

**DESASTRES AMBIENTAIS NO MEIO MARINHO EM DECORRÊNCIA  
DO DERRAMAMENTO DE ÓLEO: A (IN)SUFICIÊNCIA DOS  
INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE MITIGAÇÃO DO DANO E RESPOSTA  
EFICAZ**

**ENVIRONMENTAL DISASTERS IN THE MARINE ENVIRONMENT AS A  
RESULT OF THE OIL SPILL: THE (IN) SUFFICIENCY OF LEGAL  
INSTRUMENTS FOR DAMAGE MITIGATION ANDE EFFECTIVE  
RESPONSE**

Livia Maria Sousa<sup>1</sup>

Tarin Cristino Frota Mont'alverne<sup>2</sup>

**Resumo:** A industrialização dos oceanos tem aumentado os níveis de poluição causando desequilíbrio ecológico, perda da biodiversidade e severas alterações do clima ao longo dos anos. Neste contexto, o transporte e a extração de petróleo e seus derivados têm contribuído de forma fundamental para o aumento do risco de desastres ambientais, potencializando a vulnerabilidade do sistema. Apesar das complexas interações no meio ambiente marinho, onde uma interferência numa dada esfera pode gerar externalidades positivas ou negativas em outra, os mares e oceanos estão divididos por linhas imaginárias, denominadas de fronteiras, por isso cada vez mais ganha força o movimento da comunidade internacional voltado à cooperação internacional e ao compartilhamento de informações e de responsabilidades. O Brasil é signatário das principais

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Processo Civil. Já exerceu os cargos de Promotora de Justiça nos Estados do Piauí (2002-2004) e do Rio Grande do Norte (2004-2008). Membro do Ministério Público Federal desde 2008. Ex-Procuradora Regional Eleitoral no Estado do Ceará.

<sup>2</sup> Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Foi Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (2016-2019). Foi Vice-Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (2012-2016). Doutora em Direito Internacional do Meio Ambiente - Universidade de Paris e Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Internacional Público - Universidade de Paris. Diretora da International Law Association- Brasil. Coordenadora do Modulo Jean Monnet. Pesquisadora do Centro de Excelencia Jean Monnet- UFMG. Coordenadora do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI). Coordenadora do Projeto de Pesquisa em Direito do Mar. Foi Professora Convidada na Universidade Paris-Saclay, Universidade de Paris e Universidade La Rochelle. Bolsista por produtividade - PQ.



Convenções que visam à proteção e à regulação do espaço marinho, contudo a ocorrência cada vez mais frequente de desastres ambientais exige a construção de um cenário político-institucional que propicie uma adequada gestão do risco. A partir da análise da atuação dos órgãos governamentais nos recentes incidentes de derramamento de óleo na costa brasileira, pretende-se demonstrar que o país não tem dado a devida atenção aos instrumentos jurídicos voltados à fase de resposta e mitigação de danos ao meio ambiente marinho, inexistindo uma efetiva coordenação no nível federal. As severas falhas no gerenciamento do risco evidenciam a necessidade de planejamento e coordenação para que a resposta ao desastre no meio ambiente marinho seja imediata e possa mitigar os danos sofridos. Uma eficaz gestão de riscos necessita de instrumentos jurídicos capazes de dar uma pronta resposta e mitigar as perdas ambientais, materiais e humanas. O trabalho é, predominantemente, teórico, buscando estabelecer um diálogo entre correntes doutrinárias que tratam do tema das catástrofes em meio marinho, demonstrando lacunas e inquietações; e bibliográfico, uma vez que se desenvolve a partir de material já elaborado, especialmente consultas a documentos oficiais, livros, teses e artigos científicos.

**Palavras-chaves:** Desastres ambientais. Meio ambiente marinho. Derramamento de óleo. Gerenciamento do risco.

**Abstract:** The rampant economic use of the oceans has increased levels of pollution causing ecological imbalance, loss of biodiversity and severe climate changes over the years. In such context, the transportation and extraction of oil and its derivatives have fundamentally contributed to the increased risk of environmental disasters, increasing the vulnerability of the marine environment. Despite the complex interactions in the marine environment, where an interference in a given sphere can generate positive or negative externalities in another, the seas and oceans are divided by imaginary lines, called borders, so the movement of the international community is increasingly gaining strength focused on international cooperation and the sharing of information and responsibilities. Brazil is a signatory to the main Conventions aimed at protecting and regulating the marine space, however, the increasingly frequent occurrence of environmental disasters requires the construction of a political-institutional scenario that provides adequate risk management. From the analysis of the performance of government agencies in recent incidents of oil spills off the Brazilian coast, it is intended to demonstrate that the country has not paid due attention to legal instruments aimed at the phase of response and mitigation of



damage to the marine environment, there is no effective coordination at the federal level. The severe failures in risk management show the need for planning and coordination so that the response to the disaster in the marine environment is immediate and can mitigate the damage suffered. Effective risk management requires legal instruments capable of providing a prompt response and mitigating environmental, material and human losses. The work is predominantly theoretical, seeking to establish a dialogue between doctrinal currents that deal with the theme of catastrophes in the marine environment, demonstrating gaps and concerns; and bibliographical, since it is developed from material already prepared, especially consultations to official documents, books, theses and scientific articles.

**Keywords:** Environmental disasters. Marine environment. Oil spill. Risk management.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Adequação do conceito normativo de desastres para meio ambiente marinho? – 2.1 Definição jurídica de desastre no meio marinho – 3 O (re)conhecimento dos instrumentos jurídicos como estratégia para resposta a desastres ambientais – 3.1 Resposta a desastres ambientais como forma de prevenção recorrência destes eventos extremos a partir da normatização – 4 Avanços e desafios no gerenciamento do risco de desastres decorrente do derramamento de óleo no meio marinho – 4.1 Quadro normativo para proteção contra poluição marinha por hidrocarbonetos e seu reflexo no gerenciamento do risco de desastre – 4.2 Plano Nacional de Contingência: Pronto acionamento em situação de desastre? – 4.3 Instrumentos de coordenação e cooperação institucional para resposta a desastre em meio marinho: inadequada aplicação? – 5 Conclusão – 6 Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

A percepção de desastres ambientais como sendo resultado de fato exclusivamente da natureza não se coaduna com o desenvolvimento da ciência na atualidade. Isso pode ser mais claramente observado nos desastres ocorridos no meio ambiente marinho, onde a ação antrópica tem sido causa direta desses eventos catastróficos, com prejuízos incalculáveis à biodiversidade marinha e à segurança humana<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> A expressão “segurança humana” utilizada neste trabalho tem o sentido que lhe foi dado pela Resolução aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de setembro de 2012, a qual avançou para, além de uma política voltada à repressão de crimes, garantir o direito à vida e à dignidade do ser humano, por meio de uma abordagem de todo o espectro dos direitos fundamentais (UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution A/RES/66/290, 10**



De fato, a intensificação do uso dos oceanos pelo homem está diretamente relacionada ao risco de desastres, uma vez que o aumento dos níveis de poluição contribui para intensificar a vulnerabilidade do espaço marinho, potencializando os danos decorrentes desse evento extremo.

A preocupação com a poluição marinha no âmbito internacional pode ser observada na Convenção de Montego Bay, aprovada em 1992, no âmbito das Nações Unidas, na medida em que trouxe uma definição ampla, buscando reduzir ou eliminar a introdução de substâncias no meio marinho que possa trazer efeitos nocivos ao ambiente ou prejudicar as atividades desenvolvidas<sup>4</sup>.

Assim as medidas de controle da poluição por navios e de proteção ambiental devem envolver necessariamente ações para reduzir os níveis de emissão de poluentes no ar, em particular de enxofre, reduzir o lixo marinho, proteger à biodiversidade em áreas fora da jurisdição nacional, implementar o gerenciamento de água de lastro entre outras que estão relacionadas a um transporte ambientalmente sustentável, conforme reconheceu o Secretário Geral da OMI Kitack Lim na 122ª Sessão da Organização Marítima Internacional.<sup>5</sup> Nesse cenário, o impacto do transporte marítimo de mercadorias tem sido bastante significativo, já que continua sendo considerado a espinha dorsal do comércio globalizado, com mais de quatro quintos do comércio mundial de mercadorias em volume tem sido transportado por via marítima.

Assim, apesar de haver sido registrada uma desaceleração do crescimento do comércio marítimo internacional em 2018, devido a indicadores econômicos menos favoráveis num contexto de maior incerteza, esse mesmo período, representou um marco no transporte marítimo,

---

**September 2012.** New York: United Nations, 2012. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/66/290>. Acesso em: 5 jul. 2020).

<sup>4</sup> Considera-se Poluição Marinha na Convenção Internacional sobre Direito do Mar a “[...] a introdução pelo homem, direta ou indiretamente, de substâncias ou de energia no meio marinho, incluindo os estuários, sempre que a mesma provoque ou possa vir provocar efeitos nocivos, tais como danos aos recursos vivos e à vida marinha, riscos à saúde do homem, entrave às atividades marítimas, incluindo a pesca e as outras utilizações legítimas do mar, alteração da qualidade da água do mar, no que se refere à sua utilização, e deterioração dos locais de recreio” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar [Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982]. In: BRASIL. **Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990.** Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Brasília, DF: Presidência da República, 1990, p. 2. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/anexo/and99165-90.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and99165-90.pdf). Acesso em: 17 abr. 2021).

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.imo.org/en/mediacentre/pressbriefings/pages/17--world-maritime-theme-for-2020.aspx>. Acesso em: 5 jul. 2020.



uma vez que volume total alcançou 11 bilhões de toneladas, como demonstra o Relatório da UNCTAD.<sup>6</sup>

O crescimento do transporte marítimo reflete na necessidade de intensificar as medidas de proteção ao meio ambiente, uma vez que, conforme o referido Relatório da UNCTAD<sup>7</sup>, os produtos que mais contribuíram para esse crescimento foram os bens transportados a granel, seguidos de carga em contêiner, outros granéis secos, petróleo, gás e produtos químicos.

Assim, verifica-se que cerca de mais de oito mil petroleiros navegam nos mares e oceanos, sendo que o transporte de petróleo representa quase um terço do comércio marítimo mundial, e, nos últimos vinte anos, houve um incremento na capacidade dos navios que transportam óleo e seus derivados. Ainda, conforme concluiu a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, os embarques de petróleo bruto totalizaram 3,194 bilhão de toneladas em 2018<sup>8</sup>. Acrescente-se a isso que, segundo projeções da UNCTAD, o comércio marítimo internacional seguirá em expansão durante o período de 2019 a 2024, com perspectiva de crescimento anual de 3,4%<sup>9</sup>.

A par do crescimento do transporte marítimo e aumento dos riscos de desastres em decorrência desta atividade, avançam estudos científicos que apontam para a relação direta entre os oceanos e as mudanças climáticas, sendo a conservação do meio ambiente marinho fundamental para proteção do sistema climático contra mudanças induzidas pelo homem, conforme reconhece a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática ao enunciar em seu preâmbulo “[...] a importância dos sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa nos ecossistemas terrestres e marinhos”<sup>10</sup>.

É nesse cenário desafiador que cresce o reconhecimento da importância dos oceanos para o planeta. Assim ao lado da industrialização dos oceanos, percebe-se a necessidade de desenvolver instrumentos jurídicos voltados ao gerenciamento do risco de desastres ambientais, mediante a adoção de medidas de prevenção, bem como do desenvolvimento de técnicas que permitam uma resposta eficiente e eficaz de todos os envolvidos em caso de ocorrência do evento extremo.

<sup>6</sup> Ver tabelas 1.3 e 1.4, Relatório Disponível em: <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2563>. Acesso em: 5 jul. 2020.

<sup>7</sup> UNCTAD, 2019.

<sup>8</sup> UNCTAD, 2019.

<sup>9</sup> UNCTAD, 2019.

<sup>10</sup> Organização das Nações Unidas, 1992.



A recorrência de grandes desastres no meio marinho tem despertado preocupação internacional com a proteção desse ambiente, contribuindo para o avanço da regulação no direito internacional dos mares e oceanos, áreas tradicionalmente reconhecidas como de uso comum, abrindo-se espaço para estabelecimento de obrigações dos Estados costeiros de adotar medidas para prevenir e reduzir a ocorrência desses eventos extremos.

O tema é particularmente importante para o Brasil que conta com uma extensa área oceânica, com cerca de 5,7 milhões de quilômetros quadrados e dele retirados, aproximadamente, 95% do petróleo, 80% do gás natural e 45% do pescado produzido no país, além de uma rica biodiversidade. Soma-se a isso o fato de que as nossas rotas marítimas são responsáveis pelo escoamento de 95% do comércio exterior brasileiro<sup>11</sup>.

O certo é que, ainda que seja executada a atividade econômica relativa ao transporte de hidrocarbonetos com diligência, o transporte da mercadoria expõe as pessoas e o meio ambiente a um risco de catástrofe. O incremento do risco decorrente de atividades econômicas no meio marinho que tem levado a comunidade internacional a buscar medidas de prevenção, mitigação e compensação de danos a partir de tratados internacionais, sendo o país signatário das convenções internacionais que se propõe a regular o transporte de substâncias perigosas, particularmente, o petróleo e seus derivados.

No país, a ocorrência do desastre ambiental na bacia do Campo de Frade, Rio de Janeiro em 2012, concorreu para a reformulação do Plano Nacional de Contingência no ano seguinte<sup>12</sup>, levantando a questão de saber se os marcos regulatórios atuais são suficientes para responder a uma situação de desastre em meio marinho, se há previsão de recursos humanos e financeiros para atuar em situação de crise e se estão sendo efetivamente testados.

O recente desastre ambiental ocorridos em alto mar e que atingiu a costa brasileira no ano de 2019 suscitou uma inquietação política e doutrinária, sobre a existência dos instrumentos jurídicos adequados para responder à situação de desastres em meio ambiente marinho, bem como a respectiva eficácia dos mesmos.

O presente estudo pretende demonstrar que a vasta normatização internacional não tem sido suficiente para reduzir a ocorrência de desastres, ao contrário, o que se observa é um atraso

<sup>11</sup> Informação Disponível em: [https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia\\_azul/index.html](https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/index.html). Acesso em: 15 fev. 2021.

<sup>12</sup> (Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/03/22/vazamentos-no-campo-de-frade-se-devem-a-erros-da-chevron-diz-anp>).



ou lentidão da resposta a desastres pela comunidade internacional. No direito interno, a atuação dos múltiplos atores envolvidos na proteção ambiental exige ferramentas de coordenação que alinhem os envolvidos e os capacite para uma atuação conjunta, definindo âmbito de atribuições e responsabilidade.

O artigo visa analisar, a partir de consulta a documentos oficiais e revisão bibliográfica, como o país vem respondendo a desastres ambientais no meio marinho, quais os instrumentos jurídicos previstos no ordenamento interno e os desafios para uma resposta rápida a um evento catastrófico no meio marinho decorrente de derramamento de óleo. Tem-se como objeto de pesquisa o incidente em navio não identificado que resultou em derrame de óleo no mar que atingiu a costa brasileira em 2019, acarretando incontáveis danos materiais, ambientais e à saúde da população.

O primeiro capítulo foi dedicado a expor o marco jurídico internacional e estatal dos desastres ambientais em meio marinho, abordando o conceito normativo de desastre ambiental com o fim de demonstrar sua aplicabilidade à situação de derramamento de óleo na costa brasileira, e, por conseguinte, o descumprimento dos compromissos internacionais voltados à redução de desastres. Em seguida, apresenta algumas reflexões sobre a necessidade de aplicar as disposições de convenções internacionais a que o país está vinculado, compatibilizando-as com o ordenamento jurídico interno, bem como com as competências da Administração Pública.

Na sequência, abordaremos os instrumentos jurídicos brasileiros que contribuem para o gerenciamento do risco de desastres, com recorte metodológico voltado à fase de resposta e mitigação do dano causado, apontando o déficit de regulação, a dispersão de normas e a sobreposição de competência que dificultaram a pronta resposta ao derramamento de óleo no meio marinho que atingiu a costa brasileira.

## **2 ADEQUAÇÃO DO CONCEITO NORMATIVO DE DESASTRES PARA MEIO AMBIENTE MARINHO?**

A expansão da economia azul<sup>13</sup>, abrangendo indústrias de navegação, pesca, biotecnologia marinha, associada aos ativos naturais e serviços ecossistêmicos que os oceanos

---

<sup>13</sup> Conforme denominação trabalhada em documento da UE sobre <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:240:FIN>



fornecem, demonstram sua importância no enfrentamento dos desafios globais do planeta desde segurança alimentar e as mudanças climáticas, até o fornecimento de energia<sup>14</sup>.

Assim, ao lado da preocupação tradicional com a liberdade das navegações, a comunidade internacional vem evoluindo no sentido de prevenir, reduzir e controlar a poluição marinha, o que se pode observar a partir da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a qual expressamente dispõe sobre o dever fundamental de proteger e preservar o meio ambiente marinho<sup>15</sup>. O mencionado documento criou uma nova ordem jurídica para mares e oceanos, reafirmando, logo em seu preâmbulo, a necessidade de proteção e de preservação do meio marinho em todos os espaços, incluindo superfície, solo e subsolo, bem como a conservação dos recursos vivos e não vivos.

Todavia, embora os oceanos tenham um elevado potencial, a intensa poluição causada pelo homem tem contribuído diretamente para o esgotamento de recursos naturais, redução da biodiversidade, mudanças climáticas, cujas consequências são sentidas não só no local em que se deu a ação antrópica poluidora, mas em todo ecossistema marinho, já que uma intervenção em dada esfera tem o potencial de gerar externalidades positivas ou negativas em outra esfera, independente da linha imaginária traçada pelo homem e denominada de fronteira. Assim a regulação e governança do espaço marinho é interesse de toda comunidade internacional.

Ademais, sérias consequências do ponto de vista ambiental, humano, econômico e social decorrente do elevado nível de poluição causado por incidentes de derramamento de óleo justifica a adoção de instrumentos jurídicos previstos para lidar com uma situação de desastre, buscando intensificar as ações de prevenção e de preparação para resposta em caso de sua ocorrência, combinadas com as lições apreendidas em desastres do passado.

---

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/16e4aefb-en/index.html?itemId=/content/component/16e4aefb-en>. Acesso em: 5 jul. 2020.

<sup>15</sup> O artigo 1, inciso IV, da Convenção do Mar, define poluição do meio marinho “[...] a introdução pelo homem, direta ou indiretamente, de substâncias ou de energia no meio marinho, incluindo os estuários, sempre que a mesma provoque ou possa vir a provocar efeitos nocivos, tais como danos aos recursos vivos e à vida marinha, riscos à saúde do homem, entrave às atividades marítimas, incluindo a pesca e outras utilizações legítimas do mar, alterações da qualidade da água do mar, no que se refere à sua utilização e deterioração dos locais de recreio” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar [Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982]. In: BRASIL. **Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990**. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Brasília, DF: Presidência da República, 1990, p. 2. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/anexo/and99165-90.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and99165-90.pdf). Acesso em: 17 abr. 2021).





Como destaca Soares, os espaços marinhos são o meio ambiente que mais tem sofrido danos de natureza catastrófica, a partir da entrada em cena de superpetroleiros, navios superdimensionados em tamanho, que levam com eles os riscos de uma extraordinária capacidade de destruição do meio ambiente marinho e, por conseguinte, das atividades comerciais e de lazer<sup>16</sup>.

A poluição marinha tem sido considerada como a introdução pelo homem, direta ou indiretamente, de substâncias ou energia no meio ambiente marinho, tendo como resultado efeitos nocivos, como danos para os recursos vivos, riscos para a saúde humana, obstáculos às atividades marítimas, alteração da qualidade da água do mar e redução do meio marinho do ponto de vista recreativo<sup>17</sup>

Nessa mesma linha, a Convenção de Montego Bay trouxe uma definição ampla para o conceito de poluição marinha, ao se referir a alteração antropogênica do equilíbrio do meio marinho que possa trazer efeitos nocivos ao ambiente ou prejudicar as atividades desenvolvidas<sup>18</sup>. Para Scalassara, a definição trazida pela Convenção de Montego Bay é inovadora na medida em que abrange um dano efetivo, mas também uma situação preventiva ao fazer referência a danos potenciais, além de considerar poluição a introdução direta ou indireta de substâncias no meio marinho, o que envolve a poluição proveniente da terra e da atmosfera<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> SOARES, Guido Fernando da Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**: emergência, obrigações e responsabilidades. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 7.

<sup>17</sup> GESAMP, n. 39, 1990. O *Joint Group of Experts on the Scientific Aspect of Marine Environmental (GESAMP)* é um órgão consultivo criado no âmbito da Organização das Nações Unidas para apresentar estudos multidisciplinar dos ecossistemas marinhos e atividades humanas que o afetam. Disponível em: <http://www.gesamp.org/about/objectives>. Acesso em: 6 ago. 2020.

<sup>18</sup> Considera-se Poluição Marinha na Convenção Internacional sobre Direito do Mar a “[...] a introdução pelo homem, direta ou indiretamente, de substâncias ou de energia no meio marinho, incluindo os estuários, sempre que a mesma provoque ou possa vir provocar efeitos nocivos, tais como danos aos recursos vivos e à vida marinha, riscos à saúde do homem, entrave às atividades marítimas, incluindo a pesca e as outras utilizações legítimas do mar, alteração da qualidade da água do mar, no que se refere à sua utilização, e deterioração dos locais de recreio” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar [Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982]. In: BRASIL. **Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990**. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Brasília, DF: Presidência da República, 1990, p. 2. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/anexo/and99165-90.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and99165-90.pdf). Acesso em: 17 abr. 2021).

<sup>19</sup> SCALASSARA, Lecir Maria. **Poluição marinha e proteção internacional**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 38.



## 2.1 Definição jurídica de desastre no meio marinho

Catástrofe ou desastre ambiental não possui uma definição universalmente aceita. Contudo, como observou o Relator Especial da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, Eduardo Valencia-Ospina<sup>20</sup>, a importância da definição de uma situação que configure desastre ambiental decorre do termo ser o elemento central de instrumentos jurídicos que buscam responder a uma situação de desastre, instituindo um regime próprio e diferenciado para responder em situação de emergência.

A partir da análise dos textos das Convenções que regulam a matéria, podemos observar que o comprometimento das funções ambientais, decorrente de qualquer causa (natural ou humana), enseja o reconhecimento de uma situação de desastre. É o que se observa, por exemplo, na Convenção de Tampere que dispõe sobre o fornecimento de recursos de telecomunicações para mitigação de desastres e para operações de socorro e define desastre como sendo uma ruptura grave no funcionamento da sociedade, “[...] que gera ameaça significativa e generalizada à vida humana, à saúde, à propriedade ou ao meio ambiente, seja causada por um acidente, pela natureza ou pela atividade humana”<sup>21</sup>.

Em sentido semelhante, segue o Projeto de artigo sobre a Proteção das Pessoas em caso de Desastres, da Comissão de Direito Internacional, o qual considera como desastre um acontecimento calamitoso que resulta em perdas massivas de vidas humanas, “[...] grande sofrimento e angústia aos seres humanos, ou danos materiais ou ambientais de grande magnitude, perturbando gravemente o funcionamento de uma sociedade”<sup>22</sup>. Seguindo a mesma linha, é a definição proposta pela Estratégia Internacional para Redução de Desastres das Nações Unidas.<sup>23</sup>

Por sua vez, a Resolução 46/182 que dispõe sobre o Fortalecimento de Coordenação e de Assistência Humanitária de Emergência, considerada uma pedra angular do sistema internacional de resposta a desastres, estabelecendo um marco para o funcionamento e coordenação da assistência humanitária, orientando questões operacionais de prevenção, preparação, capacidade

---

<sup>20</sup> “[...] no existe una definición generalmente aceptada de ese concepto en derecho internacional. Mientras que algunos instrumentos internacionales optan por no definir en absoluto el término, en otros se da una definición de amplio alcance.” (COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL, 2008, p. 17).

<sup>21</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992.

<sup>22</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL, 2014. art. 3º.

<sup>23</sup> “[...] séria interrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade que ocasiona uma grande quantidade de morte ou igual perda e impactos materiais, econômicos e ambientais que excedem a capacidade de uma comunidade ou a sociedade afetada para fazer frente à situação.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão de Direito Internacional. **Estratégia internacional para redução de desastres**. 2009, p. 13-14).



de resposta e coordenação, optou por não trazer um conceito de desastre em seu texto, ampliando assim o âmbito de aplicação.<sup>24</sup> Portanto, tem-se a configuração de desastres sempre que ocorrerem perdas materiais, ambientais e humanas, que excedem a capacidade da sociedade afetada de recuperar-se.

Apesar da noção de desastre apresentar uma dimensão mais ampla, Carvalho propõe uma delimitação mais específica, a partir da intersecção do Direito dos Desastres e do Direito Ambiental, que se adequa ao objeto da presente pesquisa. Portanto, na visão do autor, os chamados desastres ambientais “[...] consistem em eventos (de causa natural, humana ou mista) capazes de comprometimento de funções ambientais ou lesões a interesses humanos decorrentes de alguma mudança ambiental”<sup>25</sup>.

Os desastres ambientais se caracterizam por adquirirem dimensões devastadoras para o meio ambiente e suas consequências se prolongam durante o tempo. Socialmente, o impacto é incomparável quando se compara com a poluição operacional e, quando possível a recuperação, a zona afetada demora grande período de tempo para restaurar o equilíbrio ecossistêmico.

No meio ambiente marinho, o derramamento de hidrocarbonetos tem sido uma das mais recorrentes causas de desastres ambientais, isto porque a nocividade da mencionada substância associada à pressão no sistema de transporte marítimo tem aumentado os riscos da ocorrência desse evento extremo. Além disso a vulnerabilidade decorrente de descargas dessa substância decorrente de fonte terrestre ou atividades operacionais em meio marinho, aumentam a vulnerabilidade do sistema, dificultando a recuperação natural do ambiente marinho em caso da ocorrência de desastres.

O conceito de desastre adotado nos textos normativos internacionais que se propõe a regular o tema é perfeitamente compatível com o derrame de hidrocarbonetos no meio marinho, seja ele instantâneo ou gradualmente configurado, na medida em que pode causar um grande impacto no ecossistema marinho evidenciando risco à segurança humana e à vida marinha, podendo gerar sérios impactos econômicos na zona afetada, acarretando prejuízos graves aos setores pesqueiros, turísticos, entre outros.

---

<sup>24</sup> Disponível em: <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/GA%20Resolution%2046-182.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2020.

<sup>25</sup> CARVALHO, Délton W. de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 109-117.



O reconhecimento da situação de desastre em meio marinho impõe a observância do regramento internacional e interno voltado a regular a situação extrema, impondo a adoção imediata de instrumentos jurídicos capazes de gerenciar o risco, mitigando o dano, recuperando a área afetada e, num processo circular de retroalimentação, integrando os diversos estágios e estratégias que envolvem um evento desta natureza (prevenção e mitigação; resposta de emergências; compensação; reconstrução).

Dessa forma, como ensina Carvalho,

[...] as próprias medidas de resposta emergencial, compensação e reconstrução devem realizar o gerenciamento dos riscos de novos desastres, circularmente, de forma integrada, em torno da prevenção de novos desastres ou de agravamento daqueles já em causa.<sup>26</sup>

Além disso, a relevância atribuída pelo Direito Ambiental à gestão de riscos é potencializada pelo Direito dos Desastres, onde se observa que os processos de avaliação de riscos ambientais, já operacionalmente tratados pelo Direito Ambiental, por meio de instrumentos e mecanismos jurídicos, (tais como Estudo do Impacto Ambiental, Avaliação de Risco Ambiental, Plano de Controle Ambiental) ganham especial importância, uma vez que ainda que os riscos gerenciados sejam considerados de baixas probabilidades e as consequências são consideradas catastróficas<sup>27</sup>.

Acrescente-se ainda que o reconhecimento da adequação do conceito normativo de desastre para meio ambiente marinho autoriza a utilização dos instrumentos jurídicos previstos no Quadro de Sendai para Redução do Risco de Desastre 2015-2030 para prevenir danos em meio marinho e fornece uma base para um transporte marítimo ambientalmente sustentável em consonância com o Objetivo 14 do Desenvolvimento Sustentável.<sup>28</sup>

Assim, a poluição pode configurar um desastre ambiental. Esta não ocorre com a mesma frequência das poluições consequentes das práticas operacionais, contudo causa grande impacto nos ecossistemas marinhos demonstrando a necessidade da adoção de medidas urgentes que importem na redução de riscos e normas de regulação que mitiguem os danos dessa classe de acidentes que põe em risco a segurança humana e a vida marinha.

<sup>26</sup> CARVALHO, Délton W. de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 115.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>28</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015.



Ainda, conforme demonstraremos no item seguinte, os desastres ambientais causados por derramamento de óleo, ainda quando ocorrido em alto-mar, tem afetado a vida e a saúde humana no continente, além de gerar sérios impactos econômicos na zona afetada, acarretando prejuízos graves aos setores pesqueiros, turísticos, entre outros. Os desastres ocasionados, especialmente por navios petroleiros, por colisão, encalhe ou explosão das embarcações possuem um elevado grau de periculosidade dos danos provocados aos ecossistemas marinhos, conforme demonstraremos no item seguinte.

Portanto, podemos afirmar que o derramamento de óleo cru em alto mar, envolvendo embarcação ainda não identificada, que atingiu a costa brasileira em agosto de 2019, impactando Estados da Região Nordeste e Sudeste impactando unidades de conservação federal, a biodiversidade marinha, praias e acarretando risco à saúde da população, insere-se no conceito normativo de desastre ambiental.<sup>29</sup>

### **3 O (RE)CONHECIMENTO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS COMO ESTRATÉGIA PARA RESPOSTA A DESASTRES AMBIENTAIS**

Os avanços tecnológicos demonstram cada vez mais a possibilidade de o homem atuar de forma racional na hipótese de ocorrência de desastres, seja na fase de antecipação do risco, prevenindo a ocorrência desses eventos extremos, ou mesmo mitigando seus efeitos. O direito, como regulador de condutas, busca se antecipar a eventos extremos, com objetivo de, não sendo possível prevenir a ocorrência de catástrofes, orientar a atuação dos atores envolvidos com o fim responder de forma efetiva, mitigando os danos causados.

De fato, é função do direito fornecer estabilidade através da normatização de condutas, tanto para evitar como para responder à situação de emergência trazida pelo desastre, regulando às ações de antecipação e de respostas diante da ocorrência desses eventos extremos. Contudo, por se apresentarem como eventos repentinos e dinâmicos, os desastres dificultam não apenas a nitidez da importância e da função do direito em responder à situação extrema, como a própria operacionalização de suas normas<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> MONTALVERNE, Tarin Cristino Frota. Oil spill in South Atlantic (Brazil): Environmental and governmental disaster. *Marine Policy*, v. 115, 103879, May 2020.

<sup>30</sup> *Op. cit.*, p. 215.



### 3.1 Resposta a desastres ambientais como forma de prevenção recorrência destes eventos extremos a partir da normatização

Regular o transporte marítimo tem sido tradicionalmente um campo reservado ao Direito Internacional, especialmente por razões econômicas, já que essa é uma das formas mais utilizadas pelo comércio global, movimentando, aproximadamente setenta por cento da carga transportada entre portos nacionais e internacionais, sendo que, como muito bem anotou Heck, noventa por cento da carga transportada pelos mares e oceanos se refere a óleo e seus derivados<sup>31</sup>.

A Convenção sobre Direito do Mar de 1982, mesmo não se propondo diretamente a regular uma situação de desastre ambiental em meio marinho, apresentou um avanço em matéria de prevenção e resposta a esses eventos extremos, na medida em que dispõe sobre responsabilidade dos Estados de bandeira e dos Estados costeiros na prevenção e controle da poluição marinha.<sup>32</sup>

Dessa forma, para os Estados costeiros, como o Brasil, a referida convenção avançou ao reconhecer a existência do interesse legítimo de agir para prevenir, atenuar ou eliminar perigo grave e iminente para seu litoral, resultante de poluição ou ameaça de poluição, decorrente de qualquer atividade realizada em meio marinho, mesmo que fora da jurisdição do Estado costeiro<sup>33</sup>.

Os desastres ambientais decorrentes do derramamento de óleo e seus derivados no meio marinho tem sensibilizado de maneira extraordinária a opinião mundial, tanto em razão dos efeitos nocivos dessas substâncias para os recursos vivos<sup>34</sup>, bem como diante da recorrência

---

<sup>31</sup> HECK, Mariana. Ação normativa da organização marítima internacional e seus instrumentos em face da poluição marítima por óleo causada por navios. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, DF, v. 9, n. 3, 2012. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/2051/1952>. Acesso em: 20 maio 2020.

<sup>32</sup> Ver artigos 94 e 142 da Convenção sobre Direito do Mar. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 7 maio 2020.

<sup>33</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1982.

<sup>34</sup> Como consequência do derramamento de óleo em ambientes aquáticos, cita-se a interferência nas trocas gasosas na superfície e, conseqüentemente, na redução dos processos de autodepuração, decorrente da redução dos níveis de oxigênio. Há também o efeito biológico direto do petróleo na fauna, que pode causar morte por recobrimento e asfixia, morte por intoxicação, acumulação de compostos carcinogênicos e morte ecológica, que representa perturbações que impedem o organismo de realizar suas funções no ecossistema, podendo progredir para morte.



desses eventos extremos, refletindo diretamente no avanço da normatização internacional pós-desastres<sup>35</sup>.

Um dos primeiros fatos históricos que resultou na evolução do direito internacional ocorreu com o acidente do barco petroleiro Torrey Canyon, em 1967, que causou o derramamento de cento e vinte mil toneladas de óleo cru, afetando a costa do sudeste da Inglaterra e o norte da França. Esse evento, de proporções catastróficas, refletiu na aprovação de uma Convenção Internacional relativa à intervenção em alto-mar em casos de acidentes que resultem em poluição por hidrocarbonetos, firmada em Bruxelas, em 1969, que autorizava os Estados costeiros a adotar medidas que fossem necessárias para prevenir, mitigar ou eliminar perigo em seu litoral<sup>36</sup>.

Pouco tempo depois, a crescente preocupação com os detritos de navios resultou na convocação de uma conferência internacional pela Organização Marítima Internacional, na qual se logrou o consenso para adotar uma nova Convenção, que ficou conhecida por MARPOL 73 e, após a aprovação do seu protocolo de 17 de fevereiro de 1978, por “MARPOL 73/78”. A referida Convenção teve por objetivo a eliminação total da contaminação do meio ambiente marinho por hidrocarbonetos e outras substâncias perigosas, além de reduzir a um mínimo a descarga acidental de tais substâncias<sup>37</sup>. No Brasil, a Convenção somente passou a fazer parte do ordenamento jurídico em 1998, através do Decreto n. 2508<sup>38</sup>.

Em 16 de março de 1978, a comunidade internacional assistiu a mais uma catástrofe ambiental. Desta vez, envolvendo o navio petroleiro Amoco Cadiz, que resultou no derrame de mais de duzentos de trinta mil toneladas de hidrocarboneto na costa francesa de Brest, refletindo em novas discussões sobre o tema e avanço na normatização voltada à prevenção de

---

<sup>35</sup> LARRUGA, Francisco Javier Sanz. **La prevención y lucha la contaminación marítima accidental y la participación de las administraciones locales**. Derecho del Medio Ambiente y Administración Local. Fundación y Gobierno Local, 2003. p. 614-617.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 593-617.

<sup>37</sup> “A crescente preocupação com o despejo-operacional ou acidental, de navios foi objeto a Convenção Internacional para Prevenir a Poluição por navios (MARPOL/73) e seu protocolo de 17 de fevereiro de 1978. Este acordo é um dos instrumentos unitários que visa abarcar todas as formas de poluição marinha causada por qualquer tipo de navio, a fim de efetivar a poluição operacional (descargas de operações normais do navio) e reduzir os riscos de contaminação acidental. Tem como objetivo alcançar a eliminação total de contaminação intencional do meio marinho por hidrocarboneto e outras substâncias nocivas, reduzindo e eliminando ainda a descarga acidental das mencionadas substâncias.” (LARRUGA, Francisco Javier Sanz. **La prevención y lucha la contaminación marítima accidental y la participación de las administraciones locales**. Derecho del Medio Ambiente y Administración Local. Fundación y Gobierno Local, 2003. p. 596, tradução livre).

<sup>38</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2508.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2508.htm). Acesso em: 7 ago. 2020.



contaminação marinha e à segurança marítima. Com o fim de assegurar níveis mínimos de preparação aos profissionais marítimos e a existência de um sistema internacional de salvamento marítimo foram aprovadas a Convenção Internacional sobre normas de Treinamento de Marítimos, Expedição de Certificados<sup>39</sup>, formação, titulação e guarda para agentes do mar e a Convenção internacional sobre a busca e salvamento marítimos (SAR/79)<sup>40</sup>.

Por sua vez, o incidente ocorrido com o navio Petroleiro Exxon Valdez em Prince William Sound, em 24 de março de 1989, carregado com 172.000 toneladas de petróleo cru, tomou proporções de catástrofe ambiental na medida em que representou a maior descarga de óleo, numa zona reconhecidamente pesqueira da história norte-americana. O despejo de 38.500 toneladas de petróleo cru, que se espalharam por uma área de 7.000 km<sup>2</sup> e atingiram uma área de 2.000 km da costa na região do Alasca. Após o mencionado acidente, a comunidade internacional aprovou a Convenção Internacional sobre Salvamento (SALVAGE/89) e a Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo (OPCR/1990).

Em virtude desta última Convenção Internacional, os países assumiam o compromisso de estabelecer medidas nacionais para a prevenção e redução de contaminação acidental por hidrocarbonetos assim como cooperar com outros países. Ainda os Estados partes deveriam atuar na elaboração de planos de contingência, a ser acionados em caso de emergência e acidentes, tanto por parte dos navios que transportam hidrocarbonetos como pelos países membros que seriam sujeitos potenciais da contaminação por tais substâncias. O documento avança ainda ao prever que os sistemas de luta contra a contaminação devem ser coordenados pela autoridade competente e atuar com prontidão e efetividade aos efeitos das marés negras.

Os acidentes mencionados não só causaram severos danos ambientais como alertaram para o crescimento constante do risco da exposição de pessoas e do meio ambiente, o que, combinado com as lições aprendidas no passado, levaram uma maior conscientização, refletindo no avanço da normatização e regulação do direito internacional.

Já em busca de medidas de compensação do dano, visando a amenizar as perdas econômicas, foi adotada a Convenção CLC/69<sup>41</sup>, que, entre seus dispositivos, prevê a

<sup>39</sup> ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL, 1978.

<sup>40</sup> ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL, 1979.

<sup>41</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL MARÍTIMA, 1969.





constituição de um Fundo (Fundo Internacional de Compensação de Danos por Poluição de Óleo) com a soma total que represente o limite da responsabilidade junto à autoridade competente de qualquer Estado contratante, o que facilita no ressarcimento de vítima e evita batalhas judiciais intermináveis. Contudo tal medida compensatória não se mostra suficiente quando da ocorrência de desastre ambiental, uma vez que os prejuízos ambientais e humanos são incalculáveis e não sujeitos à quantificação monetária.

Outrossim, a dinâmica das relações internacionais tem favorecido o crescente número de instrumentos de *soft law* que consagram a necessidade de conservar e proteger o meio ambiente para presente e futuras gerações, de cooperação entre os Estados e o dever de notificar a outros Estados de emergências ambientais que possam ter consequências em seu território.

A título exemplificativo, em 2017, a Conferência sobre os Oceanos, realizadas pelas Nações Unidas em Nova Iorque, reconheceu a necessidade de implementar o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 14, conservando e utilizando o meio ambiente marinho de forma sustentável<sup>42</sup>. Na mesma linha de proteção, a Agenda 21 prevê a necessidade de cada estado estabelecer planos nacionais de emergência em caso de degradação e poluição de origem antrópica, reconhece que os hidrocarbonetos de petróleo estão entre os poluentes que apresentam maior ameaça ao meio marinho e que as atividades de transporte marítimo e descarga no mar são responsáveis, cada uma, por dez por cento da poluição marinha.<sup>43</sup>

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento<sup>44</sup> tem destacado a importância de dados científicos e informações baseadas em evidências no contexto dos impactos das mudanças climáticas e na adaptação para infraestrutura crítica de transporte costeiro, bem como recomendando a observação das recomendações para redução e resposta a riscos de desastre no Marco de Sendai.

A proliferação de normas internacionais demonstra a necessidade reconhecida pela comunidade internacional de conciliar o transporte no meio marinho com a proteção do meio ambiente e, no âmbito interno, a ratificação das convenções reflete na opção política do país em

---

<sup>42</sup> Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2019/05/conferencia-oceanos-2017.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2020.

<sup>43</sup> Disponível em: <https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global/item/666>. Acesso em: 6 jul. 2020.

<sup>44</sup> UNCTAD, 2019.



assumir compromissos internacionais, devendo, portanto, criar mecanismos administrativos aptos a implementá-los.

Dessa forma, o ordenamento interno deve contemplar instrumentos e mecanismos jurídicos que garantam um efetivo planejamento, com uma equipe treinada para que possa atuar de prontidão, meios que podem ser mobilizados e recursos necessários para uma situação de urgência. Contudo, a partir da análise do derramamento de óleo ocorrido em 2019 que atingiu a costa brasileira, observam-se desafios para uma resposta eficaz na hipótese de ocorrência de desastre ambiental em meio marinho.

#### **4 AVANÇOS E DESAFIOS NO GERENCIAMENTO DO RISCO DE DESASTRES DECORRENTE DO DERRAMAMENTO DE ÓLEO NO MEIO MARINHO**

Para reduzir o número de desastres ambientais e, conseqüentemente, a poluição decorrente da intensificação do uso dos oceanos para o transporte de hidrocarbonetos, é necessário atuar no controle das atividades antrópicas mediante a utilização da tecnologia para limitar despejos operacionais e acidentais de óleo e seus derivados no mar.

Contudo para equacionar a demanda por energia e a rejeição da poluição que a acompanha, não é primordial que a Organização Internacional Marítima adote novas Convenções sobre a matéria, já que o problema não está na estrutura ou conteúdo destas, mas, sim, na inabilidade para implementar seu conteúdo ou na falta de estímulo para o seu cumprimento<sup>45</sup>. Dessa forma, faz-se necessária a presença pública, de forma coordenada e planejada, nas atividades de regulação e controle, diante da diversificação e do maior impacto dos riscos.<sup>46</sup>

##### **4.1 Quadro normativo para proteção contra poluição marinha por hidrocarbonetos e seu reflexo no gerenciamento do risco de desastre**

O Brasil assinou e ratificou alguns instrumentos internacionais voltados à proteção do meio ambiente marinho contra poluição de óleo<sup>47</sup>, sendo um país essencialmente costeiro, além

<sup>45</sup> HECK, Mariana. Ação normativa da organização marítima internacional e seus instrumentos em face da poluição marítima por óleo causada por navios. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, DF, v. 9, n. 3, 2012. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/2051/1952>. Acesso em: 20 maio 2020.

<sup>46</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião do Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

<sup>47</sup> O Brasil não ratificou o Protocolo da Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Operação de Imersão de Resíduos e outros materiais (LDC) – 1996; a Convenção Internacional sobre a Intervenção em Alto Mar em casos de Acidentes provados pela poluição por Óleo (*Intervention*) – 1969; o Protocolo da Convenção Internacional sobre a



do interesse econômico no espaço marinho, na medida em que exerce soberania sobre os recursos vivos e não vivos que se encontram sob sua jurisdição, também possui o dever de proteção, não apenas no espaço em que se encontra seu território, mas este dever se estende às águas internacionais e, por conseguinte, pode exercer poderes de fiscalização em alto mar<sup>48</sup>.

O uso econômico dos mares impõe uma série de obrigações para os países costeiros, particularmente em razão do crescente aumento do número de navios transportando cargas perigosas pelos oceanos.

A OPRC/1990, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do decreto 2.870, de 1998, afirma que, no caso de um incidente de poluição por óleo, “[...] é essencial uma ação rápida e efetiva, a fim de minimizar os danos”<sup>49</sup>, em seguida, estabelece a necessidade do Estado costeiro dever possuir um sistema nacional para gerenciar o risco e responder pronta e efetivamente ao incidente de derramamento de óleo, de forma que, não sendo possível evitar o desastre, que possa responder, de forma planejada, à catástrofe. Ainda promove cooperação internacional nas áreas de pesquisa relacionadas com a prevenção da poluição do óleo.

Apesar dos compromissos internacionais firmados pelo Brasil, o assunto ainda é pouco discutido internamente, sendo que, em geral, a legislação nacional se limita reproduzir e a regulamentar algumas convenções internacionais<sup>50</sup>.

Ocorre que para o bom desempenho do aparato jurídico existente, é necessário pensar na realidade local, implementando ações a serem desenvolvidas dentro da estrutura político-administrativa de uma federação, com o fim de melhorar os instrumentos de implementação e controle efetivo da sua aplicação. Particularmente, na hipótese de incidente no meio marinho, verifica-se a necessidade de efetiva coordenação das ações a serem realizadas em resposta à situação de catástrofe.

---

Intervenção em Alto Mar em casos de Acidentes provocados pela poluição por óleo (*Intervention*, 1973) e o Protocolo sobre Preparo, Resposta e Cooperação no caso de Incidentes causados por substâncias perigosas e nocivas (HNS), 2000.

<sup>48</sup> ONU, 1982.

<sup>49</sup> BRASIL, 1998.

<sup>50</sup> Decreto nº 87.566/82, de 16/09/82, que promulgou a Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Operação de Imersão de Resíduos e outros materiais (LCD) – 1972; Decreto nº 4 de 29/04/88, promulgou a Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL 73/78); Decreto nº 2870, de 10/12/98, promulga a Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em caso de Poluição por Óleo (OPRC), de 1990 e o Decreto nº 246, de 29/06/01, ratificou a Convenção 174 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).



De fato, a despeito de serem bens da União as praias marítimas, as ilhas oceânicas e as costeiras, bem como os recursos da plataforma continental, zona econômica exclusiva e o mar territorial<sup>51</sup>, o Brasil é um país federativo, sendo as competências relativas à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição, em qualquer de suas formas, são compartilhadas entre União, Estados e Municípios conforme estabelece o art. 23, VI, da Constituição Federal de 1988.

Sem contar que a proteção civil e pesca seriam outros âmbitos de competência igualmente complexos, na medida em que a competência para legislar sobre o tema é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, enquanto que a atuação administrativa é compartilhada por todos os entes da federação, particularmente os municípios,<sup>52</sup> o que, em todo caso, demonstra a necessidade de articular mecanismos de cooperação entre os organismos federais, estaduais e municipais, uma vez que todos estes têm atribuições administrativas diretamente relacionadas ao evento extremo em ambiente marinho. Assim, para uma resposta eficaz, é necessário que haja um órgão administrativo específico encarregado de coordenar a atuação da administração pública na proteção do meio marinho decorrente de poluição de óleo, bem como um sistema nacional de respostas aos acidentes e normas preventivas de combate à contaminação marinha por hidrocarboneto, conforme determina a OPRC/1990.

A chave para uma resposta rápida a um desastre que envolva o derramamento em grandes proporções de hidrocarbonetos no meio marinho, diante do seu caráter global, são necessários os seguintes componentes: instalações de comunicação, pessoal treinado com conhecimento técnico e científico, acesso à equipamentos de limpeza e de transporte<sup>53</sup>.

O Brasil, ao ratificar a OPRC/1990, comprometeu-se a manter um mecanismo ou sistema para coordenar o combate à poluição marinha, garantindo um nível mínimo de funcionamento da equipe, incluindo os meios que podem ser mobilizados e os recursos necessários.

Chamou a atenção o desastre ambiental, no campo de Frade, no Rio de Janeiro, em 2012, envolvendo a empresa Chevron Brasil Upstream Frade LTDA, pela falha no gerenciamento do

---

<sup>51</sup> Art. 20, da Constituição Federal de 1988: “[...]; IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos; VIII - os potenciais de energia hidráulica; [...]” (BRASIL, 1988).

<sup>52</sup> Artigos 23 e 24 da Constituição Federal (BRASIL, 1998).

<sup>53</sup> GOLDSTEINT, Robert J. **Proposal for Institutionalization of Emergency Response to Global Environmental Disasters**, 4 Pace Y.B. Int’l L. 219. 1992.



risco, tanto na prevenção como na resposta ao desastre. No referido incidente, foram constatadas, pelo menos, 25 irregularidades, segundo a Agência Nacional de Petróleo (ANP), e, ao final das investigações, a empresa responsável foi multada em cinquenta milhões, limite da multa que pode ser aplicada. Contudo, não há evidências da adoção de medidas de mitigação dos danos, pela União, Estados ou Municípios, em face à omissão da empresa autuada<sup>54</sup>.

No caso, não se vislumbrou uma pronta execução de um plano de contingência voltado à mitigação imediata dos danos, com estancamento do vazamento de inúmeros barris de óleo no mar, porque a empresa não contava com planos, técnicas e ferramentas de atuação pós-desastre<sup>55</sup>.

Após o referido incidente, o Plano Nacional de Contingência foi reformulado para incluir estratégias de controle dos acidentes petrolíferos. E, mais adiante, o Brasil seria novamente vítima de derramamento de hidrocarbonetos, desta vez como causa o acidente decorrente de transporte de óleo em alto mar, expondo ainda mais a fragilidade do nosso sistema de resposta a desastres ambientais.

Um desastre ambiental decorrente do derramamento de óleo cru em alto mar, envolvendo embarcação ainda não identificada, atingiu a costa brasileira em agosto de 2019, impactando Estados da Região Nordeste e Sudeste impactando unidades de conservação federal, a biodiversidade marinha, praias e acarretando risco à saúde da população<sup>56</sup>

A despeito das graves consequências do desastre, não houve uma resposta imediata ao evento extremo e, num segundo momento, não se observou uma atuação coordenada entre as instituições envolvidas na mitigação do dano e recuperação da área afetada.

#### **4.2 Plano Nacional de Contingência: Pronto acionamento em situação de desastre?**

Recentemente, o país assistiu a mais uma catástrofe ambiental no meio marinho. Um derramamento de óleo sem precedentes atingiu a costa brasileira em 2019. O acidente resultou num derrame de petróleo cru que atingiu mais de mil quilômetros do litoral das regiões nordeste e sudeste, afetando 11 estados, 130 municípios e 1009 localidades<sup>57</sup>. Foi constatada uma alta

<sup>54</sup> Disponível em: <http://www.anp.gov.br/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/seguranca-operacional-e-meio-ambiente/comunicacao-e-investigacao-de-incidentes/campo-de-frade>. Acesso em: 6 jul. 2020.

<sup>55</sup> CARVALHO, Délton W. de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

<sup>56</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/oleo-na-costa-brasileira>. Acesso em: 15 fev. 2021.

<sup>57</sup> Disponível em: [http://www.ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/2020/manchasdeoleo/2020-03-19\\_LOCALIDADES\\_AFETADAS.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/2020/manchasdeoleo/2020-03-19_LOCALIDADES_AFETADAS.pdf), dados atualizados até 19.03.2020. Acesso em: 5 jul. 2020.



mortandade da fauna marinha<sup>58</sup>. A pesca na região teve que ser temporariamente suspensa em algumas localidades atingidas<sup>59</sup> e houve prejuízo ao turismo na região, porque praias ficaram impróprias para lazer e a realização de esportes<sup>60</sup>.

O desastre não só causou danos ambientais em dimensões nunca imaginadas, como também se mostrou um caso complexo. Não foi possível apontar, com certeza, um responsável pelo dano. Apesar das investigações realizadas pela Polícia Federal e pela Marinha do Brasil, que sinalizavam para o navio petroleiro Bouboulina, de bandeira grega, o qual havia sido carregado na Venezuela e seguia para o Cabo na África, não se logrou êxito em comprovar a autoria, já que a embarcação estaria a 730 km da costa brasileira e o petroleiro negou ser o responsável pelos fatos investigados. Também não é possível afirmar com segurança o motivo do desastre, nem precisar a data da ocorrência<sup>61</sup> ou mesmo o total de óleo que foi derramado no mar<sup>62</sup>.

Contudo, a investigação inconclusiva realizada no Brasil não prejudica o objeto do presente estudo, que é demonstrar falhas na resposta ao desastre e insuficiência das medidas mitigatórias adotadas pelo País, independente da origem e do responsável pelo dano.

De fato, os primeiros registros da chegada de manchas de petróleo no Litoral Nordeste ocorreram em 30 de agosto, no estado da Paraíba, nas praias de Gramame, Tambaba e Jacuma (município do Conde) e a praia Bela (Município de Pitimbu). Logo em seguida, a mancha se espalhou atingindo mais de 185 praias. Vários ecossistemas vulneráveis foram atingidos, sendo que ainda não foram avaliados os prejuízos para o turismo e para a saúde humana.<sup>63</sup>

---

<sup>58</sup> Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/manchasdeoleo-fauna-atingida>, dados sobre a fauna atingida foram atualizada até 12.02.2020. Acesso em: 5 jul. 2020.

<sup>59</sup> A Instrução Normativa nº 52, de 25 de outubro de 2019, do Ministério da Agricultura e Pecuária, estabeleceu excepcionalmente períodos de defeso adicionais para o ano de 2019, em decorrência da grave situação ambiental resultante de provável contaminação química por derramamento de óleo no litoral da região nordeste, proibindo a atividade pesqueira. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-52-de-25-de-outubro-de-2019-224154427>. Acesso em: 5 jul. 2020. Em 30 de outubro de 2019, o referido Ministério editou nova Instrução Normativa nº 55, a qual se limitou a revogar a proibição da atividade pesqueira, Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-55-de-30-de-outubro-de-2019-224674174>. Acesso em: 5 jul. 2020.

<sup>60</sup> Disponível em: [https://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/46/2019/10/Boletim\\_Leste\\_300919.pdf](https://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/46/2019/10/Boletim_Leste_300919.pdf). Acesso em: 5 jul. 2020.

<sup>61</sup> Data provável do início do derramamento, entre dias 28 e 29 de julho, contudo o que se pode afirmar com segurança é que as primeiras notícias do aparecimento de manchas de óleo na costa ocorreu em 30 de agosto de 2019.

<sup>62</sup> Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/02/20/interna-brasil,829204/vazamento-de-oleo-em-praias-do-nordeste-ainda-e-misterio-para-autoridade.shtml>. Acesso em: 5 jul. 2020.

<sup>63</sup> Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/manchasdeoleo-localidades-atingidas>. Acesso em: 5 jul. 2020.



A OPRC/1990 exige que haja um plano de emergência nos navios que realizam atividades de transporte dessa substância, nas instalações portuárias e um plano nacional de contingência, este último aplicável especialmente para casos como esse, que nos ocorre, em que não é possível identificar a embarcação responsável pelo desastre<sup>64</sup>.

O Plano Nacional de Contingência (PNC) foi instituído pelo Decreto nº 8.127, de 22 de outubro de 2013, que dispõe sobre incidentes de poluição de óleo em águas sob jurisdição nacional<sup>65</sup>. O PNC é o instrumento adequado para minimizar os danos decorrentes de desastres ecológicos em meio marinho, por meio de ação coordenada envolvendo setores públicos e privados, de forma que, não pode ser deixado para improvisação de última hora, deve ser planejado cuidadosamente em parceria com os demais atores envolvidos na sua implementação e cuidadosamente testado.

Diante da própria complexidade que envolve um desastre, particularmente no meio marinho, as ações previstas no PNC envolvem a atuação de, pelo menos 17 Ministérios, que necessitam atuar em efetiva coordenação. Atribui-se à Marinha do Brasil (MB), além das atribuições relativas à promoção da segurança na navegação, desempenhar, em coordenação com outros órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal, competências específicas relativas à resposta a desastre, sendo designada como Autoridade Marítima<sup>66</sup>.

Dessa forma, dentro das atribuições inerentes à segurança do tráfico marítimo em águas que estejam sob jurisdição nacional, cabe à Autoridade Marítima atuar nas diversas fases de gerenciamento do risco. Primeiro, na prevenção, ao estabelecer normas voltadas a evitar poluição por parte de embarcações, plataformas ou sistemas de apoio, conforme se observa do disposto no art. 2º da Lei 9.966/2000<sup>67</sup>. Portanto, de acordo com a legislação brasileira, cabe à Autoridade Marítima o exercício de atividades de fiscalização essenciais à prevenção da poluição por óleo, o que evidencia uma intrínseca relação entre segurança no mar e proteção do meio ambiente marinho.

---

<sup>64</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2870.htm). Acesso em: 5 jul. 2020.

<sup>65</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8127.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8127.htm). Acesso em: 5 jul. 2020.

<sup>66</sup> Ver art. 17, da Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999.

<sup>67</sup> “Art. 2º. Para efeitos desta Lei são estabelecidas as seguintes definições: [...]; XXII - autoridade marítima: autoridade exercida diretamente pelo Comandante da Marinha, responsável pela salvaguarda da vida humana e segurança da navegação no mar aberto e hidrovias interiores, bem como pela prevenção da poluição ambiental causada por navios, plataformas e suas instalações de apoio, além de outros cometimentos a ela conferidos por esta Lei.” (BRASIL, 2000).



O derramamento de óleo não é um fato incomum, particularmente quando consideramos o intenso fluxo de petroleiros pelos oceanos, o que foi incomum nesse desastre ambiental foi a demora dos órgãos envolvidos para iniciar as atividades de resposta ao desastre<sup>68</sup>.

Os fatos mostram, mais uma vez, que, apesar da existência formal do PNC e do avanço da legislação internacional, o Brasil não estava preparado para responder a desastre com acidente em petroleiro. O PNC não foi acionado, não foi instituído um comitê de crise para executar, avaliar e dar suporte às ações de maneira emergencial.

Os planos de contingência são instrumentos que devem orientar a estrutura administrativa do Estado para fazer frente à luta contra a contaminação, definindo o procedimento de atuação a ser seguido e os meios disponíveis para execução da tarefa, porém ele não foi acionado, desemborcando o problema no Judiciário<sup>69</sup>.

A gestão da crise colocou em evidência ademais a ausência de dois tipos de previsões que deveriam estar compreendidas no marco do PNC: a relação dos meios disponíveis para a luta contra a contaminação e os estudos técnicos precisos para tomada de decisões. No desastre vivenciado em 2019, observou-se, não somente a ausência de meios técnicos para fazer frente à luta contra a contaminação, como também se constatou a inexistência de um inventário de recursos existentes ou de fácil acesso no mercado para fazer frente a uma eventual necessidade de contenção do óleo. De fato, o plano de contingência vigente não regula a obrigação de contar com esses inventários e nem publica em um anexo a relação dos meios. Tão somente indica que os meios devem, ante a uma catástrofe dessa magnitude, ser adquiridos ou proceder de outros países, contudo, na prática, a Administração Pública não demonstrou contar com uma base de conhecimento desde o primeiro instante para saber a que instâncias públicas ou privadas deve-se recorrer para mobilizar todo o material necessários.

Portanto, durante a resposta ao desastre, ficaram evidenciadas falhas na gestão da crise e que tem muita relação com a falta de adaptação das estruturas administrativas numa sociedade de risco e que não se mostra adequada para proteger um bem coletivo como o meio ambiente marinho.

---

<sup>68</sup> Diversas ações foram promovidas pelo Ministério Público para compelir a União a adotar medidas de mitigação de danos. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/oleo-na-costa-brasileira/noticias?b\\_start:int=30](http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/oleo-na-costa-brasileira/noticias?b_start:int=30). Acesso em: 6 jul. 2020. Por sua vez, a Câmara de Deputados Federal decidiu instaurar uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI para apurar a omissão da União em responder ao desastre ambiental. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/oleo-na-costa-brasileira/noticias?b\\_start:int=30](http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/oleo-na-costa-brasileira/noticias?b_start:int=30). Acesso em: 6 jul. 2020.

<sup>69</sup> Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rn/sala-de-imprensa/docs/acao-manchas-petroleo>. Acesso em: 9 ago. 2020.





É nesse contexto que se pode afirmar que as ações a serem desenvolvidas no âmbito da agenda internacional voltada a reduzir a ocorrência de desastres devem contemplar, de forma objetiva, a aprendizagem com as falhas do passado, mediante revisão e atualização, periódica, dos planos de programas de prevenção, com a participação de todas as partes interessadas.

Contudo, no caso em análise, além da falta de planejamento e acionamento do PNC, a ausência de mecanismos de coordenação e cooperação num Estado caracterizado por sua descentralização territorial e por uma repartição de competência que obriga a existência desses mecanismos, foi mais um obstáculo para uma pronta mitigação dos danos ambientais.

### **4.3 Instrumentos de coordenação e cooperação institucional para resposta a desastre em meio marinho: inadequada aplicação?**

Na fase de resposta ao desastre, além de ser atribuição dos agentes da Autoridade Marítima proceder a lavratura dos autos de infração e aplicação de penalidade em decorrência de poluição no meio marinho<sup>70</sup>, ainda devem coordenar a atuação dos demais envolvidos na resposta imediata de mitigação dos danos.

Contudo, num primeiro momento, a gestão da crise foi assumida, exclusivamente, pela União, conforme se observa da Cartilha Informativa da trajetória do acidente, na qual consta a informação de que, desde início do aparecimento das manchas no litoral, o Grupo Acompanhamento e Avaliação – GAA, integrado por representantes da MB, IBAMA e ANP monitoram as áreas atingidas pelo óleo e produzem relatórios regulares sobre as condições verificadas.<sup>71</sup>

Assim foi possível observar uma gestão da crise com excessiva centralização da administração federal e mesmo passados dois meses, não se vislumbrou uma ação articulada da administração pública nos demais níveis de governo. O que pode ser observado é que alguns municípios afetados assumiram certas atribuições como a gestão dos voluntários e as tarefas de limpeza de forma rudimentar. Ainda em alguns lugares afetados, a limpeza foi protagonizada

---

<sup>70</sup> Art. 28 da Lei n. 9.966/2000.

<sup>71</sup> Disponível em: [http://www.ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/2020/manchasdeoleo/ibama-manchasdeoleo-desmobilizacao-cartilha\\_v2.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/2020/manchasdeoleo/ibama-manchasdeoleo-desmobilizacao-cartilha_v2.pdf). Acesso em: 5 jul. 2020.



pelas colônias de pescadores e determinados movimentos sociais que se mobilizaram para buscar material e limpar a costa afetada, ante a lentidão e ineficácia da administração central<sup>72</sup>.

Não se estabeleceu, portanto, nenhum mecanismo de cooperação na tomada de decisões com aquelas administrações que detém uma parte significativa de competências envolvidas. Preferiu-se, ao contrário, optar por uma gestão solitária da crise que, tendo em conta a necessidade de mobilizar recurso financeiros, pessoal e ampliar as competências afetadas, estava destinada a fracassar como se pode observar com o transcurso do tempo, obrigando a sociedade civil e aos municípios a atuar em face da ausência da União que somente formalmente se havia feito como responsável<sup>73</sup>.

A falta de uma ação planejada e coordenada em nível federal pode ser constatada ainda a partir da Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, órgão com atribuição de defender os interesses difusos e coletivos, a qual tem por objeto garantir a implementação do PNC em face da gravidade do desastre ocorrido<sup>74</sup>. E, o que é mais grave, ao que parece, nem mesmo o IBAMA, órgão federal responsável pela proteção ambiental, tinha conhecimento da existência e hipóteses de implementação do referido plano<sup>75</sup>. Portanto, é possível afirmar, diante do desconhecimento da sua existência, por órgãos administrativos da União que tem como função precipuamente a proteção do meio ambiente, o PNC não saiu do papel.

Outras falhas graves demonstram a ausência de uma efetiva coordenação em nível federal como, por exemplo, o fato dos Estados não terem sido mobilizados para adotar medidas como o resgate e tratamento dos animais afetados; não ter sido criado comitê diretor do plano de contingenciamento; ausência de informações a população e também não foi criado um limite temporário da pesca ou consumo do peixe<sup>76</sup>; não foi estabelecido um protocolo adequado para

---

<sup>72</sup> Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/oleo-na-costa-brasileira/linha-do-tempo>. Acesso em: 15 fev. 2020.

<sup>73</sup> Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/oleo-na-costa-brasileira>. Acesso em: 15 fev. 2020.

<sup>74</sup> Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/se/sala-de-imprensa/noticias-se/mpf-nos-nove-estados-do-nordeste-pede-que-justica-obrigue-governo-federal-a-acionar-plano-nacional-de-contingencia-para-acidentes-com-oleo>. Acesso em: 6 jul. 2020.

<sup>75</sup> MPF, 2019.

<sup>76</sup> A Instrução Normativa nº 52, de 25 de outubro de 2019, do Ministério da Agricultura e Pecuária, estabeleceu excepcionalmente períodos de defeso adicionais para o ano de 2019, em decorrência da grave situação ambiental resultante de provável contaminação química por derramamento de óleo no litoral da região nordeste, proibindo a atividade pesqueira foi, logo em seguida alterada pela Instrução Normativa nº 55, de 30 de outubro de 2019, sem qualquer constar qualquer justificativa no mencionado documento sobre os riscos do pescado. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-52-de-25-de-outubro-de-2019-224154427>,



ações de limpeza ambiental nos locais afetados, bem como medidas de proteção de águas interiores que eventualmente pudessem ser afetadas pela poluição.

Uma questão que foi colocada em evidência no desastre ambiental, envolvendo um navio petroleiro desconhecido e a maré negra que se seguiu e atingiu a costa brasileira em 2019, é que a organização administrativa existente não está preparada para tomar decisões e nem dispõe de meios técnicos e humanos para responder a uma catástrofe desta característica.

De fato, uma análise das medidas adotadas pela autoridade responsável por coordenar as ações de resposta ao desastre demonstra apenas a adoção de algumas medidas mitigatórias do dano a partir do dia 23 de outubro de 2019, na limpeza dos remanescentes de óleo na praia de Atalaia, município de Luís Correia/PI e um esforço conjunto de militares da MB, Exército Brasileiro (EB), Ibama, Defesa Civil, Prefeitura e voluntários que garantiu que óleo detectado na Foz do Rio Jaboatão-PE fosse contido na água, antes que avançasse até a praia.<sup>77</sup>

## 5 CONCLUSÃO

O artigo abordou instrumentos normativos que pretendem regular a atividade de transporte marítimo no âmbito internacional, com enfoque nas atividades relacionadas ao transporte de hidrocarbonetos, demonstrando que a evolução das normas tem ocorrido com base em experiências do passado, em que falhas se transformam em lições apreendidas, aperfeiçoando a legislação. Buscou demonstrar ainda que é relevante para proteção do meio marinho a compreensão do conceito normativo de desastre, uma vez que há regulações internacionais específicas que regem o gerenciamento de risco desses eventos extremos e que, portanto, em muito contribuem para a prevenção e mitigação de danos, quando o sinistro for inevitável.

Pelo que foi apresentado no decorrer deste artigo, a vasta normatização no âmbito internacional não é suficiente para um adequado gerenciamento do risco. É preciso que, ao lado da incorporação das normas internacionais ao ordenamento interno, o país crie instrumentos adequados à realidade local que possibilitem a implementação das ações e compromissos assumidos internacionalmente.

---

<http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-55-de-30-de-outubro-de-2019-224674174>. Acesso em: 5 jul. 2020.

<sup>77</sup> Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/manchasdeoleo/fotos/23out-limpeza-dos-remanescentes-de-oleo-na-praia-de-atalaia-correiapi>. Acesso em: 5 jul. 2020.



A análise da resposta brasileira ao derramamento de óleo ocorrido no ano 2019 evidenciou falhas graves que comprometeram a mitigação dos danos. A existência de um plano nacional de contingência, ao qual não foi dada efetiva publicidade, demonstrou que a organização administrativa não estava preparada para responder a desastre em decorrência de derramamento de óleo no seu litoral, o que é bastante preocupante quando o cenário internacional sinaliza para uma intensificação do transporte marinho e, os hidrocarbonetos representam a maior parte da mercadoria transportada.

A tutela do meio ambiente marinho é um desafio, porque envolve as mais diversas competências e conhecimentos técnicos. A existência de uma efetiva coordenação das ações de resposta a desastres pela autoridade marítima, através da abertura de um diálogo interinstitucional, envolvendo competências administrativas na esfera federal, estadual e municipal, sendo este o espaço adequado para a tomada de decisões, portanto, estabelecer mecanismos de cooperação na tomada de decisões com aquelas administrações que detém uma parte significativa de competência no jogo é fundamental para o sucesso na implementação do PNC.

## 6 REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião do Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

CARVALHO, Délton W. de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CARVALHO, Délton W. de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

FARBER, Daniel. **Symposium introduction**: navigating the intersection of Environmental Law and Disaster Law. p. 1785.

GOLDSTEINT, Robert J. **Proposal for Institutionalization of Emergency Response to Global Environmental Disasters**, 4 Pace Y.B. Int'l L. 219. 1992.

HECK, Mariana. Ação normativa da organização marítima internacional e seus instrumentos em face da poluição marítima por óleo causada por navios. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, DF, v. 9, n. 3, 2012. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/2051/1952>. Acesso em: 20 maio 2020.



HUNTER, Tina. The montara oil spill and the national marine oil spill contingency plan: disaster response or just a disaster? **Australian and New Zealand Maritime Law Journal**, v. 24, n. 2, p. 46-58, 2010.

LARRUGA, Francisco Javier Sanz. **La prevención y lucha la contaminación marítima accidental y la participación de las administraciones locales**. Derecho del Medio Ambiente y Administración Local. Fundación y Gobierno Local, 2003. p. 593-618.

LOPEZ, Alba Nogueira. Aproximación a la acción estatal de prevención de catástrofes marítimas. Fallos evidentes y cambios insuficientes. **RVAP**, n. 69, 2004.

MONTALVERNE, Tarin Cristino Frota. Oil spill in South Atlantic (Brazil): Environmental and governmental disaster. **Marine Policy**, v. 115, 103879, May 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar [Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982]. *In*: BRASIL. **Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990**. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Brasília, DF: Presidência da República, 1990, p. 2. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/anexo/and99165-90.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and99165-90.pdf). Acesso em: 5 jul. 2020.

SCALASSARA, Lecir Maria. **Poluição marinha e proteção internacional**. Curitiba: Juruá, 2008.

SOARES, Guido Fernando da Silva. **A proteção internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

TORRE, Luis Carrel de la; IZURIETA, Iván. **Reducción del riesgo de desastres a través de la gestión ambiental: uso de instrumentos económicos**. Informe preliminar. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2004.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution A/RES/66/290, 10 September 2012**. New York: United Nations, 2012. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/66/290>. Acesso em: 5 jul. 2020.

