

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



ESTUDO SOBRE MAR TERRITORIAL, ZONA CONTÍGUA E ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA

João Ricardo Carvalho de Souza

Consultor Legislativo da Área XVII
Segurança e Defesa Nacional

ESTUDO

JUNHO/2001



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	3
A “CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIREITO DO MAR – CONVENÇÃO DA JAMAICA”	3
DO TRÂNSITO DE UM NAVIO-CASSINO EM ÁGUAS SOB JURISDIÇÃO NACIONAL E DA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL, NA FAIXA DA ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA	7
CONSIDERAÇÕES FINAIS	9

© 2001 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

ESTUDO SOBRE MAR TERRITORIAL, ZONA CONTÍGUA E ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA

João Ricardo Carvalho de Souza

INTRODUÇÃO

Trata-se de estudo sobre “mar territorial, zona contígua e zona econômica exclusiva; sobre os direitos brasileiros nestas áreas; possíveis ações contra navios-cassinos, nas costas brasileiras, dentro das duzentas milhas; procedimentos em caso de desastres ambientais e órgãos da Administração Direta envolvidos na questão”.

Dividimos o presente estudo em três partes. A primeira parte versa sobre a análise da “Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar – Convenção da Jamaica”, assinada em Montego Bay, em 1982, tratado internacional que disciplina as matérias objeto deste Estudo e que foi incorporado ao ordenamento jurídico pátrio em nível de lei ordinária. A segunda, é dedicada a responder os questionamentos formulados na solicitação de trabalho. E a terceira parte é destinada a considerações finais sobre o tema.

A “CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIREITO DO MAR – CONVENÇÃO DA JAMAICA”

A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar – Convenção da Jamaica, tem por objeto principal a definição de normas jurídicas para os mares e oceanos, a serem respeitadas por todos os países signatários da Convenção, com vistas ao fortalecimento da paz, da segurança e da cooperação pacífica entre as Nações, de conformidade com os princípios de justiça e de igualdade de direitos e pretendendo a promoção econômica e social de todos os povos.

Para atingir seu objetivo principal, e levando em consideração o respeito à soberania dos Estados, a Convenção estabeleceu o regime jurídico relativo a três faixas marítimas: o **mar territorial**, incluindo o espaço aéreo sobre, o leito e subsolo do mar territorial; a **zona contígua**; e a **zona econômica exclusiva**. Em complemento, definiu normas relativas a estreitos utilizados para navegações, águas dos arquipélagos-estados e outras situações, que não serão tratadas neste estudo por fugirem ao seu objeto.

Passaremos a discorrer sobre as disposições mais importantes concernentes a cada uma dessas faixas.

1.1. Mar territorial (arts. 2 a 32)

Mar territorial é a faixa marítima de largura igual a doze milhas marítimas, medidas a partir de uma *linha de base*, determinada de conformidade com as normas da Convenção.

A *linha de base normal*, definida na Convenção, é a linha de baixa-mar (linha da maré mais baixa) ao largo da costa, conforme aparece marcada por sinal apropriado em cartas náuticas reconhecidas oficialmente pelos próprios Estados. No caso de ilhas cercadas por atóis ou arrecifes, a linha de base é a linha de baixa-mar do lado do arrecife que dá para o mar.

O **Estado exerce soberania em relação à faixa correspondente ao seu mar territorial**, bem como em relação **ao espaço aéreo sobre o mar territorial** e **ao leito e subsolo sob o mar territorial**.

Em que pese a soberania estatal sobre o mar territorial, a Convenção assegura o direito de **passagem inocente**, pelo mar territorial aos navios de todos os Estados. Em consequência, o **trânsito** de navios pelo mar territorial de um Estado independe de autorização prévia do Estado que exerce a soberania sobre esta faixa do mar. Define a Convenção que passagem inocente, tem com requisito essencial a natureza rápida e sem interrupções, salvo as decorrentes de incidentes normais da navegação e as que se derem por motivo de força maior ou dificuldade grave, assim como as feitas por motivo de auxílio a pessoas, navios ou aeronaves em perigo ou dificuldades graves.

Define a Convenção como sendo **passagem inocente** o fato de um navio navegar pelo mar territorial com a finalidade de:

- a) atravessar o mar territorial sem penetrar nas águas interiores, nem fazer escalas, em um ancoradouro ou instalações portuárias fora das águas interiores; e
- b) dirigir-se para as águas interiores ou sair delas, ou fazer escalas em um ancoradouro ou instalações portuárias.

Não será considerada *passagem inocente*, dentre outras, quando no trânsito do navio, pelo mar territorial, este desenvolver qualquer atividade que não esteja diretamente relacionada com a passagem (art. 19, "1").

Na **passagem inocente** pelo mar territorial, submarinos ou quaisquer outros veículos submersíveis deverão navegar pela superfície e hastear o pavilhão de seu Estado de origem.

O Estado poderá adotar lei e regulamentos, em conformidade com a Convenção e demais normas de Direito Internacional, que discipline o trânsito inocente em relação à preservação do meio ambiente do Estado costeiro e prevenção, redução e controle da sua poluição (art. 21.1, "h").

O Estado poderá, ainda, tomar, em seu mar territorial, as medidas necessárias para impedir toda passagem que não seja inocente (art. 25.1).

Por fim, não será exercida **jurisdição penal** a bordo do navio estrangeiro, **que passe** pelo mar territorial, para reprimir infração criminal praticada a bordo deste navio, salvo nos casos de:

- a) ter a infração criminal consequências para o Estado costeiro (art. 27.1, "a");

b) perturbar a infração criminal a paz do país ou a ordem do mar territorial (art. 27.1, “b”);

c) ter sido solicitada a assistência das autoridades locais pelo capitão do navio ou pelo representante diplomático ou consular do Estado da bandeira do navio;

d) para a repressão de tráfico ilícito de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas;

e) se for necessário proceder o apresamento e investigações a bordo de um navio que passe pelo mar territorial procedente de águas interiores (art. 27.2).

1.2. Zona contígua (art. 33)

A Zona Contígua terá a largura de 24 milhas marítimas, medidas a partir da mesma linha de base utilizada para a demarcação do mar territorial. Ou seja, a Zona Contígua tem, em verdade, a largura de 12 milhas marítimas, a partir do limite externo do mar territorial.

Dentro da Zona Contígua, o Estado poderá tomar as **medidas de fiscalização** necessárias para prevenir e sancionar infrações às suas leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários, que se cometam em seu território ou no seu mar territorial, e reprimir infrações às leis e regulamentos no seu território ou no seu mar territorial (art. 33.1, “a” e “b”), o que inclui leis penais e ambientais.

1.3. Zona Econômica Exclusiva (arts. 55 a 75)

A Zona Econômica Exclusiva é a faixa marítima, de largura igual a 200 milhas marítimas, medida a partir da linha de base utilizada para a determinação do mar territorial. Ou seja, a Zona Econômica Exclusiva compreende a faixa do mar territorial e a faixa da zona contígua, se estendendo, depois do final do mar territorial, por uma faixa de mar de 188 milhas marítimas.

O Estado na zona econômica exclusiva possui:

a) direitos de soberania para fins de pesquisa prospectiva (aproveitamento) e exploração, conservação e administração dos recursos naturais, tanto vivos, como não vivos, nas águas suprajacentes ao leito, no leito e no subsolo do mar, e para o desenvolvimento de outras atividades ligadas à pesquisa prospectiva (aproveitamento) e exploração econômica da Zona, como a produção de energia derivada da água, das correntes marítimas e dos ventos;

b) jurisdição, respeitado o disposto na Convenção, em relação ao (à):

1) estabelecimento e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas;

2) investigação científica marinha;

3) **proteção e preservação do meio marítimo;** e

c) outros direitos e deveres previstos na Convenção.

Dentre as normas que a Convenção estabelece sobre a Zona Econômica Exclusiva, destacam-se, pela pertinência com o caso sob apreciação, os seguintes artigos: arts. 61, 62 e 73, que tratam, respectivamente, da conservação dos recursos vivos, da utilização dos recursos vivos e da execução e regulamentos do Estado costeiro.

O art. 61 estabelece que:

a) o Estado determinará a captura (tipo e quantidade) permitida dos recursos vivos em sua zona econômica;

b) compete ao Estado, com base nos dados científicos mais fidedignos de que disponha, assegurar, mediante as medidas adequadas de conservação e administração, que a preservação dos recursos vivos de sua zona econômica exclusiva não seja ameaçada por um excesso de exploração; no exercício dessa competência, os Estados e as organizações internacionais competentes, sub-regionais, regionais ou mundiais, atuarão em cooperação;

c) as medidas a que se referem a alínea anterior terão, também, a finalidade de preservar ou restabelecer as populações das espécies capturadas em níveis que possam produzir o máximo rendimento, respeitados os fatores ambientais e econômicos pertinentes (incluídas nestes as necessidades econômicas das populações pesqueiras ribeirinhas e as necessidades especiais dos Estados em desenvolvimento) e consideradas as diferentes modalidades de pesca (comercial, desportiva, consumo etc.), a interdependência das populações e quaisquer outros padrões mínimos internacionais, aplicáveis à espécie, sejam sub-regionais, regionais ou mundiais;

d) o Estado ao tomar as medidas referidas nas alíneas anteriores, terá em conta seus efeitos sobre as espécies associadas às espécies capturadas ou delas dependentes, com vistas a preservar ou restabelecer as populações de tais espécies associadas ou dependentes em níveis superiores àqueles em que sua reprodução pode ser ameaçada;

e) os Estados interessados, incluídos aqueles cujos nacionais estejam autorizados a realizar a pesca em zona econômica exclusiva de outro Estado, deverão, periodicamente, por meio das organizações internacionais competentes (sub-regionais, regionais ou mundiais), prestar ou realizar o intercâmbio de informações científicas de que disponham, as estatísticas sobre captura e ações de pesca e outros dados pertinentes para a conservação das populações de peixes;

Por sua vez, o art. 62, determina que:

a) o Estado promoverá a concretização do objetivo da utilização ótima dos recursos vivos em sua zona econômica exclusiva, sem prejuízo do estabelecido no art. 61;

b) o Estado determinará sua capacidade de capturar os recursos vivos em sua zona econômica exclusiva; quando o Estado não tiver capacidade para explorar toda a captura permissível, este terá que dar acesso a outros Estados para que estes capturem o excedente da captura permissível, mediante acordos ou outros pactos e de conformidade com as modalidades, condições e leis e regulamentos a que se refere a alínea “d”, a seguir, e o disposto nos arts. 69 e 70, da Convenção (que tratam, respectivamente, dos Estados sem litoral e dos Estados em situação litorânea desvantajosa);

c) ao dar acesso à sua zona econômica exclusiva a outros Estados, em virtude do disposto na alínea anterior, o Estado terá em conta todos os fatores pertinentes à matéria, entre outros, a importância dos recursos vivos da sua zona econômica exclusiva para a economia do Estado e para os demais interesses nacionais, as disposições dos arts. 69 e 70, as necessidades de outros Estados em desenvolvimento, na sub-região ou região, com respeito à captura de parte dos excedentes, e a necessidade de reduzir ao mínimo a perturbação econômica dos Estados cujos nacionais pesquem habitualmente, ou hajam feito esforços substanciais de investigação e identificação das populações;

d) os nacionais de outros Estados que pesquem na zona econômica exclusiva observarão as medidas de conservação e as demais modalidades e condições estabelecidas nas leis e regulamentos do Estado; estas leis e regulamentos estarão em consonância com esta Convenção e poderão referir-se, entre outras, às seguintes questões:

1) a concessão de licenças a pescadores, navios e equipes de pesca, incluídos os pagamentos de direitos e outras formas de remuneração que, no caso dos Estados em desenvolvimento, poderão consistir em uma compensação adequada com respeito ao financiamento, ao equipamento e à tecnologia da indústria pesqueira;

2) a determinação das espécies que poderão ser capturadas, a fixação das cotas de captura, em relação a determinadas populações ou grupo de populações, o estabelecimento do período de captura por navios ou o período de captura por nacionais de qualquer Estado;

3) a regulamentação das temporadas e áreas de pesca, o tipo, tamanho e quantidade de aparelhos e os tipos, tamanhos e número de navios pesqueiros autorizados a serem utilizados;

- 4) a fixação de idade e de tamanho dos peixes e outras espécies que possam ser capturadas;
 - 5) a determinação das informações que devem ser prestadas pelos navios pesqueiros, incluindo estatísticas sobre capturas e atividades de pesca e informes sobre a posição dos navios;
 - 6) a exigência de que, sob autorização e controle do Estado, se realizem determinados programas de inspeção pesqueira, nos termos regulamentados pelo Estado, podendo ser prevista a amostragem das capturas, a prestação de informações sobre o destino do pescado e a comunicação de dados científicos conexos;
 - 7) o embarque, pelo Estado, de observadores ou pessoal em formação nos navios pesqueiros;
 - 8) a descarga, pelos navios pesqueiros, de todo o produto da pesca, ou parte dele, nos portos do Estado;
 - 9) as modalidades e condições relativas às empresas conjuntas ou formadas sob outro tipo de acordo de cooperação;
 - 10) os requisitos quanto à formação de pessoal e à transmissão de tecnologia pesqueira, incluindo o aumento da capacidade do Estado para empreender investigações pesqueiras;
 - 11) os procedimentos de execução.
- e) os Estados darão conhecimento público, e amplo, das leis e regulamentos em matéria de conservação e administração.

Cabe destacar, ainda, que, nos termos do art. 58, § 3º, os Estados autorizados a operar na zona econômica exclusiva deverão respeitar os direitos do Estado sobre esta zona.

Por fim, pode o Estado costeiro, no exercício dos seus direitos de soberania de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos vivos da zona econômica exclusiva, tomar as medidas que sejam necessárias, incluindo visita, inspeção, apresamento e medidas judiciais, para garantir o cumprimento de suas leis e regulamentos, adotados em conformidade com o disposto na Convenção.

DO TRÂNSITO DE UM NAVIO-CASSINO EM ÁGUAS SOB JURISDIÇÃO NACIONAL E DA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL, NA FAIXA DA ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA

A perguntas sobre a conceituação de 12 milhas, 200 milhas, zona contígua, zona econômica exclusiva, jurisdição sobre o mar territorial e sobre a faixa marítima após as doze milhas já foram respondidas quando do estudo do texto da Convenção da Jamaica, tratado internacional que rege a matéria, cabendo destacar que:

a) quanto ao navio-cassino, em passagem inocente no mar territorial, não tem o Brasil nenhuma jurisdição penal a bordo; porém, se ele estiver saindo de águas interiores, terá o Brasil jurisdição penal a bordo do navio, nos termos do art. 27.2, da Convenção para a realização das ações previstas no dispositivo;

b) relativamente à aplicação da legislação brasileira sobre proteção ambiental, na faixa da zona econômica exclusiva (200 milhas), o Brasil possui jurisdição quanto à matéria, obedecidas as limitações decorrentes dos termos da Convenção, nos termos do art. 56.1, "b", III, da Convenção.

Quando ao cumprimento do Tratado, o Brasil vem observando suas disposições, em especial no que concerne ao levantamento dos recursos vivos da zona econômica exclusiva, ação imprescindível para o Brasil exercer seus direitos sobre esta área do mar. Os levantamentos estão sendo realizados sob coordenação da Comissão Interministerial dos Recursos do Mar (CIRM).

A **Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)**, criada pelo Decreto nº 74.557, de 12 de setembro de 1974, tem como finalidade coordenar os assuntos relativos à consecução da **Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM)**. A **CIRM** elaborou a Política Nacional para os Recursos do Mar, com duas finalidades:

a) promoção da Integração do Mar Territorial e da Plataforma Continental ao Espaço Brasileiro; e

b) a exploração racional dos oceanos, aí compreendidos os recursos vivos, minerais e energéticos da coluna d'água, solo e subsolo, que apresentem interesse para o desenvolvimento econômico e social do País e para Segurança Nacional.

Por fim, quanto aos órgãos brasileiros com atuação no mar territorial, zona contígua e zona econômica exclusiva, cabe, primeiramente, discorrermos sobre o Programa de Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva (Programa REVIZEE).

O REVIZEE é um programa da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), subordinado à Subcomissão para o Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM), que é composta de representantes da Marinha do Brasil (MB) (Coordenador), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), do Ministério da Educação (MEC), do Ministério das Minas e Energia (MME) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

O Programa REVIZEE está sob a égide de um Comitê Executivo, subordinado à Subcomissão para o PSRM, do qual fazem parte a MB e os Ministérios do Meio Ambiente (MMA), com a tarefa de coordenar suas atividades, da Educação (MEC), da Ciência e Tecnologia (MCT), da Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), como Coordenador Operacional.

Subordinados ao Comitê Executivo para o Programa REVIZEE foram criados quatro Subcomitês Regionais, relativos às subdivisões da Zona Econômica Exclusiva (ZEE), compostos por representantes das Universidades e Instituições de Pesquisas de cada área, com vocação para atividades voltadas para os estudos dos recursos vivos marinhos e que são responsáveis pelos trabalhos desenvolvidos em suas respectivas áreas.

Também participa do levantamento de recursos na Zona Econômica Exclusiva o Ministério de Minas e Energia.

Assim, considerando-se as ações de defesa da costa, as ações de levantamento dos recursos vivos e os levantamentos de recursos minerais, temos, como órgãos da administração direta e da administração indireta com atuação na ZEE, mar territorial e zona contígua:

a) **Órgãos autônomos:**

1) **Ministério da Agricultura e do Abastecimento** a quem compete conceder licenças, permissões e autorizações para o exercício da pesca comercial e artesanal e da aquicultura nas áreas de pesca do Território Nacional, compreendendo as águas continentais e interiores e o mar territorial, da Plataforma Continental, da Zona Econômica Exclusiva, áreas adjacentes e águas internacionais, para captura de espécies altamente migratórias, conforme Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar, excetuando-se os mamíferos marinhos; espécies subexploradas ou inexploradas;

espécies sobreexploradas ou ameaçadas de sobreexploração, e subsidiar, assessorar e participar, em interação com o Ministério das Relações Exteriores, de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca;

2) **Ministério das Relações Exteriores** a quem cabe a participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras;

3) **Ministério da Defesa**, a quem cabe ações de defesa da costa brasileira;

4) **Ministério do Meio Ambiente**, que coordena as tarefas de relativas ao programa REVIZEE, juntamente com a Marinha do Brasil;

5) **Ministério da Educação**, que participa das ações do programa REVIZEE;

6) **Ministério de Ciência e Tecnologia**, também envolvido com as ações do programa REVIZEE;

7) **Ministério de Minas e Energia**, ligado à pesquisa de recursos minerais na ZEE.

b) **Órgãos superiores:**

1) Comando da Marinha, a quem cabe nos termos do art. 17, da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar e implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas;

2) Comando da Aeronáutica, que promove o patrulhamento aéreo das costas brasileiras.

c) **Autarquias Federais:**

1) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que tem entre seus objetivos finalísticos ordenar o uso dos recursos pesqueiros em águas sob domínio da União e que participa, como coordenador operacional das ações do programa REVIZEE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face do exposto, podemos, como considerações finais, afirmar que:

a) o Estado brasileiro exerce soberania sobre o seu mar territorial, no entanto, nos termos da Convenção da ONU sobre Direitos do Mar, o Brasil admitiu limitações no poder soberano, em especial no que concerne à denominada passagem inocente; esta limitação atinge sua jurisdição penal sobre navios dedicados à exploração de jogos de azar que se encontrem na situação de passagem inocente, ressalvadas as exceções já apontadas;

b) no que diz respeito à proteção ambiental, uma das preocupação da Convenção da ONU sobre Direitos do Mar, essa limitação ao poder soberano do Estado é mais restrita, havendo a possibilidade do Estado brasileiro agir, dentro da zona econômica exclusiva, isto é, além do seu mar territorial, para fazer cumprir sua legislação ambiental, uma vez que acidentes nestas águas têm reflexos em sua atividade pesqueira e no seus recursos naturais, na área costeira e do mar territorial;

c) os órgãos Ministeriais envolvidos diretamente com o exercício dos direitos brasileiros sobre o mar territorial, zona contígua e zona econômica exclusiva são o Ministério da Agricultura e Abastecimento; o Ministério das Relações Exteriores; o Ministério da Defesa; o Ministério do Meio Ambiente; o Ministério da Educação; o Ministério de Ciência e Tecnologia; e o Ministério de Minas e Energia.