

## Segurança Marítima e Bandeiras de Conveniência

Oswaldo Agripino de Castro Junior<sup>♦</sup>

**Resumo:** O presente artigo objetiva contribuir para o aumento da segurança marítima e do poder marítimo brasileiro, por meio da análise do impacto da bandeira de conveniência na segurança marítima e nos serviços prestados pelas empresas brasileiras de navegação. O poder marítimo é conceituado como expressão da soberania brasileira nas atividades que envolvem o transporte aquaviário, o mar, e toda a cadeia de serviços que abrangem a logística de transportes voltado para o meio aquaviário, inclusive estaleiros, portos e serviços correlatos. Para atingir seu objetivo, o artigo trata no Capítulo 1 da tradição marítima e da dependência do Brasil no que tange ao transporte marítimo, no Capítulo 2 discorre sobre as características das bandeiras de conveniência e no Capítulo 3 aborda-se a relação da segurança marítima com a bandeira de conveniência. No final, uma conclusão será feita.

**Palavras Chaves:** SEGURANÇA MARÍTIMA – BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA

**Sumário.** Introdução. 1. Tradição marítima e dependência do Brasil. 2. Bandeira de Conveniência. 3. Segurança Marítima e Bandeira de Conveniência. Conclusão. Referências bibliográficas.

### Capítulo 1. Tradição marítima e dependência do Brasil

O Brasil é considerado um país com forte tradição marítima, todavia, decorridos mais de 500 anos desde a sua descoberta do Brasil, essa tradição ainda é pouco difundida na historiografia pátria e, por conseguinte, nos bancos escolares e academia e, muito menos, pela classe política. Reitera-se: o Brasil é fruto de uma grande tradição marinheira, enfim, de uma ousada e inovadora experiência governamental de Portugal. Com a descoberta de novos

---

<sup>♦</sup> Advogado ([www.adsadvogados.adv.br](http://www.adsadvogados.adv.br)), Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica da UNIVALI, Doutor em Direito (UFSC), onde coordena o Grupo de Pesquisas Regulação da Infraestrutura e Juridicidade da Atividade Portuária (CNPq) ([www.univali.br/ppcj](http://www.univali.br/ppcj)). Pós- Doutor em Regulação da Infraestrutura – *Harvard University*, com recursos da CAPES. Autor de várias obras, dentre as quais **Direito Marítimo Made in Brasil**, Lex, 2007 e **Direito Regulatório e Inovação nos Transportes e Portos nos Estados Unidos e Brasil**, Conceito, 2009. Bacharel em Ciências Náuticas (CIAGA-1983) e piloto de navios em viagens internacionais durante quatro anos, tendo viajado para 27 países. Endereço eletrônico: [agripino@adsadvogados.adv.br](mailto:agripino@adsadvogados.adv.br).

territórios, um mundo foi despejado em Portugal, o que trouxe experiências, costumes, animais e mercadorias nunca conhecidos pelos europeus.

No caso brasileiro, embora tenha a maioria da sua população residindo próximo a rio ou mar, ainda inexistente uma política de Estado eficaz que privilegie o modal aquaviário como principal meio de transporte no Brasil. Isso se verifica porque: "Atualmente, a divisão modal dos transportes mostra 61 % dos fluxos no modal rodoviário, 30 % no ferroviário, 4 % nos hidroviário e no dutoviário e 1 % na cabotagem."<sup>1</sup>

Não há razão para que o modal aquaviário, regra geral, imbatível para distância superior a 300 km, tenha participação tão irrisória na matriz de transporte brasileira, vez que o transporte majoritário é o rodoviário.<sup>2</sup>

Ademais, cerca de 80 % do comércio internacional é transportado pela via marítima e, embora o mundo tenha sofrido uma crise econômica a partir de novembro de 2008, a frota mercante mundial expandiu 7,2 % em 2007. Em janeiro de 2008, nacionais de 35 países com registro de navios controlavam juntos 95,35 % da frota mundial,<sup>3</sup> medida em tonelagem de porte bruto.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> **Plano Nacional de Logística de Transportes – PNL**T. Relatório Executivo. Brasília: Ministério dos Transportes e Ministério da Defesa, 2007, p. 158.

<sup>2</sup> Sobre interpretação econômica, elementos do *shipping* e a diferença fundamental entre os transportes marítimo e terrestre: ZIMMERMANN, Erich Walter; CLARK, W.C. **Foreign Trade and Shipping**. Volume XV. New York: Alexander Hamilton Institute, 1916, p. 195-212.

<sup>3</sup> UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **Review of Maritime Transport 2008**. Report by UNCTAD Secretariat. New York and Geneva: United Nations, 2008, p. xiii.

<sup>4</sup> A palavra tonelagem tem relação com a palavra tonel, que é sinônimo de barril. O vinho na Inglaterra era transportado no maior invólucro (*largest container*), um barril chamado *tun*, que continha 252 galões de vinho, equivalendo a 1.500 modernas garrafas de 75 cl. No século XIII, talvez mais antes, o *tun* se tornou a medida padrão para transporte nos navios ingleses, de forma que se tornou *tonnage* = tonelagem. FRIEL, Ian. **The British Museum Maritime History of Britain and Ireland. c. 400-2001**. London: The British Museum Press, 2003, p. 64.

Verifica-se, dessa maneira, um cenário complexo, de grande dependência do transporte marítimo de outras bandeiras,<sup>5</sup> violação da concorrência leal, pelas bandeiras de conveniência e os cartéis na indústria de transportes marítimos e omissão dos governos no combate aos mesmos, que inibem o desenvolvimento das empresas de navegação de países em desenvolvimento, que é dinâmico e de alto risco.

O Brasil transporta 95 % do seu comércio exterior em navios e somente 3 % em bandeira nacional, além de possuir mais de 8.500km de costa e 43.000km de hidrovias, e em janeiro de 2008 ocupava a 31ª posição e possuía somente 0,43 % da frota mundial em tpb.<sup>6</sup>

Mesmo assim, esse cenário coloca o Brasil numa posição muito frágil, para um país que é 10 % economia do mundo e que tem grande potencial para ser uma das cinco mais ricas nações do planeta. Sem poder marítimo, todavia, essa meta fica mais distante. Essa posição em termos de tpb registradas no Brasil (31ª), não é compatível com a posição econômica do país, e decorre em parte da influência da concorrência desleal das bandeiras de conveniência não combatida pelos países prejudicados.

Sem política pública setorial eficaz, as empresas brasileiras de navegação sofrem concorrência desleal das empresas de navegação cujos navios são registrados em bandeiras de conveniência – *flag of convenience* - FOC<sup>7</sup>e/ou que se articulam em cartéis ou conferências de

---

<sup>5</sup> O Brasil exporta em toneladas, 95,7% pelo modal marítimo, equivalendo a 86,10% do valor total em US\$ das exportações e importa 92,5 % em toneladas, o que corresponde a 77,7 % do valor total importado em US\$. MDIC, Sistema Alice Apud BARBOSA, Murillo de Moraes Rego Corrêa. **Cabotagem - Competitividade da Marinha Mercante Brasileira**. Apresentação realizada no I Seminário Nacional sobre Cabotagem. Realização ANTAQ e Syndarma. Disponível em: <www.antaq.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2009.

<sup>6</sup> Toneladas de porte bruto ou capacidade de carga do navio. É considerada, em comércio internacional, a mais importante medida de capacidade. Internacionalmente, refere-se à tonelada longa, mas pode também se referir à tonelada métrica. Inclui provisões, combustível, aguada e óleo. Soma dos espaços internos do navio, ou seu volume interior, expresso em unidades de 100 pés cúbicos ingleses (2,8317m<sup>3</sup>). COLLYER, Marco A.; COLLYER, Wesley O. **Dicionário de Comércio Marítimo – Termos e abreviaturas usados no comércio marítimo internacional**. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Lutécia, 2002, p. 96; 253.

<sup>7</sup> Sobre o tema: TETTLEY, William. The Law of the Flag 'Flag Shopping' and Choice of Law. **In: The Maritime Lawyer** 17, 1993, p. 139-184.

frete,<sup>8</sup> cuja regulação é fundamental para a defesa do interesse público,<sup>9</sup> o que será tratado adiante.

## Capítulo 2. Bandeira de conveniência: uma realidade inconveniente

Trata-se de tema de grande relevância econômica e estratégica. De um lado, os armadores defendem-na em face da redução de custo que proporciona, de outro lado, os trabalhadores e governos criticam-na tendo em vista os baixos salários e más condições de trabalho e sonegação de tributos.

Nesse contexto, essa estratégia empresarial segundo a Federação Internacional de Trabalhadores em Transportes é definida:

Quando a propriedade beneficiária e o controle do navio residem em país diferente do da bandeira que o navio hasteia, considera-se que o navio navega sob bandeira de conveniência. Isto significa que não existe um vínculo genuíno entre o armador ou o proprietário e o pavilhão do navio.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Tais conferências referem-se a empresas de navegação que formam associações para determinar preços de frete em determinados serviços. Ressalte-se que, embora liberal, na visão do Diretor da *Federal Maritime Commission*, advogado George Hern, em discurso na *Norwegian Shipowners' Association*, em Oslo, Noruega, em 17 de novembro de 1971, sustentava que: "(...) os Estados Unidos sempre assumiram que a existência de conferências fretes constitui *per se* violação da sua política antitruste" (p. 159) e que "a filosofia econômica dos Estados Unidos favorece a preservação da competição e sustenta ceticamente todas as ações que limitam a competição como a redução do número de competidores". HERN, George H. *Problems and Prospects in International Maritime Regulation*. In: **Southwestern University Law Review**. Vol. 4, 1972, p. 159.

<sup>9</sup> Inexiste norma tratando da regulação da conferência de frete no direito brasileiro. Nos Estados Unidos, a seção 3 (7) do *Shipping Act* de 1984, conceitua conferência como associação de transportadores aquaviários oceânicos, que possui um acordo aprovado ou efetivo para atuar de forma concertada, com poder de cobrar uma tarifa comum. Ressalte-se que o termo não inclui um serviço conjunto, consórcio, grupo de empresa ou acordo de transbordo.<sup>9</sup> Sobre o tema: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Regulatório e Inovação nos Transportes e Portos nos Estados Unidos e Brasil**. Prefácio Prof. Ashley Brown – *Harvard University*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009, p. 128-129.

<sup>10</sup> ITF – International Transport Worker's Federation Apud DE SOUZA, François Armand. **Noções de Economia dos transportes marítimos**. Rio de Janeiro: CIAGA, p. 79.

Segundo De Souza, há muitos nomes para bandeira de conveniência: "Bandeiras de conveniência, bandeiras de necessidade, bandeiras trãsfugas, bandeiras piratas são os pavilhões que oferecem facilidades para os armadores registrarem seus navios nesses países."<sup>11</sup>

Por sua vez, a entidade sindical acima, também define a tripulação de conveniência quando: (...) "um navio tem tripulantes de nacionalidades diferentes da bandeira que hasteia, ainda que esta tripulação não o seja totalmente."<sup>12</sup>

Metaxas também conceitua tais bandeiras como:

(...) as bandeiras nacionais daqueles estados, nos quais empresas de *shipping* registram seus navios, objetivando maximizar seus benefícios e minimizar seus custos, evitando a legislação econômica e outras legislações e as condições em termos de emprego dos fatores de produção, que seriam aplicáveis em seus próprios países.<sup>13</sup>

As características comuns nos países que oferecem tais bandeiras são:

a) o país autoriza cidadãos não-residentes a serem armadores e/ou controlarem seus navios mercantes; b) o registro é fácil de obter, pois um navio pode se registrar no estrangeiro, não restando a transferência sujeita a qualquer restrição; c) o rendimento obtido pela exploração dos navios não está sujeito a qualquer imposto ou sujeito a impostos insignificantes; os direitos por matrículas e uma taxa anual, calculada sobre a tonelagem do navio, são, em geral, os únicos encargos existentes; d) o país de matrícula é uma pequena potência que não tem, nem terá necessidade, em qualquer circunstância previsível, dos navios registrados; e) as receitas obtidas pelas taxas, embora pequenas, aplicada sobre uma tonelagem importante, tem uma influência valiosa na economia do país; f) é livremente permitida a contratação de tripulações estrangeiras; g) o país não tem poderes, nem estrutura administrativa, para fazer cumprir os

---

<sup>11</sup> DE SOUZA, François Armand. **Noções de Economia dos transportes marítimos**. Rio de Janeiro: CIAGA, p. 79.

<sup>12</sup> ITF – International Transport Worker’s Federation Apud DE SOUZA, François Armand. **Noções de Economia dos transportes marítimos**, p. 79.

<sup>13</sup> METAXAS, B.N. *Flags of Convenience – A study of internationalisation*. Aldershot: Gower Pu., 1985 Apud DE SOUZA, François Armand. **Noções de Economia dos transportes marítimos**, p. 79.

regulamentos e convenções internacionais; h) o país não tem desejo, nem condições de controlar as companhias.<sup>14</sup>

Sustenta-se que os mais prejudicados com o uso das bandeiras de conveniência são os tripulantes, os estados que deixam de arrecadar tributos e o meio ambiente. No que tange aos tripulantes, podem ser citadas as seguintes desvantagens:

(...) problemas trabalhistas, tripulantes sem qualificação profissional, competindo com marítimos autênticos e oferecendo seu trabalho por menores salários e condições de trabalho inferiores; instabilidade no trabalho. Os tripulantes são desembarcados em qualquer lugar e abandonados à própria sorte; inexistência de contrato de trabalho com cláusulas claras e às vezes até escritos em idioma diferente daquele do tripulante; problemas econômicos. Muitas vezes são pagos salários abaixo dos estipulados para nacionais do país do armador; não se pagam feriados, não há direito a férias. Muitas vezes a transferência de pagamento para os familiares (consignação) não são remetidas; muitas vezes os pagamentos são efetuados em moedas diferentes das estipuladas em contratos, (...) em razão de o tripulante estar submetido a períodos intensos de navegação e trabalho, estão mais sujeitos a doenças e acidentes. (...) A diminuição de custos devido ao não pagamento de impostos, taxas, salários, encargos sociais etc, cria uma concorrência desleal para com os armadores que ostentam bandeiras do seu próprio país.<sup>15</sup>

A bandeira de conveniência é o registro de navio em país para reduzir o pagamento de tributos, custos de tripulantes, segurança e manutenção do navio.<sup>16</sup> A estratégia dessas empresas é buscar espaços não regulados ou de má qualidade regulatória, para que seus navios sejam registrados. O país de registro determina as normas que se aplicam ao navio (lei do pavilhão).<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> DE SOUZA, François Armand. **Noções de Economia dos transportes marítimos**, p. 79-80.

<sup>15</sup> DE SOUZA, François Armand. **Noções de Economia dos transportes marítimos**, p. 81-82.

<sup>16</sup> Sobre o tema: DESOMBRE, Elizabeth R. **Flagging standards: globalization and environmental, safety, and labor regulations at sea**. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006; METAXAS, Basil N.. **Flags of convenience: a study of internationalization**. Aldershot: Hants; Brookfield: Gower Pub. Co., 1985; BOCZEK, Boleslaw Adam. **Flags of convenience: an international legal study**. Cambridge: Harvard University Press, 1962; COLLECTIF. **Ship operating cost, annual review and forecast**. Oslo: Drewry. 2003; ZHAO M., AMANTE M.S.V. Chinese and filipino seafarers: a race to the top or the the bottom. In: **Seafarers International Research Center Symposium 2003**. Cardiff: SIRC, 2003.

<sup>17</sup> Acerca do debate francês e europeu, inclusive no que tange à cabotagem: ASSEMBLÉE NATIONALE. **Proposition de loi relative à La creation du registre international français**, 23 mars 2005; DE RICHEMONT, H. **Un pavillon attratif, un cabotage crédible, deux atouts pour la France**. Rapport à

O navio *Belen Quezada* foi o primeiro a obter registro no Panamá em 1919, e a partir de 1922, vários proprietários de navios norte-americanos e europeus passaram a registrar navios no Panamá.

Todavia, a partir de 1940, os norte-americanos ficaram insatisfeitos e passaram a registrar suas embarcações na Libéria. Infelizmente, para a Marinha Mercante brasileira, o que era exceção, inicialmente, passou a ser regra. Atualmente, mais de 65 % da frota mundial é registrada em países de bandeiras de conveniência, e dentre os cinco maiores registros, Panamá, Libéria, Grécia,<sup>18</sup> Bahamas e Ilhas Marshall, somente a Grécia não é considerado FOC. Com exceção da Libéria, que possui 10,51 % da frota mundial, os demais países fazem parte da OMC.<sup>19</sup>

Essa estratégia econômica se chama *flag shopping* e nos anos 60 era vista como forma de evitar a lei. Atualmente é considerada evasão legal, porque o Estado da bandeira não tem controle sobre o proprietário, nem tem um vínculo genuíno com o mesmo.<sup>20</sup> O art. 91 da Convenção de *Montego Bay* – Direito do Mar – (Decreto n. 1530, de 22 de junho de 1995) deixou aos Estados-membros a competência para enumerar os requisitos para que ocorra tal vínculo e art. 92 trata do Estatuto do Navio, tal como se verifica adiante:

Artigo 91. Nacionalidade dos navios. *1. Todo estado deve estabelecer os requisitos necessários para a atribuição da sua nacionalidade a navios, para o registro de navios no seu território e para o direito de arvorar a*

---

Monsieur le Premier Ministre, mars 2003; DUJARDIN, B. Quel registre choisir pour un armateur européen ? In: **La Revue Maritime**, n. 469, 2004.

<sup>18</sup> Mencione-se que, apesar da Grécia não ser considerado país de bandeira de conveniência, os gregos possuem grande quantidade de navios registrados em tal regime. Sobre a história da marinha mercante grega e o desenvolvimento da inteligência marítima, embora combatida pelos sindicatos de trabalhadores marítimos, com ênfase na estratégia dos gregos de possuírem embarcações registradas em países de bandeira de conveniência: HARLAFTIS, Gelina. **A History of Greek-Owned Shipping. The Making of and International Tramp Fleet, 1830 to the Present Day**. London and New York: Routledge, 1996.

<sup>19</sup> UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **Review of Maritime Transport 2008**, p. 46.

<sup>20</sup> Com maior profundidade: MUNIZ, Rafael. **A Nacionalidade do Navio à luz da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982: O vínculo efetivo entre o navio e o Estado**. Dissertação de Mestrado em Ciência Jurídica. Itajaí: UNIVALI, 2009.

*sua bandeira*. Os navios possuem a nacionalidade do Estado cuja bandeira estejam autorizados a arvorar. Deve existir um vínculo substancial entre o Estado e o navio. 2. Todo estado deve fornecer aos navios a que tenha concedido o direito de arvorar a sua bandeira os documentos pertinentes.

Artigo 92. Estatuto dos navios. 1. Os navios devem navegar sob a bandeira de um só Estado e, salvo nos casos excepcionais previstos expressamente em tratados internacionais ou na presente Convenção, devem submeter-se, no alto mar, à jurisdição exclusiva desse Estado. Durante uma viagem ou em porto de escala, um navio não pode mudar de bandeira, a não ser no caso de transferência efetiva da propriedade ou de mudança de registro. 2. Um navio que navegue sob a bandeira de dois ou mais Estados, utilizando-as segundo as suas conveniências, não pode reivindicar qualquer dessas nacionalidades perante um terceiro Estado e pode ser considerado como um navio sem nacionalidade.

Segundo a ITF, por meio da sua Comissão de Práticas Justas (uma comissão conjunta dos marítimos da ITF e trabalhadores portuários), 32 países foram declarados bandeiras de conveniência e se tornaram o foco da campanha da ITF, quais sejam: Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda (UK), Bolívia, Burma, Cambodja, Ilhas Cayman, Comoros, Chipre, Guiné Equatorial, Registro Internacional Francês (FIS), Registro Internacional Alemão (GIS), Geórgia, Gibraltar (UK), Honduras, Jamaica, Líbano, Libéria, Malta, Ilhas Marshall (EUA), Maurício, Mongólia, Antilhas Holandesas, Coreia do Norte, Panamá, São Tomé e Príncipe, Saint Vincent, Sri Lanka, Tonga e Vanuatu.<sup>21</sup>

### **Capítulo 3. Segurança Marítima e Bandeira de Conveniência**

No que tange à segurança da navegação marítima, a maioria dos acidentes da navegação envolvem navios de bandeiras de conveniência,<sup>22</sup> cujos países (*open registries*) são partes da

---

<sup>21</sup> ITF. International Transport Workers' Federation. FOC Countries. Disponível em: <[www.itfglobal.org/flags-convenience/flags-convenien-183.cfm](http://www.itfglobal.org/flags-convenience/flags-convenien-183.cfm)>. Acesso em: 28 jan. 2010.

<sup>22</sup> Dentre os quais podem ser citados: *Torrey Canyon* (1967); *Argo Merchant* (1976); *Amoco Cadiz* (1978); *Arrow*, de propriedade do Onassis e de bandeira liberiana, nesse navio encalhado no Canadá, o oficial de serviço não tinha licença, bem como os demais, exceto o Comandante; *Oswego Guardian* e *Texanita* que, em 1972, abalroaram no Oceano Índico. Ambos navegavam a toda velocidade sob nevoeiro. Em 1972, cerca de 1600 oficiais tripulantes de navios liberianos não tinham diploma liberiano e havia diplomas falsos aceitos e fornecidos pelas autoridades liberianas. DE SOUZA, François Armand. **Noções de Economia dos transportes marítimos**, p. 83.

maioria das convenções sobre segurança marítima, mas é comum que esses países não implementem tais padrões (*Standards*) e que muitos navios que se registram em tais países são perigosos e abaixo do padrão (*substandards*).<sup>23</sup>

Sobre o tema, é relevante a lição do Comandante François Armand de Souza:

Um dos problemas das bandeiras de conveniência é o fato esses países serem desinteressados ou incapazes de tomar decisões em matéria de segurança, legislação social e condições de trabalho. Eles delegam estas responsabilidades às sociedades classificadoras e às autoridades dos países onde estes navios aportam. Eles aceitam e ratificam as convenções da IMO, mas são aceitações formais, pois são incapazes de fazer cumprir seus dispositivos. A verdade é que os navios ostentando bandeiras de conveniência têm estado na vanguarda dos acidentes e da fuga às convenções legais.<sup>24</sup>

São vários os acidentes envolvendo navios de bandeira de conveniência. Um dos mais graves é o do navio *Torrey Canyon*, petroleiro de 120 mil tpb, totalmente carregado, que encalhou nos rochedos de *Seven Stones*, a noroeste da Scilles, na Inglaterra, em 1967. Ele era armado pela *Barracuda Tanker Corporation*, subsidiária da *Union Oil Company of California*, que afretou o navio e depois subafretou para a *British Petroleum Company*. O navio foi construído nos Estados Unidos, reformado no Japão, registrado na Libéria, segurado em Londres e tripulado por italianos. O seu comandante, segundo o que foi apurado no inquérito, estava tuberculoso e não saía do navio há 365 dias. A partir do encalhe do *Torrey Canyon* a IMO iniciou uma política para iniciativas e medidas para combater a poluição marinha.<sup>25</sup>

Além dos baixos padrões de segurança, os sindicatos dos trabalhadores marítimos criticam os baixos salários e as condições de trabalhos dos tripulantes, especialmente não-oficiais, dos navios de bandeira conveniência. Diante disso, a *International Transport Workers's Federation* (ITF), entidade sindical que congrega a maioria dos sindicatos de trabalhadores marítimos, para

---

<sup>23</sup> ANDERSON III, H. Edwin. The Nationality of Ships and Flags of Convenience: Economics, Politics, and Alternatives. In: **Tulane Maritime Law Review**. Vol. 21. 1996-1997, p. 163.

<sup>24</sup> DE SOUZA, François Armand. **Noções de Economia dos transportes marítimos**, p. 82.

<sup>25</sup> DE SOUZA, François Armand. **Noções de Economia dos transportes marítimos**, p. 83.

combater tal prática, criou o *Blue Certificate Issuance*, como forma de reduzir tal nível de exploração.

Os navios que possuem esse certificado se comprometem a dar condições mínimas de salário e qualidade no trabalho.<sup>26</sup> Não obstante, a ITF enfrenta um dilema, porque ao mesmo tempo em que objetiva acabar com os navios de bandeira de conveniência, por meio do combate a tais navios, tem arrecadado muitos recursos para tal fundo, possivelmente, a maior fonte de receita da ITF. Dessa forma, segundo Northrup e Rowan, se a ITF acabar com essas práticas, eliminaria a sua principal fonte de riqueza.<sup>27</sup>

Assim sendo, a regulação internacional do transporte marítimo, vez que se encontra regulado pelo GATS, e exige uma postura pró-ativa do governo brasileiro na OMC a fim de aplicar sanções aos países que possuem bandeira de conveniência. No entanto, com a criação da ANTAQ e edição da Lei n. 8.884/1994 (Lei de Defesa da Concorrência), o Brasil possui instrumentos legais e institucionais (CADE) que podem contribuir para aplicar sanções a empresas que violam o princípio da concorrência leal.<sup>28</sup>

Ademais, embora a maioria dos acidentes da navegação envolvam navios de bandeiras de conveniência,<sup>29</sup> cujos países (*open registries*) são partes da maioria das convenções sobre segurança marítima, é comum esses países não implementarem tais padrões (*Standards*). Além disso, muitos navios registrados nos citados países são perigosos e abaixo do padrão

---

<sup>26</sup> A contribuição da empresa para o *Special Seafarer's Department* relativa à admissão do marítimo é US\$ 69,00 e para o *ITF Seafarers' International Assistance, Welfare and Protection Fund* é de US\$ 250,00, por tripulante a ser paga anualmente. ITF. International Transport Workers' Federation. ITF Uniform "TCC" Collective Agreement for Crews on Flag of Convenience Ship – 1 jan. 2008 (article 30). Disponível em: <[www.itfglobal.org](http://www.itfglobal.org)>. Acesso em: 30 jan. 2010.

<sup>27</sup> NORTHROP, Herbert; ROWAN, R.L. The International Transport Worker's Federation and Flag of Convenience Shipping (1983), p. 151 Apud NORTHROP, Herbert R.; SCRASE, Peter B. The International Transport Worker's Federation Flag of Convenience Shipping Campaign: 1983-1985. In: **Transportation Law Journal**. Vol. 23, 1995-1996, p. 422.

<sup>28</sup> Sobre o tema, com maior profundidade: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. (org.). **Direito Marítimo, Regulação e Desenvolvimento**, no prelo.

<sup>29</sup> Dentre os quais podem ser citados: *Torrey Canyon* (1968), *Argo Merchant* (1976) e *Amoco Cadiz* (1978).

(*substandards*).<sup>30</sup> Uma forma eficaz para combater tal conduta é a difusão da fiscalização, inclusive com poder de detenção do navio, realizada pelo *Port State Control*. Os acidentes ocorrem bem mais entre os navios de bandeira de conveniência. Em 2001, 63 % de todas as perdas em termos de tonelagem ocorreram em 13 países de bandeiras de conveniência. Os cinco maiores são Panamá, Chipre, São Vicente, Cambodja e Malta.<sup>31</sup>

Vale mencionar o acidente ocorrido em 1978 no litoral da França com o navio petroleiro Amoco Cadiz, de bandeira de conveniência, vez que registrado nas Bahamas, mas de propriedade norte-americana. Esse acidente foi considerado até a data do ocorrido, o maior derramamento de óleo já registrado, e as comunidades locais e governo francês processaram a empresa nos Estados Unidos. Após 14 anos, obteve-se uma indenização de cerca de 190 milhões de Euros. A tabela 1 mostra a quantidade de empresas e nacionalidades envolvidas no caso, o que demonstra a complexidade do transporte marítimo e a importância do Direito Internacional.

**Tabela 1 – Pessoas e nacionalidades envolvidas no acidente do Amoco Cadiz (1978)**

Itens	País
Construtor ( <i>Astilleros Españoles</i> )	Espanha
Bandeira do navio (FOC)	Libéria
Tripulação	Itália
Empresa proprietária do navio ( <i>Amoco Transport Co.</i> )	Bahamas

<sup>30</sup> ANDERSON III, H. Edwin. The Nationality of Ships and Flags of Convenience: Economics, Politics, and Alternatives. In: **Tulane Maritime Law Review**. Vol. 21. 1996-1997, p. 163.

<sup>31</sup> ITF. International Transport Workers' Federation. What do FOC's mean to seafarers? Disponível em: <[www.itfglobal.org/flags-convenience/flags-convenien-184.cfm](http://www.itfglobal.org/flags-convenience/flags-convenien-184.cfm)>. Acesso em: 28 jan. 2010.

Empresa proprietária da <i>Amoco Transport Co. (Standard Oil)</i>	Estados Unidos
Proprietária da carga ( <i>Shell</i> )	Holanda
Local do acidente (Brest)	França
Rebocador Pacific ( <i>clause No Cure, No Pay</i> )	Alemanha
<b>Corte de Justiça (Chicago)</b>	<b>Estados Unidos</b>

Fonte: CALIXTO, Robson José. **Incidentes marítimos: História, Direito Marítimo e perspectiva num mundo em reforma da ordem internacional**. 2ª. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2007, p. 105.

## Conclusão

O estudo da gênese e das características principais das bandeiras de conveniência demonstra que a mesma é responsável pela maioria dos acidentes marítimos bem como há evidências de que essa estratégia de atuação empresarial contribui para a redução de registros tradicionais de bandeiras de países, dentre os quais, o Brasil e aumento da insegurança na navegação marítima mundial.

Além disso, a criação de segundo registros por vários países, dentre os quais o Brasil, como forma de deter a fuga de registros para bandeiras de conveniência, não tem se mostrado capaz de deter o aumento dos registros nas bandeiras de conveniência. As evidências, com o aumento expressivo da quantidade de navios registrados em tais bandeiras de conveniências desde 1960, comprovam tal assertiva.

Por sua vez, o estudo da legislação mostra que a difusão da fiscalização do *Port State Control* pode contribuir também para o aumento da segurança marítima.

Por fim, é necessária uma atuação em nível internacional, via OMC, do Brasil e dos países prejudicados pela ação das bandeiras de conveniência, por violação do GATS (Acordo Geral sobre Serviços), o que demanda, todavia, um estudo mais aprofundado e uma atuação

cooperativa no nível das relações econômicas internacionais. Essa política, contudo, exige uma postura pró-ativa das agências de Estado (ANTAQ) e de governo (Comando da Marinha, Ministério dos Transportes, MDIC e MRE), inclusive junto ao representante da ITF no Brasil, para atuação conjunta em foros como IMO, OMC, OIT, UNCTAD e OCDE, para combater tais bandeiras, o que não tem sido observado.

### **Referências bibliográficas**

ANDERSON III, H. Edwin. The Nationality of Ships and Flags of Convenience: Economics, Politics, and Alternatives. **In: Tulane Maritime Law Review**. Vol. 21. 1996-1997.

BARBOSA, Murillo de Moraes Rego Corrêa. **Cabotagem - Competitividade da Marinha Mercante Brasileira**. Apresentação realizada no I Seminário Nacional sobre Cabotagem. Realização ANTAQ e Syndarma. Disponível em: <[www.antaq.gov.br](http://www.antaq.gov.br)>. Acesso em: 10 jan. 2009.

CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Regulatório e Inovação nos Transportes e Portos nos Estados Unidos e Brasil**. Prefácio Prof. Ashley Brown – *Harvard University*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

COLLYER, Marco A.; COLLYER, Wesley O. **Dicionário de Comércio Marítimo – Termos e abreviaturas usados no comércio marítimo internacional**. 3<sup>a</sup>. Ed. Rio de Janeiro: Lutércia, 2002.

DE SOUZA, François Armand. **Noções de Economia dos transportes marítimos**. Rio de Janeiro: CIAGA.

FRIEL, Ian. **The British Museum Maritime History of Britain and Ireland. c. 400-2001**. London: The British Museum Press, 2003.

HERN, George H. Problems and Prospects in International Maritime Regulation. **In: Southwestern University Law Review**. Vol. 4, 1972, p. 159.

ITF. International Transport Workers' Federation. FOC Countries. Disponível em:<[www.itfglobal.org/flags-convenience/flags-convenien-183.cfm](http://www.itfglobal.org/flags-convenience/flags-convenien-183.cfm)>. Acesso em: 28 jan. 2010.

ITF. International Transport Workers' Federation. ITF Uniform "TCC" Collective Agreement for Crews on Flag of Convenience Ship – 1 jan. 2008 (article 30). Disponível em:<[www.itfglobal.org](http://www.itfglobal.org)>. Acesso em: 30 jan. 2010.

ITF. International Transport Workers' Federation. What do FOC's mean to seafarers? Disponível em:<[www.itfglobal.org/flags-convenience/flags-convenien-184.cfm](http://www.itfglobal.org/flags-convenience/flags-convenien-184.cfm)>. Acesso em: 28 jan. 2010.

NORTHRUP, Herbert R.; SCRASE, Peter B. The International Transport Worker's Federation Flag of Convenience Shipping Campaign: 1983-1985. **In: Transportation Law Journal**. Vol. 23, 1995-1996.

**Plano Nacional de Logística de Transportes – PNLT**. Relatório Executivo. Brasília: Ministério dos Transportes e Ministério da Defesa, 2007.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **Review of Maritime Transport 2008**. Report by UNCTAD Secretariat. New York and Geneva: United Nations, 2008.