 1999), quando foram derramados quase 20.000 toneladas de óleo na costa da França. O Fundo de 1992 pagou aproximadamente €130 milhões em compensação às vítimas desse desastre, uma vez que a França já era membro desde 1996. Esse caso comprova a importância da regra de competência baseada no local do dano, sendo irrelevante a bandeira do navio, fato que garantiu acesso aos recursos do fundo e a satisfação das indenizações devidas às vítimas de poluição.

Panamá ingressou no Fundo em 2000, após uma série de acidentes com navios que arvoravam sua bandeira, como *Santa Anna* em 1998. Neste caso, o Fundo de 1992 pôde ser acionado pois o Reino Unido, local do incidente, já era parte das convenções. As convenções entraram em força no Chipre em 1998, sete anos após o trágico caso *Haven*, de 1991, mas logo após outro caso marcante, o *Evoikos*, em 1997.

A ocorrência de acidentes de larga escala não é determinante, mas certamente exerce influência na assinatura dos tratados por parte dessas bandeiras. Embora muitos outros casos tenham ocorrido anteriormente, não se pode ignorar a relação entre as datas e o poder de pressão que se cria após acidentes tão marcantes. É importante que diversos países participem dos Fundos e colaborem, ainda que indiretamente, com o financiamento desses. A inserção de bandeiras de conveniência é interessante, também, para que elas participem ativamente das discussões a nível internacional sobre os acidentes que ocasionam poluição e se envolvam cada vez mais nas regulamentações e regras desenvolvidas neste âmbito.

Todavia, o ingresso somente como fachada, agradando com a assinatura, mas não cumprindo de fato os termos acordados, preocupa. Essa é justamente a questão com bandeiras de conveniência: a indisposição em exigir o cumprimento de regras e regulamentações internacionais. Neste sentido, destaca-se que Belize, Panamá e Libéria não submeteram relatório de óleo contribuinte (sobre o qual é calculada a contribuição devida ao fundo) referente ao ano de 2020 e, portanto, não constam entre os financiadores do Fundo de 1992 no último relatório encerrado, de 2021.

Então, por que esses países não são cobrados? Por que os Fundos nem ao menos mencionam o termo “bandeira de conveniência”? Esses são questionamentos complexos para os quais não há uma resposta definitiva. Mas alguns fatores podem ser levantados: em primeiro lugar, como o relatório da ONU A/59/63 (abordado no segundo capítulo) aponta, penalidade e medidas disciplinares são possíveis, mas, na prática, improváveis. Há uma relutância dos países em provocar um ao outro em corte devido aos custos com tais processos e, também, pela indisposição de causar conflitos mais sérios. As reuniões dos Fundos IOPC, inclusive, são pautadas por uma postura diplomática entre os membros, com discussões de ordem objetiva e técnica com relação aos casos. Uma postura de “apontar dedos”, enfrentamento ou mesmo discriminação de certos membros certamente não parece bem vista, situação igualmente observada em outros órgãos da ONU. Ademais, Estados não cumpridores das regras internacionais podem ser apenas parcialmente corrigidos através de pressão diplomática ou publicidade pejorativa. Em segundo lugar, porque, na prática, o que se observa é que as seguradoras e os Fundos acabam arcando com os valores indenizatórios, suprimindo potencial deficiência que poderia surgir com a omissão das bandeiras de conveniência.

CONCLUSÃO

O fenômeno das bandeiras de conveniência é fruto e efeito das próprias práticas de comércio e economia mundiais contemporâneos, pautadas por um mercado crescentemente competitivo e que busca corte de gastos para maiores margens de lucro. É, também, um mercado capitalista globalizado, onde a nacionalidade deixou de ser critério principal para dar prioridade a vantagens econômicas, tributárias e comerciais. Assim, as bandeiras de conveniência vieram atender tais exigências, oferecendo um registro simplificado, que dispensa qualquer vínculo de nacionalidade e concede benefícios para garantir corte de despesas e menos fiscalização dos navios. A competição não é só entre os donos de navios em busca de maior lucro, mas, também, entre as próprias bandeiras, que se beneficiam com o registro de mais navios – fomentando a economia através da geração de renda, de empregos e cobrança de taxas. A concorrência entre as bandeiras é hoje acirrada, criando uma competição de quem oferece maiores benefícios e atrai mais registros. Proprietários de navios, em geral multinacionais valiosas, são vistos, assim, não como nacionais, mas como clientes no concorrido mercado de bandeiras.

No entanto, como símbolo de nacionalidade, a bandeira designa as regras a serem respeitadas pelo navio, o que significa que o nível comprometimento com as normas de segurança marítima, do trabalho e de proteção do meio ambiente é variável. Um menor nível de exigência, fiscalização e cumprimento de regulamentações implica numa navegação menos segura e sustentável. Navios abaixo do padrão (*substandard ships*) acumulam potenciais problemas e deficiências e ficam mais suscetíveis a falhas e, conseqüentemente, a acidentes. Inevitavelmente, assim, navios que arvoram bandeiras de conveniência ganharam reputação negativa nas últimas décadas após se envolverem em repetidas catástrofes com derramamento de óleo.

Questionou-se neste trabalho se a famigerada reputação das bandeiras de conveniência em se envolverem em mais acidentes e causarem maior poluição por óleo procede. A resposta a essa primeira indagação é sim. Nas últimas cinco décadas os Fundos IOPC participaram de 151 acidentes com petroleiros, que resultaram num derramamento de, no mínimo, 469.479,436 toneladas de óleo, das quais 329.384,416 toneladas foram derramadas por bandeiras de conveniência, enquanto que outras bandeiras derramaram 140.095,02 toneladas. Isso significa que navios de pavilhões complacentes derramam 2,3 vezes mais petróleo do que

bandeiras não complacentes, sendo responsáveis por 70,1% do volume total de petróleo já derramado por petroleiros no mundo.

Seria isso simplesmente porque tais bandeiras dominam o transporte marítimo global? Não, por dois pontos: primeiro porque, embora tais bandeiras figurem em posições no topo do ranking de número de navios por país no mundo, elas não compõem a maioria da frota global. Em segundo lugar porque o que chama atenção, em especial, com relação aos acidentes que se envolvem é a gravidade. Dos 151 incidentes, 31 casos foram com bandeiras de conveniência e 111 com outras bandeiras, compreendendo um total de 39 bandeiras distintas das quais 27 não eram convenientes e 12 bandeiras eram. Portanto, apenas 31 casos (20,5% do total de casos), envolvendo apenas 12 bandeiras (30,7% do número total) causaram mais de 70% do volume total de óleo derramado, o que demonstra um caráter poluidor muito desproporcional por parte das bandeiras de conveniência, já que um único acidente com essas bandeiras é potencialmente e em geral muito mais danoso do que um acidente envolvendo outra bandeira.

Assim, a primeira conclusão que pode ser auferida dos dados levantados é: o perigo dos navios de bandeiras de conveniência é menos devido ao número de acidentes que se envolvem e mais relacionado a seriedade e escala dos casos, com um volume de óleo derramado desproporcionalmente maior por acidente em relação a outras bandeiras. Mesmo se envolvendo em menos de um quarto dos acidentes, são responsáveis por quase três quartos de todo o volume de óleo derramado no mundo (dentro da alçada do regime). Portanto, cada acidente com essas bandeiras é, em geral, uma catástrofe.

Esse perigo é potencializado pelo atual tamanho dos navios petroleiros, que foram crescendo progressivamente desde o fim da 2ª Guerra Mundial em função da maior demanda por petróleo. Destaca-se, também, a dificuldade em manobrar e manter navios tão grandes, especialmente petroleiros, que precisam, inclusive, ser rebocados no porto e, por terem casco duplo, são mais complexos e difíceis de serem projetados, construídos e mantidos, com maior risco de corrosão, gastos de manutenção e treinamento. Quanto maior o navio, também maior é o risco.

A segunda questão que se impunha era: a forma como as convenções de responsabilidade e compensação por poluição por óleo foram articuladas está sendo bem sucedida em sua missão de lidar com os efeitos negativos do transporte marítimo de petróleo e conseguindo suprir qualquer deficiência que bandeiras de conveniência possam apresentar?

O resultado geral obtido pelo regime é positivo, oferecendo um sistema planejado para garantir a compensação das vítimas e contribuindo para que nas últimas décadas tenha sido observada uma notável queda tanto no número de acidentes como no volume de óleo derramado. Pôde-se observar que tal tendência positiva está sendo acompanhada pelas bandeiras de conveniência. Os dados levantados nessa pesquisa demonstram que tais bandeiras não são atualmente a grande fonte de poluição por óleo que já foram em décadas passadas recentes.

No entanto, devido justamente ao fato de que acidentes com bandeiras de conveniência representem um risco menos pelo número de ocorrências e mais pelo impacto de um único acidente, essas bandeiras são as mais perigosas. Embora o número de acidentes venha caindo paulatinamente, um único acidente pode alterar estatísticas e metas para uma década toda e, neste sentido, as bandeiras de conveniência são as que possuem maior propensão a causar danos. Assim, embora o número de acidentes tenha diminuído, é crucial identificar áreas que podem ser melhoradas para evitar novas catástrofes e continuar progredindo com os esforços para a diminuição dos impactos causados pelo transporte de petróleo. Neste contexto, restou demonstrado neste trabalho o desproporcional impacto negativo das bandeiras de conveniência, que representam um risco a navegação marítima e, conseqüentemente ao meio ambiente marinho e terrestre, merecendo, portanto, atenção especial.

Destaca-se o acerto das convenções em regular a responsabilização e a compensação de tal forma que possibilitam que mesmo em acidentes que tenham causa ou participação de navios de bandeiras de conveniência – ou de outros de Estados não signatários – as vítimas possam proceder com os pedidos em justiça e tenham boas perspectivas de serem compensadas. Isso se deve a quatro fatores:

i) Mesmo navios não contratantes das convenções devem constituir um seguro para navegar em águas de um Estado contratante – e caso não o façam não terão direito a limitação de responsabilidade;

ii) O Fundo IOPC de 1992 e o Fundo Suplementar de 2003 foram criados com o fim de cobrir gastos que excedem os valor previsto pela limitação de responsabilidade do dono do navio, garantindo pagamento mesmo em casos de grandes derramamentos, em que a soma dos valores pedidos pelas vítimas são mais elevados;

iii) De forma a garantir mais segurança às vítimas, as convenções ainda regulamentam que a compensação pelos danos proveniente dos Fundos é devida mesmo quando não é possível identificar o navio (e conseqüentemente, o dono do navio, responsável judicialmente) ou quando o proprietário for financeiramente incapaz de cumprir suas obrigações integralmente e seu segurador não cobre/for insuficiente para satisfazer os pedidos;

iv) Por fim, o escopo geográfico de aplicação das convenções se dá puramente em função do local do dano – assim, o regime se mostra satisfatório no tocante ao objetivo de garantir a compensação, independentemente da bandeira do navio ou do local do acidente, pontos de extrema relevância em se tratando de acidentes com bandeiras de conveniência;

Todavia, essa sistemática tem, por outro lado, um aspecto negativo: os custos e perdas com navios abaixo do padrão não recaem diretamente sobre aqueles que por eles são responsáveis, já que os gastos se diluem através da indústria de transporte marítimo e além. Em primeiro lugar porque as agências de seguro fornecem cobertura a maior parte dos casos de responsabilidade e, embora negligência e imprudência possam invalidar essa cobertura, na prática, a possibilidade é remota pela dificuldade de prova. Desta maneira, clubes de P&I (de proteção e indenização) arcam com a maioria dos custos advindos de acidentes associados a navios de baixo padrão. E, em segundo lugar, a proteção oferecida pela Convenção de Responsabilidade e pelos Fundos IOPC, que estipulam não apenas um limite de responsabilidade, mas, também, cobrem financeiramente o valor excedente, comum nos casos de grandes derramamentos – particularmente observados entre navios de bandeiras de conveniência – acabam minimizando os efeitos negativos justamente para os maiores poluidores. Assim, donos de navios registrados em pavilhões de complacência acabam sendo mais beneficiados, deixando maior parcela do ônus financeiro proveniente de acidentes a cargo dos Fundos, que são financiados coletivamente.

Ao: i) aceitar navios abaixo do padrão; ii) não participar de acordos internacionais ou, quando é parte, não exigir que se cumpram regras e regulamentos estipulados para proteção, segurança e preservação; ou iii) não contribuir com os Fundos IOPC através do não envio de relatórios de óleo contribuinte; pavilhões de complacência acabam obtendo vantagens através dos benefícios que oferecem para corte de gastos e burocracias e colocam o ônus financeiro de suas ações sobre toda a indústria de transporte marítimo, agências seguradoras, outros países e além. Portanto, donos de navios que buscam vantagens financeiras, tributárias, burocráticas, fiscais e ambientais em registros convenientes, geram um risco para o transporte

marítimo, em termos ambientais, econômicos e judiciais, mas não arcam diretamente com consequências, que são abrandadas pela sistemática das convenções e pela própria indústria.

Em suma, é possível afirmar que o regime, em conjunto com inúmeras regulamentações e normas de prevenção e controle de poluição, teve impacto positivo na diminuição de acidentes e no volume de petróleo derramado. E, embora os acordos internacionais não sejam direcionados especificamente às bandeiras de conveniência, os resultados positivos obtidos pelas inúmeras regulamentações estipuladas pelo direito internacional tiveram impacto e alcance global, já que a tendência de queda de derramamentos e poluição também foi observada nos acidentes envolvendo bandeiras de conveniência. A garantia de que todos os casos podem ser ajuizados de acordo com um regime internacional unificado e apoiado por um robusto fundo, independentemente da bandeira do navio ou do local do acidente, é de máxima importância não somente para assegurar as respostas cabíveis e necessárias às repercussões ambientais e financeiras, mas, também, para inibir novas ocorrências.

No entanto, também fica claro que o Direito, sozinho, não é capaz de eliminar inteiramente os riscos e efeitos ambivalentes decorrentes do transporte de petróleo por navios. A qualquer momento um novo acidente catastrófico pode ocorrer e alterar estatísticas e metas de forma avassaladora, gerando consequências que duram ainda mais tempo. Enquanto o petróleo continuar sendo necessário e houver o transporte desse por navios, o que parece mais do que provável, haverá o risco de um acidente e, em efeito, poluição. Essa constatação demonstra a importância de o regime de responsabilidade e compensação ser sempre reavaliado e revisado em busca de aperfeiçoamento.

Assim como a exploração e uso de petróleo não parece estar fora dos planos da humanidade, bandeiras de conveniência também parecem ter vindo para ficar, apesar das críticas que a elas podem ser tecidas e de seus perigos. Resta aos países, às agências, aos órgãos internacionais e ao direito internacional lidar com essa realidade, regular as atividades e fazer cumprir regulamentos e normas já vigentes numa tentativa de prevenir e responder às situações problemáticas que tais bandeiras trazem a navegação marítima.

Todavia, o problema com as bandeiras de conveniência não encontra espaço dentro das discussões dos Fundos IOPC: não há nenhuma menção ao termo “bandeira de conveniência” em qualquer assembleia, reunião ou documento oficial. Os Fundos IOPC e a Organização Marítima Internacional, por nem definirem bandeira de conveniência, não

estudam os impactos que essas bandeiras possuem. Não há qualquer relatório que examine a participação de cada bandeira nos acidentes e nos níveis de poluição. Assim, embora possa haver suspeita com relação ao perigo que certas bandeiras oferecem, não há nenhum estudo concreto sobre o tema. É preciso que os Fundos IOPC e a OMI estejam abertos e atentos para investigar as bandeiras de conveniência e que, posteriormente, promovam medidas para corrigir falhas.

As companhias da indústria petrolífera, donas dos navios petroleiros, intitulam registros de conveniência como “bandeiras de necessidade”, pois alegam ser necessárias no atual mercado de petróleo. Todavia, seu lucro, suas vantagens econômicas e burocráticas não podem estar acima das normas internacionais que buscam trazer maior segurança para uma atividade que já é, por natureza, de risco. O transporte de petróleo acarreta riscos para o meio ambiente (marítimo e terrestre), para as pessoas físicas e jurídicas (que frequentemente são afetadas pela poluição proveniente do petróleo) e para a própria indústria de comércio marítimo. Assim, as “bandeiras de necessidade”, segundo preferência da indústria de petróleo, são necessárias para quem? São convenientes para seus donos, mas não para todas as vítimas que arcam com seus riscos e as severas consequências desses.

Neste sentido, as bandeiras de conveniência e navios abaixo do padrão merecem maior atenção da comunidade internacional. Ignorar o impacto que elas têm é um erro que permite catástrofes evitáveis. Embora essas bandeiras sejam economicamente vantajosas ao mercado, casando-se perfeitamente com as exigências do mundo capitalista globalizado contemporâneo, elas também representam um risco desproporcional e configuram uma prática injusta para com aqueles registros que não recorrem das mesmas técnicas para obter vantagens.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHARD, David Joseph; ARROYO, Ignacio; BELJA, Elda; FITZMAURICE, Malgosia; MARTINEZ, Norman. **The IMLI Manual on International Maritime Law: volume II**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

AHARD, David Joseph; ARROYO, Ignacio; BELJA, Elda; FITZMAURICE, Malgosia; MARTINEZ, Norman. **The IMLI Manual on International Maritime Law: volume III**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

ARROYO, Ignacio. **Yearbook Maritime Law – Volume II**. Deventer (Netherlands): Kluwer Law and Taxation Publishers, 1988.

ABECASSIS, David W.; JARASHOW, Richard L. **Oil pollution from ships – International, United Kingdom and United States and practice**. 2. ed. London (UK): Stevens & Sons, 1985.

BOCZEK, Boleslaw Adam. **Flags of convenience: na international legal study**. Cambridge: Harvard University press, 1962.

BREVIGLIERI, Etienne Maria Bosco; FIORATI, Jete Jane; RAUCCI, Regina Maciel. **Direito do comércio internacional e meio ambiente: as exceções não comerciais e a OMC**. Jaboticabal: Funep, 2010.

BRASIL. DECRETO LEGISLATIVO N° 74 DE 1976. Aprova o texto da Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=123672>>, acesso em 22 fev. 2017.

BRASIL. DECRETO N° 1.530, DE 22 DE JUNHO DE 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1530-22-junho-1995-435606-publicacaooriginal-1-pe.html>>, acesso em 12 fev. 2017.

BUTT, Nickie; JOHNSON, David; PIKE, Kate; PRYCE-ROBERTS, Nicola; VIGAR, Natalie. **15 years of shipping accidents: a review for WWF**. Southampton Solent University, 2013. Disponível em: <<http://ssudl.solent.ac.uk/2391/>>, acesso em 27 set. 2018.

CABIOC'H, Fanch; PEIGNE, Georges. OFFSHORE OPERATIONS FOLLOWING THE ERIKA OIL SPILL. In: 2001 International Oil Spill Conference, 2001, Tampa (Estados Unidos). **Proceedings** [...] Tampa: [?], 2001.

CARLISLE, Rodney. **The origins and evolution of the Panamanian and Liberian flags of convenience**. Annapolis (Maryland): Naval Institute Press. 1981.

CARLSSON, Francesca; HEIDEGGER, Patrizia; JENSSEN, Ingvild; MULINARIS, Nicola. What a difference a flag makes: why ship owners' responsibility to ensure sustainable ship recycling needs to go beyond flag state jurisdiction. NGO Shipbreaking Platform, abril, 2015. Disponível em: <https://shipbreaking.wordifysites.com/wp-content/uploads/2019/01/FoCBriefing_NGO-Shipbreaking-Platform_-April-2015.pdf>, acesso em 20 jan. 2021.

CHEN, CHEN-JU. The liability and compensation mechanism under international marine environmental law – Adopting the polluter pays principle to control marine pollution under international law from the aspect of international cooperation. In: UC Berkeley-Korea Institute of Ocean Science and Technology Conference. 2012, Seoul, Korea, **Anais...**Seoul: Law of the sea institute, 2012.

CHURCHILL, R. R.; LOWE, A. V.. **The Law of the Sea**. 3. ed. Manchester: Manchester University Press, 1999.

CLARCKSONS RESEARCH. **Shipping review & Outlook**. Londres: Clarksons Research. Março 2021.

COLES, Richard; WATT, Edward. **Ship registration: law and practice**. 2. ed. London (UK): Informa Law from Routledge, 2009.

Congresso Nacional dos Estados Unidos. Hearing: vessel operations under flags of convenience and their implications on national security. Washington: Committee on armed services – House of Representatives, 13 jun. 2002. Disponível em: <http://commdocs.house.gov/committees/security/has164220.000/has164220_of.htm>, acesso em 16 ago. 2022.

EVANS, Malcolm D. **International Law**. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2010.

FIORATI, Jete Jane. **A disciplina jurídica dos espaços marítimos na convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982 e na jurisprudência internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

FIORATI, Jete Jane. A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982 e os organismos internacionais por ela criados. In: **Revista de informação legislativa**. Brasília, a. 34, n. 133, jan./mar. 1997.

FORD, Jessica H.; WILCOX, Chris. Shedding light on the dark side of maritime trade – A new approach for identifying countries as flags of convenience. **Marine Policy**, n. 99, pp. 298 – 303. 2019.

FREITAS, Ernani C. de; PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. Ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

GOLDIE, L. F. E. Environmental catastrophes and flags of convenience – Does the present law pose special liability issues. **Pace international law review**, vol. 3, n. 1, pp. 63-90. Setembro de 1991. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/46711949.pdf>>, acesso em 12 de set. 2018.

GRELLET, Luc. Avoiding international legal regimes: the *Erika* experience. In: SOYER, Baris; TETTENBORN, Andrew. **Pollution at sea: law and liability**. 1ª ed. London (UK): Informa Law from Routledge, 2012.

HOSANEE, Nivedita M. **A critical analysis of flags state duties as laid down under article 94 of the 1982 United Nations convention on the law of the sea**. Nova York: Nações Unidas - Division for ocean affairs and the law of the sea office of legal affairs, 2009. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/nippon/unff_programme_home/fellows_pages/fellows_papers/hosanee_0910_mauritious.pdf>, acesso em 27 set. 2018.

International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage. Bruxelas, 1969. Disponível em: <<http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20973/volume-973-I-14097-English.pdf>> acesso em 10.03.2015.

International convention relating to intervention on the high seas in cases of oil pollution casualties. Bruxelas, 1969. Disponível em: <[http://www.oman.om/wps/wcm/connect/9d90cd82-26a6-4980-98e1-31469d70bc1d/14\(1969\)+International+Convention+Relating+to+Intervention+on+the+High+Seas+in+Cases+of+Oil+Pollution+Casualties.pdf?MOD=AJPERES](http://www.oman.om/wps/wcm/connect/9d90cd82-26a6-4980-98e1-31469d70bc1d/14(1969)+International+Convention+Relating+to+Intervention+on+the+High+Seas+in+Cases+of+Oil+Pollution+Casualties.pdf?MOD=AJPERES)>, acesso em 12 fev. 2017.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. **Manual on oil pollution** – Section IV – Combating oil spills. London (UK): IMO, 2005.

International Transport Worker's Federation (ITF). Flags of convenience campaign clippings. London: ITF House, 1996.

IOPC Funds. **Claims Manual**. Londres (UK): IOPC Funds. 2013. Disponível em: <http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/claims_manual_e.pdf>, acesso em 01 out. 2015.

IOPC Funds. **Annual Report 1994**. Londres (UK): IOPC Fund, 1994. Disponível em: <http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/1994_ENGLISH_ANNUAL_REPORT.pdf>. Acesso em 12 fev. 2017.

IOPC Funds. **Annual Report 2008**. Londres (UK): IOPC Funds, 2008. Disponível em: <http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/2008_ENGLISH_ANNUAL_REPORT.pdf>, acesso em 19 jan. 2017.

IOPC Funds. **Annual Report 2016**. Londres (UK): IOPC Funds. 2016. Disponível em: <http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/IOPC_Funds_Annual_Review_2015_ENGLISH_WEB.pdf>, acesso em 1 jun. 2016.

IOPC Funds. **Annual Report 2015**. Londres (UK): IOPC Funds. Disponível em: <http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/IOPC_Funds_Annual_Review_2015_ENGLISH_WEB.pdf>, acesso em 12 fev. 2017.

IOPC Funds. **Annual Report 2021**. Londres (UK): IOPC Funds, 2022.

IOPC. **Incidents involving the IOPC Funds 2011**. Londres (UK): IOPC Funds. 2011. Disponível em: <http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/2011_ENGLISH_INCIDENT_REPORT.pdf>, acesso em 12 fev. 2017.

IOPC Funds. **Information for claimants – Guidelines for presenting claims for environmental damage**. 22 February 2016. Disponível em: <documentservices.iopcfunds.org/meeting-documents/download/docs/4012/lang/en/>, acesso em 05 mar. 2017.

IOPC Funds. **Liability and compensation for oil pollution damage**: Texts of the 1992 civil liability convention, the 1992 Fund convention and the supplementary Fund protocol. Londres (UK): IOPC Funds. 2011. Disponível em: <

http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/Text_of_Conventions_e.pdf>, acesso em 12 fev. 2017.

IOPC Funds. Note by the Secretariat: Incidents involving the IOPC Funds – 1992 Fund - MT Pavit. 1 ago. 2017. Disponível em: < file:///C:/Users/Dell/AppData/Local/Temp/IOPC-APR17-3-5_en.pdf>, acesso em 01 set. 2021.

IOPC Funds. **Prestige** – Information as presented at the November 2021 session of the 1992 Fund Executive Committee. Londres: IOPC Funds. 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/Administrator/Downloads/IOPC%20Funds%20-%20Prestige%20Case%20(1).pdf>, acesso em 21 abr. 2022.

IOPC Funds. **Summary of incidents.** Disponível em: <http://www.iopcfunds.org/fileadmin/IOPC_Upload/Downloads/English/Incident_Summary_Table_e.pdf>, acesso em 27 set. 2018.

IOPC Fund 1992 Assembly. **Report on the fifth meeting of the third intersessional working group.** 7th extraordinary session. 25 March 2003. Disponível em: <documentservices.iopcfunds.org/meeting-documents/download/docs/2248/lang/en/>, acesso em 05 mar. 2017.

IOPC Fund 1992 Assembly. **Report on the second and third meetings of the third intersessional working group.** 6th session. 10 august 2001. Disponível em: < documentservices.iopcfunds.org/meeting-documents/download/docs/.../en/>, acesso em 21 jan. 2017.

IOTPF. **Oil tanker spill statistics 2015.** Disponível em: <<http://www.itopf.com/knowledge-resources/data-statistics/statistics/>>, acesso em: 15 maio 2016.

IOTPF. **Oil tanker spill statistics 2016.** Disponível em: <<http://www.itopf.com/knowledge-resources/data-statistics/statistics/>>, acesso em: 10 fev. 2017.

JACOBSSON, Måns. Ship source pollution – oil and hazardous and noxious substances. In: THOMAS, D. Rhidian. **Liability regimes in contemporary maritime law.** London (UK): Inofrma Law from Routldge, 2007.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica.** 6. ed. 5. reimp. São Paulo: Atlas, 2007.

LAXE, Fernando Gonzáles. **El impacto del Prestige: análisis y evaluación de los danos causados por el accidente del Prestige y dispositivos para la regeneración medioambiental y recuperación económica de Galicia.** Galicia: Fundación Pedro Barrié de la Maza, 2003.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. **Curso de direito marítimo.** v. I: teoria geral. 4 ed. Barueri: Manole, 2013.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. Direito marítimo internacional: da responsabilidade internacional pelos danos causados ao meio ambiente marinho. **Verba Juris**, ano 7, n. 7, jan./dez., 2008. p. 257-288.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. Desenvolvimento sustentável e transportes marítimos. **Verba Juris**, ano 6, n. 6, jan./dez. 2007a.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. Segurança marítima vis-à-vis desenvolvimento sustentável. **Revista CEJ**, Brasília, ano XI, n. 37, abr./jun. 2007b.

MASON, Michael. Civil liability for oil pollution damage: examining the evolving scope for environmental compensation in the international regime. **Marine policy**, Londres (UK), n. 27 (1). 2003. p. 3. Disponível em <<http://eprints.lse.ac.uk/17887/>> acesso em 12 fev. 2017.

MASON, Michael. **Transnational compensation for oil pollution damage: examining changing spatialities of environmental liability.** Londres: London School of Economics Department of Geography and Environment, 2002. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/.../research/.../rp69.pdf>>, acesso em 03 mar. 2016.

METAXAS, B. N. **Flags of convenience – A Study of Internationalisation.** Aldershot (UK): Gower Publishing Company Limited, 1925.

MILLER, D.; TOOLEY, K.; SUMAILA, U. Large-scale oil spills and flag-use within the global tanker fleet. **Environmental conservation**, vol. 42, n. 2, pp. 119-126. 2015. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/environmental-conservation/article/largescale-oil-spills-and-flaguse-within-the-global-tanker-fleet/4ED595ADA950BB71C832DDEE76B4CE3A>>, acesso em: 10 de maio 2018.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. **La catástrofe del Prestige: limpieza y restauración del litoral norte peninsular.** Madrid: Arias Montano, S.A., 2005.

MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. O direito internacional privado nos 50 anos do programa de pós-graduação em direito da faculdade de direito da USP: esforços para a

consolidação de uma subárea do direito internacional. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, 116 (1), 101 – 120, 2021.

MORO, Licoln Fernando Lautenschlager; NASCIMENTO, Claudio Augusto Oller. Petróleo: energia do presente, matéria-prima do futuro?. **Revista USP**. São Paulo, SP, n. 89, p. 90-97, mar./maio 2011. Disponível em: <http://rusp.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-99892011000200007&lng=pt&nrm=isso>, acesso em 09 maio 2016.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das nações unidas sobre o direito do mar**. Montego Bay, 1982. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Table/Convenção-das-Nações-Unidas-sobre-o-Direito-do-Mar-1982>>. Acesso em: 13 out. 2013.

NAÇÕES UNIDAS. **Liability and compensation for ship-source oil pollution: an overview of the international legal framework for oil pollution damage from tankers**. Studies in Transport law and policy, n. 1. Nova York e Geneva: Nações Unidas, 2012.

PAMBORIDES, G. P. International shipping law: legislation and enforcement. Kluwer Law International: the Hague/ London/ Boston. 1999.

PAYNE, Richard J. **Flags of convenience and oil pollution: a threat to national security?** Houston Journal of International Law, vol. 3, issue 67, pp. 67-99. 1980-1981.

POWELL, Eric. Taming the beast: how the international legal regime creates and constains flags of convenience. **Annual Survey of International & Comparative Law**, vol. 19, issue 1, artigo 12, pp. 263-300. 2013.

PUBLIC AFFAIRS DEPARTMENT OF EXXON COPORATION. **Tankers and the flags they fly**. New York: Public Affairs Department of Exxon Coporation. Exxon Background Series, June 1979.

RAO, Pemmaraju Sreenivasa. **Third report on international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law (prevention of transboundary damage from hazardous activities)**. Documents of the fifty-second session. 9 june 2000. p. 121. Disponível em: <http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_510.pdf>, acesso em 03 mai. 2016.

SALVARINI, Roberto. The view from the European Commission. In: **FLAGS AND QUALITY – DILEMMA OR OPPORTUNITY?**, 1992, London (UK). **Proceedings [...]**. London: Maritime Law Division, IBC Legal Studies and Services Limited.

SANDS, Philippe. Turtle and torturers. In: BERMAN, Paul Schiff. **The globalization of International Law**. Aldershot (UK): Ashgate Publishing Ltda, 2005.

SHAUGHNESSY, Tina; TOBIN, Ellen. Flags of convenience: freedom and insecurity on the high seas. **Journal of International Law & Policy**, Pennsylvania, vol. V, 2007. Disponível em: < https://www.law.upenn.edu/journals/jil/jilp/articles/1-1_Shaughnessy_Tina.pdf>, acesso em 27 set. 2018.

SHAW, Malcolm N. **International Law**. 7. ed. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2014.

SMITH, J. E. **‘Torrey Canyon’ pollution and marine life: A report by the Plymouth Laboratory of the Marine Biological Association of the United Kingdom**. Cambridge: Cambridge University Press. 1968.

SOARES, Guido Fernandes Silva. **A proteção do meio ambiente**. 1ª ed. Barueri, SP: Manole, 2003.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2 ed. São Paulo: Atlas. 2003.

SOYER, Baris; TETTENBORN, Andrew. **Pollution at sea: law and liability**. 1ª ed. London (UK): Informa Law from Routledge, 2012.

THOMAS, D. Rhidian. **Liability regimes in contemporary maritime law**. London (UK): Informa Law from Routledge, 2007.

TRIBUNAL PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL. Collection of judgments: Judgment no. 9 - The Case of the S.S. “Lotus”. 7 de set. 1927. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20130927023939/http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf>, acesso em 22 out. 2020.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Report of the Secretary General: Oceans and the law of the sea - Consultative group on flag implementation**. Fifty-ninth session of the General Assembly: A/59/63, 2004

UNITED STATES COURT OF APPEALS, SEVENTH CIRCUIT. **Matter of Oil Spill by the Amoco Cadiz**, 954 F.2d 1279 (7th Cir. 1992). 1992. Disponível em: <<https://casetext.com/case/matter-of-oil-spill-by-the-amoco-cadiz>>, acesso em 24 mar 2021.

VAN FOSSEN, Anthony. Flags of convenience and global capitalism. **International critical thought**, vol. 6, n. 4, pp. 359 – 377. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21598282.2016.1198001>>, acesso em 20 jan. 2021.

VARELLA, Marcelo Dias. A crescente complexidade do sistema jurídico internacional. **Revista de informação legislativa**, Brasília, n. 42, jul./set. 2005.

WENE, Justine. **The development of international conventions relating to marine pollution: an appraisal using the TASCOI method of organizational practice in reference to Torrey Canyon**. Lund, Suécia: Faculty of Law, University of Lund, 2002.

APÊNDICE A - Tabela com comparativo simplificado dos principais pontos da CLC 1992, Convenção para o Fundo de 1992 e Protocolo de 2003 ²²⁴

	Convenção de responsabilidade civil de 1992 (1992 CLC) com emendas de 2000	Convenção para o Fundo de 1992 (1992 Fund) com emendas de 2000	Protocolo Suplementar de 2003
Tipo de poluição por petróleo coberta	Danos pela poluição causada por <i>“qualquer óleo mineral persistente, composto por hidrocarbonetos, como óleo cru, óleo combustível, óleo diesel pesado e óleo lubrificante, seja ele transportado a bordo de um navio como carga, ou nos tanques de combustível para consumo daquele navio”</i> . <ul style="list-style-type: none"> • Navio significa <i>“qualquer embarcação marítima e engenho flutuante, de qualquer tipo, construído ou adaptado para o transporte de óleo a granel como carga”</i> • Isso inclui um navio capaz de transportar óleo e outras cargas quando este navio estiver realmente transportando óleo a granel como carga ou durante qualquer viagem realizada após tal transporte (a menos que nenhum resíduo permaneça a bordo). 		
Tipo de dano por poluição coberta pela compensação	Danos por poluição incluem: <ul style="list-style-type: none"> • <i>“perda ou dano causado fora do navio por uma contaminação resultante de um derramamento ou de uma descarga de óleo do navio, onde quer que possa ocorrer”</i>. • <i>“os custos de medidas preventivas e de outras perdas ou danos causados por medidas preventivas”</i>. 		
Escopo geográfico	A compensação está disponível, independentemente do local de ocorrência do incidente, para os danos por poluição sofridos no território, no mar territorial e na zona econômica exclusiva (ZEE) ou		

²²⁴ Tabela adaptada de: NAÇÕES UNIDAS. **Liability and compensation for ship-source oil pollution: an overview of the international legal framework for oil pollution damage from tankers.** Studies in Transport law and policy, n. 1. Nova York e Geneva: Nações Unidas, 2012. p. 29 – 32.

	áreas equivalentes de um estado contratante do instrumento legal. Há compensação disponível, também, para as medidas preventivas sejam elas tomadas onde forem.		
Pessoas legitimadas a fazer o pedido de compensação	Pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, inclusive um Estado ou qualquer das suas subdivisões, que sofreram danos por poluição em um estado contratante da CLC de 1992 apenas, somente após a entrada em vigor da convenção no estado em questão.	Pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, inclusive um Estado ou qualquer das suas subdivisões, que sofreram danos por poluição em um estado contratante da CLC de 1992 e da convenção para o fundo de 1992 apenas, somente após a entrada em vigor da convenção para o fundo de 1992 no estado em questão.	Pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, inclusive um Estado ou qualquer das suas subdivisões, que sofreram danos por poluição em um estado contratante da CLC 1992, da convenção para o fundo de 1992 e do protocolo para o fundo suplementar de 2003, após a entrada em vigor do protocolo no estado em questão.
Tipo de responsabilidade	Responsabilidade objetiva do proprietário registrado do navio (ou do segurador) somente, pelo dano por poluição causado por petróleo derramado ou descarregado do navio.	A responsabilidade existe quando a compensação disponível na CLC de 1992 é insuficiente ou não disponível porque: - Nenhuma responsabilidade prevista pela segundo a CLC de 1992 para o caso; - o armador	A responsabilidade existe somente para os pedidos de indenização que já tenham sido reconhecidos pelo fundo IOPC 1992 ou aceite como admissível por decisão de um tribunal competente vinculativo para o fundo IOPF 1992 e

		responsável sob a CLC de 1992 não é capaz financeiramente de cumprir suas obrigações por completo ou seu seguro não é suficiente para satisfazer a compensação do reclamante; - o valor da compensação pelo dano supera o valor limite disponível na CLC de 1992.	não passível de recurso ordinário.
Quem é processado	Somente proprietário do navio e segurador.	Fundo IOPC de 1992	Fundo suplementar IOPC
Exceções à responsabilidade	Danos que resultaram de: - ato de guerra, de hostilidades, de guerra civil, de insurreição ou de um <i>fenômeno natural de natureza excepcional, inevitável e irresistível</i> ; - ato causado pela negligência, ou por outro ato ilícito de qualquer Governo ou	Danos que resultaram de: - ato de guerra, de hostilidades, de guerra civil ou insurreição. - petróleo derramado por um navio de guerra ou outro navio pertencente ao Estado que esteja sendo usado para atividades não comerciais;	O fundo suplementar da IOPC somente está disponível para as pedidos procedentes, que não aceitam mais exceções ou exclusões. No entanto, a compensação pode ser negada temporariamente ou permanentemente caso o Estado contratante ainda não

	de outra autoridade responsável pela manutenção das luzes; - ato ou por uma omissão cometida por terceiros Obs.: O segurador goza das mesmas defesas que o proprietário do navio.	- quando o reclamante não consegue provar que o dano por poluição resultou de um acidente envolvendo um ou mais navios. Obs.: O Fundo de 1992 estará obrigado a compensar “ <i>derramamentos misteriosos</i> ”, quando estiver provado que o petróleo é oriundo de um navio, embora este não possa ser identificado.	tenha cumprido inteiramente suas obrigações em comunicar as informações sobre importação de hidrocarbonetos.
Direito de regresso contra terceiros	Disponível para proprietário do navio e segurador.	Não aplicável	Não aplicável
Limite monetário de responsabilidade	Baseado no porte do navio: - Tonelagem não superior a 5.000 grt ²²⁵ = 4.510.000 SDR ²²⁶ - Tonelagem entre 5.000 grt e 140.000 grt = 4.510.000 SDR	Para qualquer acidente, inclusive poluição causada por desastres naturais, o montante máximo disponível é de 203 milhões SDR, incluindo qualquer compensação paga	Para qualquer acidente, o montante máximo disponível é de 750 milhões SDR, incluindo qualquer compensação paga sob a Convenção de Responsabilidade civil de 1992 (CLC

²²⁵ GRT = “Gross register tonnage”, uma medida de volume. Uma tonelada de tonelagem de arqueação bruta equivale a 100 pés cúbicos ou 2,83 metros cúbicos.

²²⁶ SDR = “Special Drawing Right” (SDR), uma moeda corrente atualizada diariamente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que exprime uma cesta da cotação das moedas fortes e estáveis: Euro, Dólar Americano, Ien e Libra Esterlina. Cotação SDR em 20.04.2021: 1USD = SDR 0,696897 ou 1 SDR = 1,434 USD ou 1SDR = R\$ 7,927.

	+ 631 SDR para cada unidade de tonelagem de arqueação bruta adicional. - Tonelagem acima de 140.000 grt = limite máximo de 89.770.000 SDR.	sob a Convenção CLC de 1992. No entanto, quando 3 estados partes contribuintes do fundo de 1992 recebem 600 milhões de toneladas ou mais de “petróleo contribuinte” durante o ano base anterior, o limite é aumentado para 300.740.000 SDR	92) e a Convenção para o Fundo de 1992 (Fund 92).
Obrigações a serem preenchidas para benefício da limitação de responsabilidade	Proprietário do navio deve constituir um fundo de limitação representando o valor total limite de sua responsabilidade. O segurador também deve constituir um fundo nas mesmas condições.	Não aplicável.	Não aplicável.
Seguro obrigatório	Somente para navios transportando mais de 2.000 toneladas de petróleo como carga.	Não aplicável.	Não aplicável.
Jurisdição	Jurisdição exclusiva de Estado (s) Contratante (s) onde ocorreu o dano por poluição.	Mesma regra.	Mesma regra.

Tempo para prescrição	3 anos da data em que ocorreu o dano; e 6 anos da data em que o incidente ocorreu.	Mesma regra.	Mesma regra.
Contribuições	Não aplicável.	Contribuições anuais por importadores de petróleo que receberam no ano base quantidade de petróleo contribuinte superior a 150.000 toneladas em um Estado Contratante.	Contribuições anuais por importadores de petróleo que receberam no ano base quantidade de petróleo contribuinte superior a 150.000 toneladas em um Estado Contratante. Como é pressuposto pelo Protocolo que cada Estado Contratante receba 1 milhão de toneladas por ano, caso tal valor não seja totalizado, a diferença entre as contribuições devidas e o montante de 1 milhão será de responsabilidade do Estado Contratante.