

Vínculo substancial e as bandeiras de conveniência: consequências ambientais decorrentes dos navios com registros abertos*

Substantial bonding and flags of convenience: environmental consequences of ships with open records

Marcos Edmar Ramos Alvares da Silva**

André de Paiva Toledo***

RESUMO

Este artigo tem por objeto examinar a significância da nacionalidade dos navios para fins do estabelecimento de seu registro e as questões que envolvem as bandeiras de conveniência no plano do Direito do Mar. O objetivo é analisar como a não observância do vínculo substancial, elemento de conexão fundamental para o registro das embarcações exigido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982, projeta-se como difusor para o incremento das bandeiras de conveniência, marco teórico deste estudo. Nesse contexto, justifica-se interrogar as indesejáveis consequências ambientais proporcionadas pelos navios com registros abertos. Para enfrentar esse desafio, a comunidade internacional deve sincronizar as práticas já existentes de inspeção dos Estados com a adoção de novas estratégias de uniformização das práticas de navegação e exploração de recursos naturais marinhos, para desestimular a permanência das bandeiras de conveniência. Buscando atingir esse objetivo, a presente pesquisa consolidou-se interrogando doutrinas e artigos relacionados ao tema para uma compreensão do problema por meio do método dedutivo.

Palavras-chave: Direito do Mar. Navio. Bandeiras de Conveniência.

ABSTRACT

This article's purpose is to examine the significance of the nationality of ships for the purpose of establishing registration and issues involving flags of convenience in the maritime law of the plan the objective is to analyze how non-compliance of a substantial link, element fundamental connection for the registration of vessels required in the united nations convention on the 1982 law of the sea, is projected as a diffuser for the increase of flags of convenience, theoretical framework of this study. In this context, it is justified to question the undesirable environmental consequences provided by ships with open records. To address this challenge, the international community must synchronize the existing practice of inspection of states to adopt new strategies of uniformity of navigation practices and exploitation

* Recebido em 15/04/2016
Aprovado em 15/06/2016

** Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Especialista em Direito Público pela Faculdade de Direito do Vale do Rio Doce. Advogado. *Email:* marcosedmar@avalicon.com.br

*** Doutor em Direito pela Université Panthéon-Assas Paris II. Bacharel e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara. *Email:* depaivatoledo@gmail.com

of marine natural resources, to discourage the permanence of flags convenience. Looking achieve this goal, this research was consolidated questioning doctrines and articles related to the topic to an understanding of the problem through the deductive method.

Keywords: Law of the sea. Ship. Flags of convenience.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo devota-se a demonstrar a importância da nacionalidade dos navios para fins de realização de seu registro e a problemática que relaciona a utilização de bandeiras de conveniência, no plano do Direito do Mar, às consequências ambientais nos espaços marítimos onde essas embarcações exercem suas atividades.

É certo que, desde as mais remotas épocas, as embarcações têm sido utilizadas pelos diversos povos e nações como meio de transporte para singrar em mares, rios e oceanos, com o propósito de encurtar as distâncias entre as regiões, particularmente para exploração de novas terras e intercâmbios comerciais.

A civilização humana integrou-se fazendo dos mares e oceanos seu principal meio de circulação, que “em sua dimensão antropológica, nos mais remotos registros históricos, serviram como espaço dinâmico de interação cultural, comércio, conquista, pacificação, contato entre povos e civilizações e miscigenação¹”.

As mais antigas civilizações nasceram ou se desenvolveram próximas ao mar e a grandes rios navegáveis, tendo em vista seu potencial econômico, pois ali encontram-se recursos hídricos, potencial energético, fonte de alimentação e via de circulação de bens e pessoas. Com o aperfeiçoamento da tecnologia de navegação, o homem lançou-se, desde logo, ao conhecimento do mundo por vias fluviais e marítimas, a fim de melhor explorar suas capacidades.

Há registros de navios chineses navegando pelo Rio Yangtzé no ano 3000 a.C., fazendo uso de um complexo sistema de distribuição de cargas para manutenção da segurança da tripulação e melhor aproveitamento das correntes fluviais.²

Contudo, coube ao povo fenício o aperfeiçoamento dos empreendimentos marítimos em razão do “desenvolvimento de seu comércio, certamente premidos pela ocupação de estreita porção do domínio terrestre, oprimidos entre as montanhas do Líbano e as plagas do Mediterrâneo³”.

Na Antiguidade clássica, tanto os fenícios quanto os macedônios, egípcios e gregos, resolutos navegantes, tiveram no mar o principal caminho para a expansão de suas fronteiras territoriais, desejando amealhar riquezas e fortalecer seus domínios. Para tanto, a dominação do Mediterrâneo oriental e ocidental tornou-se questão estratégica comum.

Anthony Pagden⁴ relata que, no período entre 1405 a 1433, um almirante chinês, chamado Zheng He, viajou pelos mares da China e pelo oceano Índico “utilizando embarcações gigantescas, chamadas bao chuan (navios-tesouro), com cerca de 120 metros de comprimentos, nove mastros e uma pequena população, que somava mais de 18 mil marujos”.

Salto importante no desenvolvimento da tecnologia de navegação deu-se, no século XV, com a tentativa de se estabelecer um efetivo comércio de especiarias com o Oriente. Embarcações eram construídas para identificar novas rotas marítimas em direção às riquezas das Índias. Há quem defenda, inclusive, que a busca pela pimenta impulsionou decisivamente o desenvolvimento da tecnologia que permitiu o advento das grandes navegações⁵.

As conquistas ultramarinas, decorrentes das grandes navegações, como pontua Alexandra de São Rafael von Böhm-Amolly de Mello⁶, provocaram importantes con-

bandeiras de conveniência: possibilidades de regulação. In: _____ (Coord.). *Direito marítimo, regulação e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 581-620.

3 GONÇALVES, Marcelo David. *Direito Internacional Marítimo*. In: FERREIRA JUNIOR, Lier Pires; CHAPARRO, Verônica Zárate (Coord.). *Curso de direito internacional privado*. Rio de Janeiro: F. Bastos, 2008. p. 517-541.

4 PAGDEN, Anthony. *Povos e impérios: uma história de migrações e conquistas, da Grécia até a atualidade*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002. p. 93.

5 SANTOS, Christian Fausto Moraes dos; BRACHT, Fabiano; CONCEICAO, Gisele Cristina da. Das virtudes da ardência: uso e disseminação dos frutos de *Capsicum* nos séculos XVI e XVII. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi: Ciências Humanas*, Belém, v. 8, n. 1, p. 59-76, abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-81222013000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 abr. 2016.

6 MELLO, Alexandra de São Rafael Von Bohm-Amolly de. *O alto*

1 MENEZES, Wagner. *O Direito do Mar*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015. p. 19.

2 CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. *Segurança marítima e*

flitos “entre os navios dos Estados descobridores e os navios dos outros Estados que pretendiam contrariar, no plano prático, as ambições portuguesas e espanholas de modo a compartilhar das riquezas existentes nos territórios descobertos.”

Durante o período que se iniciou com as grandes navegações, os mares e oceanos tornaram-se espaço de disputas comerciais e militares entre os Estados desenvolvidos da Europa. Até o século XIX, a tecnologia de navegação era destinada à circulação de mercadorias em uma proporção bem maior do que a destinada à circulação de pessoas. Tratava-se de instrumento geopolítico.

Quatro entre cada dez escravos africanos desembarcados nas Américas foram importados pelo Brasil e apenas no século XVIII aportaram na América portuguesa menos negros do que em outra região do Novo Mundo⁷.

O incremento da navegação destinada à circulação de pessoas iniciou-se em 1818, quando a *American Black Ball Line* introduziu roteiros de viagens regulares entre Nova York, nos Estados Unidos, e Liverpool, na Inglaterra, provocando a necessidade de maior regulação do setor, em razão da instalação de uma forte concorrência internacional, especialmente entre estadunidenses e britânicos, pelo domínio do transporte marítimo de passageiros⁸.

A intensa regulamentação internacional que se seguiu, mormente na segunda metade do século XX, pretendeu consolidar práticas consuetudinárias de comércio e transporte internacional, regulação jurídica sobre a pesca em espaços marítimos, exploração de recursos naturais, responsabilidade dos Estados e particulares, além do redimensionamento do principal propulsor de comunicação marítima: o navio.

Diante do fato de que o navio pode se deslocar pelos diversos espaços marítimos espalhados pelo planeta, é importante que ele seja individualmente identificado. Tal identificação passa pelo registro da embarcação e a utilização da bandeira do Estado em que se encontra

matriculado.

Durante o percurso histórico aqui traçado, a ideia de vinculação jurídica entre determinada embarcação e um Estado ou povo esteve de alguma forma presente⁹ e era corporificada pelo hasteamento da bandeira no mastro principal ou na proa do navio. Essa vinculação jurídica é normalmente retratada pelo instituto da nacionalidade do navio, embora seja o emprego dessa palavra contestado por diversos autores¹⁰.

Esse vínculo conduziu a percepção da nacionalidade, sobretudo pelo costume internacional, que, por sua vez, relaciona-se estritamente com os objetivos perseguidos pelo proprietário do navio, sua tripulação ou pelo próprio Estado cuja bandeira se arvora.

A partir do robustecimento das normas internacionais relativas à circulação marítima, em tese, pressupôs-se que o Estado, que autoriza o arvoreamento de sua bandeira a uma embarcação, procedeu a todas as vistorias e controles administrativos necessários, selando no plano jurídico internacional a presunção de legalidade e no plano jurídico interno o atendimento às normas de regência do próprio Estado de registro. É a bandeira, então, que indica a nacionalidade do navio e, conseqüentemente, o *Estado do pavilhão*.

Porém, a chamada *bandeira de conveniência* soergueu-se para instabilizar a “convicção” que o hasteamento do pavilhão pretendia garantir, em virtude da flexibilização da precisão de um vínculo genuíno entre o navio e o Estado do pavilhão.

Esta pesquisa tem por objeto examinar a magnitude da nacionalidade dos navios para o escopo da consolidação de seu registro e as questões que envolvem as bandeiras de conveniência no plano do Direito do Mar, especialmente no que se refere às questões ambientais.

Objetiva este artigo meditar sobre como o não atendimento ao vínculo substancial, elemento de conexão fundamental para o registro de embarcações prescrito

mar e o princípio da liberdade. Lisboa: Edições Cosmos Livraria Arcorís, 1991. p. 36.

7 FLORENTINO, Manolo. Tráfico atlântico, mercado colonial e famílias escravas no Rio de Janeiro, Brasil, c. 1790 - c. 1830. *História: Questões e Debates*, Curitiba, n. 51, p. 69-119, jul./dez. 2009. p. 70.

8 CALIXTO, Robson José. *Incidentes marítimos: história, direito marítimo e perspectivas num mundo em reforma da ordem internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

9 Nesse sentido, Raposo (1989) observa que no século XVI, navegadores britânicos hasteavam bandeira espanhola como maneira de acesso às Índias Ocidentais para intensificação comercial e, no século XVII, um terço da frota britânica era, na prática, holandesa, pois ostentava o pavilhão holandês para fugir da rigorosidade das leis inglesas sobre o registro de navios. RAPOSO, Alberto. *As bandeiras de conveniência*. Lisboa: Instituto Hispano-Luso-Americano de Direito Marítimo, 1989.

10 LUCCHINI, Laurent; VÉLCKEL, Michel. *Droit de la mer*. Paris: Pedone, 1996. v. 2. t. 2. p. 42-43.

na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 (Convenção Montego Bay), projeta-se como difusor para o incremento das bandeiras de conveniência, marco teórico deste estudo.

No encaixe deste objetivo, buscou-se empreender a abordagem pelo método dedutivo, pois parte-se da narrativa textual histórica sobre a evolução do navio no âmbito internacional e a sua conceituação *ad hoc*¹¹ em algumas convenções, como elemento amplo, percorrendo a relativização do vínculo substancial para o registro do navio e o advento das bandeiras de conveniência com o intuito de, gradativamente, estreitar na problemática central da pesquisa, qual seja as consequências ambientais decorrentes da profusão dessa prática.

Nesse contexto, justifica-se refletir sobre as indesejáveis consequências ambientais proporcionadas pelos navios registrados sob a chancela de Estados facilitadores, ditos de registros abertos.

2. DEFINIÇÕES AD HOC DE NAVIO NAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

Dos diversos temas que envolvem o Direito do Mar, seguramente, a definição de navio é um dos que provoca maiores consequências no ordenamento jurídico internacional, pois, a partir de sua qualificação e identificação, estabelecem-se os critérios essenciais para aplicação da competência jurisdicional dos Estados.

Ao tratar da conceituação de navio, Nguyen Quoc Dih, Patrick Daillier e Alain Pellet¹² ponderam que “as convenções de direito público não abordam o problema senão de uma forma indirecta e não demonstram qualquer rigor na definição do navio e dos engenhos flutuantes em geral”.

Do mesmo modo, Celso D. de Albuquerque Mello¹³ salienta que as convenções internacionais não forneceram um conceito preciso de navio, utilizando-se a expressão “navio” como sinônimo de embarcação.

11 Expressão latina, geralmente usada para informar que determinado acontecimento tem caráter temporário e que se destina para aquele fim específico.

12 DIH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. p. 1164.

13 MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Alto-mar*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

Tradicionalmente, a definição de navio era uma questão desimportante, uma vez que se tratava de uma evidência: todo objeto, construído pelo homem, que flutua e circula no mar é navio. Contudo, com o desenvolvimento tecnológico, a definição de navio deixou de ser evidente, pois surgiram objetos que, embora flutuantes no mar, não podem ser considerados navios. É esse o caso das ilhas artificiais, docas flutuantes, estações meteorológicas, etc¹⁴.

Não são raras as convenções internacionais que têm perfilhado diferentes conceituações de navios e embarcações, sem a adoção de rigor técnico, em razão dos objetivos específicos das partes signatárias. Por isso, o conteúdo dessas definições diferem de instrumento para instrumento. Algumas são bem objetivas, outras são mais complexas e elaboradas minuciosamente.

Para a Convenção do Trabalho 22 sobre os contratos de trabalho dos marítimos de 1926¹⁵, celebrado no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), navio é toda construção, independente de sua natureza, de propriedade pública ou privada, que efetue habitualmente a navegação marinha.

Na Convenção sobre a Facilitação do Tráfego Marítimo Internacional¹⁶ (FAL) de 1967, celebrada com o propósito de facilitar o transporte marítimo, desburocratizando as formalidades de exigências de documentos e simplificando os procedimentos relacionados com o aportamento, estadia e partida de navios envolvidos em viagens internacionais, não há qualquer menção à noção de embarcação em seus dezesseis artigos, sete seções e três apêndices. Entretanto, a Convenção ocupa-se em apresentar a definição de navio de cruzeiro (item A, definições):

Um navio em viagem internacional, transportando passageiros participantes de um programa em grupo e acomodados a bordo com a finalidade de fazer visitas turísticas temporárias programadas em

14 LUCCHINI, Laurent; VIELCKEL, Michel. *Droit de la mer*. Paris: Pedone, 1996. v. 2. t. 2. p. 19.

15 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção da OIT n.º 22: Convenção relativa ao Contrato de Trabalho dos Marítimos, 1926*, tal como modificada pela Convenção relativa à Revisão dos Artigos Finais, 1946. Disponível em: <<http://bo.io.gov.mo/bo/ii/2006/14/aviso16.asp#ptg22>>. Acesso em: 02 de mar. 2016.

16 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Convenção sobre facilitação do tráfego marítimo internacional, 1965*. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convencao-para-a-facilitacao-do-trafego-maritimo-internacional-fal-65/>>. Acesso em: 02 de mar. 2016.

um ou mais portos diferentes, ao qual durante a viagem não é normalmente permitido: (a) embarcar ou desembarcar quaisquer outros passageiros; (b) carregar ou descarregar qualquer carga.

A Convenção Internacional sobre Arqueação de Navios¹⁷ (TONNAGE) de 1969 estabeleceu princípios e regras semelhantes para a determinação da medida de capacidade dos navios envolvidos em viagens internacionais, assim como buscou quantificar o volume de carga que um navio pode transportar, além de fixar critérios para a determinação das tonelagens bruta e líquida dos navios. Em seu art. 3º, item 3, observa-se que a TONNAGE diferencia navio novo de navio existente. Nos termos do dispositivo normativo, navio novo é a embarcação “cuja quilha foi batida, ou que se encontra em estágio equivalente de construção em/ou após a data de entrada em vigor da Convenção”. Navio existente é, por sua vez, “um navio que não é navio novo”, isto é, todo navio, que não se encaixa na definição de navio novo, é, por exclusão, navio existente. Essa distinção tem o objetivo de auxiliar a aplicação das normas da convenção, pois os navios existentes não podem ter suas tonelagens novamente calculadas “nos termos das disposições até então aplicadas pela administração aos navios em viagens internacionais.” (TONNAGE, art. 3º, item 3). Salvo essa diferenciação, não há na TONNAGE qualquer outra referência à definição de navio.

A Convenção sobre o Regulamento Internacional para evitar abalroamentos no Mar¹⁸ de 1972 (COLREG), firmada com o objetivo de ordenar a circulação de embarcações para evitar colisões no mar, controlar direitos de passagem, procedimentos em canais e regimento do tráfego, menciona na Regra I, item “a”, que “as regras se aplicarão a todas as embarcações em alto mar e em todas as águas a este ligadas, navegáveis por navios de alto-mar”, trazendo, inclusive, o conceito de embarcação, que passa a designar qualquer tipo de embarcação, inclusive embarcações sem calado, naves de voo rasante e hidroaviões utilizados ou capazes de serem utilizados como meio de transporte sobre a água¹⁹.

17 INTERNATIONAL CONVENTION ON TONNAGE MEASUREMENT OF SHIPS. *Convenção internacional sobre a arqueação dos navios, 1969*. Disponível em: <<http://bo.io.gov.mo/bo/i/99/50/decreto04.asp#ptg>>. Acesso em: 05 de mar. 2016.

18 CONVENÇÃO sobre o regulamento internacional para evitar abalroamentos no mar de 1972. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/documentos_reuniao/rip-eam_colreg_consolidada_com_emd_dez2013.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2015.

19 DIHN, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain.

A Convenção Internacional de Torremolinos para a Segurança de Embarcações de Pesca²⁰ de 1977 (SFV), embora não esteja ainda em vigor, propõe os requisitos mínimos para construção e operação segura das embarcações de pesca maiores que 24 metros. Institui esta convenção, logo no preâmbulo, que ela se aplica “à segurança dos navios em geral e à segurança das embarcações de pesca em especial”. Percebe-se, todavia, que há aqui uma preocupação das partes em fixar uma definição de embarcação, incluindo naves de voo rasante e hidroaviões, fazendo crer que há uma diferença entre embarcação e navio.²¹

A Convenção Internacional sobre o Controle de Sistemas Anti-incrustantes Danosos em Navios²² de 2001 (AFS), em seu art. 2º, item 9, conceitua navio como:

Uma embarcação de qualquer tipo que esteja operando no ambiente marinho e inclui hidrofólios, embarcações com colchão de ar, embarcações submersíveis, engenhos flutuantes, plataformas fixas ou flutuantes, unidades flutuantes de armazenagem (FSUs), unidades flutuantes de produção e descarga (FPSOs).

Observa-se que a AFS exhibe um conceito amplo de navio, incluindo, também, “plataformas fixas”, que, comumente, não entram nos critérios de embarcações ou navios nas convenções internacionais, posto que não se locomovem nos espaços marítimos.

A Convenção Internacional para o Controle e Gerenciamento da Água de Lastro e Sedimentos dos Navios²³ de 2004 (BWM), que ainda não entrou em vigor, tem o propósito de prevenir, minimizar ou eliminar os riscos da introdução de organismos aquáticos nocivos à fauna e flora marinha e agentes patogênicos existentes na água de lastro dos navios aportados.

Direito Internacional Público. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. p. 1278.

20 ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL. *Protocolo de Torremolinos de 1993: Convenção Internacional Sobre Segurança de Embarcações de Pesca de 1977*. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/protocolo_torremolinos-1993.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2015.

21 Art. 2º. [...] (B) Embarcação de pesca ou embarcação significa qualquer embarcação utilizada comercialmente para a captura de peixes, baleias, focas, morsas ou outros recursos vivos do mar.

22 ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL. *Conferência Internacional Sobre Controle de Sistemas Anti-incrustantes Danosos em Navios de 2001*. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/afs_2001.pdf>. Acesso em: 05 de nov. 2015.

23 BWM. *Convenção Internacional Para o Controle e Gerenciamento da Água de Lastro e Sedimentos dos Navios de 2004*. Disponível em: <<https://www.ccaimo.mar.mil.br/bwm>>. Acesso em: 08 dez. 2015.

Para a BWM, navio significa “uma embarcação de qualquer tipo operando no ambiente aquático, inclusive, submersíveis, engenhos flutuantes, plataformas flutuantes”, incluindo unidades flutuantes de armazenamento e unidades flutuantes de produção, armazenamento e transbordo. Esta Convenção, ao contrário da AFS, não incluiu em seu rol as plataformas fixas, mas apenas as plataformas flutuantes, seguindo uma tendência observada em outros instrumentos jurídicos internacionais.

Sobre as instalações, obras e ilhas artificiais, agudamente observam Nguyen Quoc Dihn, Patrick Daillier e Alain Pellet²⁴:

Para então que a necessidade de uma definição não se fez sentir demasiado na prática, se bem que a doutrina tenha levantado desde há muito tempo o problema para as ilhas artificiais (ver bibliografia cita *infra*, com o n.º 687). As dificuldades encontradas, em Direito Público, dizem respeito à jurisdição estatal competente a respeito destas instalações, assim como à liberdade de as instalar, face a outras utilizações legítimas do mar: parece oportuno e pertinente distinguir, a título principal, as estruturas flutuantes – que participam da problemática dos navios – e as estruturas fixas. Será portanto um critério tecnológico, de preferência ao destino prático do engenho, que virá a ser determinante.

As convenções sobre o direito do mar de 1958 e 1982, desenvolvidas no âmbito das Nações Unidas, são omissas quanto à definição geral de navio²⁵. Há tão somente, na Convenção de Montego Bay²⁶, a definição de navio de guerra. De fato, em seu art. 29, lê-se que:

Para efeitos da presente Convenção, ‘navio de guerra’ significa qualquer navio pertencente às forças armadas de um Estado, que ostente sinais exteriores próprios de navios de guerra da sua nacionalidade, sob o comando de um oficial devidamente designado pelo Estado cujo nome figure na correspondente lista de oficiais ou seu equivalente e cuja tripulação esteja submetida às regras da disciplina militar.

De acordo com Vicente Marotta Rangel²⁷, a Comis-

são de Direito Internacional das Nações Unidas, quando das conferências sobre o Direito do Mar, procurou evitar estabelecer o conceito de navio, sendo vários os motivos do silêncio das partes. Primeiramente, por ser dispensável definir o óbvio. Logo, não haveria razão para se criar controvérsia em relação à questão. Por fim, visto ser o navio objeto sujeito a constante modificação imposta pelo contínuo desenvolvimento tecnológico, uma definição estrita poderia causar problemas futuramente.

De fato, a constante evolução tecnológica ocasiona a criação de inventos cujas características podem tornar impossível a identificação e aplicação de normas de Direito do Mar. A capacidade criativa do homem é infinita ao ponto de dar origem a engenhos híbridos, que transitam sucessivamente por ambiente marinho, aéreo e terrestre²⁸.

Assim, a definição de navio, que era uma questão desimportante por sua obviedade, passar a ser, cada vez mais, um aspecto importante, tendo em vista a multiplicidade de objetos artificiais utilizados no mar. Discutir a definição de navio alcançou significativa importância, pois “hoje em dia é preciso tomar em consideração uma diversidade de engenhos e instalações artificiais, fruto da tecnologia moderna, que é impossível assimilar aos navios devido à sua falta de mobilidade quando estão em atividade²⁹”.

A questão é mais prática do que teórica. Trata-se de indicar, entre todos os engenhos utilizados no mar, quais fazem parte de um regime jurídico fundado na responsabilidade dos Estados, tendo em vista garantir a submissão do navio ao Direito do Mar.

O regime de navegação consagrado pelo Direito do Mar funda-se em uma relação interestatal. O Estado é o titular do direito de liberdade de navegação. Esse direito estatal implica, necessariamente, o exercício de amplas competências por parte do Estado da bandeira, o que impede a ação de qualquer outro Estado. Diante disso, no que concerne ao Direito do Mar, o navio define-se, basicamente, como um engenho circulando no am-

24 DIHN, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. p. 1166.

25 DIHN, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. p. 1277.

26 BRASIL. *Decreto 1.530, de 22 de junho de 1995*. Convenção das Nações Unidas Sobre Direito do Mar de 1982. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1995/dec_1530_1995_convencionacoessobredireito-mar.pdf>. Acesso em: 22 de nov. 2015.

27 RANGEL, Vicente Marotta. Conflito de leis marítimas: questões prévias. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 91, p.

28 Exemplo corriqueiramente mencionado pela doutrina é o *hovercraft* ou aerobarco. Trata-se de veículo que se locomove tanto nos ambientes marinhos, terrestres ou aéreos através de um colchão de ar, impulsionado por turbinas e hélices.

29 DIHN, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. p. 1164.

biente marinho sob a responsabilidade de um Estado ao qual ele pode estar vinculado pela nacionalidade³⁰.

3. NACIONALIDADE DOS NAVIOS E O VÍNCULO SUBSTANCIAL

Há indícios históricos de algum tipo rudimentar de nacionalidade aplicada aos navios no Direito Romano. Todavia, a concepção moderna de nacionalidade atribuída às naus surgiu mais recentemente por meio de alguns em tratados de paz. De fato, Marcelino André Stein³¹ ensina que os “tratados de amizade, cooperação econômica e navegação, datados do início dos anos 1800, traziam a noção de que os navios, pertencentes aos Estados membros, possuíam a nacionalidade destes Estados”.

Assim, os navios eram considerados juridicamente uma extensão do território dos Estados, o que contribuiu para apropriação do atributo da nacionalidade, muito embora o preceito da nacionalidade tenha estado atrelado, primordialmente, ao vínculo que une o cidadão a um determinado Estado. Apesar de ser um bem sujeito ao direito de propriedade, o navio possui uma nacionalidade próxima àquela de um cidadão, o que gera polêmica doutrinária e jurisprudencial³².

No entanto, como assevera Vicente Marotta Rangel³³, a regra, segundo a qual todo navio deve possuir uma nacionalidade, gerou dissidentes posicionamentos entre os doutrinadores no século XX, máxime pela não obrigatoriedade da utilização desse critério em alto mar, posto vigorar, nesse espaço marítimo, o princípio da liberdade de navegação.

Apesar de ser um bem objeto do exercício dos direitos inerentes à propriedade pública ou privada, o navio é visto, no âmbito do Direito do Mar, como uma entidade independente de seus proprietários, vinculada, ju-

ridicamente, ao Estado cuja bandeira ele arvora³⁴. Com frequência, a nacionalidade do navio é distinta daquela de seu proprietário, o que implica importantes desdobramentos relativos à responsabilidade internacional.

O costume internacional, porém, tem como característica o entendimento de que um navio só adquire a nacionalidade no momento de seu regular registro em um Estado, “embora tivessem variado no tempo os critérios de outorga dessa nacionalidade”³⁵.

O direito de arvorar uma bandeira é garantido quando do registro do navio juntamente às autoridades de um determinado Estado, que permite a reunião dos elementos de identificação da embarcação em uma única matrícula. O registro da embarcação consubstancia-se, assim, em uma matrícula, que contém as informações gerais sobre o navio, como dimensão, capacidade de tonelagem, especificação do nome, indicação do proprietário e concessão de nacionalidade, permitindo-lhe arvorar a bandeira do Estado do registro. Logo, a matrícula define o ordenamento jurídico interno aplicável ao navio, as competências administrativas e judiciárias, assim como o vínculo jurídico internacional com o Estado do registro³⁶.

A nacionalidade é o traço mais relevante dos navios, pois o registro em um Estado lhes permite usufruir de uma gama de direitos como a proteção do respectivo Estado no que se refere à aplicação dos tratados internacionais. O navio beneficia-se da proteção diplomática e consular do Estado da bandeira. Além disso, ele pode participar das atividades marítimas reservadas a sua nacionalidade³⁷. Contudo, em contrapartida, a nacionalidade lhes impõe uma série de obrigações internas e internacionais, o que é materializado no exercício da jurisdição por parte Estado que lhes autorizou o arvoreamento da bandeira. Dessa forma, cabem a eles o cumprimento das normas internacionais consentidas pelo Estado da bandeira, assim como o atendimento da legislação interna referente a aspectos trabalhistas, sanitários, tributários, ambientais etc.

30 LUCCHINI, Laurent; VÖELCKEL, Michel. *Droit de la mer*. Paris: Pedone, 1996. v. 2. t. 2. p. 38.

31 STEIN, Marcelino André. *Bandeiras de Conveniência: análise jurídica e econômica*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 54.

32 *Vide* o Caso Nottebohm, julgado pela Corte Internacional de Justiça, em 1955.

33 RANGEL, Vicente Marotta. Conflito de leis marítimas: questões prévias. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 91, p. 291-313, 1996.

34 LUCCHINI, Laurent; VÖELCKEL, Michel. *Droit de la mer*. Paris: Pedone, 1996. v. 2. t. 2. p. 44.

35 RANGEL, Vicente Marotta. “Conflito de leis marítimas: questões prévias”. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 91, p. 291-313, 1996. p. 303.

36 LUCCHINI, Laurent; VÖELCKEL, Michel. *Droit de la mer*. Paris: Pedone, 1996. v. 2. t. 2. p. 50-51.

37 NDENDÉ, Martin. “Règles générales sur le statut des navires”. In: BEURIER, Jean-Pierre. *Droits maritimes*. 3. éd. Paris: Dalloz, 2014. p. 345.

O fato de um navio arvorar a bandeira do Estado onde está matriculado importa a fixação do Estado responsável pela fiscalização e controle do navio em diversos âmbitos jurídicos, especialmente o administrativo, técnico e social. Trata-se de um ato de soberania. Por essa razão, a bandeira simboliza a possibilidade jurídica de se responsabilizar, no âmbito internacional, o respectivo Estado pelo uso que o navio faz do mar. Consequentemente, esse navio submete-se aos tratados internacionais ratificados pelo Estado do pavilhão³⁸.

Nessa mesma linha de raciocínio, Celso D. de Albuquerque Mello³⁹ destaca a importância jurídica da nacionalidade do navio, tendo em vista suas consequências práticas:

- a) será ele protegido pelo seu Estado nacional, em consequência, no estrangeiro, fará apelo à representação diplomática e consular do seu Estado nacional;
- b) os tratados relativos à navegação, concluídos pelo seu Estado nacional, são aplicados a ele;
- c) ele se encontra sob a jurisdição do seu Estado nacional se for navio público;
- d) ele se encontra sob a jurisdição de seu Estado nacional se for navio privado, que esteja em espaço não submetido à jurisdição de nenhum Estado, como zona econômica exclusiva e no alto-mar.

Por estar intimamente vinculado à nacionalidade, o registro de navio deve atender a critérios definidos soberanamente pelos Estados. Esses critérios nacionais de registro de navios podem consequentemente variar de Estado para Estado. No Brasil, por exemplo, o navio deve ser de “propriedade de brasileiro nato ou de sociedade com sede no País e dirigida, exclusivamente, por brasileiros; serem os armadores brasileiros natos; e serem o comandante e dois terços da tripulação brasileiros natos.”⁴⁰

Atualmente, o conceito de nacionalidade advindo do registro dos navios “tem sido usado de forma a cumprir objetivos políticos dos mais variados Estados, além dos planejamentos econômicos dos proprietários de frotas internacionais de navios.”⁴¹

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do

38 LUCCHINI, Laurent; VÉLCKEL, Michel. *Droit de la mer*. Paris: Pedone, 1996. v. 2. t. 2. p. 50-51; p. 53.

39 MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Alto-mar*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 219.

40 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 847-848.

41 STEIN, Marcelino André. *Bandeiras de Conveniência: análise jurídica e econômica*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 52.

Mar de 1982⁴², em seu art. 91, determina que:

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. Todo Estado deve fornecer aos navios a que tenha concedido o direito de arvorar a sua bandeira os documentos pertinentes.

Infere-se da literalidade do dispositivo normativo acima transcrito que as circunstâncias legais e administrativas para a atribuição da nacionalidade aos navios são prerrogativas soberanas do Estado do pavilhão. Entretanto, como contrapartida, essa competência exclusiva do Estado de atribuir sua nacionalidade a um navio deve corresponder a um vínculo genuíno entre si, isto é, entre o navio e o Estado da bandeira.

A condição de existência de vínculo genuíno ou substancial entre o Estado da bandeira e o navio é uma construção jurisprudencial. Quando do julgamento do citado caso *Nottebohm*⁴³, a Corte Internacional de Justiça julgou improcedente o pedido “com base na inexistência de elo que vinculasse genuinamente Nottebohm a esse país [Liechtenstein] e no reconhecimento, ao contrário, de elo antigo e estreito entre o mesmo cidadão e a Guatemala.”⁴⁴ Essa decisão internacional passou a pautar também a questão da nacionalidade dos navios. De fato, a obrigatoriedade do vínculo de nacionalidade genuína entre o Estado da bandeira e o navio se inscreveu posteriormente na Convenção de Genebra sobre o

42 BRASIL. *Decreto 1.530, de 22 de junho de 1995*. Convenção das Nações Unidas Sobre Direito do Mar de 1982. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1995/dec_1530_1995_convencaoacoesunidasobredireito-mar.pdf>. Acesso em: 22 de nov. 2015.

43 Frederic Nottebohm, cidadão alemão, mudou-se ainda jovem para a Guatemala, onde viveu por mais de trinta anos. Em 1939, junto às autoridades do Principado de Liechtenstein, Nottebohm requereu e obteve a nacionalidade daquele Estado, retornando, em seguida, para sua residência na Guatemala. Com o início da Segunda Guerra Mundial, instaurou-se o estado de beligerância entre Guatemala e Alemanha, o que justificou a detenção de Nottebohm, o confisco de seus bens e a suspensão de seus direitos por autoridades guatemaltecas. Em seguida, foi ele internado nos Estados Unidos. Após ser liberado, Nottebohm fixou domicílio definitivo em Liechtenstein, que ajuizou ação junto à Corte Internacional de Justiça, pleiteando indenização em face da Guatemala.

44 RANGEL, Vicente Marotta. Conflito de leis marítimas: questões prévias. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 91, p. 291-313, 1996. p. 308.

alto mar, de 1958⁴⁵, que em seu art. 5º, *caput* e parágrafo 1º determina que:

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.

Para Hidelbrando Accioly, G. E. do Nascimento e Silva e Paulo Borba Casella⁴⁶ a determinação da nacionalidade é tema complexo, pois “a exigência de vínculo substancial (*genuine link*) entre o Estado e o navio é considerada vaga, em sua formulação, e tem dado lugar a interpretações abusivas”.

Em contrapartida, percebe-se que Rafael Muniz⁴⁷ assume diferente perspectiva, ao afirmar que:

Esse vínculo efetivo está relacionado ao cumprimento, por parte do Estado da bandeira, das obrigações e dos deveres previstos na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982. Esta exige que o Estado de bandeira exerça de modo efetivo jurisdição e controle nos aspectos administrativos, técnicos e sociais relativos ao navio.

Com efeito, pode-se observar que a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar⁴⁸, em seu art. 94, § 1º, que trata dos deveres do Estado da bandeira, dispõe que “todo Estado deve exercer, de modo efetivo, a sua jurisdição e seu controle em questões administrativas, técnicas e sociais sobre navios que arvoem a sua bandeira”. Esse dispositivo corresponde a uma direção normativa para o delineamento do vínculo genuíno de nacionalidade entre o navio e o Estado da bandeira.

Logo, o vínculo substancial pode ser definido como o efetivo exercício das funções jurisdicionais e administrativas do Estado da bandeira sobre o navio, consubs-

tanciado em ações de fiscalização, controle, exigência da prática de determinados atos previstos normativamente e eventual punição dos responsáveis pela violação das obrigações jurídicas nacionais e internacionais válidas para aquele Estado da bandeira determinado. O vínculo é considerado forte quando o navio possui algum laço com o Estado de registro. Esse é o significado do vínculo efetivo entre o Estado e o navio⁴⁹.

4. BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA E AS IMPLICAÇÕES AMBIENTAIS DECORRENTES DOS REGISTROS ABERTOS

Todo navio possui traços próprios, característicos e individualizantes, que o diferenciam de outras embarcações. Esses elementos de identificação dos navios têm a função jurídica, acima de tudo, de indicar a titularidades de responsabilidades penais, civis, administrativas e internacionais. Em resumo, esses elementos de identificação correspondem ao número de registro, nome do navio, a bandeira que arvora e a documentação de bordo.

Discorrendo a respeito dessas características, Celso D. de Albuquerque Mello⁵⁰ sustenta que:

A bandeira é o símbolo externo do registro do navio, que é comprovado pelos papeis de bordo. O local do registro é denominado porto de registro, que não precisa ser necessariamente um porto. Os papeis de bordo eram designados antigamente como *lettres de mer*. Estes papéis compreendem: certificado de nacionalidade, rol de equipagem, diário de bordo, etc. a forma e a concessão dos papeis de bordo dependem exclusivamente do Estado nacional do navio. Os papéis de bordo são regulamentados pelo Estado.

No que se diz respeito aos registros, eles podem ser classificados em registros fechados e abertos. Os registros fechados são aqueles em que há coincidência de nacionalidade entre o navio e seu proprietário, estabelecendo-se assim um verdadeiro vínculo jurídico entre eles. Os Estados de registro fechado admitem que seus nacionais registrem os navios em seu território, exercendo, conseqüentemente, os procedimentos próprios,

45 CONFERÊNCIA DE DIREITO DO MAR, 1., 1958, Genebra. *Convenção sobre o Alto Mar*. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/siii/docs/dl44490B.pdf>>. Acesso em: 11 de jan. 2016.

46 ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 607.

47 MUNIZ, Rafael. *A nacionalidade do navio à luz da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982: o vínculo efetivo entre o Estado e o navio*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2009. p. 09.

48 BRASIL. *Decreto 1.530, de 22 de junho de 1995*. Convenção das Nações Unidas Sobre Direito do Mar de 1982. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1995/dec_1530_1995_convencionacoessunidadesobredireito-mar.pdf>. Acesso em: 22 de nov. 2015.

49 MUNIZ, Rafael. *A nacionalidade do navio à luz da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982: o vínculo efetivo entre o Estado e o navio*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2009. p. 76.

50 MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Alto-mar*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 217.

o que implica a observância das respectivas normas jurídicas.

Alguns Estados permitem, excepcionalmente, dentro do sistema de registros fechados, um segundo registro⁵¹, criado como reação à proliferação das bandeiras de conveniência no cenário marítimo internacional. Com o segundo registro, pretende-se manter o numerário de frota mercante, e não dispersar as divisas. Nessa hipótese, os Estados autorizam que navios portadores de registro anterior realizem um novo registro em seu território, desde que atendidos os requisitos fixados pelas normas internas e internacionais.

Na convicção de Carla Adriana Comitre Gibertoni⁵², os objetivos dos Estados, que determinam o segundo registro, “são impedir a evasão da frota nacional para os países de registro aberto, fortalecer a marinha mercante nacional, retorno dos navios registrados nos países de bandeiras de conveniência, maior desenvolvimento da indústria da navegação”.

Nos Estados que adotam o sistema de registro fechado, existe um severo controle das condições dos navios, manutenções periódicas e permanentes, direitos trabalhistas respeitados, taxas e impostos considerados altos pela categoria marítima⁵³.

Por sua vez, nos Estados que adotam o sistema de registro aberto, não há a exigência de uma ligação efetiva entre o navio e o Estado do pavilhão. Ao contrário, esses Estados facilitam o registro de embarcações em seus territórios, pois a fiscalização das atividades marítimas é praticamente inexistente ou, quando há o cumprimento de obrigações jurídicas, as normas mostram-se bastante flexíveis quando comparadas com o sistema de registro fechado. Visto ser o sistema de registro aberto caracterizado pela falta de compromisso com os princípios do Direito do Mar, percebe-se a ocorrência, nesse contexto, da violação por parte dos navios de diversas normas jurídicas internas e internacionais de caráter trabalhista, ambientais e administrativa.

O direito de arvorar uma bandeira, obtido no sistema de registro aberto, corresponde ao que a doutrina

tem identificado como adoção de bandeiras de conveniência, bandeiras de necessidade, bandeiras de refúgio, pavilhão de complacência ou pavilhão de refúgio⁵⁴.

Bandeira de conveniência é uma bandeira concedida pelo Estado de registro aberto em contrapartida à prática de atos que excluem o vínculo efetivo desse Estado com o navio que passa a arvorar sua bandeira. O navio é, então, registrado em Estado que exerce raramente sua competência de fiscalização e controle, mesmo quando o navio se encontra atracado em seus portos.⁵⁵ A bandeira de conveniência tornou-se paulatinamente uma estratégia para impedir o estabelecimento do elo jurídico genuíno entre o Estado e o navio.

Para Oswaldo Agripino de Castro Júnior⁵⁶ a “bandeira de conveniência é o registro de navio em país para reduzir o pagamento de tributos, custos de tripulantes, segurança e manutenção do navio”. Essa prática pode causar uma série de fatos contrários à proteção internacional do meio ambiente.

A bandeira de conveniência representa um sistema perigoso na medida em que o Estado do registro aceita ignorar as condições socioambientais de exercício das embarcações, acarretando, em contraposição ao princípio da prevenção, no aumento do risco de danos significativos⁵⁷.

Os proprietários de navios dos Estados Unidos, diante do rigor das exigências normativas existentes naquele país, foram os precursores da adoção do sistema de bandeiras de conveniência. Para tanto, buscou-se o registro de seus navios no Panamá, uma vez que as obrigações jurídicas a serem cumpridas ali eram vistas como menos rigorosas:

Entre 1915 e 1922, este país [Estados Unidos] teve uma política agressiva de criação de uma marinha mercante forte e uma série de novas medidas foi implementada pelo *American Bureau of Shipping* que forçou a própria marinha mercante norte-americana a buscar alternativas. A primeira delas encontrou abrigo na ajuda da criação do registro aberto do Panamá⁵⁸.

51 O Brasil é um desses Estados, que preveem a existência do segundo registro.

52 GIBERTONI, Carla Adriana Comitre. *Teoria e prática do direito marítimo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 63.

53 STEIN, Marcelino André. *Bandeiras de Conveniência: análise jurídica e econômica*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011p. 54.

54 MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Alto-mar*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

55 LUCCHINI, Laurent; VÖLCKEL, Michel. *Droit de la mer*. Paris: Pedone, 1996. v. 2. t. 2. p. 50-51; p. 64.

56 CASTRO JUNIOR, Oswaldo Agripino de. Segurança marítima e bandeiras de conveniência: possibilidades de regulação. In: _____ (Coord.). *Direito marítimo, regulação e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 581-620. p. 594.

57 NDENDÉ, Martin. “Règles générales sur le statut des navires”. In: BEURIER, Jean-Pierre. *Droits maritimes*. 3. éd. Paris: Dalloz, 2014. p. 336-360. p. 349.

58 STEIN, Marcelino André. *Bandeiras de Conveniência: análise ju-*

Em 1919, o navio *Belen Quezada* foi o primeiro a obter o registro no Panamá. A partir de 1922, vários proprietários de navios, vindos dos Estados Unidos e da Europa, vislumbrando a possibilidade de se vincularem a um ordenamento jurídico marítimo mais flexível, passaram a registrar seus navios no Panamá⁵⁹.

No entanto, historicamente, a bandeira de conveniência ganhou os contornos atuais, no início da década de 1940. Como estratégia política desenvolvida em razão de seu maior envolvimento na Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos, antes da formal declaração de guerra e com o intuito de auxiliar a marinha do Reino Unido nos combates com a Alemanha, autorizou que proprietários de navios estadunidenses agissem de modo a arvorar a bandeira panamenha, quando do abastecimento de material estratégico no Reino Unido. Pretendia-se, com essa decisão, impedir a identificação da origem daquele comércio, protegendo, assim, os Estados Unidos da acusação de interferência no desenvolvimento do conflito armado⁶⁰.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, ocorreu um exponencial crescimento do regramento das questões marítimas pelos Estados em escala nacional, regional e global. Ao aumento da normatividade relacionada com a atividade marinha correspondeu a generalização da adoção do sistema de registro que permite a utilização de bandeiras de conveniência.

Atualmente, cerca de 65% da frota mundial é registrada em Estados de bandeira de conveniência. Os cinco países mais procurados para esse tipo de registro são Panamá, Libéria, Grécia, Bahamas e Ilhas Marshall. Dentre eles, somente a Grécia não é considerada um Estado de registro aberto pela Federação Internacional dos Trabalhadores em Transporte (ITF)⁶¹.

Por sua vez, o Panamá é o Estado que detém o maior número de registros abertos de navios, representando 23% do total mundial, quando considerado o critério da

tonelagem transportada. No entanto, mais de 75% dos proprietários das embarcações de bandeira panamenha são estrangeiros. Há Estados, como Bahamas, Malta, Antígua e Barbuda, São Vicente e Granadinas, em que menos de 1% dos navios registrados são de propriedade de seus nacionais⁶².

A ITF, sindicato que representa milhões de trabalhadores de 150 países, realizou por intermédio de seu comitê de práticas aceitáveis⁶³ estudos listando os 35 Estados e entidades considerados de bandeiras de conveniência⁶⁴.

Os benefícios dos armadores, de acordo com a ITF⁶⁵, são decorrentes da pouca regulamentação do Estado da bandeira, que é representada por facilidades de registro, taxas de registros baratas, isenção de impostos ou pequenas alíquotas, liberdade de empregar mão de obra barata no mercado global e não imposição de vínculo efetivo entre o Estado de registro e o navio. As vantagens para o Estado de registro aberto residem na cobrança da taxa anual calculada sobre a tonelagem transportada e nos valores percebidos para o registro dos navios em seu território.

Segundo Oswaldo Agripino de Castro Júnior⁶⁶, a estratégia das empresas que procuram as bandeiras de conveniência “é buscar espaços não regulados ou de má qualidade regulatória, para que seus navios sejam registrados. O país de registro determina as normas que aplicam ao navio (Lei pavilhão)”.

62 MUNIZ, Rafael. *A nacionalidade do navio à luz da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982*: o vínculo efetivo entre o Estado e o navio. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2009

63 Comissão mista formada por representantes sindicais de marítimos e portuários.

64 Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda (RU), Bolívia, Burma, Cambódia, Ilhas Cayman, Comoros, Chipre, Guiné Equatorial, Ilhas Faroé (FAS), Registro Internacional de Navios Francês (FIS), Registro Internacional de Navios Alemão (GIS), Geórgia, Gibraltar (RU), Honduras, Jamaica, Líbano, Libéria, Malta, Ilhas Marshall (EUA), Maurício, Moldávia, Mongólia, Antilhas, Holandesas, Coreia do Norte, Panamá, São Tomé e Príncipe, St Vincent, Sri Lanka, Tonga, Vanuatu.

65 FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTE. *Bandeiras de conveniência*: evitando as regras com uma bandeira conveniente. Disponível em: <<http://www.itfglobal.org/pt/transport-sectors/seafarers/in-focus/flags-of-convenience-campaign/>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

66 CASTRO JUNIOR, Oswaldo Agripino de. Segurança marítima e bandeiras de conveniência: possibilidades de regulação. In: _____ (Coord.). *Direito marítimo, regulação e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 581-620. p. 594-595.

rídica e econômica. 2011. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 53.

59 CASTRO JUNIOR, Oswaldo Agripino de. Segurança marítima e bandeiras de conveniência: possibilidades de regulação. In: _____ (Coord.). *Direito marítimo, regulação e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 581-620. p. 595.

60 SARDINHA, Álvaro. *Registro de navios Estados de bandeira*. Lisboa: Coleção Mar Fundamental, 2013.

61 STEIN, Marcelino André. *Bandeiras de Conveniência*: análise jurídica e econômica. 2011. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

As vantagens econômicas para o armador do navio que arvora bandeira de conveniência são significativas, como declara Javier Del Corte⁶⁷:

Por isso, é tão evidente, em resumo, que o raciocínio final que leva a um armador a defender o seu navio em uma bandeira de conveniência é uma abordagem puramente econômica. Certamente, a diferença em termos exclusivos de custos de operação do navio é enorme, por exemplo, para um navio de 24 tripulantes entre a contratação de 10 oficiais e 14 marinheiros europeus e uma tripulação chinesa a diferença equivale a U\$ 58.200 por mês e U\$ 698.400 anualmente, porém, se produzem outras consequências muito negativas.⁶⁸

Todos esses Estados e entidades relacionados pela ITF não têm garantido, por meio do exercício de sua competência jurídico-administrativa, a realização de direitos trabalhistas básicos. Por consequência, nos navios de bandeira de conveniência, é comum que os trabalhadores marítimos tenham salários baixos, condições precárias de trabalho, alimentação de péssima qualidade, escassez de água potável e longas jornadas de trabalho sem o devido descanso. Além disso, no que concerne ao tema deste artigo, percebe-se, também, por parte dos navios de bandeira de conveniência o desrespeito sistemático de normas jurídicas internacionais ambientais, o que tem provocado danos significativos ao meio ambiente marinho.

No universo de consequências prejudiciais provocadas pela adoção dos registros abertos representados pelas bandeiras de conveniência, os aspectos ambientais destacam-se. Isso se deve ao fato de que o Estado da bandeira deveria ser o primeiro a agir em operações para fiscalização de navios potencialmente inseguros ou ambientalmente prejudiciais, mas nada fazem ou fazem muito pouco. Essa omissão decorre das precárias condições estruturais dos órgãos administrativos do Estado da bandeira, mas funda-se em uma política interna de flexibilização de obrigações e responsabilidades dos navios e na crise de efetividade das convenções inter-

nacionais sobre segurança marítima e proteção ao meio ambiente.

Para além do mar territorial, é a jurisdição do Estado da bandeira que se aplica ao navio. Por isso, o Estado da bandeira deve garantir que os navios matriculados em seu território cumpram as normas internacionais em vigor para evitar danos ambientais. Caso haja algum fato ambientalmente prejudicial na zona econômica exclusiva, o Estado da bandeira deve tomar todas as medidas necessárias para impor a seus navios a obrigação de cooperar com as autoridades do Estado costeiro.

Os Estados de bandeira de conveniência, em vista da rentabilidade própria do sistema de registro aberto, têm, sistematicamente, desconhecido suas obrigações socioambientais, que podem ser encontradas resumidamente no art. 217 da Convenção de Montego Bay⁶⁹, que diz, em seu § 1º:

Os Estados devem assegurar que as embarcações que arvorem a sua bandeira ou estejam registradas no seu território cumpram as regras e normas internacionais aplicáveis estabelecidas por intermédio da organização internacional competente ou de uma conferência diplomática geral, bem como as leis e regulamentos adotados de conformidade com a presente Convenção, para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho proveniente de embarcações, e consequentemente adotar as leis e regulamentos e tomar outras medidas necessárias para pô-los em prática. Os Estados de bandeira devem velar pela execução efetiva de tais regras, normas, leis e regulamentos, independentemente do local em que tenha sido cometida a infração.

Por isso, a inexistente ou ineficaz fiscalização dos navios pelos Estados de registro aberto tem provocado, ao longo de décadas, diversas catástrofes ambientais que poderiam ter sido evitadas ou minimizadas, caso as fiscalizações regulares tivessem sido realizadas com base em normas internas e internacionais relativas ao controle do transporte, segurança marítima e proteção ambiental.

Em 1967, por exemplo, o navio petroleiro *Torrey Canyon*, construído nos Estados Unidos, reformado no Japão, mas registrado na Libéria, encalhou próximo de Seven Stones, zona costeira localizada a noroeste do

67 CORTE, Javier del. Condiciones de vida y trabajo de los trabajadores del mar enrolados en buques bajo pabellón de conveniencia. *Trabajos y ensayos*, n. 2, p. 01-17, jul. 2005. p. 03.

68 Por lo tanto se evidencia así, en resumen, que el razonamiento final que lleva a un armador a abanderar su buque en un pabellón de conveniencia es un planteamiento exclusivamente económico. Ciertamente, la diferencia en exclusivos términos de costes de explotación del buque es enorme, por ejemplo, para un buque de 24 tripulantes entre la contratación de 10 oficiales y 14 marineros europeos y una tripulación china dicha diferencia asciende a 58.200 USD al mes y 698.400 USD anuales, pero se producen otras consecuencias muy negativas. (tradução nossa).

69 BRASIL. Decreto 1.530, de 22 de junho de 1995. Convenção das Nações Unidas Sobre Direito do Mar de 1982. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1995/dec_1530_1995_convencaoacoesunidasobredireito-mar.pdf>. Acesso em: 22 de nov. 2015.

Reino Unido, provocando o derramamento de 120 mil toneladas de petróleo. No inquérito, constatou-se que o comandante, além de estar tuberculoso, estava a bordo do navio, há mais de um ano, sem pisar em terra firme⁷⁰.

Três anos depois, o petroleiro *Arrow*, também registrado na Libéria, encalhou na costa canadense. Durante as investigações, certificou-se que os instrumentos fundamentais para navegação marítima estavam avariados ou não funcionavam. A tripulação estava, igualmente, irregular, pois o oficial de serviço que operava os instrumentos no horário do incidente não tinha licença e nenhum dos demais oficiais presentes tinha o conhecimento necessário de navegação⁷¹.

Em 1972, dois petroleiros de bandeira liberiana, *Oswego Guardian* e *Texanita*, envolveram-se em um abalroamento no Oceano Índico, próximo ao litoral da África do Sul. No acidente, houve uma explosão que lançou estilhaços a uma distância de 40 milhas da costa, provocando a morte de 34 pessoas. Além disso, no âmbito ambiental, derramaram-se no mar 90 mil toneladas de petróleo, causando a destruição significativa de flora e fauna marinha da região⁷².

Em 1976, o navio-tanque liberiano *Argo Marchant*, que mudou de nome três vezes em razão do envolvimento em outros incidentes com vítimas, encalhou a sudoeste da Ilha Nantucket, nos Estados Unidos. Na ocasião, a embarcação transportava mais de 28 mil toneladas de óleo. As tentativas de salvar a carga e o navio se frustraram, mas a tripulação pôde ser resgatada sem ferimentos. O navio partiu-se em dois e o óleo foi derramado na costa próxima à praia e resorts da região, causando danos significativos ao meio ambiente marinho. No curso da investigação, descobriu-se que o comandante utilizara cartas náuticas desatualizadas, a tripulação não tinha qualificação técnica e o navio estava com vários equipamentos danificados⁷³.

70 CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. Segurança marítima e bandeiras de conveniência: possibilidades de regulação. In: _____ (Coord.). *Direito marítimo, regulação e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 581-620.

71 STEIN, Marcelino André. *Bandeiras de Conveniência: análise jurídica e econômica*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011

72 STEIN, Marcelino André. *Bandeiras de Conveniência: análise jurídica e econômica*. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

73 CALIXTO, Robson José. *Incidentes marítimos: história, direito marítimo e perspectivas num mundo em reforma da ordem internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

Outro incidente emblemático ocorreu na região costeira da França, mais precisamente em Portsall, ao norte da Bretanha, em 1978. O navio-tanque *Amoco Cadiz*, arvorando a bandeira de conveniência liberiana, transportava 220 mil toneladas de óleo e ficou à deriva no mar por problemas no comando das marchas. Por essa razão, o navio chocou-se com um banco de pedras em Portsall, partindo-se e derramando toda a carga que transportava. As manchas de óleo se esparramaram por centenas de quilômetros na costa francesa, prejudicando as atividades pesqueiras e causando danos à vida marinha⁷⁴.

Em 1991, o petroleiro *Haven*, matriculado no Chipre – também considerado um Estado de bandeira de conveniência –, carregava 140 mil toneladas de petróleo quando explodiu no Mar Mediterrâneo, junto à costa italiana, em Gênova. Mais de 30 mil toneladas de petróleo foram lançados ao mar, causando um prejuízo ambiental significativo naquela porção do território da Itália⁷⁵.

Anos depois, em 1999, o petroleiro *Erika*, arvorando a bandeira de conveniência de Malta, carregado de 31 mil toneladas de combustível, fazia o trajeto entre a cidade portuária francesa de Dunquerque e a cidade italiana de Livorno. Próximo à costa da Bretanha, o navio envolveu-se em condições meteorológicas muito difíceis, forçando seu comandante a lançar um pedido de socorro, diante da ameaça de ruptura do casco, o que veio a ocorrer horas depois. Estima-se que entre sete e dez mil toneladas de combustível tenham sido lançadas no meio ambiente marinho⁷⁶.

Em 2002, na costa da Galícia, na Espanha, devido à força da tempestade, afundou o petroleiro *Prestige*, navio matriculado na Libéria, transportando 73 mil toneladas de combustível. Com o derramamento de sua carga, produziu-se um dano socioambiental significativo, tendo em vista os impactos na biodiversidade e no meio de vida da população local⁷⁷.

74 STEIN, Marcelino André. *Bandeiras de Conveniência: análise jurídica e econômica*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

75 CALIXTO, Robson José. *Incidentes marítimos: história, direito marítimo e perspectivas num mundo em reforma da ordem internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

76 LAUBIER, Lucien. La marée noire de l'Erika: conséquences écologiques et écotoxicologiques. Bilan d'un programme de recherche. *Natures Sciences Sociétés*, v. 12, p. 216-220, 2004. p. 216.

77 DAKOURI, Jean-Claude. *Le droit maritime international et le transport des hydrocarbures*. Maastricht: Universitaire Pers Maastricht, 2011.

Mais recentemente, em 2011, o navio *Rena*, arvorando a bandeira liberiana, encalhou na costa da Nova Zelândia, resultando em 70 contêineres de óleo lançados ao mar. Produziu-se, assim, uma mancha de óleo de 22 quilômetros, causando importantes danos ambientais marinhos⁷⁸.

Esses acidentes marítimos ilustram como a ausência de efetiva fiscalização do Estado da bandeira pode contribuir para a ocorrência de catástrofes ambientais, já que, em todos os relatos, durante as investigações, apurou-se a negligência quanto às normas internacionais de segurança, proteção ambiental e operação de equipamentos.

Em 23 de abril de 2009, a União Europeia instituiu uma diretiva a respeito das obrigações do Estado da bandeira quanto à prevenção da poluição por navios. Cabe ao Estado-membro verificar o cumprimento pelos navios matriculados das normas jurídicas internacionais sobre a matéria. A Comissão Europeia remete, a cada quinquênio, ao Parlamento Europeu um relatório sobre a aplicação dessa diretiva⁷⁹.

Diante da iniciativa europeia de prevenção de danos por navio de bandeira de conveniência, fica evidente que, somente por meio de um empenho efetivo de cooperação internacional, será possível “combater problemas como a poluição transfronteiriça, a poluição atmosférica trazida pelo vento e a poluição dos mares e oceanos, dentre outros males causados pelo homem”⁸⁰.

O principal instrumento jurídico instituído no âmbito das Nações Unidas é a Convenção de Genebra de 1986, que trata das condições de matrícula dos navios. Seu objetivo é impedir a adoção de sistemas nacionais de bandeira de conveniência. Porém, a convenção não foi ainda ratificada por um número significativo de Estado, o que dificulta sua implementação generalizada⁸¹.

Como contrapartida aos problemas socioambientais

advindos da adoção do sistema de registro aberto, o desenvolvimento do Direito do Mar tem sido no sentido de valorizar a posição do Estado costeiro, que pode subjetivar os prejuízos advindos de atos de navios de bandeira de conveniência. A Convenção de Montego Bay permite ao Estado costeiro o exercício da competência normativa interna ambiental quando do exercício da jurisdição sobre a zona econômica exclusiva. “Ele pode proceder à inspeção de um navio estrangeiro para estabelecer a materialidade de uma infração a suas leis cometida, mas referidas zonas [mar territorial e zona econômica exclusiva]”^{82, 83}.

O problema dos danos causados por navios de bandeira de conveniência torna-se mais dramático quando ocorrido em espaço internacionalizado, fora da jurisdição do Estado costeiro, em que vige o princípio da liberdade e da incidência exclusiva das competências do Estado da bandeira.

Uma resposta interessante é o fortalecimento das competências do Estado do porto, em que o navio estrangeiro pode atracar, voluntariamente, com intuito de fazer escala em operação técnica ou comercial. Se o navio de bandeira de conveniência causou eventualmente um dano ambiental ilícito em alto mar ou em qualquer outro espaço fora da jurisdição nacional do Estado do porto, este pode investigar o fato e responsabilizar judicialmente os envolvidos, mesmo que não tenha sofrido diretamente o dano⁸⁴.

A comunidade internacional, especialmente os Estados europeus, tem procurado instituir meios para intensificar a fiscalização da segurança marítima em seus portos e zonas costeiras a fim de prevenir a ocorrência de danos ao meio ambiente marinho. Dentro dessa iniciativa europeia, destaca-se o Memorando de Paris e Controle pelo Estado do Porto (PSC)⁸⁵, que busca harmonizar as práticas de inspeção das administrações nacionais, instituindo um maior controle dos navios

p. 24-25.

78 STEIN, Marcelino André. *Bandeiras de Conveniência: análise jurídica e econômica*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

79 BEURIER, Jean-Pierre. Lutte globale contre la pollution des mers. In: _____. *Droits maritimes*. 3. éd. Paris: Dalloz, 2014. p. 1.625-1.643. p. 1639.

80 JQUES, Marcelo Dias. A tutela internacional do meio ambiente: um contexto histórico. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, v. 11, n. 22, p. 299-315, 2015. p. 305.

81 NDENDÉ, Martin. “Règles générales sur le statut des navires”. In: BEURIER, Jean-Pierre. *Droits maritimes*. 3. éd. Paris: Dalloz, 2014. p. 336-360.

82 “Il peut procéder à l’inspection d’un navire étranger pour établir la matérialité d’une infraction à ses lois commise dans lesdites zones”. (tradução nossa)

83 BEURIER, Jean-Pierre. Lutte globale contre la pollution des mers. In: _____. *Droits maritimes*. 3. éd. Paris: Dalloz, 2014. p. 1.625-1.643. p. 1640.

84 BEURIER, Jean-Pierre. Lutte globale contre la pollution des mers. In: _____. *Droits maritimes*. 3. éd. Paris: Dalloz, 2014. p. 1.625-1.643. p. 1641.

85 Memorandum of Understanding (MoU), assinado pelas administrações marítimas dos Estados da Comunidade Econômica Europeia, em Paris, em 26 de janeiro de 1982.

estrangeiros que atracam nos portos europeus. Esse memorando prevê a possibilidade de imobilização de navios estrangeiros considerados perigosos, caso as reparações exigidas pelas autoridades do Estado do porto não sejam efetuadas. A partir desse controle, são publicadas “listas negras” dos navios suspeitos de desrespeitarem as normas internacionais de segurança marítima, com a identificação dos armadores e das irregularidades constatadas, com a intenção de proibição de atracamento e circulação nos portos europeus⁸⁶. Depois dos acidentes com os navios *Erika* e *Prestige*, há quem defenda a necessidade de o Estado do porto exercer o controle antes da entrada dos navios nos portos da Comunidade Econômica Europeia⁸⁷.

Em 2009, assinou-se, no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), o Acordo relativo às medidas do Estado do porto em vista da luta contra a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, que alarga o campo de competência do Estado do porto, tornando-se assim o “controlador da aplicação das normas do direito internacional a respeito ao mar”^{88, 89}.

Para suprir a ineficiente fiscalização dos Estados de bandeira de conveniência, que tem contribuído para a ocorrência de importantes danos ao meio ambiente marinho, deve-se criar, gradualmente, medidas internacionais de maior controle para proibir o ancoramento desses navios em terminais e portos estrangeiros, com aplicações de elevadas multas e severas penalidades, reduzindo, assim, os riscos de danos ambientais.

A omissão de alguns Estados em relação à preservação do meio ambiente marinho, especialmente daqueles que se identificam como Estado de bandeira de conveniência, tem contribuído para uma globalização da aplicação do direito ambiental marinho, sendo chamados à tarefa os Estados costeiros e do porto.

86 SARDINHA, Álvaro. *Registo de navios Estados de bandeira*. Lisboa: Coleção Mar Fundamental, 2013.

87 BEURIER, Jean-Pierre. Lutte globale contre la pollution des mers. In: _____. *Droits maritimes*. 3. éd. Paris: Dalloz, 2014. p. 1.625-1.643. p. 1642.

88 “controlleur de l’application des normes du droit international concernant la mer”. (tradução nossa)

89 BEURIER, Jean-Pierre. Lutte globale contre la pollution des mers. In: _____. *Droits maritimes*. 3. éd. Paris: Dalloz, 2014. p. 1.625-1.643. p. 1642.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As convenções internacionais de Direito do Mar, cada qual a sua maneira, estabelecem conceitos distintos para navios, buscando adequá-los aos fins colimados por si mesmas. De maneira geral, pode-se afirmar que navios são objetos artificialmente criados pelo homem, que possam efetuar de modo contínuo a navegação marinha. Visto ser próprio do conceito a característica de ser destinado à navegação, é importante que, do ponto de vista jurídico da responsabilização por dano, sejam instituídos mecanismos de identificação do navio.

Historicamente, o pressuposto de vinculação de um navio a um Estado, povo ou nação, esteve de alguma maneira presente e era concretizado pelo hasteamento da respectiva bandeira. Esta passou, consuetudinariamente, a representar a nacionalidade do navio que, a seu turno, relaciona-se com o critério de determinação das normas jurídicas aplicáveis aos atos e fatos envolvendo o navio, seu proprietário, sua tripulação ou o próprio Estado cuja bandeira arvora-se.

Para ostentar a bandeira de um Estado, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 estabelece ser necessária a existência de um vínculo genuíno, substancial, entre o Estado do pavilhão e o navio. Esse vínculo substancial, embora impreciso e sujeito a diversas interpretações, encontra abrigo na própria Convenção de Montego Bay, confundindo-se com o efetivo exercício das funções jurisdicionais e administrativas do Estado sobre o navio matriculado em seu território, segundo as disposições específicas do ordenamento jurídico soberanamente instituído. O navio, devidamente matriculado, deve ser usado de modo a cumprir o ordenamento jurídico interno do Estado da bandeira e a respeitar as normas jurídicas internacionais livremente aceitas por esse Estado.

É certo, portanto, que toda utilização de um navio se faz preceder por um registro, que se realiza em consonância com o Direito interno do Estado determinado. Feito o registro e obtida a matrícula, institui-se o vínculo jurídico fundamental entre o navio e o Estado da bandeira, que garante a este as condições formais para a aplicação de normas de controle como, *inter alia*, medidas relacionadas aos direitos trabalhistas dos marítimos, proteção ambiental, sanitária e de regulação portuária.

Diante da importância do registro do navio como requisito de sua vinculação jurídica com um Estado de-

terminado, o Direito do Mar considera-o condição *sine qua non* para toda atividade marinha, desde a navegação até a exploração de recursos naturais. Presume-se, então, que o navio, que arvora uma bandeira, submeteu-se a todas as vistorias e controles determinados normativamente pelo Estado do pavilhão.

Há Estados, contudo, que não exigem a instituição de um vínculo efetivo com os navios ali registrados, o que constitui uma conjuntura de baixa normatividade, frágil fiscalização e alto risco de dano. Esses Estados são conhecidos como Estados de bandeira de conveniência, que adotam o sistema de registro aberto de navios. Como consequência, os navios de bandeira de conveniência não só estão vinculados a normas bem mais flexíveis quanto à segurança socioambiental, como são sujeitos a uma fiscalização quase inexistente por parte do Estado da bandeira.

A adoção de bandeiras de conveniência e a respectiva flexibilização do controle das atividades do navio pelas autoridades do Estado do pavilhão têm sido vistas como um desafio ao Direito do Mar, uma vez que há uma relação direta entre esse sistema e a ocorrência de danos significativos. De fato, muitos acidentes têm acontecido em meio marinho, evidenciando o fato de que a falta de efetiva fiscalização por parte do Estado da bandeira pode ocasionar catástrofes ambientais por negligência quanto às normas internacionais de segurança e operação de equipamentos.

Esses problemas são ainda mais dramáticos quando ocorridos em espaço marinho internacionalizado, onde o Estado da bandeira detém competência exclusiva de intervenção. Para enfrentar esse desafio, a comunidade internacional tem concedido, no âmbito do Direito do Mar, ao Estado costeiro e ao Estado do porto maiores liberdades de intervenção em relação às atividades realizadas por Estados de bandeira de conveniência na zona econômica exclusiva e em alto mar.

Ao transferir para o Estado costeiro e o Estado do porto a responsabilidade de agir em face do risco de dano socioambiental significativo na zona econômica exclusiva e em alto mar, pretende-se incrementar a possibilidade de fiscalização e controle. O objetivo é garantir a eficácia das normas de segurança marítima, com medidas punitivas concretas, para prevenir danos ao meio ambiente marinho. Trata-se de importante alternativa, pois sincroniza os procedimentos já existentes de inspeção dos Estados com a adoção de novas

estratégias de uniformização das práticas de navegação e exploração de recursos naturais marinhos. É, de toda forma, um caminho para o desestímulo à permanência das bandeiras de conveniência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BEURIER, Jean-Pierre. Lutte globale contre la pollution des mers. In: _____. *Droits maritimes*. 3. éd. Paris: Dalloz, 2014. p. 1.625-1.643.

BRASIL. *Decreto 1.530, de 22 de junho de 1995*. Convenção das Nações Unidas Sobre Direito do Mar de 1982. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1995/dec_1530_1995_convencaoacoesunidasobredireito-mar.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Convenção sobre facilitação do tráfego marítimo internacional*. 1965. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convencao-para-a-facilitacao-do-trafego-maritimo-internacional-fal-65/>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

BWM. *Convenção Internacional Para o Controle e Gerenciamento da Água de Lastro e Sedimentos dos Navios de 2004*. Disponível em: <<https://www.ccaimo.mar.mil.br/bwm>>. Acesso em: 08 dez. 2015.

CALIXTO, Robson José. *Incidentes marítimos: história, direito marítimo e perspectivas num mundo em reforma da ordem internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. Segurança marítima e bandeiras de conveniência: possibilidades de regulação. In: _____. (Coord.). *Direito marítimo, regulação e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 581-620.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção da OIT n.º 22: Convenção relativa ao Contrato de Trabalho dos Marítimos, 1926, tal como modificada pela Convenção relativa à Revisão dos Artigos Finais, 1946*. Disponível em: <<http://bo.io.gov.mo/bo/ii/2006/14/aviso16.asp#ptg22>>. Acesso em: 02 de mar. 2016.

- CONFERÊNCIA DE DIREITO DO MAR, 1., 1958, Genebra. *Convenção sobre o Alto Mar*. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/siii/docs/dl44490B.pdf>>. Acesso em: 11 de jan. 2016.
- CONVENÇÃO sobre o regulamento internacional para evitar abalroamentos no mar de 1972. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/documentos_reuniao/ripeam_colreg_consolidada_com_emd_dez2013.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2015.
- DAILLIER, Patrick; FORTEAU, Mathias; PELLET, Alain. *Droit international public*. 8. éd. Paris: L.G.D.J., 2009.
- DAKOURI, Jean-Claude. *Le droit maritime international et le transport des hydrocarbures*. Maastricht: Universitaire Pers Maastricht, 2011.
- CORTE, Javier del. Condiciones de vida y trabajo de los trabajadores del mar enrolados en buques bajo pabellón de conveniência. *Trabajos y ensayos*, n. 2, p. 01-17, jul. 2005.
- DIHN, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTE. *Bandeiras de conveniência: evitando as regras com uma bandeira conveniente*. Disponível em: <<http://www.itfglobal.org/pt/transport-sectors/seafarers/in-focus/flags-of-convenience-campaign/>>. Acesso em: 02 dez. 2015.
- FLORENTINO, Manolo. Tráfico atlântico, mercado colonial e famílias escravas no Rio de Janeiro, Brasil, c. 1790 - c. 1830. *História: Questões e Debates*, Curitiba, n. 51, p. 69-119, jul./dez. 2009.
- GIBERTONI, Carla Adriana Comitre. *Teoria e prática do direito marítimo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- GONÇALVES, Marcelo David. Direito Internacional Marítimo. In: FERREIRA JUNIOR, Lier Pires; CHAPARRO, Verônica Zárate (Coord.). *Curso de direito internacional privado*. Rio de Janeiro: F. Bastos, 2008. p. 517-541.
- INTERNATIONAL CONVENTION ON TONNAGE MEASUREMENT OF SHIPS. *Convenção internacional sobre a arqueação dos navios, 1969*. Disponível em: <<http://bo.io.gov.mo/bo/i/99/50/decreto04.asp#ptg>>. Acesso em: 05 de mar. 2016.
- JAQUES, Marcelo Dias. A tutela internacional do meio ambiente: um contexto histórico. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, v. 11, n. 22, p. 299-315, 2015.
- LAUBIER, Lucien. La marée noire de l'Erika: conséquences écologiques et écotoxicologiques. Bilan d'un programme de recherche. *Natures Sciences Sociétés*, v. 12, p. 216-220, 2004.
- LUCCHINI, Laurent; VÉLCKEL, Michel. *Droit de la mer*. Paris: Pedone, 1996. v. 2. t. 2.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MELLO, Alexandra de São Rafael Von Bohm-Amolly de. *O alto mar e o princípio da liberdade*. Lisboa: Cosmos Livraria Arco-íris, 1991.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Alto-mar*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- MENEZES, Wagner. *O Direito do mar*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.
- MUNIZ, Rafael. *A nacionalidade do navio à luz da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982: o vínculo efetivo entre o Estado e o navio*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2009.
- NDENDÉ, Martin. Règles générales sur le statut des navires. In: BEURIER, Jean-Pierre. *Droits maritimes*. 3. éd. Paris: Dalloz, 2014. p. 336-360.
- ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL. *Conferência Internacional Sobre Controle de Sistemas Antiincrustantes Danosos em Navios de 2001*. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/afs_2001.pdf>. Acesso em: 05 de nov. 2015.
- PAGDEN, Anthony. *Povos e impérios: uma história de migrações e conquistas, da Grécia até a atualidade*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002.
- ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL. *Protocolo de Torremolinos de 1993: Convenção Internacional Sobre Segurança de Embarcações de Pesca de 1977*. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/protocolo_torremolinos-1993.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- RANGEL, Vicente Marotta. Conflito de leis marítimas: questões prévias. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 91, p. 291-313, 1996.

- RAPOSO, Alberto. *As bandeiras de conveniência*. Lisboa: Instituto Hispano-Luso-Americano de Direito Marítimo, 1989.
- SALIBA, Aziz Tuffi. Nacionalidade brasileira e Direito Internacional: um breve comentário sobre a Emenda Constitucional nº 54/2007. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 45, n. 180, p. 77-82, out./dez. 2008.
- SANTOS, Christian Fausto Moraes dos; BRACHT, Fabiano; CONCEICAO, Gisele Cristina da. Das virtudes da ardência: uso e disseminação dos frutos de Capsicum nos séculos XVI e XVII. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi: Ciências Humanas*, Belém, v. 8, n. 1, p. 59-76, abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-81222013000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 abr. 2016.
- SARDINHA, Álvaro. *Registo de navios Estados de bandeira*. Lisboa: Coleção Mar Fundamental, 2013.
- STEIN, Marcelino André. *Bandeiras de Conveniência: análise jurídica e econômica*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.