

REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL
BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

Operações de transferência de óleo Ship-To-Ship (STS) em zona econômica exclusiva: uma análise dos poderes jurisdicionais do estado costeiro e a posição brasileira

Ship-To-Ship (STS) oil transfer operations in the EEZ: an analysis of the coastal state jurisdiction and the brazilian position

Tiago Vinicius Zanella

Felipe Kern Moreira

Victor Alencar Mayer Feitosa Ventura

VOLUME 20 • N. 3 • 2023

DOSSIÊ ESPECIAL/SPECIAL ISSUE: OIL SPILL PREVENTION AND RESPONSE: INTRODUCTORY NATIONAL, INTERNATIONAL, AND COMPARATIVE PERSPECTIVES

Sumário

CRÔNICA	12
CRÔNICA: UMA AGENDA DE PESQUISA JURÍDICA EM CONSTRUÇÃO: PROPOSTAS BASEADAS NO WEBINÁRIO “CONTRIBUIÇÕES JURÍDICAS AO ENFRENTAMENTO DO DERRAMAMENTO DE ÓLEO NA COSTA BRASILEIRA	14
Carina Costa de Oliveira, Fernanda Castelo Branco Araujo, Isabella Fernandes, Ricardo Coutinho, André Panno Beirão e Ruy Kenji Papa de Kikichi	
DOSSIÊ: OIL SPILL PREVENTION AND RESPONSE: NATIONAL, INTERNATIONAL, AND COMPARATIVE PERSPECTIVES.....	27
EDITORIAL: OIL SPILL PREVENTION AND RESPONSE: INTRODUCTORY NATIONAL, INTERNATIONAL, AND COMPARATIVE PERSPECTIVES.....	29
Carina Oliveira, Daniela Diz e Teresa Fajardo	
PLURALISMO DESORDENADO: MAPEAMENTO DE ASPECTOS JURÍDICOS PREVENTIVOS RELACIONADOS AO ENFRENTAMENTO DO DERRAMAMENTO DE ÓLEO NO LITORAL BRASILEIRO.....	35
Carina Costa de Oliveira, Isabella Maria Martins Fernandes, Fernanda Figueira Tonetto e Fernanda Castelo Branco Araujo	
WHO MANAGES A SPILL? MULTILEVEL COLLABORATIVE GOVERNANCE OF OFFSHORE OIL SPILLS IN BRAZIL AND THE UNITED STATES	54
Elizabeth Nyman, Leandra Goncalves, Jenna Lamphere, Ashley D Ross, Celio Bermann e Pedro Roberto Jacobi	
OPERAÇÕES DE TRANSFERÊNCIA DE ÓLEO SHIP-TO-SHIP (STS) EM ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA: UMA ANÁLISE DOS PODERES JURISDICIONAIS DO ESTADO COSTEIRO E A POSIÇÃO BRASILEIRA..	74
Tiago Vinicius Zanella, Felipe Kern Moreira e Victor Alencar Mayer Feitosa Ventura	
RISCOS DOS VAZAMENTOS DE ÓLEO NA ZONA COSTEIRA E A RELEVÂNCIA DOS ROYALTIES PETROLÍFEROS.....	93
Jorge Amaro Bastos Alves e Marcus Polette	

O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO COMO FUNDAMENTO À VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA NO PLANEJAMENTO DE ATIVIDADES DE RISCO: UMA CRÍTICA COM BASE NO CASO DO FRATURAMENTO HIDRÁULICO COMO TÉCNICA DE EXPLORAÇÃO DE GÁS NÃO CONVENCIONAL NO BRASIL..... 109

Gabriela Garcia Batista Lima Moraes e Isabella Maria Martins Fernandes

MARINE ECODIVERSITY DAMAGE AND LIABILITY: THE CIVIL LIABILITY FOR OIL COMPENSATION CONVENTION LEGAL GAP..... 134

Paula Castro Silveira

PREVENTION AND REPARATION OF MARINE POLLUTION DUE TO OIL SPILLS CAUSED BY SHIPS UNDER INTERNATIONAL AND NATIONAL LAW: CASE STUDY OF VIETNAM 154

Thang Toan Nguyen, Yen Thi Hong Nguyen e Thuong Thi Hoai Mac

ARTIGOS SOBRE OUTROS TEMAS 179

A SOLIDARIEDADE E O DIREITO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO: DESAFIOS À EMERGÊNCIA DE UM PRINCÍPIO 181

Gabriel Braga Guimarães e William Paiva Marques Júnior

REFLEXÕES SOBRE A APLICAÇÃO DO DIREITO DA NEUTRALIDADE NO SÉCULO XXI 198

Bernardo Mageste Castelar Campos

SEA-LEVEL RISE IN INTERNATIONAL LAW AND THE IMPACTS ON DETERMINING THE BASELINE OF COASTAL STATES..... 211

Ngan Thi Kim Nguyen

ENTRE O ACESSO AO CONHECIMENTO E A PROPRIEDADE INTELECTUAL: COLISÃO DE REGIMES NO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS DE AUTOR223

Hugo de Oliveira Martins e Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza

O SOFT LAW DE DIREITO INTERNACIONAL E A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: BREVES NOTAS SOBRE AS RECOMENDAÇÕES DA OMS E AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A PANDEMIA242

Daniel Damásio Borges, Thiago Giovanni Romero e Ana Cristina Alves de Paula

Operações de transferência de óleo Ship-To-Ship (STS) em zona econômica exclusiva: uma análise dos poderes jurisdicionais do estado costeiro e a posição brasileira*

Ship-To-Ship (STS) oil transfer operations in the EEZ: an analysis of the coastal state jurisdiction and the brazilian position

Tiago Vinicius Zanella**

Felipe Kern Moreira***

Victor Alencar Mayer Feitosa Ventura****

* Recebido em 31/07/2023
Aprovado em 06/12/2023

** Professor Colaborador da Escola de Guerra Naval (EGN); Doutor em Ciências Jurídico-Internacionais e Europeias pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDL); Mestre em Direito Internacional e Relações Internacionais pela FDL; graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba; graduado em Relações Internacionais pelo UNICURITIBA; Diretor do IBDMar (Instituto Brasileiro de Direito do Mar); Consultor jurídico da UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes)
Email: tiagozanella@gmail.com

*** Professor Associado no curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Professor permanente do Programa de Mestrado em Direito e Justiça Social - PPG-DJS/FURG. International Visitor Fellowship (2019), Ocean Frontier Institute, Dalhousie University, Halifax, Canada. Doutor (2009) e Mestre (2004) em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília-UnB. Scholarship Holder DAAD/CNPq (doutorado sanduíche) na Johann Wolfgang Goethe Universitaet Frankfurt am Main (2007-2009). Bacharel em Direito pela Fundação Universidade Federal do Rio Grande - FURG (2001).
Email: felipe.kern@gmail.com

**** Assessor Jurídico do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Paraíba. Advogado ambiental, Sócio em Humberto Bezerra Advogados, João Pessoa, desde 2021. Procurador-Chefe da Procuradoria Jurídica da Superintendência de Administração do Meio Ambiente da Paraíba (2019-2021). Doutor em Direito Internacional Público pela Universität Hamburg, Alemanha. Mestre em Direitos Humanos, com ênfase em Direito Internacional Ambiental, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Ex-Assessor Jurídico no Tribunal Marítimo Internacional (ITLOS), em Hamburgo, Alemanha.
Email: vventura@gmail.com

Resumo

A definição da competência jurisdicional para regular e controlar as operações de transferência *Ship-To-Ship* (STS) de óleo em zona econômica exclusiva (ZEE) é uma questão jurídica desafiadora. Exige uma análise cuidadosa dos dispositivos internacionais e das interpretações legais existentes, considerando também os aspectos práticos, ambientais e de segurança. Isto porque não há uma regra de aplicação geral que responda, de forma clara e direta, a essa questão. Dessa forma, o presente artigo se debruçou sobre os poderes jurisdicionais dos Estados costeiros em relação às operações STS em ZEE. Para tal, foram analisados os dispositivos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, da MARPOL: além da prática internacional, com o caso do *San Padre Pio* e da posição e regulação brasileira em relação ao tema. Por fim, concluiu-se que o direito internacional concede alguns poderes aos Estados costeiros, porém não uma jurisdição irrestrita. Também não concede aos Estados bandeira as mesmas liberdades que têm em alto mar. A resolução definitiva da questão deve ocorrer por meio de novas regras internacionalmente vinculativas ou, então, ficará a encargo da jurisprudência internacional delimitar tais poderes.

Palavras-chave: *Ship-To-Ship*; transferência de óleo; proteção do meio marinho.

Abstract

Defining the jurisdiction to regulate and control *Ship-To-Ship* (STS) oil transfer operations in the exclusive economic zone (EEZ) is a challenging legal issue. It requires a careful analysis of international provisions and existing legal interpretations, while also considering practical, environmental and safety aspects. This is because there is no generally applicable rule that clearly and directly answers this question. This article has therefore focused on the jurisdictional powers of coastal states in relation to STS operations in the

EEZ. To this end, the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea, MARPOL were analyzed: in addition to international practice, with the case of the *San Padre Pio* and the Brazilian position and regulation on the topic. Finally, it was concluded that international law grants some powers to coastal states, but not unrestricted jurisdiction. Nor does it grant flag states the same freedoms they have on the high seas. The issue must be definitively resolved by means of new internationally binding rules, or it will be up to international jurisprudence to delimit these powers.

Keywords: *Ship-To-Ship*; oil transfer; protection of the marine environment.

1 Introdução

A regulamentação das transferências de óleo de navio para navio (*Ship-To-Ship* – ou apenas *STS*), em zona econômica exclusiva (ZEE), é um assunto de grande controvérsia jurídica. Enquanto atividades como a exploração e gestão dos recursos naturais — um direito soberano dos Estados costeiros, conforme estabelecido no artigo 56 da Convenção sobre o Direito do Mar (CNUDM)¹ — assim como a navegação e sobrevoo — liberdades concedidas a todos os Estados, conforme estipulado no artigo 58º —, possuem uma alocação de jurisdição clara. No caso das transferências de petróleo *STS*, ao CNUDM não estabelece uma competência jurisdicional evidente entre os Estados costeiros e de bandeira. Embora seja inquestionável que os artigos 56 e 58 desempenham um papel fundamental, a aplicação desses artigos não é uma questão simples. Adicionalmente, o Artigo 59º acrescenta uma camada de complexidade para a solução desse quebra-cabeça jurisdicional.

A questão central reside na determinação da jurisdição adequada para regular as transferências de petróleo *STS* em ZEE. É necessário um exame minucioso das disposições do CNUDM e das interpretações legais existentes para esclarecer as responsabilidades dos Estados costeiros e de bandeira nesta matéria. Além disso, considerações práticas, ambientais e de segurança devem ser levadas em conta ao estabelecer um quadro regulatório eficaz. A prevenção da poluição e a proteção dos ecossistemas marinhos são questões fundamentais,

e qualquer regulamentação deve garantir que esses aspectos sejam adequadamente abordados².

Antes de aprofundar o debate sobre os poderes jurisdicionais do Estado Costeiro em relação a transferências de petróleo *STS*, é apropriado principiar com definição de tal atividade. As operações de transferência *Ship-To-Ship* (*STS*) referem-se à transferência de carga entre dois navios posicionados um ao lado do outro no mar. Essa prática envolve a transferência de diversos tipos de carga, como petróleo bruto, gás liquefeito (GLP ou GNL), carga a granel e produtos petrolíferos. É importante ressaltar que se utiliza o termo “transferência *STS*”, especificamente, para descrever as técnicas empregadas por navios mercantes civis, diferenciando-se do “reabastecimento em andamento” (*underway replenishment*), que é o termo utilizado, usualmente, pelas Marinhas de Guerra para operações similares, porém geralmente mais complexas, entre navios militares em movimento³.

Nesse ínterim, destaca-se, também, que as operações *STS* não se confundem com o abastecimento de embarcações no mar. Este pode ser caracterizado pelo reabastecimento dos depósitos de combustível de um navio com combustível destinado à operação dos motores do navio receptor. Como tal, é considerado como uma forma menor de transferência de navio para navio, com volumes geralmente muito menores sendo transferidos⁴. A questão do abastecimento de navios foi objeto de análise e decisão do Tribunal Internacional do Di-

¹ CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR (CNUDM), 1982.

² Vale destacar aqui o *Ship to Ship Transfer Guide for Petroleum, Chemicals and Liquefied Gases*. Witherby Seamanship International Ltd, 2013, como um Guia que fornece diretrizes técnicas para Comandantes, Superintendentes Marítimos e outros envolvidos no planejamento e execução de operações *STS*.

³ Nesse sentido GIERUSZ, W.; MILLER, A. Prediction control systems in marine applications. *The International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation*, v. 14, n. 2, p. 361-366, jun. 2020. p. 363.

⁴ *Explanatory Memorandum to the Merchant Shipping (Ship-to-Ship Transfers) Regulations*, 2010. N. 1228; UK. P. 9: “Bunkering operations between ships (normally referred to as bunkering) involves the replenishment of bunker fuel for use by a ship receiving the transfer for propulsion of the engines. This can be considered as a lesser form of Ship-To-Ship transfer with usually much smaller volumes being transferred”.

reito do Mar (TIDM) nos casos *Saiga*⁵ e no *Virginia G*⁶, em 1999 e em 2014, respectivamente, que apresentaram alguns esclarecimentos sobre o tema. No julgamento do *Virginia G*, o Tribunal concluiu que a exigência de que os navios de abastecimento obtenham a autorização do Estado Costeiro antes de abastecer navios de pesca em ZEE poderia ser considerada como um exercício legítimo da jurisdição do Estado Costeiro⁷. No entanto, o Tribunal não ofereceu nenhuma orientação sobre muitas outras questões contenciosas, como a jurisdição do Estado Costeiro em relação ao abastecimento de navios não pesqueiros na ZEE e em relação às transferências de petróleo STS em ZEE.

Assim como ocorre com o abastecimento *offshore*, existem diversas razões para a realização de transferências de petróleo STS na ZEE, as quais devem ser consideradas no contexto jurídico. Em primeiro lugar, a utilização de navios-tanque de grande porte ao longo de toda a viagem pode ser economicamente vantajosa em relação aos navios-tanque menores, porém nem sempre viável. Esses casos ocorrem quando um navio tanque com menor calado entra nas águas rasas de determinado porto para ser carregado com petróleo e, poste-

riormente, em águas mais profundas, trasfega o produto para um navio maior. Portanto, a transferência de óleo STS pode ser necessária para acomodar essa restrição logística.

Em segundo lugar, a mudança de propriedade (*offshore*) da carga ou de parte dela, durante o transporte ou armazenamento, pode exigir a realização de transferências STS. Essa necessidade pode surgir devido a acordos contratuais ou transações comerciais⁸.

Em terceiro lugar, as transferências de petróleo STS têm sido associadas a atividades ilegais, como o contrabando de combustível e práticas complexas para ocultar a origem do petróleo proveniente de países sujeitos a sanções internacionais. Essas transferências são difíceis de rastrear, pois as embarcações envolvidas podem desligar seus sistemas de rastreamento. Múltiplas transferências STS subsequentes podem dificultar, ainda mais, a identificação das verdadeiras origens da carga de petróleo⁹.

Além disso, em quarto lugar, as transferências de petróleo STS também podem desempenhar um papel importante na prevenção da poluição. Em casos de colisões, encalhes ou acidentes envolvendo petroleiros, pode ser necessário transferir a carga para outra embarcação a fim de evitar danos ambientais significativos¹⁰.

Portanto, é evidente que existem várias razões e motivações — lícitas e ilícitas — para a condução de ope-

⁵ A disputa sobre ao M/V Saiga ocorreu em duas etapas. O caso Saiga I tratou da questão da pronta liberação da embarcação, enquanto o Saiga II tratou da questão substantiva de saber se a Guiné tinha o direito de aplicar suas leis alfandegárias à sua ZEE. Caso M/V SAIGA (São Vicente e Granadinas v. Guiné), Caso ITLOS No. 1, Sentença de 4 de dezembro de 1997, disponível em: <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/case-no-1/>; Caso M/V “SAIGA” (No. 2) (São Vicente e Granadinas v. Guiné), Caso ITLOS No. 2, Sentença de 1 de julho de 1999, disponível em: <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/case-no-2/>. Mais sobre os casos ver PIASSI, Fabiana Abreu do Valle Ventura. Caso M/V “Saiga” (São Vicente e Granadinas v. Guiné), pronta liberação. In: ZANELLA, Tiago V.; TOLEDO, Andre de Paiva. *Tribunal Internacional do Direito do Mar: 25 anos de jurisdição*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021. p. 179-200; e BELLÉ, Richeli Eliza. Caso M/V “Saiga” (n° 2) (São Vicente e Granadinas v. Guiné). In: ZANELLA, Tiago V.; TOLEDO, Andre de Paiva. *Tribunal Internacional do Direito do Mar: 25 anos de jurisdição*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021. p. 201-230.

⁶ Caso M/V “VIRGINIA G” (Panamá v. Guiné-Bissau), Caso ITLOS N.º 19, Sentença de 14 de abril de 2014, disponível em: <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/case-no-19/>. Mais sobre o caso ver BASTOS, Fernando Loureiro. Caso M/V “Virginia G” (Panamá v. Guiné-Bissau). In: ZANELLA, Tiago V.; TOLEDO, Andre de Paiva. *Tribunal Internacional do Direito do Mar: 25 anos de jurisdição*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021. p. 637-678.

⁷ Sobre o tema e a problemática da pesca IUU, ver VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa. Tackling illegal, unregulated and unreported fishing: the ITLOS advisory opinion on flag state responsibility for IUU fishing and the principle of due diligence. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 1, p. 49-66, 2015.

⁸ Como afir e possíveis abusos e regulaçõesma TESTA, David. Coastal state regulation of bunkering and Ship-to-Ship (STS) oil transfer operations in the EEZ: an analysis of state practice and of coastal state jurisdiction under the LOSC. *Ocean Development & International Law*, 2019. p. 2-3: “Offshore oil storage is a phenomenon that tends to occur with increased frequency when oil markets are in a situation referred to as “contango.” In such circumstances, oil traders may choose to buy and store oil in oil tankers at sea, effectively betting that the price of oil will rise quickly and high enough to enable them to make a profit by selling it on at a later stage. Besides the fact that there can be a shortage of land-based storage, the offshore storage of oil in oil tankers enables traders to supply oil at short notice to wherever it is required by consumers in an expedient manner”.

⁹ Por exemplo, com a guerra entre Rússia e Ucrânia e as consequentes sanções econômicas impostas à Rússia e ao petróleo russo, este tipo de operação se tornou comum a fim de “lavar” o óleo russo e vender para mercados com restrições ao petróleo russo. Ver: <https://www.reuters.com/world/us-uk-others-look-for-illicit-oil-shipping-transfers-sea-2023-05-18/>. Acesso em: 17 jul. 2023.

¹⁰ Como resume FU, Kuen-chen. Military survey and liquid cargo transfer in the EEZ: some undefined rights of the coastal state. *China Oceans Law Review*, v. 2, 2006. p. 15: “disasters caused by transfer of liquid cargoes occur often”.

rações de transferências STS de petróleo no mar. No entanto, essas atividades também representam riscos para o meio marinho¹¹. Estatísticas da Federação Internacional de Poluição por Petroleiros (ITOPF) mostram que um número significativo de derramamentos de óleo, tanto pequenos quanto médios, ocorreu durante as operações de carga e descarga, assim como durante o abastecimento. Quanto aos derramamentos de grande porte, uma proporção considerável ocorreu durante as operações de carga e descarga, bem como durante o processo de STS¹².

Diante desse contexto, é fundamental que haja uma regulamentação adequada e uma fiscalização rigorosa dessas atividades, a fim de, entre outros, mitigar os riscos associados e garantir a proteção do meio ambiente marinho. Contudo, a regulação internacional não é suficientemente clara no que condiz aos poderes jurisdicionais para controlar e regular tais operações de *Ship-To-Ship* de óleo em zona econômica exclusiva. Desse modo, discute-se, neste artigo, precisamente, a questão e busca-se determinar os poderes dos Estados costeiros para normatizar e fiscalizar tais operações nas suas respectivas ZEEs e, sobretudo, compreender o posicionamento brasileiro em relação à temática.

2 O arcabouço jurisdicional aplicável

As transferências de petróleo STS na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) podem ser classificadas de três formas distintas, cada uma relacionada a uma disposição específica. Essas formas são: como uma atividade abrangida pelo Artigo 56(1), que trata dos direitos, jurisdição e deveres do Estado costeiro na ZEE; ou pelo Artigo 58, que estabelece os direitos e deveres dos demais Estados na ZEE; ou, ainda, com base no Artigo 59, que oferece uma base para a resolução de conflitos relativos a direitos não atribuídos e jurisdição na ZEE. No presente tópico, será analisada a estrutura jurisdicional que é formada por essas três importantes disposições.

¹¹ Sobre a responsabilidade ambiental no Brasil nos casos de vazamento por óleo ver VARELLA, Marcelo D. A necessidade de repensar os mecanismos de responsabilidade ambiental em caso de riscos de vazamento de petróleo na Zona Econômica Exclusiva do Brasil. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 1, p. 240-249, 2015.

¹² OIL Tanker Spill Statistics 2023. *ITOPF*, [2024]. Disponível em: <https://www.itopf.org/knowledge-resources/data-statistics/statistics/>. Acesso em: 17 jul. 2023.

Por enquanto, não será realizada uma tentativa de enquadrar as transferências de óleo STS sob esses artigos CNUDM ou para determinar a extensão da jurisdição do Estado costeiro. Esta tarefa é realizada no tópico 5 do presente estudo.

A relevância do artigo 56(1), nesse contexto, recai sob duas razões distintas. Em primeiro lugar, de acordo com o artigo 56(1)(a), o Estado costeiro possui direitos soberanos para a conservação e gestão dos recursos naturais na zona econômica exclusiva. Essa disposição foi asseverada pelo TIDM no caso *Virginia G*, no que diz respeito ao abastecimento de embarcações de pesca na ZEE¹³. Considerando que o regime jurídico da zona econômica exclusiva se concentra principalmente na perspectiva funcional, ou seja, na utilização econômica da ZEE, é essencial que exista uma conexão direta entre a atividade em questão e os domínios mencionados no artigo 56(1)(a) para que o Estado costeiro possa invocar seus direitos soberanos. Isso significa que a atividade em questão deve estar intimamente relacionada aos recursos dessa zona e à conservação e gestão desses recursos, conforme estabelecido no referido artigo¹⁴.

Em segundo lugar, o artigo 56(1)(b)(iii) concede jurisdição ao Estado costeiro para proteger e preservar o ambiente marinho da ZEE, o que pode incluir operações STS. No entanto, é importante ressaltar que a jurisdição conferida por essa disposição possui limitações, que serão analisadas na seção seguinte, 2.1.

Por seu turno, o artigo 58 da Convenção estabelece que, na zona econômica exclusiva, todos os Estados possuem o direito de desfrutar das liberdades de navegação e sobrevoos, bem como da instalação de cabos e dutos submarinos, juntamente com outros usos que sejam legalmente reconhecidos internacionalmente e estejam relacionados a essas liberdades. Estes abrangem uma variedade de atividades, incluindo operações de navios, aeronaves, cabos e dutos submarinos. É funda-

¹³ Caso M/V “VIRGINIA G” (Panamá v. Guiné-Bissau), Caso ITLOS N.º 19, para. 217: “The Tribunal is of the view that the regulation by a coastal State of bunkering of foreign vessels fishing in its exclusive economic zone is among those measures which the coastal State may take in its exclusive economic zone to conserve and manage its living resources under article 56 of the Convention read together with article 62, paragraph 4, of the Convention. This view is also confirmed by State practice which has developed after the adoption of the Convention”.

¹⁴ Nesse mesmo sentido PROELSS, Alexander (ed.). *United Nations Convention on the law of the sea: a commentary*. Nomos Verlagsgesellschaft, 2017. p. 425.

mental observar que esses direitos e liberdades devem ser exercidos de maneira consistente com as demais disposições estabelecidas na Convenção. Assim, o regime jurídico da ZEE busca estabelecer um equilíbrio entre os interesses dos Estados costeiros e dos demais Estados, garantindo o aproveitamento sustentável dos recursos nesta zona e a proteção do meio ambiente marinho. Uma vez que as transferências de petróleo STS não podem ser consideradas em si mesmas como atividades que equivalem à navegação, a questão central é se elas podem ser classificadas como “outros usos do mar internacionalmente lícitos, relacionados com as referidas liberdades”. Essa frase é bastante ambígua e o artigo 58(1) não esclarece quão estreitamente relacionada com as liberdades do alto mar a atividade em questão deve estar. Além de uma referência a atividades “ligados à operação de navios”, nenhuma outra assistência interpretativa é fornecida.

Assim, a classificação da atividade em questão dependerá em grande parte, de como os atores envolvidos, incluindo as indústrias marítima e *offshore*, a consideram como uma atividade que regular, comum ou mesmo necessária para o exercício das liberdades enumeradas no artigo 58(1). Para estabelecer uma relação suficientemente estreita entre a atividade em questão e as liberdades de navegação, sobrevoo e instalação de dutos e cabos submarinos, é necessário que ela dependa ou esteja intrinsecamente ligada a uma dessas liberdades. No entanto, é importante destacar que essa atividade também pode ser realizada independentemente da navegação, sobrevoo e instalação de dutos e cabos, o que pode alterar o foco principal das liberdades aplicáveis em alto mar¹⁵.

Por outro lado, aceitar que qualquer atividade seja abrangida pelo artigo 58(1) seria ignorar a existência separada do artigo 59, o qual pressupõe a existência de situações em que a Convenção não atribui direitos ou jurisdição ao Estado costeiro ou a outros Estados em ZEE. Essa disposição reconhece a possibilidade de lacunas ou omissões na alocação de direitos e jurisdição, exigindo uma análise cuidadosa e individualizada dessas

situações específicas. Assim, é essencial evitar uma interpretação excessivamente ampla da frase “outros usos do mar internacionalmente lícitos, relacionados com as referidas liberdades”, a fim de evitar frustrar a intenção dos redatores e respeitar a delimitação estabelecida pelo artigo 59. Portanto, é necessário considerar tanto o artigo 58(1) quanto o artigo 59 para uma compreensão completa e abrangente da aplicação do regime jurídico na ZEE¹⁶.

O artigo 59 da CNUDM reforça a natureza *sui generis* da ZEE ao estabelecer que, quando os direitos específicos da ZEE não forem atribuídos pelo próprio tratado, não há uma presunção clara em favor dos Estados costeiros (como ocorre nas águas territoriais) ou dos Estados de bandeira (como no alto mar). No entanto, é importante observar que o Artigo 59 é subsidiário em relação aos artigos 56 e 58 e deve ser aplicado somente após uma análise apropriada dessas disposições. Além disso, é essencial evitar uma interpretação excessivamente ampla dos termos utilizados nos Artigos 56 e 58, para garantir que o sentido comum desses termos, como “navegação”, não seja distorcido.

Esse dispositivo destaca a importância da equidade ao resolver conflitos na ZEE. A competência do Estado costeiro deve ser determinada considerando-se “numa base de equidade e à luz de todas as circunstâncias pertinentes, tendo em conta a importância respectiva dos interesses em causa para as partes e para o conjunto da comunidade internacional”. No que diz respeito ao primeiro elemento da fórmula, pode-se dizer que a equidade, em sentido geral, “refere-se ao que é justo e razoável na administração da justiça”¹⁷.

¹⁵ Nesse sentido afirma PROELSS, Alexander (ed.). *United Nations Convention on the law of the sea: a commentary*. Nomos Verlagsgesellschaft, 2017. p. 452-453: “It is submitted that much will depend on whether the conduct concerned is considered by the actors involved, including the maritime and offshore industries, as an activity that is a regular, common or even necessary requirement for the exercise of the freedoms in terms of Art. 58 (1).”

¹⁶ Sobre o artigo 59, resume bem ANDREONE, Gemma. The exclusive economic zone. In: ROTHWELL, Donald R.; ELFERINK, Alex G. Oude; SCOTT, Karen N.; STEPHEN, Tim. *The Oxford handbook of the law of the sea*. Reino Unido: Oxford University Press, 2015. p. 159-180. p. 165: “As a final provision, Article 59, considered one of the most controversial of the convention, seeks to resolve possible conflicts over the attribution of residual rights and jurisdiction within the EEZ not attributed or covered by the LOSC, with reference, at the same time, to equity and to all relevant circumstances. Nevertheless, it does not offer a definite solution to possible conflicts between coastal and third States and it does not call for a presumption in favour of one freedom or power over another. Therefore the interests of coastal States and other States must be constantly weighed and balanced, taking into account also the interests of the international community as a whole, and necessarily, also the applicability of any international obligation incumbent on all States”.

¹⁷ Nesse sentido: FRANCONI, Francesco. Equity in international law. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*,

Além de estabelecer a necessidade de resolver conflitos com base na equidade, o Artigo 59 também requer que se considere a importância relativa dos interesses envolvidos para as partes e para a comunidade internacional. Isso implica a busca de um equilíbrio entre os diversos interesses que podem estar em jogo: (i) os interesses do Estado costeiro; (ii) os interesses do Estado envolvido na disputa com o Estado costeiro; e (iii) os interesses da comunidade internacional. É fundamental considerar a relevância desses interesses respectivos a fim de alcançar uma solução justa e equitativa para os conflitos na ZEE.

No contexto das transferências STS, diversos interesses concorrentes estão envolvidos. O Estado costeiro tem interesse na proteção e preservação do ambiente marinho adjacente às suas costas contra riscos de poluição, bem como em termos financeiros, como taxas portuárias e receitas fiscais perdidas quando as embarcações evitam entrar em seus portos. O Estado de bandeira possui interesse jurisdicional na navegação e operação sem restrições de suas embarcações, além de interesses econômicos relacionados às taxas de registro das embarcações que arvoram sua bandeira¹⁸. Já a comunidade internacional tem interesse na proteção e preservação do ambiente marinho, que também é uma obrigação para todos os Estados de acordo com o direito internacional consuetudinário e o Artigo 192 do CNUDM¹⁹.

Portanto, o artigo 59 desempenha um papel fundamental na busca de um equilíbrio entre esses interesses concorrentes e na busca de soluções equitativas para

conflitos na ZEE, considerando a importância dos interesses para as partes envolvidas e para a comunidade internacional.

Por fim, destaca-se que não há razão para que a jurisdição do Estado costeiro em relação, por exemplo, à proteção e preservação do meio ambiente marinho deva receber menos peso no caso de um conflito com os direitos de outros Estados nos termos do art. 58 (1) do que os direitos soberanos para fins de exploração e aproveitamento dos recursos naturais vivos da ZEE. A distinção entre as duas categorias de poderes no presente contexto seria essencialmente ignorar que o status *sui generis* da ZEE é caracterizado pela existência tanto de direitos soberanos quanto de jurisdição do Estado costeiro.

2.1 A competência jurisdicional do Estado costeiro em ZEE para a proteção do meio marinho

Dado o risco de poluição ambiental marinha das operações de trasfega STS de óleo no mar, é compreensível que os Estados costeiros desejem regulamentar essas atividades quando ocorrem em sua ZEE. No entanto, a jurisdição conferida pelo Artigo 56(1)(b)(iii) é de fato limitada.

Sobre os direitos de jurisdição em ZEE para a proteção e preservação do meio marinho, os Estados costeiros podem adotar leis e regulamentos para controlar a poluição proveniente de embarcações²⁰. Não obstante o dever geral de proteger o ambiente marinho²¹, nota-se a utilização do termo “podem” pelo artigo 211 da CNUDM, o que indica que não há uma obrigação do

2020. Disponível em: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1399>. Acesso em: 18 jul. 2023.

¹⁸ Sobre esse aspecto, importante ressalva é feita por SILVA, Marcos Edmar Ramos Alvares da; TOLEDO, André de Paiva. Vínculo substancial e as bandeiras de conveniência: consequências ambientais decorrentes dos navios com registros abertos. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 13, n. 2, p. 159-177, 2016. p. 171: “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 significativos”.

¹⁹ Sobre essa discussão em relação aos interesses dos envolvidos, ver LAGONI, Rainer. Offshore bunkering in the exclusive economic zone. In: NDIAYE, Tafsir; WOLFRUM, Rudiger (ed.). *Law of the sea, environmental law and settlement of disputes*. Netherland: Martinus Nijhoff, 2007. p. 613-628. p. 623-624 que afirma: “However, little might be said in abstracto about the requirements of an equitable solution, because, in different However, little might be said in abstracto about the requirements of an equitable solution, because, in different”.

²⁰ CNUDM. Art. 211, n. 5.

²¹ CNUDM. Art. 192. Sobre tal artigo, afirmam OLIVEIRA, Carina Costa de; MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. Os limites dos termos bem público mundial, patrimônio comum da humanidade e bens comuns para delimitar as obrigações de preservação dos recursos marinhos. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 1, p. 108-124, 2015. p. 114: “A obrigação de cooperação em matéria ambiental também está presente no direito do mar. Por exemplo, a Convenção de Montego Bay prevê no artigo 192 uma obrigação geral de que “Os Estados possuem a obrigação de proteger e de preservar o meio marinho”. Os costumes também são fonte de reconhecimento da obrigação, o que pode ser constatado em alguns julgados relacionados ao tema do mar: “[...] a obrigação de cooperar constitui, em virtude da parte XII da Convenção de Montego Bay e do direito internacional geral, um princípio fundamental em matéria de prevenção da poluição do meio marinho do qual decorrem direitos que podem ser garantidos pelo Tribunal [...]”.

Estado²². No entanto, se a competência de jurisdição é utilizada, há limitações. Em primeiro lugar, apenas podem ser adotadas normas em “conformidade com e em aplicação das regras e normas internacionais geralmente aceites”. Em outras palavras, o Estado costeiro não tem poder de jurisdição para a criação de regras que restrinjam a liberdade de navegação em ZEE para a proteção do meio marinho, mas podem aplicar e exigir o cumprimento de normas internacionais pré-estabelecidas, das quais sejam signatários, logicamente. Desse modo, o Estado costeiro só pode aplicar regras idênticas às do nível internacional, sem maiores poderes de implementação de novas normas, mas apenas de execução das já existentes²³.

Em segundo lugar, a expressão “geralmente aceites” do artigo 211 nem sempre é de fácil constatação. A CNUDM não traz em seu escopo uma definição da expressão, não obstante sua importância e implicações legais. Alguns autores abordam a questão de forma bastante diversa. Os mais restritivos entendem que se trata tão somente de uma referência aos princípios e regras do direito internacional consuetudinário²⁴. Essa análise mais restritiva dificulta a aplicação de novas regras para a proteção do meio marinho, posto que, apenas após a consolidação da norma no costume internacional, é que poderia ser efetivamente exigida pelos Estados costeiros em ZEE²⁵. Por outro lado, os autores mais progressistas entendem que bastaria a aceitação de parte dos envolvidos, em especial os Estados que têm algum interesse direto na norma em questão, para que pudesse

ser implementada em zona econômica exclusiva²⁶. Tal posição seria mais dinâmica e capaz de se ajustar a um regime de constante mudança, em que os novos perigos para o ambiente exigem a adoção de novas regras de forma célere. Contudo, uma interpretação tão ampla poderia provavelmente desencorajar a ratificação tanto da CNUDM como de demais convenções reguladoras e gerar uma injustificada insegurança jurídica. Ainda há outros autores que entendem que, para uma norma ser considerada como “geralmente aceita” pela sociedade internacional, há a necessidade de aceitação pela IMO (*International Maritime Organization*)²⁷. Todavia, mesmo não havendo um consenso doutrinário e, sobretudo, por não existir uma definição clara nos tratados internacionais, há que se identificar, no caso prático, se determinada norma é ou não “geralmente aceita”. Se ficar caracterizado o costume internacional não há maiores digressões, da mesma forma que se houver uma resolução ou diretriz da organização internacional competente, como a IMO. Para os demais casos há que se analisar a situação fática²⁸.

Nesse sentido, em terceiro lugar, em relação às quatro regras e normas internacionais geralmente aceites, podem ser incluídas restrições à livre navegação em ZEE, das quais a importância é enfatizada no artigo 211(1). Todavia, essas normas apenas podem ser “estabelecidas por intermédio da organização internacional competente ou de uma conferência diplomática geral”. Isto é, além de haver a necessidade de a norma estar em conformidade com as regras internacionais geralmente aceites, elas apenas podem ser aplicadas com a aprovação e por intermédio da IMO. Assim, fora a adoção de medidas opcionais para os navios, não existe qualquer possibilidade de imposição unilateral de regras restritivas à liberdade de navegação para a proteção do meio marinho em ZEE em razão dos direitos de jurisdição do Estado costeiro normatizado no artigo 56(1)(b)(iii)²⁹.

²² Neste sentido JENSEN, Øystein. *Coastal state jurisdiction and vessel source pollution: the international law of the sea framework for norwegian legislation*. Norway: The Fridtjof Nansen Institute, 2006. p. 27.

²³ Sobre a questão, destaca RIBEIRO, Marta Chantal da Cunha Machado. *A proteção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição do Estado: discussões e soluções jurídicas contemporâneas: o caso português*. Coimbra: Coimbra editora, 2013. p. 647: “O entendimento predominante é o de que, na zona econômica exclusiva, o Estado costeiro tem competência normativa de mera execução, estando vinculado à aplicação das normas e parâmetros previamente adotados no seio da OMP”. Mais sobre o tema ver TREVES, Tullio. Coastal States’ rights in the maritime areas under UNCLOS. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 1, p. 39-48, 2015.

²⁴ Neste sentido HAKAPÄÄ, Kari. *Marine pollution in international law: material obligations and jurisdiction*. Helsinki: [s. n.], 1981. p. 120-121.

²⁵ Sobre a questão entende TREVES, Tullio. Coastal States’ rights in the maritime areas under UNCLOS. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 1, p. 39-48, 2015. p. 875 que as regras e padrões internacionais “geralmente aceites” podem ser menos aceites que regras costumeiras para serem caracterizadas.

²⁶ Nesse sentido SOHN, Louis B. Implications of the law of the sea convention regarding the protection and preservation of the marine environment. *The Developing Order of the Oceans*, v. 109, 1985. p. 108-109.

²⁷ Nesse sentido NORDQUIST, Myron H. *United Nations Convention on the law of the sea, 1982: a commentary*. Netherland: Martinus Nijhoff Publishers, 1989. v. 2. p. 202.

²⁸ Para um aprofundamento na questão ver FRANCKX, Erik. *Vessel-source pollution and coastal state jurisdiction*. Boston: Kluwer Law International, 2001. p. 11-38.

²⁹ Nesse sentido MOLENAAR, Erik J. *Coastal state jurisdiction over vessel-source pollution*. The Hague: Kluwer Law International, 1998. p. 213-214.

2.1.1 Execução pelo Estado costeiro

A competência jurisdicional de um Estado costeiro de tomar medidas de execução em relação aos navios que cometem infrações em seu ZEE, que resultem ou possam resultar em dano ao meio marinho, está prevista no artigo 220 da CNUDM³⁰. As disposições são exceções à jurisdição do Estado de bandeira sobre os navios que navegam em ZEE de outro Estado, o que implica uma competência concorrente³¹. Nesse sentido, quando uma infração ambiental é perpetrada nesta zona, o Estado tem duas possibilidades de atuação. Em primeiro lugar, da mesma forma que as infrações cometidas em mar territorial, o artigo 220(1) permite que, quando uma embarcação adentrar voluntariamente num porto do Estado costeiro, pode-se iniciar procedimentos para verificar a possível infração e responsabilizar os culpados. Há, nesse sentido, duas ponderações: a expressão “iniciar procedimentos” exclui o arresto e detenção do navio, permitindo, apenas, a realização de investigações e, se for o caso, a responsabilização dos infratores pelos danos causados à luz do seu direito interno e em conformidade com as regras internacionais³². Além disso, o termo “voluntariamente” exclui os casos em que o navio entrou no porto por causa de força maior, de emergência, com a finalidade de prestar assistência às pessoas, navios ou aeronaves em perigo³³.

Em segundo lugar, quando a embarcação cometeu uma infração de caráter ambiental em zona econômica exclusiva, o Estado costeiro pode impor sua jurisdição para responsabilizar o navio que navega nesta área³⁴.

Nesse sentido, a CNUDM permite a atuação em caráter progressivo. Primeiramente, se houver “motivos sérios” para acreditar que o navio cometeu, em ZEE, uma violação às regras internacionais aplicáveis para prevenir, reduzir e controlar a poluição proveniente de embarcações, o Estado pode exigir que a embarcação forneça informações sobre a sua identidade, registro, sua última e próxima escala e outras informações pertinentes, necessárias para determinar se realmente a infração foi perpetrada³⁵.

Após essa primeira abordagem, se a embarcação tiver se negado a fornecer informações ou se as informações fornecidas estiverem em manifesta contradição com a situação factual evidente e as circunstâncias do caso justificarem, o Estado costeiro pode realizar uma inspeção material no navio³⁶. Essa inspeção somente pode ser realizada se o navio se recusou a oferecer as informações necessárias ou se a informação estiver em desacordo com a situação de fato evidente³⁷. Os procedimentos a serem seguidos nessa inspeção material estão regulados no artigo 226 da CNUDM³⁸. Em resumo, existe uma preocupação em não atrasar, injustificadamente, o navio, retendo-o por mais tempo que o indispensável.

Em continuidade, quando existir uma prova manifesta e objetiva de que a embarcação cometeu uma infração ambiental em ZEE, o Estado costeiro pode, por fim e quando as provas justificarem, iniciar procedimentos, incluindo a detenção do navio, em conformidade com o seu direito interno³⁹. Contudo, no que tange à questão da responsabilização penal, a atuação do Estado fica limitada a penas pecuniárias no caso de infrações às leis ambientais em ZEE⁴⁰. Nesse sentido,

³⁰ Sobre a questão, resume em poucas palavras JOHNSON, Lindy Sue. *Coastal state regulation of international shipping*. Dobbs Ferry: Oceana Publications, 2004. p. 118: “The Convention provides a coastal State with the ability to enforce with respect to ships committing violations in its EEZ”.

³¹ Neste sentido JENSEN, Øystein. *Coastal state jurisdiction and vessel source pollution: the international law of the sea framework for norwegian legislation*. Norway: The Fridtjof Nansen Institute, 2006. p. 28.

³² Nesse sentido: MOLENAAR, Erik J. *Coastal state jurisdiction over vessel-source pollution*. The Hague: Kluwer Law International, 1998. p. 462.

³³ Nesse sentido: NORDQUIST, Myron H. *United Nations Convention on the law of the sea, 1982: a commentary*. Netherland: Martinus Nijhoff Publishers, 1989. v. 2. p. 299.

³⁴ Sobre a questão: CAMINOS, Hugo. Enforcement jurisdiction under the United Nations Convention on the law of the sea: an overview. In: AMICORUM, Liber; WOLFRUM, Rüdiger. *Coexistence, cooperation and solidarity*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012. p. 737-776. v. 1. p. 758-767; JENSEN, Øystein. *Coastal state jurisdiction and vessel source pollution: the international law of the sea framework for norwegian legislation*. Norway: The Fridtjof Nansen

Institute, 2006. p. 28-30; TANAKA, Yoshifumi. *The international law of the sea*. 3. ed. Nova York: Cambridge University Press, 2019. p. 293-296.

³⁵ CNUDM. Art. 220, n. 3.

³⁶ CNUDM. Art. 220, n. 5.

³⁷ Sobre a questão: BODANSKY, Daniel. Protecting the marine environment from vessel-source pollution: UNCLOS III and Beyond. *Ecology Law Quarterly*, v. 18, p. 719-777, 1991. p. 757.

³⁸ Sobre a questão da aplicação do artigo 226 da CNUDM, destaca POZDANKOVA, Alla. *Criminal jurisdiction over perpetrators of ship-source pollution*. Netherland: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. p. 103: “These requirements apply, in principle, to enforcement both in port and at sea, and do not distinguish between inspections relating to violations in the coastal State’s territorial sea or in the EEZ”.

³⁹ CNUDM. Art. 220, n. 6. Sobre a questão ver POZDANKOVA, Alla. *Criminal jurisdiction over perpetrators of ship-source pollution*. Netherland: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. p. 69.

⁴⁰ CNUDM. Art. 230, n. 1.

ao contrário do que ocorre em mar territorial, não há exceções, ou seja, não pode haver penas privativas de liberdade contra infrações ambientais — mesmo que criminais — com a poluição por embarcações em ZEE⁴¹. Existem autores, como é o caso de Alla Pozdnakova, que defendem a possibilidade de aplicação da jurisdição penal para além das penas pecuniárias em ZEE, fundamentando-se no direito internacional geral⁴².

Sobre a execução pelos Estados costeiros para a proteção do meio marinho contra poluição em ZEE, há que ser feita três ponderações. A primeira é que não há necessidade de o navio infrator estar em ZEE para que possa ser fiscalizado e, inclusive, detido. Se o navio que cometeu uma infração ambiental, encontra-se em alto mar, o Estado costeiro não pode, por exemplo, realizar seu direito de perseguição sobre a embarcação, a não ser, logicamente, que a perseguição tenha se iniciado em ZEE⁴³. Isto não retira do Estado costeiro o direito de intentar ação de responsabilidade civil por perdas ou danos causados pela poluição do meio marinho à luz do artigo 229 da CNUDM. Assim, se, numa operação STS, o dano efetivamente ocorrer, não há que se falar em imunidade civil da embarcação infratora.

A segunda ponderação diz respeito à necessidade de um resultado danoso ou o risco de importante dano ao meio marinho. Para além da simples solicitação de informações do artigo 220(3), o Estado costeiro apenas pode realizar uma inspeção material ou mesmo a detenção da embarcação se o ato da infração ambiental foi “resultado uma descarga substancial que provoque ou ameace provocar uma poluição importante no meio marinho”⁴⁴. Em outros termos, sem esse resultado efetivo ou, pelo menos, o risco de dano, não há de se falar em execução pelo Estado costeiro em ZEE⁴⁵. No caso de uma operação STS, o risco de dano grave ao meio

ambiente é notório e não haveria dificuldades em enquadrar a atividade nesse dispositivo da Convenção.

A terceira é que, após a detenção de um navio que cometeu uma irregularidade de caráter ambiental em ZEE, se a situação fática justificar essa detenção, o navio deve ser liberado após prestar uma caução ou outra garantia financeira apropriada e poderá prosseguir viagem⁴⁶. O tema da libertação imediata é tratado no artigo 292 que confere ao TIDM uma jurisdição residual sobre o assunto, no caso em que, no momento da prisão ou detenção, não haja nenhuma outra corte ou tribunal com jurisdição sobre o caso⁴⁷.

2.2 A competência fiscal e aduaneira em ZEE

A evasão fiscal nas operações de transferência de óleo *Ship-To-Ship* em Zonas Econômicas Exclusivas sem a devida autorização dos Estados costeiros é, sem dúvidas, uma das principais preocupações. Essas operações, realizadas entre navios em ZEE, possibilitam a transferência de grandes volumes de petróleo e derivados, permitindo que as partes envolvidas evitem controles alfandegários e tributários impostos pelo Estado costeiro. A ausência de autorização e controle por parte do Estado costeiro priva-o de exercer sua competência fiscal sobre essa atividade econômica lucrativa, resultando em perdas significativas de receitas tributárias.

As operações realizadas em ZEE, em vez de no mar territorial ou dentro dos limites do porto, têm o potencial de proporcionar economia de tempo e dinheiro para os armadores, uma vez que podem evitar uma possível tributação. No entanto, os Estados costeiros podem sentir-se prejudicados, pois possuem interesses financeiros relacionados às taxas portuárias e receitas fiscais, que são perdidas quando as embarcações evitam utilizar seus portos e conduzem essas operações fora do alcance geográfico de seu regime tributário.

⁴¹ Nesse mesmo sentido: NORDQUIST, Myron H. *United Nations Convention on the law of the sea, 1982: a commentary*. Netherland: Martinus Nijhoff Publishers, 1989. v. 2. p. 369-370.

⁴² POZDNAKOVA, Alla. *Criminal jurisdiction over perpetrators of ship-source pollution*. Netherland: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. p. 69.

⁴³ Para um aprofundamento na questão ver POULANTZAS, Nicholas M. *The right of hot pursuit in international law*. 2. ed. Netherland: Martinus Nijhoff Publishers, 2002; DAMAN, Maarten. Cross-border hot pursuit in the EU. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, v. 16, n. 2, p. 171-207, 2008.

⁴⁴ CNUDM. Art. 220, n. 5.

⁴⁵ Neste sentido e sobre a questão ver BIRNIE, Patricia W.; BOYLE, Alan E.; REDGWELL, Catherine. *International Law and the Environment*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 375.

⁴⁶ CNUDM. Art. 220, n. 7. Sobre a dos procedimentos a serem seguidos destaca MOLENAAR, Erik J. *Coastal state jurisdiction over vessel-source pollution*. The Hague: Kluwer Law International, 1998. p. 493: “Included by way of reference, these ‘appropriate procedures’ are, inter alia, established under the auspices of IMO, inter alia, in Article VI(1) CLC 69, Article 13(2) LLMC 76, and Article 5(1) 1952 Arrest Convention”.

⁴⁷ Nesse mesmo sentido: NORDQUIST, Myron H. *United Nations Convention on the law of the sea, 1982: a commentary*. Netherland: Martinus Nijhoff Publishers, 1989. v. 2. p. 794.

Contudo, o artigo 56 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar não apresenta disposições que autorizem os Estados costeiros a aplicarem sua legislação aduaneira ou tributária na ZEE além da zona contígua. A exceção encontra-se no artigo 60(2) da Convenção que, expressamente, afirma que “o Estado costeiro tem jurisdição exclusiva sobre essas ilhas artificiais, instalações e estruturas, incluindo jurisdição em matéria de leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração, sanitários e de segurança”⁴⁸. Se o mesmo valesse para a ZEE em geral, os redatores o teriam feito expressamente no artigo 56 do texto convencional, o que não é o caso⁴⁹.

De toda forma, essa questão já foi, inclusive, objeto de análise pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar em dois casos: o Caso *SAIGA* e o Caso *VIRGINIA G*. No primeiro caso, a Guiné alegou que o interesse público estaria ameaçado devido às significativas perdas fiscais que um país em desenvolvimento, como a Guiné, enfrentaria devido a abastecimentos ilegais em sua ZEE. No entanto, é importante observar que, de acordo com o artigo 60(2) da Convenção, na Zona Econômica Exclusiva, o Estado costeiro tem jurisdição limitada apenas para aplicar regulamentos e leis aduaneiras em relação a ilhas, instalações e estruturas artificiais. O Tribunal Internacional de Direito do Mar interpretou dessa mesma forma e destacou que a Convenção não concede aos Estados costeiros o poder de aplicar suas

leis aduaneiras em relação a qualquer outra área da zona econômica exclusiva⁵⁰.

De acordo com o artigo 58(3) da Convenção, um Estado costeiro tem o direito de aplicar, na zona econômica exclusiva, as “outras normas do direito internacional” que não sejam incompatíveis com a Parte V da Convenção. O Tribunal considerou que o Princípio de “Interesse Público”, conforme invocado pela Guiné, não poderia dar ao Estado costeiro o poder de proibir quaisquer atividades na zona econômica exclusiva que ele julgue afetar seu “interesse público” econômico ou causar “perdas fiscais”. Tal medida, segundo o TIDM, restringiria os direitos de outros Estados na mesma zona e entraria em conflito com as disposições dos artigos 56 e 58 da Convenção⁵¹.

Já no Caso *VIRGINIA G*, a Guiné-Bissau teve o cuidado de salientar que o valor cobrado pela licença de abastecimento é inferior ao que obteria a título de receita fiscal se o abastecimento tivesse ocorrido em terra e que o objetivo subjacente é estritamente de natureza ambiental. Nesse caso, o Tribunal ficou convencido de que a cobrança de taxas pela Guiné-Bissau não foi fundamentada pelos seus interesses fiscais, mas sim por serviços prestados no âmbito da autorização de abastecimento de combustível. Consequentemente, o Tribunal considerou que a imposição da taxa pela Guiné-Bissau não constitui uma tentativa de alargamento da sua legislação fiscal e aduaneira à zona econômica exclusiva⁵².

⁴⁸ Sobre esse ponto, explica ANDREONE, Gemma. The exclusive economic zone. In: ROTHWELL, Donald R.; ELFERINK, Alex G. Oude; SCOTT, Karen N.; STEPHEN, Tim. *The Oxford handbook of the law of the sea*. Reino Unido: Oxford University Press, 2015. p. 159-180. p. 172: “The legal regime provided by Article 60 is identical for all these types of construction, in relation both to rights and to duties. It is expressly provided that the coastal State can exercise on those constructions exclusive jurisdiction with respect to customs, tax, health, safety, and immigration”.

⁴⁹ Sobre essa questão, em especial sobre o enquadramento tributário brasileiro em ZEE, afirmam ALVES, Henrique Napoleão; COELHO, Eduardo Junqueira. ICMS e as operações Ship-To-Ship em zona econômica exclusiva. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, v. 37, n. 43, p. 173-196, 2019. p. 189: “Parece-nos mais interessante o debate sobre competência e alcance da competência. A zona econômica exclusiva, nesse sentido, não é parte da territorialidade estadual. Seu caráter e sua regulação jurídica denotam uma relação com a União, e não um espaço onde são prestados serviços de transporte que se amoldem à norma de competência, i.e., serviços de transporte interestadual e intermunicipal. As operações não são de um município a outro ou de um estado a outro sob jurisdição tributária estadual”.

⁵⁰ Caso M/V “SAIGA” (No.2) (São Vicente e Granadinas v. Guiné), Caso ITLOS No. 2. P. 56, para. 136. Sobre esta questão, resume B BASTOS, Fernando Loureiro. Caso M/V “Virginia G” (Panamá v. Guiné-Bissau). In: ZANELLA, Tiago V.; TOLEDO, Andre de Paiva. *Tribunal Internacional do Direito do Mar: 25 anos de jurisdição*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021. p. 637-678. p. 676: “Tribunal ajudou a clarificar o regime jurídico-internacional da zona econômica exclusiva ao afirmar, de uma forma concludente, que os Estados costeiros não podiam exercer poderes de natureza fiscal ou aduaneira no âmbito desse espaço marítimo”.

⁵¹ Caso M/V “SAIGA” (No.2) (São Vicente e Granadinas v. Guiné), Caso ITLOS No. 2. p. 55, para. 131. Ainda, o Tribunal afirmou: “136. The Tribunal, therefore, finds that, by applying its customs laws to a customs radius which includes parts of the exclusive economic zone, Guinea acted in a manner contrary to the Convention. Accordingly, the arrest and detention of the Saiga, the prosecution and conviction of its Master, the confiscation of the cargo and the seizure of the ship were contrary to the Convention”.

⁵² Caso M/V “VIRGINIA G” (Panamá v. Guiné-Bissau), Caso ITLOS No 19, para. 234.

3 A MARPOL e as operações STS

Além dos artigos 56, 58 e 59 da CNUDM, outras importantes normas internacionais estão contidas no Capítulo 8 do Anexo I da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL). Esse capítulo trata da prevenção da poluição durante a transferência de carga de petróleo STS entre petroleiros no mar e é aplicável a petroleiros com arqueação bruta 150 toneladas ou mais⁵³.

O Capítulo 8 introduziu dois requisitos principais. Primeiramente, exige que qualquer petroleiro planejando participar de uma operação *Ship-To-Ship* tenha a bordo e cumpra um plano de operações STS pré-preparado⁵⁴. Além disso, os petroleiros que realizarem operações STS dentro do mar territorial ou na Zona Econômica Exclusiva de um Estado Parte da MARPOL, devem notificar esse Estado com, pelo menos, 48 horas de antecedência sobre a operação STS planejada⁵⁵.

Ao fornecer essa notificação, os envolvidos devem incluir informações detalhadas, como a data, hora e localização geográfica para o início das operações STS planejadas, se as operações STS serão conduzidas fundeadas ou em andamento, e o tipo e quantidade de óleo a ser transferido. Essas informações permitem que o Estado costeiro tome as medidas preventivas que julgar adequadas, considerando as circunstâncias específicas da operação STS.

A introdução desse requisito de notificação prévia em operações *Ship-To-Ship* além do mar territorial gerou alguma contestação, especialmente por parte dos Estados Unidos, devido ao receio de que pudesse restringir a liberdade de navegação, um princípio fundamental do direito internacional do mar.

Os EUA levantaram uma preocupação de que tal medida de notificação pudesse impor restrições indevidas à liberdade de navegação, afetando, negativamente, as atividades marítimas e o comércio internacional. Argumentou que a proteção do ambiente marinho é importante e deve ser buscada por meio de mecanismos eficazes, mas sem comprometer os princípios funda-

mentais da liberdade de navegação⁵⁶. A busca por um equilíbrio entre a proteção ambiental e a preservação das liberdades de navegação é sempre um desafio complexo.

Contudo, o Subcomitê analisou a questão e realizou uma votação sobre a obrigatoriedade ou não da notificação em operações STS em ZEE. Após a votação, 11 Estados-Membros foram a favor da supressão da notificação, enquanto 20 apoiaram a sua obrigatoriedade, mantendo, assim, as regras 41 e 42 do Capítulo 8 do Anexo I da MARPOL⁵⁷.

Como visto, o Artigo 56(1)(b)(iii) concede aos Estados costeiros jurisdição sobre a proteção e preservação do meio ambiente marinho, embora a autoridade do Estado costeiro sob esse artigo cumulado com o artigo 211(2) seja limitada à adoção das regras e normas internacionais “geralmente aceites” pela comunidade internacional. Assim, a adoção da Resolução MEPC.186(59)⁵⁸ por um órgão altamente representativo, o Comitê de Proteção do Meio Ambiente Marítimo (MEPC), e sua inclusão na Convenção MARPOL, amplamente aceita, garantem que o Capítulo 8 do Anexo I da MARPOL atenda a esse critério⁵⁹.

Assim, a relevância do Capítulo 8 é inquestionável. Contudo, não há um consenso entre os Estados quanto a ser esse o nível máximo aceitável de regulamentação

⁵⁶ SUB-COMMITTEE ON BULK LIQUIDS AND GASES. *Report to the Maritime Safety Committee and the Marine Environment Protection Committee*. (BLG 12/17, 20 February 2008), para. 8.14: “The delegation of the United States stated that advance notification of Ship-To-Ship transfers in the exclusive economic zone (EEZ), as currently contained in draft regulation 42, was not similar at all to the regulations of general applicability in MARPOL Annex I in that there has never been an advance reporting requirement, nor has Annex I previously given the EEZ any special status. It was the view of the United States that an advance notification requirement beyond the territorial sea did not provide sufficient protection of the marine environment to justify the repeal of a traditional and customary high seas freedom of navigation by amendment to MARPOL. It was clarified that these comments would not apply where one or both ships entered a port of the relevant coastal State. The delegation of China stated that the advance notification requirement was not inconsistent with the principles under UNCLOS and the advance notification requirement had been implemented with regard to LRIT”.

⁵⁷ SUB-COMMITTEE ON BULK LIQUIDS AND GASES. *Report to the Maritime Safety Committee and the Marine Environment Protection Committee*. (BLG 12/17, 20 February 2008), para. 8.13.

⁵⁸ Que adotou e implementou o Capítulo 8 do Anexo I da MARPOL em 19 de julho de 2009.

⁵⁹ Nesse mesmo sentido TESTA, David. Coastal state regulation of bunkering and Ship-to-Ship (STS) oil transfer operations in the EEZ: an analysis of state practice and of coastal state jurisdiction under the LOSC. *Ocean Development & International Law*, 2019. p. 8.

⁵³ MARPOL 73/78. Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios. Londres, de 1978. Anexo I. Capítulo 8 - Prevenção da Poluição Durante Transferência de Carga de Óleo entre Petroleiros no Mar. Regra 40.

⁵⁴ MARPOL 73/78. Regra 41.

⁵⁵ MARPOL 73/78. Regra 42.

de modo geral. Alguns Estados implementam normas mais rígidas do que as estabelecidas no Capítulo 8, muito antes da adoção da Resolução MEPC.186(59) em 2009⁶⁰. A questão de se os Estados costeiros podem ou não adotar regulamentações mais rigorosas do que as previstas no Capítulo 8 deve ser abordada não apenas sob a perspectiva da MARPOL, mas também de acordo com a estrutura jurisdicional do CNUDM, como discutido na seção anterior, e considerando as práticas estatais relevantes, bem como as decisões de cortes e tribunais internacionais.

4 Caso M/T “San Padre Pio” (Suíça v. Nigéria) e as operações STS em ZEE

O M/T *San Padre Pio* é um navio-tanque registrado na Suíça, de propriedade da empresa comercial Suíça *San Padre Pio Schiffahrt AG*, e fretado pela *Argo Shipping and Trading Ltd*, uma subsidiária no Dubai da *Augusta Energy AS*, outra empresa Suíça. Em 23 de janeiro de 2018, o navio foi interceptado e apreendido pela Marinha da Nigéria durante uma transferência *Ship-To-Ship* de petróleo. No momento da apreensão, o navio estava a cerca de 32 milhas náuticas da costa da Nigéria, dentro da ZEE⁶¹.

A Nigéria exige que os navios tenham uma licença especial antes de realizar transferências STS de em sua ZEE, garantindo, assim, que as operações sejam feitas de maneira segura. Essa licença inclui informações sobre os navios envolvidos, locais de carregamento e descarregamento, tipo e quantidade de produto. Ela impõe condições obrigatórias como a proibição expressa de transferir produtos petrolíferos ilegalmente refinados e a exigência de que o STS ocorra, apenas, durante o dia.

⁶⁰ Pode-se citar a Bélgica (Ordem Ministerial de 18 de abril de 2001 que designa o procedimento a ser seguido para pedidos de licenças e autorizações necessárias para as atividades de offshore de STS e abastecimento (“Belgian Ministerial Order of 18 April 2001”). Disponível *online* (em francês): reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/2001/04/27/71125.pdf. Acesso em: 19 jun. 2023); ou a Angola (Nos termos de um Diploma Executivo publicado no Boletim do Governo de 4 de maio de 2017, Angola adotou recentemente regras detalhadas sobre abastecimento de combustível e transferências STS).

⁶¹ Todas as informações sobre o caso foram retiradas do próprio caso no site do Tribunal. Disponível em: <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/the-m/t-san-padre-pio-case-switzerland-v-nigeria-provisional-measures/>. Acesso em: 22 jun. 2023.

Navios em desacordo com essas condições podem ser arrestados e processados.

Durante as investigações realizadas pela Nigéria, foi descoberto que as informações fornecidas pelos oficiais do *San Padre Pio* continham falsificações em aspectos materiais, e a quantidade e qualidade do combustível transportado eram diferentes do que havia sido declarado às autoridades. O navio estava transportando mais combustível do que o declarado e de qualidade inferior, sugerindo que poderia ser petróleo ilegalmente refinado na Nigéria.

Após a interceptação, o *San Padre Pio* foi levado para o porto nigeriano de Port Harcourt, Bonny Inner Anchorage, onde tanto o navio quanto a tripulação e a carga foram detidos a partir de 24 de janeiro de 2018. Os 16 tripulantes permaneceram confinados no navio. Em 9 de março de 2018, a embarcação e sua tripulação foram entregues à Comissão de Crimes Econômicos e Financeiros da Nigéria para investigação, e os membros da tripulação foram transferidos para uma prisão. Em 19 de março de 2018, o capitão e três oficiais foram acusados de conspiração para distribuição ou uso de produtos petrolíferos sem autorização ou licença adequada, além da distribuição ou uso de cerca de 4998,343 toneladas de gasóleo transportadas sem a devida autorização ou licença. Doze tripulantes foram devolvidos ao navio em 20 de março de 2018, sob vigilância armada, enquanto os quatro acusados (o capitão e os outros três oficiais) permaneceram na prisão por cinco semanas e somente foram autorizados a retornar ao navio em 13 de abril de 2018, após pagamento de fiança. Seis meses após a detenção, os doze membros restantes da tripulação foram autorizados a deixar a Nigéria, mas o capitão e os outros três oficiais, cujos passaportes foram apreendidos, não foram autorizados a sair do país, embora supostamente não estivessem mais confinados ao navio⁶².

O caso foi levado ao Tribunal Internacional do Direito do Mar com um pedido de medidas provisórias pela Suíça⁶³. O TIDM decidiu que a Suíça deveria pagar uma caução à Nigéria, e, em contrapartida, a Nigéria deveria liberar imediatamente o navio, a tripulação e a

⁶² Caso M/T “SAN PADRE PIO” (Suíça V. Nigéria), Medidas Provisórias. Caso ITLOS N.º 27. Para 30 e ss.

⁶³ Caso M/T “SAN PADRE PIO” (Suíça V. Nigéria), Medidas Provisórias. Caso ITLOS N.º 27.

carga, garantindo que todos possam deixar o território e as áreas marítimas sob sua jurisdição⁶⁴.

A Suíça alegou que está defendendo o direito à liberdade de navegação e outros usos legais do mar, bem como o exercício de sua jurisdição exclusiva como Estado de bandeira e a proteção dos direitos da tripulação, da qual é responsável⁶⁵. Segundo a Suíça, a Nigéria violou seu direito à livre navegação na ZEE da Nigéria, que é garantido pelo artigo 58 da CNUDM, interpretado juntamente ao artigo 87, e esse direito inclui transferências STS⁶⁶. A Suíça argumentou que a interceptação e detenção do navio pela Nigéria limitaram a capacidade do navio de realizar essas atividades de reabastecimento, que são reconhecidas pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM) como parte da liberdade de navegação⁶⁷. Ainda, a Suíça argumentou que, à luz do artigo 56(1)(b)(iii) e do artigo 211 da Convenção, a jurisdição do Estado costeiro estaria restrita às normas “geralmente aceites”, que seriam unicamente as regras 41 e 42 do Capítulo 8 do Anexo 1 da MARPOL⁶⁸.

Por sua vez, a Nigéria alegou que suas ações executivas e judiciais em relação ao San Padre Pio estão no exercício de seu direito soberano para fins de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais. A Nigéria alega que a CNUDM lhe confere o direito de aplicar suas leis relacionadas à poluição na ZEE resultante de atividades nos fundos marinhos, e que essas leis servem de base para suas ações contra o *San Padre Pio* e sua tripulação, uma vez que operações STS ilegais são uma causa significativa de poluição marítima^{69 70}.

⁶⁴ Sobre o caso, ver COLEHO, Nelson, F. Caso M/T “San Padre Pio” (Suíça v. Nigéria), medidas provisórias. In: ZANELLA, Tiago V.; TOLEDO, Andre de Paiva. *Tribunal Internacional do Direito do Mar*: 25 anos de jurisdição. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021. p. 925-938.

⁶⁵ Caso M/T “SAN PADRE PIO” (Suíça V. Nigéria), Medidas Provisórias. Caso ITLOS N.º 27. para. 78.

⁶⁶ Caso M/T “SAN PADRE PIO” (Suíça V. Nigéria), Medidas Provisórias. Caso ITLOS N.º 27. para. 80.

⁶⁷ Caso M/T “SAN PADRE PIO” (Suíça V. Nigéria), Medidas Provisórias. Caso ITLOS N.º 27. para. 81-82.

⁶⁸ Memorial of Switzerland. The M/T “San Padre Pio” (No. 2) Case Switzerland / Nigeria. 23 June 2020. p. 65-68. Que ainda afirma (p. 68): “the sea protection levy, which seems to have been imposed under the Sea Protection Levy Regulations, exceeds the prescriptive powers of the coastal State in its EEZ. There is nothing in the Convention or in Chapter 8 of Annex I of MARPOL that entitles a coastal State to impose a marine protection levy on a foreign-flagged vessel carrying out an STS operation in its EEZ”.

⁶⁹ Caso M/T “SAN PADRE PIO” (Suíça V. Nigéria), Medidas Provisórias. Caso ITLOS N.º 27. para. 100.

⁷⁰ Sobre o caso, destacou CHURCHILL, Robin. Revealing a

Após o caso das medidas provisórias no Tribunal, a questão de mérito foi levada ao próprio TIDM. No entanto, o mérito do caso não chegou a ser analisado pelo Tribunal, pois os Estados envolvidos chegaram a um acordo e assinaram um Memorando de Entendimento. Como resultado, eles desistiram do caso no Tribunal, e nenhuma decisão foi proferida em relação às operações STS na ZEE⁷¹. No entanto, esse caso assume relevância significativa em relação ao tema em questão, pois, por um lado, destaca a importância prática das operações STS na ZEE e, por outro lado, apresenta os diferentes argumentos dos Estados envolvidos, que divergem em suas interpretações sobre o assunto.

5 A posição e regulação brasileira

Para além das normas internacionais sobre as operações STS no mar, o Brasil possui um regime jurídico e regras específicas para regulamentar estas atividades nas águas jurisdicionais brasileiras. Dito isso, inicialmente, fundamental se faz entender o conceito de AJB — Águas Jurisdicionais Brasileiras — que a legislação nacional adota⁷². Essa definição pode ser encontrada na

mosaic: international jurisprudence concerning the non-fisheries elements of the exclusive economic zone regime. In: JENSEN, Øystein. *The development of the law of the sea convention: the role of international courts and tribunals*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2020. p. 59-60: “Switzerland requested ITLOS to make an order of provisional measures, to which it acceded. In its order, ITLOS observed that Switzerland’s ‘claims that bunkering activities carried out by the M/T “San Padre Pio” in the EEZ of Nigeria are part of the freedom of navigation and that it has exclusive jurisdiction as flag State with respect to such bunkering activities’ appear to be ‘plausible’. ITLOS gave no reasons to support its view, other than noting that it had taken into account the legal arguments of the parties and the evidence available to it. It is unfortunate that ITLOS here conflated STS transfers with bunkering, when, as pointed out above, the two are separate kinds of activity. It is also confusing because the defendant state, Nigeria, argues that the San Padre Pio was in fact engaged in bunkering, and not a STS transfer, as Switzerland claims”.

⁷¹ Como destacou o TIDM, Order 2021/6. The M/T “San Padre Pio” (No. 2) Case (Switzerland/Nigeria). 29 December 2021. p. 4: “Whereas, the Memorandum of Understanding concluded between the Parties states, in its paragraph 5, that “[f]or the sake of clarity, upon the discontinuance of these proceedings, the Provisional Measures Order dated 6th July, 2019, made in: The MIT ‘San Padre Pio’ case (Switzerland/Nigeria) (Case No. 27) will cease to have effect” and, in its paragraph 6, that “[t]his agreement constitutes a full and final settlement of the matter relating to the MIT ‘San Padre Pio’ between the Parties”.

⁷² Para um aprofundamento sobre o tema ver ZANELLA, Tiago V. Águas jurisdicionais brasileiras: um estudo sobre a (i)legalidade

Instrução Normativa n.º 3/2022 da Marinha do Brasil / Ministério da Defesa (MB/MD) que estabelece que as AJB

compreendem as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não-vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses espaços marítimos compreendem a faixa de 200 milhas marítimas contadas a partir das linhas de base, acrescida das águas sobrejacentes à extensão da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas, onde ela ocorrer⁷³.

Por seu turno, para a execução de operações *Ship-To-Ship*, são necessárias duas autorizações essenciais emitidas por órgãos reguladores brasileiros. Em primeiro lugar, a Instrução Normativa n.º 16, de 26 de agosto de 2013 do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) regulamenta os procedimentos técnicos e administrativos para a realização de operações *Ship-To-Ship* em “águas jurisdicionais brasileiras”. Como primeiro requisito, é necessária a obtenção de uma Autorização Ambiental juntamente ao órgão para que tais operações sejam permitidas. Segundo a referida Instrução, em seu artigo 2, “entende-se por Operações Ship-to-Ship (operações STS) a transferência de carga de petróleo e seus derivados entre embarcações localizadas em águas jurisdicionais brasileiras, podendo ocorrer com as embarcações em movimento ou fundeadas”⁷⁴.

Desse modo, se um navio deseja realizar uma operação STS em quaisquer zonas marítimas pertencentes às águas jurisdicionais brasileiras, deve, necessariamente, obter uma Autorização Ambiental do IBAMA. Isto inclui as atividades em zona econômica exclusiva ou até além, em alto mar, posto que o conceito de AJB inclui as “águas sobrejacentes à extensão da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas, onde ela ocorrer”. Nota-se que tal requisito vai além das regras 41 e 42 da MARPOL, que exige apenas o plano de bordo e a notificação ao Estado costeiro com 48 de antecedência. Inclusive, o Ibama tem um prazo de 60 (sessenta) dias

para analisar a solicitação e deferir ou indeferir o pedido de autorização para realização de uma operação STS em ZEE brasileira⁷⁵.

Ainda, como segundo requisito, a NORMAM-08/DPC⁷⁶ traz as regras procedimentais que todo navio precisa seguir ao realizar uma operação STS em águas jurisdicionais brasileiras, como em ZEE⁷⁷. Nota-se que tais procedimentos vão além dos requisitos e procedimentos instituídos pela MARPOL. Por exemplo, a norma brasileira exige que “durante toda operação STS em mar aberto, ao menos uma embarcação de apoio (*Lightering Support Vessel* – LSV) deverá estar presente na área de operação”, o que não é exigido pela MARPOL⁷⁸. Além disso, o navio deve requerer uma autorização da área em que a operação pode ser realizada. Isto é, além da Autorização Ambiental e de seguir todas as regras da NORMAM 08 — que vão muito além das regras internacionais estipuladas —, o navio precisa ainda solicitar à Diretoria de Portos e Costas da Marinha do Brasil, com a anuência do Comando do Distrito Naval da área de jurisdição, a área de operação STS em que pode realizar tal atividade. Isso em qualquer zona marítima situada nas denominadas “águas jurisdicionais brasileiras”, que inclui — e não faz distinção — o mar territorial, zona econômica exclusiva e, inclusive, partes do alto mar.

6 Jurisdição do estado costeiro sobre transferências de petróleo STS em ZEE

Ao considerar a estrutura jurisdicional da CNUDM e as regras e diretrizes internacionais relevantes, pode-se abordar a questão crítica da jurisdição do Estado costeiro em relação às operações *Ship-To-Ship* em zona econômica exclusiva. Essa questão pode ser resolvida de três maneiras distintas. Primeiramente, é possível argumentar que o Estado costeiro deve ter competência, nos termos do artigo 56 da CNUDM. Em segundo lugar, pode-se sustentar que as operações STS estão relacionadas com a liberdade de navegação garantida pelo ar-

do conceito de AJB. *Revista Jurídica Lusó-Brasileira*, v. 4, n. 6, p. 2831-2856, 2018.

⁷³ Instrução Normativa COMAR n. 3, de 15 de dezembro de 2022.

⁷⁴ Instrução Normativa n. 16, de 26 de agosto de 2013 do IBAMA traz ainda os cadastros, procedimentos e documentos necessários para a solicitação da Autorização Ambiental.

⁷⁵ Instrução Normativa n. 16, de 26 de agosto de 2013 do IBAMA. Artigo 5.

⁷⁶ NORMAM-08/DPC. Normas da Autoridade Marítima para Tráfego e Permanência de Embarcações em Águas Jurisdicionais Brasileiras, n. 8 da Diretoria de Portos e Costas. 2 revisão, 2023.

⁷⁷ NORMAM-08/DPC. 0605.

⁷⁸ NORMAM-08/DPC. 0605. a.

tigo 58 e, portanto, são de competência dos Estados de bandeira. Em terceiro lugar, é possível concluir que as operações *Ship-To-Ship* constituem uma atividade para a qual a CNUDM não atribuiu expressamente competência de uma forma ou de outra. Nesse caso, a matéria será decidida nos termos do artigo 59.

Iniciando com o artigo 56, no contexto das transferências de petróleo em operações STS, não se pode colocar a questão como uma forma de conservação e gestão de recursos vivos, o que exclui a relevância do artigo 56(1)(a). Por outro lado, o artigo 56(1)(b)(iii) é mais significativo, pois permite ao Estado costeiro, em sua ZEE, exercer jurisdição no que se refere à proteção e preservação do meio marinho. Contudo, deve-se considerar que essa jurisdição é limitada, conforme o artigo 211 da Convenção, “as regras e normas internacionais geralmente aceites que se estabeleçam por intermédio da organização internacional competente”, o que inclui o Capítulo 8 do Anexo I do MARPOL⁷⁹. Porém, para além disso, o artigo 56 não confere maiores poderes jurisdicionais, não permitindo que o Estado costeiro estabeleça unilateralmente regras para as operações STS em sua ZEE que vão além daquelas determinadas internacionalmente.

No que se refere ao artigo 58, não é possível argumentar que exista uma conexão com a liberdade de navegação prevista no dispositivo para os casos de transferências de óleo em operações *Ship-To-Ship*. Classificar as transferências de óleo em STS sob o artigo 58 exigiria uma interpretação forçada ou mesmo uma “desnaturação” do significado ordinário do termo “navegação”. Embora seja relevante considerar que as transferências de óleo em STS podem tornar o comércio de carga de óleo mais célere e viabilizar o transporte em navios maiores, tais fatores não são suficientes para estabelecer uma conexão direta entre as transferências de óleo em STS e o conceito de liberdade de navegação, conforme consagrado no artigo 58.

Dada a não aplicabilidade do artigo 58 e as limitações do artigo 56, as transferências de óleo em operações STS podem ainda ser abordadas de acordo com o

⁷⁹ Sobre o tema, afirma PROELSS, Alexander (ed.). *United Nations Convention on the law of the sea: a commentary*. Nomos Verlagsgesellschaft, 2017. p. 1434: “Art. 211 (5), like Art. 211 (2) on flag States’ obligations, refers to ‘generally accepted international rules and standards established through the competent international organization or general diplomatic conference’. The general formulation notwithstanding, the organization referred to is, again, the IMO”.

artigo 59 da CNUDM. Nesse sentido, qualquer análise sobre a extensão da jurisdição do Estado costeiro deve ser conduzida como uma aplicação tentativa da fórmula contida no artigo 59⁸⁰. A correta aplicação dessa fórmula requer uma análise cuidadosa das circunstâncias do caso em questão. De modo geral, é importante observar que quando as operações STS envolvem a transferência de quantidades significativas de hidrocarbonetos, especialmente hidrocarbonetos de baixa volatilidade, como óleo combustível pesado e petróleo bruto, o nível de risco ambiental é considerável. À medida que aumenta o risco de poluição do ambiente marinho, cresce também a importância relativa — em comparação com outros interesses a serem considerados sob o artigo 59 — do interesse do Estado costeiro em adotar medidas de proteção ambiental para enfrentar esse risco.

Por outro lado, além dos interesses de proteção ambiental do Estado costeiro e da comunidade internacional, também devem ser considerados outros interesses. Esses interesses também dependem das particularidades de cada caso, mas, de modo geral, é possível mencionar o interesse do Estado bandeira na operação ininterrupta de seus navios e o interesse da comunidade internacional na condução expedita do comércio de carga de óleo. A regulamentação do Estado costeiro pode ter um impacto negativo nesse ponto de vista. No entanto, é necessário avaliar esse impacto em seu contexto mais amplo. Dada a ausência de uma conexão direta com a liberdade de navegação e a possibilidade de aumento do risco ambiental, é bastante possível que, em um contexto de solução de disputas internacionais, haja uma maior tolerância para a regulamentação do Estado costeiro nas transferências de STS. Isso não significa que a regulamentação do Estado costeiro será aceita cegamente e possíveis abusos e regulações que estrangulam e restringem sobremaneira as operações STS sejam inválidas⁸¹.

⁸⁰ CNUDM. Art. 59: “tendo em conta a importância respectiva dos interesses em causa para as partes e para o conjunto da comunidade internacional”.

⁸¹ Por exemplo, como afirma TESTA, David. Coastal state regulation of bunkering and Ship-to-Ship (STS) oil transfer operations in the EEZ: an analysis of state practice and of coastal state jurisdiction under the LOSC. *Ocean Development & International Law*, 2019. p. 17: “an international court or tribunal is unlikely to consider in a favorable light the requirement in Angolan legislation to the effect that only companies registered in Angola can engage in STS oil transfers”. Em sentido contrário, afirma NORDQUIST, Myron H. *United Nations Convention on the law of the sea, 1982: a commentary*. Netherland: Martinus Nijhoff Publishers, 1989. v. 2. p. 569: “Given the functional nature of the exclusive economic zone, where economic interests are the principal concern this formula would nor-

7 Considerações finais

Determinar a extensão da jurisdição do Estado costeiro em relação às operações de abastecimento e transferência de óleo em operações *Ship-To-Ship* em sua zona econômica exclusiva requer uma análise cuidadosa dos dispositivos legais pertinentes e uma abordagem ponderada. Não existe uma regra de aplicação geral que responda de forma clara e direta a questão proposta neste estudo.

No âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a questão pode ser analisada e enquadrada nos termos do artigo 56, 58 ou 59. Contudo, nenhum desses dispositivos aborda de forma expressa, direta ou mesmo clara a temática das operações STS em ZEE. Por outro lado, a MARPOL, em seu Capítulo 8 do Anexo 1, regulamenta as diretrizes de como uma operação STS deve ser realizada em ZEE. Todavia, essas regras se resumem a possuir um plano de bordo e a notificação dos Estados costeiros, o que não satisfaz os interesses de muitos Estados.

Diante da ambiguidade das disposições relevantes da CNUDM, é natural que os Estados sejam tentados a buscar a interpretação da Convenção que favoreça seus interesses e, inclusive, a levar essa interpretação ao extremo. O Brasil, por exemplo, normatiza a questão de forma muito mais restritiva do que as regras dispostas na MARPOL. Não está clara a fundamentação jurídica que o país utiliza para fazer tal interpretação e normatizar tais operações STS em ZEE.

Embora admitida de forma ambígua e indireta, a CNUDM regulamenta, de alguma forma, a questão da jurisdição do Estado costeiro em relação a operações STS na ZEE. Em primeiro lugar, é possível classificar o tema à luz do artigo 56 (1)(b)(iii), o qual, permite ao Estado costeiro, em sua ZEE, exercer jurisdição no que se refere à proteção e preservação do meio marinho. No entanto, é importante considerar que essa jurisdição se encontra delimitada pelo artigo 211 da Convenção, que a restringe às “as regras e normas internacionais geralmente aceites que se estabeleçam por intermédio da organização internacional competente”, incluindo o Capítulo 8 do Anexo I do MARPOL. Além disso, o artigo

56 não atribui poderes jurisdicionais mais significativos ao Estado costeiro, não permitindo que ele estabeleça unilateralmente normas para as operações STS em sua ZEE que extrapolam aquelas determinadas internacionalmente.

Por outro lado, o artigo 58, que regula os “direitos e deveres de outros Estados na zona econômica exclusiva” não parece aplicável ao caso em tela. Enquadrar as operações STS com base nas liberdades de navegação seria realizar uma interpretação um tanto extensiva do conceito, o que extrapolaria a sua aplicabilidade.

Contudo, parece-nos que existe uma possibilidade de aplicação, por parte do Estado costeiro do artigo 59 nos casos de operações STS em ZEE. Em geral, quando as operações STS envolvem a transferência de grandes quantidades de petróleo, causam um risco ambiental significativo. Nesse contexto, o interesse do Estado costeiro em adotar medidas de proteção ambiental para enfrentar esse risco ganha maior relevância em comparação com outros interesses previstos no artigo 59. Contudo, importante destacar que tal prevalência não é irrestrita. O artigo 59 não pode ser utilizado pelos Estados costeiros de forma abusiva, o que pode causar entraves nas operações marítimas, incluindo as *Ship-To-Ship* em ZEE de forma injustificada.

Deve-se, logicamente, analisar cada caso para entender se o estado costeiro está abusando do seu direito de proteção do ambiente marinho ou não. Assim, no que diz respeito às transferências de óleo em operações STS, o artigo 59 não concede jurisdição irrestrita aos Estados costeiros. Também não concede aos Estados bandeira as mesmas liberdades que têm em alto mar.

Conforme visto o Brasil tem sido proativo na adoção de regras e regulamentos sobre transferências de óleo em STS. Tais regras e regulamentos parecem, em geral, ser consistentes com o artigo 59 da CNUDM. Uma clara exceção refere-se, logicamente, à regulação das operações STS em alto mar, que estão, de alguma forma, incluindo no conceito de AJB: “águas sobrejacentes à extensão da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas, onde ela ocorrer”⁸². De toda forma, num possível caso concreto, todas as regras e procedimentos adotados estariam sob juízo e poderiam ser objetos de contestação. Imprescindível assim que o Brasil tenha um sólido posicionamento jurídico e uma

mally favor the coastal State. Where conflicts arise on issues not involving the exploration for and exploitation of resources, the formula would tend to favor the interests of other States or of the international community as a whole”.

⁸² Instrução Normativa nº 3/2022 (MB/MD).

razoável justificativa legal para defender, com base no direito internacional, sobretudo na CNUDM, essa posição.

De toda forma, a questão da extensão precisa da jurisdição do Estado costeiro deve ser resolvida. Idealmente, isso poderia ser alcançado por meio da adoção de novas regras e padrões internacionalmente vinculativos à luz do Capítulo 8 Anexo 1 da MARPOL. Tal desenvolvimento ajudaria a reduzir a necessidade, escopo e motivação para medidas unilaterais do Estado costeiro. Alternativamente, parece ser apenas uma questão de tempo até que uma maior clarificação seja proporcionada por meio do julgamento de uma disputa específica por um tribunal internacional, o que acabou não ocorrendo no caso do *San Padre Pio*.

Referências

- ALVES, Henrique Napoleão; COELHO, Eduardo Junqueira. ICMS e as operações Ship-To-Ship em zona econômica exclusiva. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, v. 37, n. 43, p. 173-196, 2019.
- ANDREONE, Gemma. The exclusive economic zone. In: ROTHWELL, Donald R.; ELFERINK, Alex G. Oude; SCOTT, Karen N.; STEPHEN, Tim. *The Oxford handbook of the law of the sea*. Reino Unido: Oxford University Press, 2015. p. 159-180.
- BASTOS, Fernando Loureiro. Caso M/V “Virginia G” (Panamá v. Guiné-Bissau). In: ZANELLA, Tiago V.; TOLEDO, Andre de Paiva. *Tribunal Internacional do Direito do Mar: 25 anos de jurisdição*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021. p. 637–678.
- BELLÉ, Richeli Eliza. Caso M/V “Saiga” (n° 2) (São Vicente e Granadinas v. Guiné). In: ZANELLA, Tiago V.; TOLEDO, Andre de Paiva. *Tribunal Internacional do Direito do Mar: 25 anos de jurisdição*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021. p. 201-230.
- BIRNIE, Patricia W.; BOYLE, Alan E.; REDGWELL, Catherine. *International Law and the Environment*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- BODANSKY, Daniel. Protecting the marine environment from vessel-source pollution: UNCLOS III and Beyond. *Ecology Law Quarterly*, v. 18, p. 719-777, 1991.
- CAMINOS, Hugo. Enforcement jurisdiction under the United Nations Convention on the law of the sea: an overview. In: AMICORUM, Liber; WOLFRUM, Rüdiger. *Coexistence, cooperation and solidarity*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012. v. 1. p. 737-776.
- CHURCHILL, Robin. Revealing a mosaic: international jurisprudence concerning the non-fisheries elements of the exclusive economic zone regime. In: JENSEN, Øystein. *The development of the law of the sea convention: the role of international courts and tribunals*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2020.
- COELHO, Nelson, F. Caso M/T “San Padre Pio” (Suíça v. Nigéria), medidas provisórias. In: ZANELLA, Tiago V.; TOLEDO, Andre de Paiva. *Tribunal Internacional do Direito do Mar: 25 anos de jurisdição*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021.
- DAMAN, Maarten. Cross-border hot pursuit in the EU. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, v. 16, n. 2, p. 171-207, 2008.
- FRANCIONI, Francesco. Equity in international law. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2020. Disponível em: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1399>. Acesso em: 18 jul. 2023.
- FRANCKX, Erik. *Vessel-source pollution and coastal state jurisdiction*. Boston: Kluwer Law International, 2001.
- FU, Kuen-chen. Military survey and liquid cargo transfer in the EEZ: some undefined rights of the coastal state. *China Oceans Law Review*, v. 2, 2006.
- GIERUSZ, W.; MILLER, A. Prediction control systems in marine applications. *The International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation*, v. 14, n. 2, p. 361-366, jun. 2020.
- HAKAPÄÄ, Kari. *Marine pollution in international law: material obligations and jurisdiction*. Helsinki: [s. n.], 1981.
- JENSEN, Øystein. *Coastal state jurisdiction and vessel source pollution: the international law of the sea framework for norwegian legislation*. Norway: The Fridtjof Nansen Institute, 2006.
- JOHNSON, Lindy Sue. *Coastal state regulation of international shipping*. Dobbs Ferry: Oceana Publications, 2004.
- LAGONI, Rainer. Offshore bunkering in the exclusive economic zone. In: NDIAYE, Tafsir; WOLFRUM, Rüdiger (ed.). *Law of the sea, environmental law and settlement*

- of disputes. Netherland: Martinus Nijhoff, 2007. p. 613-628.
- MOLENAAR, Erik J. *Coastal state jurisdiction over vessel-source pollution*. The Hague: Kluwer Law International, 1998.
- NORDQUIST, Myron H. *United Nations Convention on the law of the sea, 1982: a commentary*. Netherland: Martinus Nijhoff Publishers, 1989. v. 2.
- OIL Tanker Spill Statistics 2023. *ITOPF*, [2024]. Disponível em: <https://www.itopf.org/knowledge-resources/data-statistics/statistics/>. Acesso em: 17 jul. 2023.
- OLIVEIRA, Carina Costa de; MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. Os limites dos termos bem público mundial, patrimônio comum da humanidade e bens comuns para delimitar as obrigações de preservação dos recursos marinhos. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 1, p. 108-124, 2015.
- PIASSI, Fabiana Abreu do Valle Ventura. Caso M/V “Saiga” (São Vicente e Granadinas v. Guiné), pronta liberação. In: ZANELLA, Tiago V.; TOLEDO, Andre de Paiva. *Tribunal Internacional do Direito do Mar: 25 anos de jurisdição*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021. p. 179-200.
- POULANTZAS, Nicholas M. *The right of hot pursuit in international law*. 2. ed. Netherland: Martinus Nijhoff Publishers, 2002.
- POZDNAKOVA, Alla. *Criminal jurisdiction over perpetrators of ship-source pollution*. Netherland: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.
- PROELSS, Alexander (ed.). *United Nations Convention on the law of the sea: a commentary*. Nomos Verlagsgesellschaft, 2017.
- RIBEIRO, Marta Chantal da Cunha Machado. *A proteção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição do Estado: discussões e soluções jurídicas contemporâneas: o caso português*. Coimbra: Coimbra editora, 2013.
- SILVA, Marcos Edmar Ramos Alvares da; TOLEDO, André de Paiva. Vínculo substancial e as bandeiras de conveniência: consequências ambientais decorrentes dos navios com registros abertos. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 13, n. 2, p. 159-177, 2016.
- SOHN, Louis B. Implications of the law of the sea convention regarding the protection and preservation of the marine environment. *The Developing Order of the Oceans*, v. 109, 1985.
- SUB-COMMITTEE ON BULK LIQUIDS AND GASES. *Report to the Maritime Safety Committee and the Marine Environment Protection Committee*. (BLG 12/17, 20 February 2008).
- TANAKA, Yoshifumi. *The international law of the sea*. 3. ed. Nova Yorque: Cambridge University Press, 2019.
- TESTA, David. Coastal state regulation of bunkering and Ship-to-Ship (STS) oil transfer operations in the EEZ: an analysis of state practice and of coastal state jurisdiction under the LOSC. *Ocean Development & International Law*, 2019.
- TREVES, Tullio. Coastal States’ rights in the maritime areas under UNCLOS. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 1, p. 39-48, 2015.
- TREVES, Tullio. Navigation. In: DUPUY, René-Jean; VIGNES, Daniel. *A handbook on the new law of the sea*. Holanda: Martinus Nijhoff Publishers, 1991. v. 1.
- VARELLA, Marcelo D. A necessidade de repensar os mecanismos de responsabilidade ambiental em caso de riscos de vazamento de petróleo na Zona Econômica Exclusiva do Brasil. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 1, p. 240-249, 2015.
- VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa. Tackling illegal, unregulated and unreported fishing: the ITLOS advisory opinion on flag state responsibility for IUU fishing and the principle of due diligence. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 1, p. 49-66, 2015.
- ZANELLA, Tiago V. Águas jurisdicionais brasileiras: um estudo sobre a (i)legalidade do conceito de AJB. *Revista Jurídica Lusó-Brasileira*, v. 4, n. 6, p. 2831-2856, 2018.
- ZANELLA, Tiago V.; TOLEDO, Andre de Paiva. *Tribunal Internacional do Direito do Mar: 25 anos de jurisdição*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021.

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico
www.rdi.uniceub.br ou www.brazilianjournal.org.
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.