

LOCAIS DE REFÚGIO: FORNECER OU NÃO REFÚGIO A NAVIOS EM PERIGO?

Tiago Vinicius Zanella[†]

Resumo: Os locais de refúgio podem ser entendidos como espaços situados em águas interiores marítimas de um Estado a fim de receber um navio em perigo no mar. Atualmente, os principais perigos a que estão sujeitas as embarcações decorrem de problemas estruturais, sobrepeso, má manutenção, entre outros. Neste sentido, a recepção de um navio que necessite de assistência pode colocar também em perigo o meio ambiente do Estado costeiro, uma vez que graves danos ambientais podem ocorrer ao auxiliar uma embarcação com problemas estruturais, por exemplo. Assim, o direito internacional procura regulamentar a temática em questão fomentando a implementação dos chamados locais de refúgio. Para isso, há que se avaliar e ponderar sobre dois bens jurídicos que em jogo: a segurança da navegação vs a proteção ambiental.

Palavras chave: locais de refúgio, dano ambiental, meio marinho.

1. INTRODUÇÃO:



temática dos locais de refúgio é tão atual e difícil quanto histórica e consuetudinária. Sempre que uma embarcação se encontrava com qualquer ameaça, prontamente procurava uma baía ou enseada segura para se abrigar das fortes intempéries da navegação ou, em situação de perigo decorrente

[†] Doutorando em Ciências Jurídico-internacionais e Europeias pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

de um rasgo no seu costado, de uma pane em seus equipamentos de bordo ou outra situação igualmente afluiva, logo buscava um porto para efetuar os reparos necessários e prosseguir sua navegação.

Podemos assim definir os locais de refúgio conforme a Diretiva 2002/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, no artigo 2º, alínea *m*, como “um porto, parte de porto ou outro espaço para manobrar ou fundeadouro de proteção, ou qualquer outra área de refúgio identificada por um Estado-Membro para acolher os navios em perigo”¹.

Neste viés, os locais de refúgio situam-se sempre em águas interiores, espaço marítimo no qual os Estados possuem poderes soberanos. Assim, a autorização do Estado costeiro para navegar neste espaço é sempre necessária. Por efeito de sua natureza jurídica, nem o direito de passagem inofensiva nem o de passagem em trânsito assistem aos navios e embarcações estrangeiras em águas interiores. Como destacamos no nosso “Direito da navegação: liberdades e restrições à navegação marítima no direito internacional”:

Podemos identificar, nas águas interiores, dois poderes fundamentais reconhecidos ao Estado ribeirinho: o primeiro pode ser definido como um poder dominial, no qual o país detém uma soberania quase idêntica àquela relativa à terra firme e às águas continentais; o segundo é denominado poder exclusivos, pelo qual o Estado tem o poder de pesca, sobrevoos e navegação exclusivo, ou seja, pode reservar as águas interiores exclusivamente para a navegação de navios de sua bandeira².

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar,

¹ Directiva 2002/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2002.

² ZANELLA, Tiago Vinicius. Direito da Navegação: liberdades e restrições da navegação marítima no direito internacional. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; 2010.

assinada em Montego Bay em 1982 (CNUDM) — principal tratado internacional que rege o Direito do Mar — estabelece que o acesso aos portos de determinado Estado por embarcações estrangeiras³ fica sujeito a condições estabelecidas pelo próprio país costeiro. Este tem “o direito de adotar as medidas necessárias para impedir qualquer violação das condições a que está sujeita a admissão desses navios nessas águas interiores ou nessa instalação portuária⁴”.

Como regra, na prática, os Estados procuram manter seus portos abertos a arribada⁵ de embarcações estrangeiras, até por que é notória a importância dos mares e portos para o comércio internacional, meio que corresponde pela grande maioria do transporte internacional de mercadorias. Neste viés, segundo o artigo 2º do Estatuto Internacional dos Portos Marítimos (de 1923), os países ribeirinhos devem respeitar o princípio da liberdade de acesso aos portos pelos navios de bandeira estrangeira sem distinção de nacionalidade e sem prejuízo ao princípio da reciprocidade⁶. Apesar disso, a imposição de certas regras é usual no acesso aos portos, como por razões fitossanitárias⁷ ou mesmo de ordem pública. Como destaca Elda Oliveira Marques⁸:

³ Referimo-nos aqui as embarcações mercantes, pois aos navios de guerra, em especial em tempos de conflito armado, as regras de acesso às águas interiores e portos são outras, a qual não vem ao caso analisar por não ser objeto desta investigação.

⁴ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. art. 25, nº 2.

⁵ Arribar é o ato de a embarcação entrar em um porto qualquer. Aqui nos referimos a arribada voluntária, ou seja, aquela por vontade própria e de escala estipulada no fretamento.

⁶ Estatuto Internacional dos Portos Marítimos. Genebra, 9 de Dezembro de 1923.

⁷ Sobre as condições fitossanitárias, vide ZANELLA, Tiago Vinicius. Água de Lastro: um problema ambiental global. Juruá, Curitiba; 2010. A obra trata, entre outros, das restrições de acesso aos portos em função de condições fitossanitárias, nomeadamente por normas de controle e gestão da água de lastro dos navios a fim de evitar qualquer bioinvasão.

⁸ MARQUES, Elda Oliveira. A Navegação Marítima Internacional. Os Transportes Marítimos e a Segurança da Navegação. A Responsabilidade Civil pelos Danos Causados pelas Marés Negras (o caso do petroleiro *Prestige* em análise). In Jornadas do Mar— “O Mar: um Oceano de Oportunidades”. Coimbra, 2004. P. 47.

Independentemente do problema geral, alguns Estados adotam posições restritivas no que respeita ao acesso aos seus portos de navios com propulsão nuclear ou transportando substâncias radioativas e podemos deduzir que não existe, para estes navios, qualquer direito de acesso aos portos.

Conclui-se então quanto ao navio que arribar: deve sempre se sujeitar às normas e regras de acesso daquela localidade e, para entrar em águas interiores, a embarcação estará sujeita à autorização da autoridade nacional competente. Na prática, os navios enviam uma notificação prévia da visita por via diplomática e aguardam que seu acesso ao porto seja autorizado para efetuar a carga e descarga das mercadorias⁹. No caso de uma arribada forçada¹⁰, o Estado tem como regra o dever de receber a embarcação e prestar auxílio. Todo navio que estiver com problemas relativos à navegação deve procurar o porto mais próximo ou conveniente e arribar a fim de solucionar o problema que estiver inviabilizando sua navegação.

Não obstante, os países nem sempre autorizam a arribada de um navio em dificuldades. Por diversas vezes o Estado ri-beirinho não autoriza a entrada de embarcações nas suas águas interiores e portos visando proteger seus interesses nacionais e o meio ambiente. Sempre que a embarcação em perigo coloque em risco o Estado costeiro, este evitará ao máximo recebê-la¹¹.

⁹ O’CORNNELL, Daniel Patrick. *The International Law of the Sea*. Vol I, e II, Clarendon Press, Oxford - Inglaterra; 1982.

¹⁰ A arribada forçada consiste no ato do navio entrar em um porto que não é o seu destino ou de escala não prevista. Este tipo de arribada pode ocorrer por diversos motivos como: falta de viveres, aguada, combustível; temor de inimigos como piratas; para abrigar-se do mau tempo; ou qualquer outro acidente ou incidente que inabilite o navio de continuar a navegação. Para um maior aprofundamento no tema das Arribadas forçadas, suas causas e conseqüências, se ela é justa ou não, se é legítima ou ilegítima, suas formalidades, ver o Capítulo III da obra GOMES, Manuel Januário da Costa. *Direito Marítimo. Acontecimentos de mar*. Volume IV. Almedina, Coimbra; 2008.

¹¹ GOMES, Manuel Januário da Costa. *Direito Marítimo. Acontecimentos de mar*. Volume IV. Almedina, Coimbra; 2008.

Em relação aos acidentes que envolvam vidas humanas, a entrada em águas interiores de navios é sempre autorizada. Estes casos são normatizados, entre outros, pela Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo, que permite a entrada em território nacional de embarcações com vidas em perigo e de unidades de salvamento envolvidas em resgates de sobreviventes de acidentes marítimos¹².

Não obstante todas estas possibilidades, sempre que uma embarcação adentrar em águas interiores estrangeiras fica sujeita à jurisdição daquele país. Na prática, os Estados exercem suas jurisdições nos casos em que algum fato ocorrido venha a afetá-lo de alguma maneira. Isto é, quando ocorre uma situação dentro do navio que não afete de nenhuma maneira o país ribeirinho, este abdica de sua competência jurisdicional em favor da legislação do Estado de bandeira da embarcação.

Esta prerrogativa é variável de Estado para Estado, dependendo do direito interno e de tratados bilaterais. Todavia, como afirmamos, a prática internacional majoritária é de que o Estado costeiro só impõe sua jurisdição nos casos em que al-

¹² Convenção internacional sobre busca e salvamento marítimo. Hamburgo, 1979.

Capítulo 3 — Cooperação entre Estados

3.1.2 A menos que seja acordado de outra maneira entre os Estados interessados, uma Parte deve autorizar, sujeito às leis, regras e regulamentos nacionais aplicáveis, a entrada imediata em seu mar territorial ou território, ou no espaço aéreo sobre ele, de unidades de salvamento de outras Partes, unicamente com a finalidade de realizar buscas para localizar a posição de acidentes marítimos e resgatar os sobreviventes daqueles acidentes. Nestes casos, as operações de busca e salvamento deverão, na medida do possível, ser coordenadas pelo centro de coordenação de salvamento adequado da Parte que autorizou a entrada, ou por outra autoridade, como tenha sido designado por aquela Parte.

3.1.3 A menos que seja acordado de outra maneira entre os Estados interessados, as autoridades de uma Parte que desejarem que as suas unidades de salvamento entrem no mar territorial, no território ou no espaço aéreo sobre eles, de uma outra Parte, unicamente com a finalidade de realizar buscas para localizar a posição de acidentes marítimos e resgatar os sobreviventes, deverão enviar uma solicitação, dando todos os detalhes da missão planejada e a sua necessidade, ao centro de coordenação de salvamento daquela outra Parte, ou a outra autoridade, como tenha sido designado por aquela Parte.

gum bem jurídico nacional ou de algum cidadão tenha sido ofendido. Contudo, trata-se de um poder discricionário do país ribeirinho, que possui a legitimidade para definir que o fato ocorrido em suas águas interiores afeta ou não seus interesses. Como afirmam, Robin Rolf Churchill e Alan Vaughan Lowe¹³:

Os Estados costeiros, naturalmente, exercem a sua competência em assuntos que não dizem respeito a “economia interna” dos navios estrangeiros. Casos de poluição, leis de pilotagem e navegação são rotineiramente aplicados a estes navios e, como já observamos, os navios podem ser arrestados no curso de um processo civil do Estado costeiro. Mas, com exceção das categorias descritas acima, os Estados não exercem a sua competência em relação aos assuntos internos dos navios estrangeiros nos seus portos, embora, como uma questão de direito estrito, teriam direito a fazê-lo por causa da entrada desses navios em sua competência territorial.

Em suma, as águas interiores, cuja soberania do estado ribeirinho é integral, são consideradas territórios nacionais e a entrada, mesmo em casos de necessidade, deve sempre ser autorizada pela autoridade competente. Ainda, quando uma embarcação estiver neste espaço, estará sujeita a jurisdição nacional do Estado costeiro.

2. A TEMÁTICA DOS LOCAIS DE REFÚGIO: RECEBER OU NÃO UM NAVIO ME PERGIO?

Historicamente, as caravelas, naus, navios a vela, a remo ou barcos a vapor, sempre que se encontravam em perigo, procuravam refúgio ou assistência, e o único risco para o Estado costeiro era o eventual lançamento de detritos, sem maiores

¹³ CHURCHILL, Robin Rolf; LOWE, Alan Vaughan. *The law of the sea*. 3º ed, Manchester University Press, Inglaterra; 1999. P. 50. (Tradução do autor).

implicações para o meio ambiente marinho. Assim, o instituto dos refúgios dos navios é histórico e tão antigo quanto a própria navegação. Esta prática seguiu-se por séculos até ser reconhecida e regulamentada por códigos, tratados e regras unilaterais, universais e bilaterais:

Políbio relata a prática de concessão de refúgio para navios em dificuldades já na terceira Guerra Púnica (149 – 146 aC). Esta prática foi seguida por muito séculos, sendo reconfirmada pelo Código marítimo de Barcelona (1258). O Código contém uma disposição para a assistência em caso de tempestades a ser dada aos navios em perigo. Além disso, as Regras de Oleron (1160), que se refere não apenas aos navios mercantes, mas também aos navios de pesca, estipulava o dever de não apenas ajudar os marinheiros e comerciantes a bordo em caso de perigo, mas também para ajudar a salvar a mercadoria.¹⁴

Todavia, com o avanço tecnológico, a navegação marítima atual não pode ser comparada com aquela antiga, pois uma embarcação pode causar desastres ambientais se estiver em situação de risco. O vazamento de um petroleiro pode causar uma catástrofe sem precedentes ao meio ambiente marinho e, conseqüentemente, ao Estado ribeirinho.

Atualmente, não é somente o mau tempo, a ameaça de piratas e terroristas que assusta e coloca em perigo uma embarcação, como ocorria em outras épocas. Enfrentar o mau tempo já não mais é o desafio que representava, sendo intrínseca à própria aventura marítima, uma vez que os navios estão muito mais preparados para as intempéries do mar. Destaca Aldo Chircop e Olof Linden¹⁵:

¹⁴ THRASSOU, Harris. Places of Refuge — a Myth or a Reality? Frederick Institute of Technology, Cyprus ; 2005. P. 2. (Tradução do autor).

¹⁵ CHIRCOP, Aldo; LINDEN, Olof (org.) Places of Refuge for Ships: emerging environmental concerns of a maritime custom. Martinus Nijhoff Publishers. Holan-

A navegação marítima envolve perigos diversos, como a possibilidade de mau tempo e mar revolto e o conseqüente estresse causado ao casco do navio e, ocasionalmente, os riscos de segurança, tais como os trazidos pelos modernos piratas, ladrões e terroristas. Para a maioria dos navios, no entanto, a navegação em mau tempo faz parte do comércio e quando o navio está em condições de navegar, tem mestre e tripulação competentes a viagem é concluída sem maiores complicações e a aventura marítima prossegue.

Assim, os atuais grandes vilões para as embarcações e o ambiente são os problemas estruturais e de máquinas e equipamentos, que podem ser maximizados com as intempéries marítimas (além da possibilidade de falha humana por negligência, imprudência ou imperícia). Um navio que enfrenta uma tempestade ou fuja de piratas pode perfeitamente arribar em um porto ou baía e se refugiar sem ocasionar problemas ao Estado costeiro; entretanto uma embarcação avariada pode vir a causar um terrível desastre ambiental.

Neste sentido, o tema dos locais de refúgio é sobremaneira atual e difícil, e esta dificuldade decorre da colisão entre o compromisso com a segurança da navegação e a tutela do ambiente marinho. A questão é sabermos se um navio que necessita de assistência tem o direito de adentrar o local de refúgio ou o Estado costeiro pode proibir seu acesso quando esta embarcação colocar em risco o meio ambiente e os interesses do país.

Existem diferentes teorias acerca da temática, entre elas: há os que defendem o direito de acesso irrestrito aos portos, baseados no direito consuetudinário; os que afirmam que a soberania dos Estados costeiros é total e estes têm o direito absoluto de recusar a receber um navio que coloque em perigo

seu território; e uma terceira teoria, que pode ser subdividida em outras, que defende a avaliação *ad hoc* do caso em questão, fazendo uma ponderação entre os bens jurídicos tutelados, para que o Estado possa tomar uma decisão legítima. A verdade é que, mesmo que se aceite esta última hipótese, temos o risco de que o Estado estará sempre inclinado a recusar o navio, uma vez que é juiz e parte do processo de decisão.

Na prática, a negativa dos Estados ribeirinhos quanto a receber os navios em perigo tem sido desastrosa para o meio ambiente marinho em geral. Por diversas vezes os Estados recusam prestar assistência às embarcações avariadas e isto tem resultado em acidentes ambientais gravíssimos¹⁶. Exemplifica Manuel Januário da Costa Gomes¹⁷:

O caso do *Castor* é elucidativo: no final do ano 2000, o navio, navegando no Mediterrâneo, pediu, sucessivamente, para entrar nas águas de cinco Estados mediterrâneos, em ordem a realizar um transbordo de carga de gasolina; face às recusas recebidas, o navio foi rebocado para o Alto Mar para efectivação de tal transbordo. Mais presente está o caso do *Prestige*, cuja catástrofe poderia ter sido evitada se o navio tivesse sido recebido num porto ou lugar de refugio onde pudesse ser retirada a carga perigosa.

Neste sentido, os países vêm buscando aderir cada vez mais aos acordos e tratados multilaterais e as organizações internacionais têm tido um papel importante em regulamentar os locais de refúgio. Na Europa, a Directiva 2002/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho impõe aos membros que estabeleçam locais de refúgio e planos para receber as embarcações em perigo, pois a falta de um local adequado para dar assistên-

¹⁶ Um resumo destes casos de refugio de navios em perigo pode ser encontrado em SHAW, Richard. Places of refuge. International law in the making? CMI Yearbook, 2003. Pgs 329 e ss.

¹⁷ GOMES, Manuel Januário da Costa. Op. Cit. P. 121.

cia aos navios necessitados pode causar graves implicações ambientais e compromete a segurança da navegação mundial:

A indisponibilidade de locais de refúgio pode ter consequências graves em caso de acidente marítimo. Por conseguinte, os Estados-Membros devem elaborar planos que permitam, caso a situação o exija, acolher nos seus portos ou em qualquer zona protegida, nas melhores condições possíveis, os navios que se encontrem em perigo¹⁸.

No âmbito da Organização Marítima Internacional (OMI), foi adotada a Resolução A.949(23) em 2003 com orientações sobre os locais de refúgio para navios necessitados de assistência. Nesta resolução, a OMI orienta os Estados a criarem um local destinado a acolher as embarcações carentes de amparo. As orientações reconhecem que, quando um navio sofreu um acidente ou incidente, a forma mais eficaz de prevenir os danos é a transferência de sua carga e/ou reparo das avarias e, para tal, esta operação é melhor realizada em um local de refúgio:

A questão dos “locais de refugio” não é um debate puramente teórico ou doutrinário, mas sim a solução para um problema prático: o que fazer quando um navio se encontra em sérias dificuldades ou que necessite de assistência, sem, no entanto, apresentar um risco para a segurança da vida das pessoas envolvidas. Deveria o navio ser trazido para um abrigo perto da costa ou, inversamente, deve ser retirado para o mar?

Quando um navio sofreu um incidente, a melhor maneira de prevenir danos ou poluição seria para aliviar a sua carga e reparar os danos. Tal operação é melhor realizada em um local de refúgio¹⁹.

¹⁸ Directiva 2002/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. Op. Cit. 16.

¹⁹ Resolution A.949(23). Guidelines on places of refuge for ships in need of assis-

Cumpra-se nos ressaltar que a temática dos locais de refúgio não se confunde com o dever de assistência. Aquela é espécie no qual esta é gênero. Receber um navio em perigo significa permitir a entrada em território nacional de uma embarcação que pode causar sérias implicações ambientais. Já o dever de prestar assistência ou socorro constitui um princípio fundamental do direito marítimo, o da solidariedade no mar. Este princípio se confunde com a própria história da navegação e pode ser encontrado normatizado, entre tantos outros, no artigo 98º da Convenção de Montego Bay²⁰.

Todavia, mais uma vez, acolher um navio em dificuldades pode pôr em perigo o Estado costeiro, tanto economicamente como do ponto de vista ambiental. Por conseguinte, a concessão de acesso a um local de refúgio envolve uma decisão política que só pode ser decidida no caso concreto. A Resolução da OMI traz um forte estímulo internacional ao estabelecimento dos locais de refúgio e trouxe um novo olhar ao tema para a comunidade internacional:

Os objetivos enunciados no preâmbulo da Resolução A.949(23) da OMI são ambiciosos, es-

tance. Londres; 5 de dezembro de 2003. 1.2 e 1.3. (Tradução do autor).

²⁰ CNUDM. Artigo 98:

Dever de prestar assistência

1. Todo Estado deverá exigir do capitão de um navio que arvore a sua bandeira, desde que o possa fazer sem acarretar perigo grave para o navio, para a tripulação ou para os passageiros, que:

a) preste assistência a qualquer pessoa encontrada no mar em perigo de desaparecer;
b) se dirija, tão depressa quanto possível, em socorro de pessoas em perigo, desde que esteja informado de que necessitam de assistência e sempre que tenha uma possibilidade razoável de fazê-lo;

c) preste, em caso de abaloamento, assistência ao outro navio, à sua tripulação, e aos passageiros e, quando possível, comunique ao outro navio o nome do seu próprio navio, o porto de registro e o porto mais próximo em que fará escala.

2. Todo Estado costeiro deve promover o estabelecimento, o funcionamento e a manutenção de um adequado e eficaz serviço de busca e salvamento para garantir a segurança marítima e aérea, e, quando as circunstâncias o exigirem, cooperar para esse fim com os Estados vizinhos por meio de ajustes regionais de cooperação mútua.

pecialmente na tentativa de equilibrar e levar em consideração na tomada de decisão os interesses dos armadores, salvadores e as preocupações do Estado costeiro. A balança acaba pesando sempre em favor do Estado costeiro, que mantém autoridade discricionária máxima para recusar o refúgio. No entanto, para que os Estados não se recusem simplesmente a receber um navio, existe agora esta nova diretriz incentivando o implemento e recebimento das embarcações. O significado das diretrizes da OMI para fins de operação de auxílio e salvamento de navios em perigo não deve ser subestimados²¹.

A maior questão sobre este tema é identificar a responsabilidade do Estado pelas consequências que porventura ocorreram a partir da decisão de receber ou refugar um navio em perigo. Não existe atualmente nenhum acordo internacional que regulamente esta questão, e pelas legislações internas estas responsabilizações são muito díspares ou tampouco existem. Corroborando deste entendimento Eric Van Hooydonk²²:

A questão de saber até que ponto o Estado do porto e as autoridades são responsáveis pelas decisões incorretas de conceder ou recusar o acesso foi recentemente analisada pelo CMI, por meio de um questionário enviado para as associações nacionais de direito marítimo. Atualmente não há acordos internacionais nesta matéria. Além disso, normalmente não há legislação nacional específica sobre o tema. O direito interno de cada país no caso de responsabilização civil sobre a temática leva a soluções altamente divergentes.

²¹CHIRCOP, Aldo; LINDEN, Olof (org.) Op. Cit. P. 44. (Tradução do autor).

²²HOYDONK, Eric Van. The obligation to offer a place of refuge to a ship in distress. CMI Yearbook, 2003. P. 436. (Tradução do autor).

A CNUDM faz, em seu artigo 235^o, referência sobre a responsabilidade dos Estados em matéria de poluição do meio marinho: deve o direito internacional e através do direito interno, assegurar meios para responsabilizar, reparar e indenizar, sempre que ocorrer algum dano ao ambiente marinho. Entretanto, a Convenção não vai além de incitar o “cumprimento das suas obrigações internacionais relativas à proteção e preservação do meio marinho”²³.

O Comitê Marítimo Internacional (CMI) da OMI formulou então um questionário aos Estados-membros sobre como o direito interno de cada país aborda o assunto e qual a responsabilização quando ocorrem danos ao meio ambiente, seja nacional — quando o navio é recebido — ou perante a jurisdição de algum país vizinho — nos casos de recusa de refúgio²⁴. Mais uma vez diferentes foram as respostas ao questionário. Entretanto, a maioria dos países, como por exemplo o Brasil, que não se responsabiliza por nenhum dano, por considerar que tem o mais legítimo direito de defender seu território de toda e qualquer ameaça, não aceitando assumir qualquer responsabilidade pelo fato. Os Estados chegam a afirmar que a obrigação de receber os navios e a responsabilidade pelos danos provenientes, mesmo em outro Estado, nos casos de recusa, é uma ofensa a sua soberania. Ainda, a maioria responsabiliza o proprietário do navio por qualquer dano causado, mesmo que tenha autorizado a entrada da embarcação em território nacional²⁵.

Outra questão que nos parece difundida na comunidade internacional é a necessidade de uma garantia financeira para a utilização dos locais de refúgio. Na realidade, os Estados se fundamentam no artigo 7^o da Convenção internacional sobre

²³ CNUDM. art. 235.

²⁴ CMI Yearbook, 2003. Appendix to report on places of refuge. Details of responses to second questionnaire.

²⁵ CMI Yearbook, 2003. Appendix to report on places of refuge. Details of responses to second questionnaire.

responsabilidade civil em danos causados por poluição por óleo, de 1969, para exigir uma garantia financeira de todas as embarcações que naveguem em território nacional — águas interiores — e transportem qualquer derivado de óleo²⁶. Alguns Estados chegaram a positivar em seu ordenamento jurídico leis que exigem uma garantia financeira para os casos de assistência nos locais de refúgio. Podemos citar aqui a Espanha que, pelo Decreto Real 210/2004, instituiu que para se ter acesso aos locais de refúgio o proprietário do navio deve prestar uma garantia econômica em caso de qualquer dano ao meio ambiente marinho:

[...] os órgãos competentes da Marina Mercante (Direção General da Capitania Marítima) para a matéria podem estabelecer condições para autorizar a entrada de um navio em busca de refúgio, com a finalidade de proteger adequadamente a segurança das pessoas, do tráfego marítimo, do meio ambiente e dos bens afetados. Esta medida pode estar sujeita a prestação de uma garantia financeira pelo proprietário, operador ou carregador do navio. Tais requisitos estão regulados nos artigos 20 a 24 do DR 210/2004²⁷.

Por fim, nos locais de refúgio vigora também o mesmo princípio de compensação financeira de qualquer outra assis-

²⁶ CLC. Convenção internacional sobre responsabilidade civil em danos causados por poluição por óleo. Bruxelas; 1969. Artigo VII:

1 - O proprietário de um navio registrado em um Estado Contratante e que transporte mais de 2.000 toneladas de óleo a granel como carga deverá fazer um seguro ou outra garantia financeira tal como caução bancária ou certificado emitido por um fundo internacional de indenização, num montante fixado pela aplicação dos limites de responsabilidade previstos no Artigo V, parágrafo 1, com o fim de cobrir sua responsabilidade e por danos por poluição, conforme as disposições da presente Convenção.

²⁷ BEJINES, Juan Pulido. La exigencia de garantías financieras como requisito de acceso a un lugar de refugio en España. In: PÉREZ, Marta García; LARRUGA, Javier Sanz (Org.) Seguridad marítima y medio ambiente. Cristina Seco, Espanha; 2006. P. 89. (Tradução do autor).

tência marítima, ou seja, qualquer gasto, custo ou despesa que o Estado ou até mesmo pessoas privadas tenham ao socorrer uma embarcação deve ser restituído e somado a uma compensação econômica justa pelo auxílio e salvamento realizado.

3. CONCLUSÃO

A temática dos locais de refúgio, a despeito de sua origem consuetudinária, é extremamente atual e ainda em desenvolvimento. O direito internacional ainda não consegue regulamentar a questão de forma precisa, cabendo aos Estados legislar sobre receber ou não um navio em perigo, mesmo que isso possa causar um dano de caráter ambiental — seja em seu território ou em Estado vizinho.

O regime jurídico que normatiza os locais de refúgio teve um desenvolvimento substancial com a adoção da Diretiva Europeia e da Resolução da IMO. No entanto, inúmeros defeitos ainda são evidentes. No momento ainda não existe uma resposta adequada à questão do direito de um navio em perigo arribar em um local de refúgio e quais as regras para tal. A questão ainda é dominada pela incerteza jurídica e isso aumenta o risco de desastres ambientais. Tendo em vista o grande interesse público no assunto, consideramos que além de diretivas de âmbito regional, decisões unilaterais e resoluções não vinculativas, deve-se chegar a uma convenção internacional que regule de forma clara, universal e atenda às preocupações de todos os interessados.

A regulação do tema por parte de cada Estado traz consigo problemas insuscetíveis de serem dirimidos, uma vez que os interesses particulares prevalecem em detrimento ao da coletividade internacional. Por outro lado, não há meios para obrigar um Estado a receber um navio que coloque em risco seu meio ambiente e, conseqüentemente, a população costeira.

Fato é que atualmente, ainda cabe aos países ribeirinhos

decidir se recebem ou não uma embarcação em perigo, sendo, desta forma, juiz e parte do mesmo processo. Por um lado, possui o poder discricionário de decidir se recebe ou não o navio, por outro, sofrerá todas as consequências advindas de um possível dano ambiental que o fato gere. Assim, na prática, os Estados ainda costumam negar refúgio se houver qualquer possibilidade de dano ao seu território.

Neste sentido, não havendo um mecanismo internacional para dirimir tal questão, o problema central se concentra na tomada de decisão estatal em receber ou não o navio. Não existe uma forma matemática para solucionar tal questão, restando apenas uma análise subjetiva do caso concreto. Por isso, quando existe a mínima possibilidade de dano ao meio marinho com a recepção da embarcação em perigo, a autoridade competente — o tomador de decisão — se recusa a arcar com esta responsabilidade e denega o pedido de auxílio.

A única maneira de solucionar este problema é transferir a responsabilidade da tomada de decisão de seu caráter político para uma pessoa/autoridade competente, isenta, envolvendo um processo técnico-institucional com capacidade para fazer uma avaliação coerente com os bens jurídicos envolvidos, quais sejam: segurança da navegação vs proteção do meio ambiente.



4. REFERÊNCIAS

BEJINES, Juan Pulido. *La exigencia de garantías financieras como requisito de acceso a un lugar de refugio en España*. In: PÉREZ, Marta García; LARRUGA, Javier Sanz (Org.) *Seguridad marítima y medio ambiente*. Cristina Seco, Espanha; 2006

CHIRCOP, Aldo; LINDEN, Olof (org.) *Places of Refuge for*

- Ships: emerging environmental concerns of a maritime custom.* Martinus Nijhoff Publishers. Holanda; 2006.
- CHURCHILL, Robin Rolf; LOWE, Alan Vaughan. *The law of the sea.* 3º ed, Manchester University Press, Inglaterra; 1999.
- GOMES, Manuel Januário da Costa. *Direito Marítimo. Acontecimentos de mar.* Volume IV. Almedina, Coimbra; 2008.
- HOOYDONK, Eric Van. *The obligation to offer a place of refuge to a ship in distress.* CMI Yearbook, 2003.
- MARQUES, Elda Oliveira. *A Navegação Marítima Internacional. Os Transportes Marítimos e a Segurança da Navegação. A Responsabilidade Civil pelos Danos Causados pelas Marés Negras (o caso do petroleiro Prestige em análise).* In Jornadas do Mar– “O Mar: um Oceano de Oportunidades”. Coimbra, 2004.
- O’CORNNELL, Daniel Patrick. *The International Law of the Sea.* Vol I, e II, Clarendon Press, Oxford - Inglaterra; 1982.
- SHAW, Malcolm Nathan. *International Law.* 15 ed., Cambridge University Press, Inglaterra, 2003.
- SHAW, Richard. Places of refuge. *International law in the making?* CMI Yearbook, 2003.
- THRASSOU, Harris. *Places of Refuge — a Myth or a Reality?* Frederick Institute of Technology, Cyprus; 2005
- ZANELLA, Tiago Vinicius. *Água de Lastro: um problema ambiental global.* Juruá, Curitiba; 2010.
- ZANELLA, Tiago Vinicius. *Direito da Navegação: liberdades e restrições da navegação marítima no direito internacional.* Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; 2010.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- CLC. Convenção internacional sobre responsabilidade civil em danos causados por poluição por óleo. Bruxelas; 1969.
- CMI Yearbook, 2003. Appendix to report on places of refuge. Details of responses to second questionnaire.
- Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Montego Bay, 1982.
- Convenção internacional sobre busca e salvamento marítimo. Hamburgo, 1979.
- Directiva 2002/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2002.
- Resolution A.949(23). Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance. Londres; 5 de dezembro de 2003