

Fronteiras marítimas e área cinzenta no Direito do Mar ante a exploração de recursos marinhos: uma análise sobre as “Águas Jurisdicionais Brasileiras”

Susi Castro Silva

Advogada, Presidente da Comissão de Direito Militar da OAB-CE;
Doutoranda em Estudos Marítimos na Escola de Guerra Naval (EGN);
Mestra e Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC);
Pós-graduação em História Militar pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL).

Data de recebimento: 20/01/2022

Data de aceitação: 26/01/2022

RESUMO: A disputa pela definição de fronteiras marítimas não cessou com a criação e a regulação de espaços marítimos pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS, sigla em inglês). Além das contendas históricas e geopolíticas remanescentes, a diversificação e a tecnologização das atividades marítimas geraram novas controvérsias, tornando evidente o caráter pluridimensional dos oceanos, e, conseqüentemente, dos interesses sobre eles, especialmente quanto à exploração dos recursos marinhos. Diante de tal problemática, e com o intuito de analisar a demarcação de áreas marítimas pelos Estados após a ratificação da UNCLOS, analisou-se por meio de pesquisa descritiva, com o emprego do método hipotético-dedutivo, e abordagem histórico-jurídica, a área delimitada pelo Brasil como Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), comparando-a com os fundamentos aplicados pelo ITLOS para a solução do caso Bangladesh *versus* Myanmar (2012), para o qual foi criada uma “área cinzenta”.

Verificou-se que as AJB são fruto de uma manifestação soberana e legítima de interesse por parte do governo brasileiro quanto ao exercício de algum grau de jurisdição sobre espaços marítimos, para fins de assegurar a exploração dos recursos da Plataforma Continental estendida.

PALAVRAS-CHAVE: Fronteiras marítimas. Águas Jurisdicionais Brasileiras. Área Cinzenta. Recursos marinhos. UNCLOS.

ENGLISH

TITLE: Maritime borders and gray area in the Law of the Sea facing the exploitation of marine resources: an analysis of the “Brazilian Jurisdictional Waters”.

ABSTRACT: The dispute over the definition of maritime boundaries has not ceased with the creation and regulation of maritime spaces by UNCLOS. In addition to the remaining historical and geopolitical contests, the diversification and technologization of maritime activities has generated new controversies, making evident the multidimensional character of the oceans, and, consequently, the interests over them, especially regarding the exploitation of marine resources. In view of this problem, and in order to analyze the demarcation of maritime borders by the states after the ratification of UNCLOS, it was analyzed through descriptive research, using the hypothetical-deductive method, and the historical-legal approach, the delimited area by Brazil, named Brazilian Jurisdictional Waters (AJB), comparing it to the disputed space in the Bangladesh versus Myanmar case (2012), for which a “gray area” was created by ITLOS. It was found that the AJB are the result of a sovereign and legitimate expression of interest on the part of the Brazilian government regarding the exercise of some degree of jurisdiction over maritime spaces, in order to ensure the exploitation of the resources of the Continental Platform.

KEYWORDS: Maritime Boundaries. Brazilian Jurisdictional Waters. Gray Area. Marine Resources. UNCLOS.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 A área cinzenta criada pelo ITLOS diante dos espaços marítimos definidos pela UNCLOS – 3 A configuração das AJB e a exploração de recursos marinhos em face do regime de PC estendida – 3.1 O caso de “área cinzenta” e a pendência sobre a extensão da PC brasileira ante a exploração de recursos marinhos estratégicos – 4 Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo do tempo histórico¹, foram várias as funções exercidas pelo conceito de território², e o domínio sobre ele é vinculado às relações de poder³. Integrantes do escopo conceitual de território, as fronteiras carregam em si conteúdos históricos (simbólicos, materiais, culturais, políticos, entre outros) correlacionados à capacidade de domínio sobre determinado espaço territorial.⁴ Com a globalização⁵, as fronteiras têm funcionado como um filtro, retendo certos elementos, e deixando passar outros: são porosas, por exemplo, em termos econômicos; mas precisam ser inflexíveis em termos de segurança nacional.⁶

¹ Cf. KOSELLECK, R. *Futuro Passado*: contribuição à semântica dos tempos históricos. Trad. Wilma Patrícia Maas e Carlos Almeida Pereira. Rio de Janeiro: Contraponto Ed. PUC-Rio, 2006.

² HAESBAERT, R. *O Mito da Desterritorialização*: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 2004.

³ HAESBAERT, R. Território e Multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*, ano IX, n. 17, p. 19-46, 2007. Disponível em: <http://www.marcoareliosc.com.br/12haesbaert.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2022.

⁴ Cf. RATZEL, F. *Géographie Politique*. Genève: Editions Regionales Europeennes, 1988 (1897).

⁵ O termo “globalização” refere-se a um fenômeno abrangente, no qual os Estados sofrem a interferência cruzada de atores transnacionais em suas soberanias, finanças, identidades, redes de comunicação, reverberando efeitos sociais, políticos, culturais e religiosos. Já o termo “mundialização” refere-se a um processo de internacionalização e integração dos mercados e políticas econômicas. Cf. BECK, Ulrich. *O que é Globalização?* Equívocos do globalismo e respostas a globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999; e CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. Trad. Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

⁶ CATAIA, M. Quem tem medo das fronteiras no período da globalização? *Terra Livre*, n.40, v.1, p. 65-80, 2013. Disponível em: <http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/download/454/429>. Acesso em: 19 jan. 2022

A demarcação de fronteiras marítimas, por sua vez, possui histórico de imprecisão, dificuldade de consolidação, e de dependência das capacidades de desbravamento e presença de área. As primeiras reivindicações de exclusividade (especialmente de tráfego e comércio) sobre os espaços marítimos careciam de critérios inequívocos de demarcação, e foram razões para eclodirem os primeiros conflitos navais.⁷

Os fenícios foram possuidores (tiranos e piratas) do Mediterrâneo, sendo vencidos e sucedidos pelos persas, e estes pelos gregos, e estes pelos romanos.⁸ Tais povos impuseram-se sobre estreitos e setores do Mediterrâneo com base em poder naval, sem demarcarem precisamente os “seus” territórios marítimos. Cessado o domínio de Roma, o rei Arthur reivindicou para a Inglaterra a autoridade sobre os mares britânicos, e, mais tarde, no século X, o rei Edgar garantiu essa exclusividade sobre os quatro mares adjacentes às ilhas britânicas, intitulando-se “soberano do oceano britânico”.⁹ Tal “soberania” foi reproduzida por seus sucessores, que defenderam a noção de *British Seas*, cuja dimensão era proporcional ao poder naval inglês.¹⁰

Foi à época das Grandes Navegações, no século XV, que se buscou definir e documentar domínios marítimos, com base em critérios claros e na pretensão de efeito *erga omnes*, por meio de bulas papais e tratados. As bulas¹¹ respaldaram a expansão marítima de portugueses e espanhóis,

⁷ AZUNI, D. A. *The Maritime Law of Europe*. V. I. New York: G. Forman, 1806. p. 09-12.

Disponível em:

<https://play.google.com/books/reader?id=grdCAAAAYAAJ&hl=pt&pg=GBS.PA76>. Acesso em: 19 jan. 2022

⁸ AZUNI, 1986, 12-76; e ANGELIS, P. de. *Archivo Americano Y Espiritu De La Prensa Del Mundo*, Tomo III, n. 8-11, 1848.

⁹ MACHADO, L. A. F. *A plataforma continental brasileira e o Direito do Mar: considerações para uma ação política*. Brasília: FUNAG, 2015. p. 28.

¹⁰ AZUNI, 1806, p. 202.

¹¹ Sobre a matéria, destacam-se as seguintes bulas papais: a *Rex Regum* (de 4 de abril de 1418, emitida pelo papa Martín V), que legitima as conquistas de Portugal na África; a *Romanus Pontifex* (de 8 de janeiro de 1455, emitida pelo papa Nicolau V), que reconheceu ao rei de Portugal, dentre outras coisas, “A propriedade exclusiva de todas as ilhas, terras, portos e mares conquistados nas regiões que se estendem desde o cabo Bojador e cabo Não, ao longo de toda a Guiné e mais além, a sul”; a *Inter caetera quae nobis* (de 13 de março de 1455, emitida pelo Papa Calisto III), que outorgou e concedeu à ordem de cristo o espiritual de todas as ilhas, desde os Cabos do Bojador e Não, por toda a Guiné até à Índia; a *Aeterni Regis* (de 21 de junho de 1481, emitida pelo Papa Sisto IV), que confirmou as bulas *Romanus Pontifex* e *Inter Caetera*, e o artigo n.º 8 do Tratado de Alcáçovas (1479), que dividiu os territórios do Oceano Atlântico entre

declarando direitos exclusivos sobre os mares da África, Ásia e América.¹² Já os tratados¹³, capitulados entre Portugal e Espanha, demarcaram as fronteiras marítimas que restavam controversas após as bulas, e resultaram na demarcação de um meridiano e um antimeridiano, baseados nos insuficientes métodos cartográficos da época.

Vários Estados se opuseram a tais pretensões de *Mare Clausum*¹⁴ e defenderam o *Mare Liberum*¹⁵ conforme os seus interesses comerciais.¹⁶ Acabou prevalecendo a tese de que a liberdade de navegação deveria ser limitada apenas na “área de soberania” do Estado costeiro. E os doutrinadores do século XVII convergiram para a concepção de que tal área deveria ter a

os reinos de Portugal e de Castela; a *Inter caetera* (de 4 de maio de 1493, emitida pelo Papa Alexandre VI), que traçou um meridiano situado a 100 léguas a oeste do arquipélago do Cabo Verde, e fez “doação, concessão e dotação perpétua” do que estivesse a oeste do meridiano à Espanha, e o que estivesse a leste à Portugal; a *Dudum Siquidem* (de 25 de setembro de 1493, emitida pelo papa Alexandre VI), que amplia a “doação, concessão e dotação perpétua” da bula *Inter Caetera*, para alcançar todos os territórios a serem descobertos para o oeste e para o leste.

¹² Cf. PONTI, R. de A. L. As Bulas e Tratados dos Séculos XV, XVI E XVIII na História do Direito Brasileiro: seus reflexos na América Portuguesa. *Caderno Jurídico Unisal*, Ano II, n.4, dezembro 2011, p. 175-200. Disponível em: http://www.salesianocampinas.com.br/unisal/cadernos_vol4.htm. Acesso em: 31 jul. 2020; e FONTES, J. L. I. Cruzada e expansão: a bula *Sane Charissimus. Lusitania Sacra*, 2ª série, n. 7, 1995, p. 403-420. Disponível em: https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/4952/1/LS_S2_07_JoaoLIFontes.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022

¹³ O Tratado de Alcáçovas, de 04 de setembro de 1479, pôs fim à Guerra de Sucessão de Castela, e dentre outras cláusulas, dividiu entre Portugal e Espanha o Oceano Atlântico e os territórios ultramarinos, concedendo à Castela direitos sobre as Ilhas Canárias, e à Portugal direitos exclusivos de navegação sobre o Oceano Atlântico ao sul das referidas Ilhas. E, pela Capitulação da Partição do Mar Oceano (Tratado de Tordesilhas, de 07 de junho de 1494), Portugal traçou um meridiano 370 léguas a oeste das Ilhas de Cabo Verde, estabelecendo que as terras a leste pertenciam à Portugal e as terras a oeste à Castela. A Capitulação de Saragoça, por sua vez, foi um tratado de paz, assinado em 22 de abril de 1529, que dividiu as áreas de influência castelhana e portuguesa na Ásia, mediante um antimeridiano ao estabelecido no Tratado de Tordesilhas.

¹⁴ A tese do *Mare Clausum* (mar fechado) foi defendida em 1645 pelo inglês John Selden, para rebater a tese do *Mare Liberum*, e reafirmar os direitos ingleses sobre os *British Seas*. (MACHADO, 2015, p. 29-30).

¹⁵ A tese do *Mare Liberum* (liberdade dos mares) escrita pelo holandês Hugo Grotius em 1604, versava em seu capítulo XII sobre o direito de apresamento de navios, defendendo a liberdade dos mares, e expondo, dentre outros pontos, que os Portugueses não tinham direito de domínio por motivo de descobrimento sobre as Índias para onde os Holandeses navegavam. Cf. GROTIUS, Hugo. *The Freedom of the Seas*. New York: Oxford, University Press, 1916.

¹⁶ BEIRÃO, A. P.; PEREIRA, A. C. A. (Orgs.). *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. p. 230-250. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao_do_Direito_do_Mar.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

dimensão que o soberano pudesse defender sob o seu domínio, chegando-se a conclusão de que tal medida deveria ser a de um “tiro de canhão”, que era de 3 milhas náuticas (MN).¹⁷

Essa extensão de soberania sobre o mar (mar territorial) foi sendo incorporada ao costume internacional ao longo do século XVIII, e consagrada como norma de direito internacional no século XIX¹⁸. Mas voltou a ser contestada, ao ponto de alguns Estados passarem a adotar medidas unilaterais de extensão de mar territorial, tanto sob argumentos relacionados à segurança, como pelo interesse em ampliar áreas para a exploração exclusiva de recursos marinhos vivos e não vivos.¹⁹

Em 1945, os Estados Unidos (EUA) invocaram a expressão “plataforma continental” para justificarem sua competência jurisdicional exclusiva *sobre as terras submersas, e respectivos recursos*.²⁰ E, apesar de na Conferência sobre o Direito do Mar de 1958 ter sido acordado que os Estados poderiam ampliar os seus mares territoriais para até 12 MN, vários Estados passaram a declarar extensões acima desse limite, associando-o à noção de plataforma continental. O Brasil, por seu turno, expandiu o seu mar territorial para 200 MN, no intuito de exploração econômica exclusiva na referida área.²¹

Dentre outras controvérsias, também para solucionar as relativas à largura do mar territorial, foi convocada a III Conferência das Nações Unidas

¹⁷ AZUNI, 1806, p. 198-204.

¹⁸ BEIRÃO; PEREIRA, 2014, p. 250.

¹⁹ MOURA, J. A. A. de. *A estratégia naval brasileira no pós-guerra fria*. Rio de Janeiro: FEMAR, 2014. p. 91. Disponível em: <https://ia800605.us.archive.org/20/items/estrategia-naval-brasileira-pos-guerra-fria/JOS%C3%89%20AUGUSTO%20ABREU%20DE%20MOURA.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2022

²⁰ Em 1945, com a Proclamação 2.667, o presidente dos EUA, Harry Truman, declarou competência jurisdicional dos EUA sobre as terras submersas, e respectivos recursos, adjacentes ao litoral norte-americano além do limite de 3 MN, mencionando pela primeira vez a expressão plataforma continental. Cf. FIGUEIRÓA, C. S. B. *Limites exteriores da Plataforma Continental do Brasil conforme o Direito do Mar*. FUNAG: Brasília, 2014. p. 69-92. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/1100-Limites_exteriores_da_plataforma_continental_do_Brasil_conforme_o_Direito_do_Mar.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

²¹ BRASIL. *Decreto-lei nº 1.098*, de 25 de março de 1970. Altera os limites do mar territorial do Brasil e dá outras providências. (Revogado pela Lei nº 8.617, de 1993). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1098.htm. Acesso em: 19 jan. 2022.

sobre Direito do Mar (III CNUDM), que durou de 1973 a 1982, e acabou se transformando em assembleia constituinte dos mares, regulando também, dentre outros, os direitos sobre a exploração de recursos marinhos.²² Após 11 sessões, em 1982 foi aprovada a UNCLOS, que estabeleceu os seguintes espaços marítimos: Alto Mar; Área; Plataforma Continental (PC); Zona Econômica Exclusiva (ZEE); Zona Contígua; e mar territorial.²³

Mas a UNCLOS apenas atenuou as querelas relativas às fronteiras marítimas. Pois, remanesceram contendas históricas e geopolíticas, e a elas foi acrescida a disputa pelo domínio sobre os espaços marítimos recém-criados, e pela exploração dos seus recursos, especialmente os estratégicos para o Estado.²⁴ Além disso, a diversificação e a tecnologia²⁵ de atividades marítimas geraram novas controvérsias, não previstas na UNCLOS, e que não são solucionáveis pacificamente pelo antigo critério do alcance do disparo de armas a partir da costa. O próprio crescimento do arsenal mundial de mísseis balísticos²⁶ sitiados ou lançáveis do/no mar constitui uma nova problemática a ser enfrentada.²⁷

A UNCLOS listou como um dos meios para a solução de controvérsias o Tribunal Internacional de Direito do Mar (ITLOS, sigla em

²² MONT'ALVERNE, T. C. F.; GIRÃO, E. C. *A soberania dos estados sobre seus recursos naturais: o regime internacional da biodiversidade e o direito do mar*. Universitas Jus, Brasília, v. 27, n. 3, p. 77-87, 2016. p. 79. Disponível em:

<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/4517>. Acesso em: 19 jan. 2022.

²³ Cf. UNITED NATIONS. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Montego Bay, 1982. Disponível em:

http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022

²⁴ MONT'ALVERNE; GIRÃO, 2016, p. 81.

²⁵ DUPUY, René-Jean. *La notion de patrimoine commun de l'humanité appliqué aux fonds marins*. In: COLLIARD, Claude-Albert. *Droit et libertés à la fin du XXe siècle: influence des données économiques et technologiques*. Paris: Pedone, 1984. p. 197-205.

²⁶ O míssil balístico tático possui alcance médio de 300 km (aproximadamente 162 MN); O míssil balístico de curto alcance (*short-range ballistic missile*, SRBM) possui alcance médio de 1.000 km (aproximadamente 540 MN); O míssil balístico de médio alcance (*medium-range ballistic missile*, MRBM) possui alcance médio de 1.000-3.500 km (entre 540 e 1.890 MN, aproximadamente); O míssil balístico intercontinental (*Intercontinental Ballistic Missile*, ICBM) possui um alcance maior que 5 500 km (aproximadamente 3.000 MN). Ou seja, um míssil tático já alcança a extensão da ZEE.

²⁷ Cf. SILVA, S. C. *Imunidade soberana e impactos ambientais decorrentes de operações militares navais: o controle de tráfego militar na Amazônia Azul para uma defesa ambiental proativa*. 2019. 160f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

inglês)²⁸, que, por meio de jurisprudência, tem inovado no Direito do Mar. Por exemplo, a criação pelo ITLOS de uma “área cinzenta” na Baía de Bengala, para a solução do caso Bangladesh *versus* Myanmar (2012) é especialmente significativa, haja vista ter evidenciado o caráter pluridimensional dos oceanos. Nesse caso, o ITLOS estabeleceu o domínio de um Estado sobre a coluna d’água de forma concomitante a outros domínios estatais na mesma região, denominando-a de “área cinzenta”.²⁹

Tendo em vista esse recorte panorâmico histórico e jurídico relacionado às disputas sobre fronteiras marítimas, o presente trabalho tem o objetivo geral de analisar a hipótese de demarcação de espaços marítimos por Estados costeiros, em complemento aos regimes estabelecidos pela UNCLOS, em face da exploração de recursos marinhos.

Para isso, analisou-se o espaço marítimo demarcado pelo Brasil como Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), comparando-o aos fundamentos que ensejaram na criação da “área cinzenta” no caso Bangladesh *versus* Myanmar (2012). Buscou-se primeiramente descrever o referido caso, discutindo-o em face dos espaços marítimos definidos pela UNCLOS. Em seguida, à luz do Direito do Mar, foram analisadas as AJB, em face das disposições sobre os espaços marítimos definidos pela UNCLOS especialmente quanto à exploração de recursos marinhos da Plataforma Continental.

Trata-se de pesquisa documental, diante da análise de documentos normativos e jurisprudenciais, mas também bibliográfica, tendo em vista o encadeamento argumentativo baseado em doutrinas sobre o Direito do Mar, o Direito Internacional, e as Relações Internacionais. A pesquisa é descritiva, na qual se empregou o método hipotético-dedutivo, com abordagem histórico-jurídica, e justifica-se pela necessidade de se buscar discutir

²⁸ UNITED NATIONS, 1982, article 287.

²⁹ INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA (ITLOS). *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders: Delimitation of the maritime boundary in the Bay of Bengal (Bangladesh/Myanmar)*, judgment of 14 march 2012. Hamburg: ITLOS Reports, 2012. Disponível em: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_16/published/C16-J-14_mar_12.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

soluções pacíficas para as novas demandas correlacionadas às fronteiras marítimas, notadamente frente à crescente necessidade de exploração e proveito de recursos marinhos, especialmente os estratégicos para os Estados.

2 A ÁREA CINZENTA CRIADA PELO ITLOS DIANTE DOS ESPAÇOS MARÍTIMOS DEFINIDOS PELA UNCLOS

A UNCLOS estabeleceu a “ilegitimidade das reivindicações de soberania” no Alto Mar, que constitui todo o espaço marítimo para além dos limites da jurisdição estatal.³⁰ Mas, foram especificadas as liberdades sobre ele, a serem exercidas nos termos da UNCLOS: navegação; sobrevoos; pesca; construção de ilhas artificiais e outras instalações; colocação de cabos e dutos submarinos; e investigação científica.³¹

Também sobre o espaço marítimo denominado Área (e seus recursos), que constitui o leito do mar, os fundos marinhos e o seu subsolo situados além dos limites da jurisdição estatal³², a UNCLOS estabeleceu a proibição de reivindicação ou de exercício de soberania, e de apropriação por parte de pessoa física ou jurídica.³³ Todavia, estabeleceu sobre a Área (restringindo-a, portanto) o princípio do patrimônio comum da humanidade, determinando que todas as atividades nela realizadas devem ser em benefício da humanidade, mediante, por exemplo, a repartição de benefícios, a transferência de tecnologia entre os Estados, e sob o controle da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos.³⁴

As controvérsias relativas ao Alto Mar e à Área, de modo geral, não decorrem de seus regimes estabelecidos pela UNCLOS em si, mas sim do interesse por parte dos defensores da tese do *Mare Liberum* em impor tais regimes sobre vastos espaços marítimos, e até mesmo sobre espaços já historicamente administrados ou reivindicados por um ou mais Estados. Ressalta-se que tais regimes não implicam em liberdades de navegação

³⁰ UNCLOS, 1982, artigo 89.

³¹ UNCLOS, 1982, artigo 87.

³² UNCLOS, 1982, artigo 1, “1”.

³³ UNCLOS, 1982, artigo 137, “1”.

³⁴ UNCLOS, 1982, artigos 140;144.

incondicionadas, e favorecem aos Estados, ou a pessoas físicas ou jurídicas, que detenham os mais avançados meios e tecnologias aplicáveis sobre o meio ambiente marinho.

Sobre os espaços marítimos para os quais a UNCLOS estabeleceu direitos de jurisdição estatal, várias disputas já foram levadas a juízos arbitrais, e ao ITLOS, e outras estão configuradas como áreas de tensão bélica, tal como ocorre no Mar do Sul da China. A problemática sobre tais espaços incide especialmente sobre a demarcação das fronteiras marítimas, associada à tensão inerente ao próprio conceito histórico de território e às relações de poder nele estabelecidas, mas também à necessidade de usufruir de recursos estratégicos submersos, já escassos em terra.

Por isso o embate entre as teses do *Mare Clausum* e do *Mare Liberum* durante a III CNUDM ganhou nova configuração, extrapolando a dimensão da coluna d'água horizontalmente considerada, para incidir sobre as demais dimensões “marítimas” em nível vertical, haja vista que também entrou em disputa o espaço aéreo, as águas sobrejacentes ao leito, o leito e o subsolo marinhos.

Enquanto os países desenvolvidos defendiam o *Mare Liberum*, reivindicando faixas estreitas de mar territorial e amplas áreas marítimas para livre exploração econômica, os países em vias de desenvolvimento defendiam o *Mare Clausum*, reivindicando mares territoriais extensos, para que pudessem ter jurisdição exclusiva sobre o máximo possível de recursos marinhos.³⁵ Então, buscando conciliar os novos interesses acrescidos a essa antiga disputa, a UNCLOS foi além da dicotomia mar territorial *versus* Alto Mar, e estabeleceu novos espaços marítimos, distribuindo sobre eles uma gradação de direitos aos Estados costeiros.

Sobre a área de mar territorial, demarcada horizontalmente até 12 MN de distância a partir das linhas de base na costa, foi assegurada aos Estados costeiros a mesma soberania incidente sobre os territórios, as águas interiores e as arquipelágicas.³⁶ Essa soberania também foi assegurada sobre

³⁵ MONT'ALVERNE; GIRÃO, 2016, p. 80.

³⁶ UNCLOS, 1982, artigo 2, “1”.

as dimensões verticais sobrepostas à extensão horizontal do mar territorial, ou seja, sobre o espaço aéreo e as águas sobrejacentes, o leito e o subsolo marinhos.³⁷ Até então, não foi especificado um limite de altura para a fronteira soberana sobre o espaço aéreo, nem um limite de profundidade como fronteira no subsolo marinho, mas não tardará até que se verifiquem tais necessidades para fins de segurança (ambiental e nuclear), por exemplo, quanto a rejeitos lançados em órbita, ou quanto a explosões para fins de mineração em fundos marinhos.

No mar territorial também foi estabelecido o direito de passagem inocente, que é compreendido pelos defensores da tese do *Mare Liberum* como uma garantia de liberdade de navegação. Entretanto, sob o prisma da tese do *Mare Clausum*, e diante do próprio costume internacional, o direito de passagem inocente³⁸ materializa-se como direito de segurança do Estado costeiro, haja vista que este (por si) pode suspendê-lo, quando considerar tal medida indispensável para a sua segurança.³⁹

Sobre o espaço marítimo demarcado pela UNCLOS como Zona Contígua, que vai até a distância de 24 MN contadas a partir das linhas de base na costa, foram atribuídos direitos ao Estado costeiro para a adoção de “medidas de fiscalização necessária” para, em relação ao seu território ou no mar territorial, evitar as infrações às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários, e reprimir tais infrações.⁴⁰ Tal regime, em si, não é gerador de controvérsias perante a comunidade internacional, mas ocorrem situações em que é discutida a sua prevalência ou não diante dos regimes de ZEE e PC, no âmbito dos quais a Zona Contígua está contida.

Os regimes jurídicos da ZEE e da PC, por sua vez, ainda não se acomodaram totalmente nas relações marítimas entre os Estados. Além de serem novas demarcações marítimas no plano horizontal, a UNCLOS estabeleceu sobre elas uma hierarquia de direitos (de soberania, de jurisdição exclusiva, de jurisdição, direito exclusivo, e direito) distintamente incidentes

³⁷ UNCLOS, 1982, artigo 2, “2”.

³⁸ UNCLOS, 1982, artigo 17.

³⁹ UNCLOS, 1982, artigo 52, “2”.

⁴⁰ UNCLOS, 1982, artigo 33.

de forma vertical sobre o espaço aéreo e águas sobrejacentes, o solo e o subsolo marinhos, e seus recursos.

Em termos de demarcação horizontal, em regra, os limites da ZEE coincidem com o da PC, e vão até 200 MN contadas a partir das linhas de base na costa. Nesse espaço marítimo coincidente, todos os direitos previstos para a ZEE e para a PC são concomitantemente assegurados, conferindo amplos poderes ao Estado costeiro sobre a região. Ao mesmo tempo, a UNCLOS assegura aos demais Estados, nos espaços verticais sobrepostos à ZEE e à PC, os direitos de liberdades do Alto Mar, a serem exercidos nas condições estabelecidas pela UNCLOS.⁴¹

Ademais, a UNCLOS previu a hipótese de o Estado costeiro pleitear, na Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), a ampliação de limite exterior de sua PC para além das 200 MN, podendo alcançar o limite máximo de até 350 MN.⁴² Nesse prolongamento de até 150 MN da PC, o Estado costeiro não teria os direitos pertinentes à ZEE, mas apenas os previstos para a PC, o que evidencia a relevância da distinção de direitos no plano vertical desses espaços, os quais foram organizados no Quadro 1, a seguir:

⁴¹ UNCLOS, 1982, artigos 58; 87.

⁴² UNCLOS, 1982, artigo 76.

Quadro 1 - Regime jurídico incidente sobre a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) comparado ao da Plataforma Continental (PC).

	Direitos de soberania:	Jurisdição Exclusiva sobre:	Jurisdição sobre:	Direito exclusivo para:	Direito de:
ZEE	- para a exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo , e no que se refere a outras atividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins econômicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos.	- ilhas artificiais, instalações e estruturas, incluindo jurisdição em matéria de leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração, sanitários e de segurança.	- colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas; - investigação científica marinha; - proteção e preservação do meio marinho.	- construir e autorizar e regulamentar a construção, operação e utilização de: ilhas artificiais; instalações e estruturas para os fins de concretização dos direitos, jurisdição e deveres do Estado costeiro, e para outras finalidades econômicas; instalações e estruturas que possam interferir com o exercício dos direitos do Estado costeiro na zona.	
PC	- para a exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais, que são os recursos minerais e outros recursos não vivos do leito do mar e subsolo bem como os organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias ⁴³ .		- sobre cabos e dutos construídos ou utilizados em relação com a exploração da sua plataforma continental ou com o aproveitamento dos seus recursos, ou com o funcionamento de ilhas artificiais, instalações e estruturas sob sua jurisdição.	- autorizar e regulamentar as perfurações na plataforma continental, quaisquer que sejam os fins.	- estabelecer condições para os cabos e dutos que penetrem no seu território ou no seu mar territorial.

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da UNCLOS, 1982, artigos 56, 60, 77, 79, 81.

⁴³ Espécies sedentárias são aquelas que no período de captura estão imóveis no leito do mar ou no seu subsolo, ou só podem mover-se em constante contato físico com esse solo ou subsolo. UNCLOS, 1982, artigo 77, “4”.

O regime jurídico estabelecido pela UNCLOS sobre o espaço marítimo relativo à área estendida da PC não é tão simples como à primeira vista possa parecer. Trata-se de um espaço marítimo sobre o qual o Estado costeiro, conforme explicitado no quadro acima, detém uma gradação de direitos (de soberania, de jurisdição, exclusivos, ou simplesmente direitos), incidentes apenas sobre as camadas verticais sobrepostas ao leito e ao subsolo marinhos, e horizontalmente incidentes desde o mar territorial até o alcance de 350 MN, ou conforme confirmada a extensão pela CLPC.

Na área estendida da PC, o regime jurídico aplicável sobre as camadas do espaço aéreo e águas sobrejacentes é o do Alto Mar, que autoriza determinadas liberdades aos demais Estados, que por sua vez devem ser exercidas em conformidade com a UNCLOS,⁴⁴ sem minimizar, inviabilizar, ou impedir o usufruto dos direitos assegurados ao Estado costeiro sobre a PC.

A UNCLOS não teria como prever todos os possíveis conflitos advindos do exercício de direitos concomitantes sobre os espaços marítimos, em especial sobre a área de extensão da PC, e ainda quando esta estivesse pendente de confirmação, ou quando parcialmente confirmada, ou ainda quando fosse disputada por mais de um Estado costeiro. O próprio ITLOS, no âmbito do caso *Bangladesh versus Myanmar*, precisou inovar, definindo *in casu* um novo espaço marítimo. Era preciso decidir sobre a demarcação de mar territorial, ZEE, e PC, então como solução equitativa, o ITLOS delimitou, na região da Baía de Bengala, um espaço denominado de “área cinzenta”.

Em suma, a problemática incidente sobre o caso consistia no fato de que, desde a sua independência, o Paquistão Oriental (1971), que passou a denominar-se de Bangladesh, detinha um histórico de disputas com Myanmar, relacionadas à demarcação de suas fronteiras terrestres e marítimas. Ocorreram negociações entre as partes no período de 1974 a 2010, mas não geraram compromissos vinculantes, nem conseguiram delimitar as fronteiras de mar territorial, de ZEE, de PC, e de PC estendida. Então, em

⁴⁴ UNCLOS, 1982, artigo 87.

2008, o grupo empresarial Daewoo, da Coréia do Sul, com a anuência de Myanmar, iniciou a exploração de gás natural nas águas reivindicadas por Bangladesh. A partir daí Bangladesh resolveu apresentar a sua reivindicação de PC perante a CLPC da ONU, e, notificar o Presidente do ITLOS em busca de solução para o caso.

O ITLOS analisou os pressupostos para aceitar jurisdição sobre o caso, analisou as negociações antecedentes entre Bangladesh e Myanmar, averiguou se havia algum título histórico correlacionado, e partiu para a análise do caso. Várias dificuldades foram identificadas, tais como: o litoral côncavo de Bangladesh; a existência da ilha de St. Martin (de Bangladesh) situada a oeste da Costa de Myanmar; e a confluência das PCs da Índia, de Bangladesh e de Myanmar.

Especificamente quanto ao problema da confluência das PCs da Índia, Bangladesh e Myanmar, o ITLOS resolveu traçar uma única linha para demarcar tanto a ZEE como a PC, invocando o artigo 77, “3” da UNCLOS, que dispõe que “Os direitos do Estado costeiro sobre a plataforma continental são independentes da sua ocupação, real ou fictícia, ou de qualquer declaração expressa.”⁴⁵

Então, buscando uma solução equitativa, o ITLOS criou uma “área cinzenta” ao lado da linha traçada para a fronteira marítima de Bangladesh, mas dentro da potencial ZEE de 200 MN de Myanmar. Bangladesh argumentou que essa diferenciação dos direitos na coluna de água e na plataforma continental não tinha fundamento na UNCLOS, e que tal solução poderia causar grandes inconvenientes práticos. Contudo, o ITLOS decidiu que, nessa “área cinzenta” de Bangladesh, exerceria o controle sobre o fundo do mar, e Myanmar sobre as águas sobrejacentes.

Assim, no âmbito desse julgamento, que foi concluído em 14 de março de 2012, o ITLOS elucidou três importantes parâmetros para a compreensão dos direitos do Estado costeiro sobre a sua PC. Primeiramente, evidenciou o caráter pluridimensional dos espaços marítimos, e, conseqüentemente, dos direitos a serem exercidos sobre tais espaços. Em

⁴⁵ UNCLOS, 1982, artigo 77, “3”.

segundo, demonstrou que, diante de uma situação controversa, devem-se buscar soluções equitativas, com o fim de viabilizar que os Estados costeiros tirem o melhor proveito possível dos espaços e recursos marinhos sob suas jurisdições, ainda que seja necessária a delimitação de um espaço marítimo peculiar (uma “área cinzenta”). E, em terceiro, o ITLOS argumentou que o espaço de PC estabelecido pela UNCLOS comporta flexibilidades, e não demanda o estabelecimento de limites externos exatos, tendo em vista que esse direito existe apenas pelo fato de existir a base do direito, que é a soberania sobre o território terrestre correspondente.⁴⁶ A partir desses parâmetros, analisa-se a seguir o caso da demarcação das Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) pelo Brasil.

3 A CONFIGURAÇÃO DAS AJB E A EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MARINHOS EM FACE DO REGIME DE PC ESTENDIDA

Mediante Instrução Normativa nº 1/MB/MD, de 1 junho de 2011, o Brasil estabeleceu o conceito de Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), nos seguintes termos:

Art. 1º [...] o conceito de "Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB)" **perante a Marinha do Brasil**: "compreendem as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, **em algum grau**, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não-vivos, encontrados na **massa líquida**, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses espaços marítimos compreendem a faixa de 200 milhas marítimas contadas a partir das linhas de base, **acrescida das águas sobrejacentes à extensão da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas**, onde ela ocorrer." ⁴⁷ (grifos nossos)

Por outro lado, consta em norma mais recente, qual seja o Decreto nº 8.907, de 22 de novembro de 2016, que aprovou o IX Plano Setorial para os Recursos do Mar, a definição de AJB como sendo aquelas que:

⁴⁶ ITLOS, 2012, p. 148.

⁴⁷ MINISTÉRIO DA DEFESA (MD). MARINHA DO BRASIL. *Instrução Normativa nº 1/MB/MD*, de 1 junho de 2011. Artigo 1.

Compreendem as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais a República Federativa do Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. **Esses espaços marítimos compreendem a faixa de duzentas milhas marítimas contadas a partir das linhas de base.**⁴⁸ (grifos nossos)

Esse Plano Setorial de 2016, também distinguiu em seu glossário as AJB da Amazônia Azul, evidenciando o caráter político e a função didática desta, que fora conceituada como:

Área marítima sob jurisdição nacional de dimensões que correspondem à, aproximadamente, metade do território nacional, ou, ainda, pela semelhança com sua potencialidade de recursos naturais, comparada à outra Amazônia, assim chamada pela Marinha **com o intuito de destacar para a sociedade a importância estratégica e econômica do mar que nos pertence.**⁴⁹ (grifos nossos)

O conceito de AJB da Marinha do Brasil (MB), que engloba as águas sobrejacentes à extensão da PC além das 200 MN, por seu turno, é o parâmetro para as Normas da Autoridade Marítima (NORMAM)⁵⁰, e foi reproduzido em outros dispositivos normativos brasileiros, tais como a Resolução nº 344/2014 do CONAMA⁵¹ e o Decreto nº 8.127/2013, que instituiu o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo, sendo que este se baseou no conceito de AJB da MB para definir a expressão “águas sob jurisdição nacional”.

⁴⁸ BRASIL. *Decreto nº 8.907, de 22 de novembro de 2016*. Aprova o IX Plano Setorial para os Recursos do Mar. Brasília, 2016. Glossário.

⁴⁹ BRASIL, 2016, glossário.

⁵⁰ Cf. MARINHA DO BRASIL. DIRETORIA DE PORTOS E COSTAS. Normas da Autoridade Marítima para Operação de Embarcações Estrangeiras em Águas Jurisdicionais Brasileiras (NORMAM04/DPC), 1ª Revisão, 2013. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br/dpc/files/NORMAM-04_DPCRev1.Mod9_0.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

⁵¹ Cf. CONAMA. *Resolução nº 344, de 25 de março de 2004*. Estabelece as diretrizes gerais e os procedimentos mínimos para a avaliação do material a ser dragado em águas jurisdicionais brasileiras, e dá outras providências. Brasília, 2004.

Mas, em várias outras normas brasileiras, faz-se referência apenas à expressão AJB, tal como na Lei que proíbe a caça de cetáceos⁵², na Lei de Crimes Ambientais⁵³, e no Decreto que dispõe sobre a Patrulha Naval⁵⁴, ou faz-se referência apenas à expressão “águas sob jurisdição nacional”, tal como a Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (LESTA)⁵⁵ e a Lei do Óleo⁵⁶, sem reproduzir a definição de 2011 da MB. Dessa forma, essas normas podem ter as suas interpretações atualizadas conforme o conceito estabelecido pelo Plano Setorial de 2016.

De modo geral, por seu turno, a tutela das AJB é objeto de planejamentos estratégico-militares brasileiros, e consta em vários documentos relacionados a políticas públicas em matéria de Defesa.⁵⁷ Ainda em 2005, a Política de Defesa Nacional⁵⁸, já mencionava a necessidade, ante o Atlântico Sul, de se deter meios com capacidade de exercer a vigilância e a defesa das AJB, bem como de manter a segurança das linhas de comunicações marítimas.⁵⁹ Também, tanto na Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2012⁶⁰, como na END de 2020⁶¹, consta a preocupação quanto ao exercício de vigilância, controle, e defesa sobre as AJB, inclusive mediante o monitoramento e o controle sobre o seu espaço aéreo.⁶²

⁵² BRASIL. *Lei nº 7.643, de 18 de dezembro de 1987*. Brasília, 1987.

⁵³ BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Brasília, 1998.

⁵⁴ BRASIL. *Decreto nº 5.129, de 6 de julho de 2004*. Dispõe sobre a Patrulha Naval e dá outras providências. Brasília, 2004.

⁵⁵ BRASIL. *Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997*. Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (LESTA). Brasília, 1997.

⁵⁶ BRASIL. *Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000*. Lei do Óleo. Brasília, 2000.

⁵⁷ ANDRADE, I. de O. *et al.* Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul: soberania, vigilância e defesa das águas jurisdicionais brasileiras. *Texto para discussão*. Brasília, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9101/1/td_2452.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

⁵⁸ BRASIL. *Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005*. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências, Brasília, 2005.

⁵⁹ BRASIL. *Decreto 5.484, de 30 de junho de 2005*. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Brasília, 2005.

⁶⁰ MINISTÉRIO DA DEFESA (MD). *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2012.

⁶¹ MINISTÉRIO DA DEFESA (MD). *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2020. Encaminhada em 22 de julho de 2020 para a apreciação do Congresso Nacional. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

⁶² Cf. MD, 2012.; MD, 2020.

Dada a forma como o conceito de AJB encontra-se enraizado nas normas e documentos brasileiros, articulado a outros conceitos e disposições estratégicas, e pelos próprios elementos contidos no referido conceito, “para fins de controle e fiscalização”, observa-se que ele comporta, dentre outras, a função estratégico-militar.

E não obstante o vasto emprego da expressão AJB, há mais de uma década circulando nas esferas política, jurídica, e militar, a definição que lhe fora dada pela MB, que engloba as águas sobrejacentes à extensão da PC além das 200 MN, recebe severas críticas de juristas brasileiros, a despeito tanto do uso anterior dessa expressão, como do conceito posterior trazido no IX Plano Setorial para os Recursos do Mar em 2016.

Segundo o viés crítico que considera o conceito de AJB (como um todo) ilegal, “a definição nacional de Águas Jurisdicionais Brasileiras está incorreta ao incluir as águas sobrejacentes à plataforma continental estendida. Tais águas pertencem, de modo indiscutível, ao regime e natureza jurídica de Alto Mar”⁶³, e:

Qualquer tentativa de apropriação ou submissão das águas pertencentes ao Alto Mar à soberania ou jurisdição nacional configuram uma violação do direito internacional – seja o positivado, através da CNUDM, seja o direito costumeiro, desde a época de Grócio e do *Mare Liberum*.⁶⁴

Por outro lado, pelo viés crítico que considera que houve um equívoco no conceito de AJB da MB, haveria “um desafio tecnológico e de ‘aggiornamento’ quanto à interpretação e prática da CNUDM que o Brasil deve enfrentar, com reflexos sobre a definição de AJB da NORMAM-4-DPC, que pode ser aprimorada.”⁶⁵

Diante da análise das disposições da UNCLOS a respeito da extensão da PC além das 200 MN, verifica-se que o regime estabelecido sobre tal espaço marítimo comporta uma gradação de direitos conferidos ao

⁶³ ZANELLA, T. V. *Águas Jurisdicionais Brasileiras: um estudo sobre a (i)legalidade do conceito de AJB*. RJLB, Ano 4, nº 6, 2018, p. 2831-2856, p. 2854. Disponível em: http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/6/2018_06_2831_2856.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

⁶⁴ ZANELLA, 2018, p. 2854.

⁶⁵ MORE, R. F. *Águas Jurisdicionais Brasileiras*. *Direito do Mar.org*. [n.d.]. Disponível em: <https://www.direitodomar.org/ajb>. Acesso em: 19 jan. 2022.

Estado costeiro (de soberania, de jurisdição, exclusivos, ou simplesmente direitos), conforme organizados no Quadro 1, que são incidentes apenas sobre as camadas verticais sobrepostas do leito e do subsolo marinhos, e horizontalmente incidentes desde o mar territorial até o alcance máximo de 350 MN. Por sua vez, sobre as camadas do espaço aéreo e das águas sobrejacentes à PC estendida, incide o regime de Alto Mar, que autoriza determinadas liberdades aos outros Estados, que, por sua vez, devem ser exercidas em conformidade com a UNCLOS.⁶⁶

Além disso, da mesma forma que os direitos do Estado costeiro sobre a PC não podem afetar o regime de Alto Mar incidente sobre as águas e espaço aéreo sobrejacente à PC estendida, nem resultar em ingerência injustificada⁶⁷, também os demais Estados têm o dever de respeito dos direitos do estado costeiro sobre a PC.⁶⁸

Ocorre que a definição da AJB da MB nunca afetou o exercício de direitos por parte de outros Estados, que, por sua vez, nunca promoveram quaisquer reclamações a respeito de tal conceito. E tal conceito encontra-se operando em concomitância com as regras estabelecidas pela UNCLOS para o regime de PC estendida, até porque diz respeito ao exercício de “algum grau” de jurisdição sobre as águas sobrejacentes à PC estendida, evidenciando tratar-se de uma jurisdição residual às estabelecidas pela UNCLOS.

As críticas ao conceito de AJB da MB afirmam que não é possível exercer nenhuma jurisdição sobre as águas sobrejacentes à área de PC estendida, porque não seria possível em hipótese alguma estabelecer jurisdição sobre o Alto Mar, e “tal tentativa seria uma forma ilícita de apropriação indevida de uma zona que está “aberta a todos os Estados.”⁶⁹3.

Diante do histórico de controvérsias sobre a demarcação de fronteiras e demais reivindicações de direitos sobre espaços marítimos, não é seguro afirmar que há proibições perpétuas sobre o mar. Ora, em 1969, bem

⁶⁶ UNCLOS, 1982, artigo 87.

⁶⁷ UNCLOS, 1982, artigo 78.

⁶⁸ UNCLOS, 1982, artigo 77.

⁶⁹ ZANELLA, 2018, p. 2847.

antes da aprovação da UNCLOS, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) posicionou-se acerca dos casos da PC no Mar do Norte. Naquela ocasião, em que não havia o espaço marítimo de ZEE, por exemplo, a CIJ compreendeu que, segundo o direito consuetudinário, as águas sobrejacentes à PC faziam parte do Alto Mar. Entretanto, em 2012, sob a vigência da UNCLOS, o ITLOS estabeleceu uma “área cinzenta” em uma região de PC, conferindo direitos sobre águas sobrejacentes dessa área à Myanmar.

No caso brasileiro, não há disputas com outros Estados pelos espaços marítimos abrangidos por quaisquer das versões conceituais das AJB. Por outro lado, há preocupação brasileira em resguardar as atividades de exploração (e exploração) de recursos marinhos, e os próprios recursos contidos na PC e em sua extensão. Por isso, analisa-se a seguir a correlação entre o espaço/situação de “área cinzenta” criada pelo ITLOS e a situação de pendência quanto à definição dos limites da PC estendida brasileira, frente à exploração (e exploração) de recursos marinhos estratégicos para o Estado Brasileiro. O objetivo não é apresentar a decisão do ITLOS no caso Bangladesh *versus* Myanmar como fundamento para respaldar a atual definição das AJB, mas sim demonstrar que há plausibilidade em o Estado Brasileiro estabelecer “algum grau” de jurisdição sobre a área de PC estendida ainda pendente de confirmação pela CLPC.

3.1 O caso de “área cinzenta” e a pendência sobre a extensão da PC brasileira ante a exploração de recursos marinhos estratégicos

A Estratégia Nacional de Defesa⁷⁰ determina que a proteção dos recursos naturais existentes nas águas, leito e subsolo marinho sob jurisdição brasileira sejam prioridade para o Brasil.⁷¹ Tratam-se de recursos estratégicos para o país, sendo particularmente relevantes o petróleo e o gás, cuja exploração tem se expandido para águas mais profundas.

⁷⁰ Vide nota 62.

⁷¹ MD, 2012; MD, 2020.

Ao final de 2019, as reservas totais de petróleo do Brasil foram contabilizadas em 21,8 bilhões de barris, sendo que 12,7 bilhões de barris correspondem às reservas provadas, o que mantém o país na 15ª posição no ranking mundial quanto às reservas provadas de petróleo. Dentre as reservas provadas, 457,6 milhões de barris estão situados em terra e 12,3 bilhões em mar.⁷² A produção de petróleo em mar correspondeu a 96,3% do total, alcançando, na média, a marca de 1,7 milhão de barris/dia no ano. Já a produção de gás natural em mar correspondeu a 81,4% do gás natural produzido no País, totalizando 36,4 bilhões de m³ em 2019.⁷³

Apesar de os campos exploratórios estarem localizados próximos as 200 MN, o polígono do pré-sal é demarcado para além desse limite. A exploração de tal área pode ampliar em até 50% o volume atual de reservas de petróleo do Brasil; envolve um possível pagamento de *royalties* à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA, sigla em inglês); e pode vir a ser alvo de reclamação por países que não reconheçam direitos brasileiros sobre a PC ainda não definitivamente estendida.⁷⁴

Foi ainda na década de 1980 que, ciente das potenciais reservas de petróleo e gás natural marinhos, o Governo Brasileiro deu início ao Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), por meio do Decreto nº 98.145, de 15 de setembro de 1989⁷⁵, e sob o controle da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

Após concluído o primeiro Levantamento, o LEPLAC encaminhou em 2004 a Proposta de Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira, e em seguida um *Addendum*, à CLPC da ONU. Mas, como a Comissão de

⁷² AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS (ANP). *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2020*. Brasília: ANP, 2019. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/5809-anuario-estatistico-2020#Se%C3%A7%C3%A3o%201>. Acesso em: 19 jan. 2022.

⁷³ ANP, 2019, p. 5-6.

⁷⁴ CHEDID, T. da S. V.; SANTOS, E. M. dos. O pagamento de royalties do petróleo às Nações Unidas segundo a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982: o caso do Alaska e Golfo do México. *Revista Pensamento Jurídico – São Paulo*, v. 13, n. 1, jan./jun, 2019. Disponível em: <https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/165>. Acesso em: 19 jan. 2022.

⁷⁵ BRASIL. *Decreto nº 98.145, de 15 de setembro de 1989*. Aprova o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira, e dá outras providências. Brasília, 1989.

Limites concordou com cerca de 80% do pleito e emitiu Recomendações, o Brasil decidiu revisar a Proposta. Então vêm sendo trabalhadas Propostas Parciais Revistas (PPR), no âmbito da segunda fase do LEPLAC.⁷⁶

Em março de 2019, a Proposta Parcial Revista da Margem Continental Sul foi aprovada integralmente, conforme apresentada pelo Brasil. Por enquanto, todavia, até que as demais PPRs sejam analisadas e eventualmente aprovadas pela CLPC, os limites da PC brasileira permanecem, de modo geral, a 200 MN de extensão, horizontalmente considerada a partir das linhas de base na costa.

O Brasil, portanto, possui justa expectativa sobre a extensão da PC que vem pleiteando na CLPC, e inclusive já vem recebendo concordâncias parciais por parte da Comissão, restando pendentes apenas revisões e ajustes, para que consiga estabelecer 100% dos limites pretendidos sobre a PC de forma definitiva e obrigatória. Além disso, não há Propostas ou Requerimentos por parte de outros países incidentes sobre as mesmas áreas pleiteadas pelo Brasil.

Ademais, conforme a UNCLOS, os direitos de soberania do Estado costeiro sobre a PC, que, por sua vez, dizem respeito à exploração e ao aproveitamento dos seus recursos naturais, “são independentes da sua ocupação, real ou fictícia, ou de qualquer declaração expressa.”⁷⁷ E, com base em tal dispositivo, no âmbito do caso *Bangladesh versus Myanmar* (2012), o ITLOS declarou que o direito à PC existe apenas pelo fato de existir a base desse direito, que é a soberania sobre o território terrestre correspondente.

A UNCLOS não poderia prever todos os possíveis conflitos advindos do exercício concomitante de direitos sobre os espaços marítimos, em especial sobre uma área pendente de confirmação de extensão da PC, na qual há fartos recursos estratégicos para o Estado, tais como petróleo e gás. Da mesma forma, não tendo o Governo Brasileiro como prever futuras ameaças às atividades de exploração e aos próprios recursos contidos na

⁷⁶ SILVA, A. P. da. O novo pleito brasileiro no mar: a plataforma continental estendida e o Projeto Amazônia Azul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1. p. 104-121, 2013.

⁷⁷ UNCLOS, 1982, artigo 77, “3”.

extensão da PC que tem pleiteado na ONU, antecipou-se em declarar unilateralmente jurisdição em “algum grau” sobre tal espaço marítimo.

Para o exercício dos direitos assegurados pela UNCLOS sobre o solo e subsolo da PC estendida, faz-se necessário exercer “algum grau” de jurisdição sobre as águas sobrejacentes, “para os fins de controle e fiscalização”⁷⁸ sobre a exploração e aproveitamento dos recursos naturais da PC, sendo impossível a exploração econômica no solo e subsolo sem a utilização da coluna d’água como suporte (de acesso, para instalação de equipamentos, segurança das atividades, etc.).

As plataformas petrolíferas *offshore*, por exemplo, são vulneráveis, sobretudo porque estão sendo instaladas cada vez mais longe da costa, e porque, para fins de segurança à navegação, suas posições são divulgadas intensamente.⁷⁹ Além disso, pelo seu valor estratégico como insumo imprescindível ao país, também são considerados alvos militares.⁸⁰ Por esses e outros motivos, mesmo que construídas em áreas sob regime de Alto Mar, o Estado costeiro pode estabelecer zonas de segurança de 500 metros em torno de ilhas artificiais e outras instalações, tais como plataformas petrolíferas.⁸¹

Ressalta-se ainda que, no exercício da sua jurisdição relativa à investigação científica na PC, os Estados costeiros “têm o direito de regulamentar, autorizar e realizar investigação científica marinha”⁸², de forma que “algum grau de jurisdição” incidirá ou se refletirá nas águas sobrejacentes à PC.

4 CONCLUSÃO

Os espaços marítimos continuam sendo alvos de disputas estatais, especialmente quanto ao estabelecimento de jurisdição e demarcação de fronteiras marítimas. A capacidade de estabelecer domínio e presença de área

⁷⁸ MD, 2011, artigo 1.

⁷⁹ JUDICE, L. P. C.; PIÑON, C. P. *A Defesa do ouro negro da Amazônia Azul*. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2016. p. 27.

⁸⁰ JUDICE; PIÑON, 2016, p. 28.

⁸¹ UNCLOS, 1982, article 60.

⁸² UNCLOS, 1982, 246.

continua sendo imprescindível para o alcance de objetivos político-estratégicos sobre os espaços marítimos. E a metáfora da porosidade das fronteiras continua pertinente, sobretudo quanto à fluidez de direitos entre os lados fronteiriços pluridimensionais.

No tocante à fluidez de direitos, o caso da área cinzenta demarcada pelo ITLOS ilustra e incrementa a dinâmica das relações jurídicas marítimas contemporâneas, diante da situação de ainda estarem pendentes de acomodação os espaços marítimos, e os respectivos direitos incidentes, estabelecidos pela UNCLOS. O referido caso também evidencia a renovação do embate entre as teses de *Mare Clausum* e *Mare Liberum*, agora relacionado ao exercício concomitante de “direitos de jurisdição” por mais de um Estado, ou desses direitos com as “liberdades de alto mar” em camadas verticalmente sobrepostas nos espaços marítimos.

Após analisar o espaço marítimo demarcado pelo Brasil como Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), verificou-se que sobre ele incidem dois conceitos, ambos produtores de efeitos no ordenamento jurídico brasileiro. O conceito previsto no Plano Setorial de 2016 não dá ensejo a maiores discussões, senão à dúvida sobre a possibilidade ou a obrigatoriedade de ser sobreposto ao conceito estabelecido pela MB. Este, por sua vez, dá ensejo a várias críticas jurídicas, mas encontra respaldo em seus próprios termos restritivos e finalidades estratégicas, estabelecido mediante manifestação unilateral e legítima de vontade de um Estado costeiro sobre situação problemática não regulada pela UNCLOS, qual seja a gestão de espaços marítimos em PC estendida pendentes de confirmação pela CLPC.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2020*. Brasília: ANP, 2019. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/5809-anuario-estatistico-2020#Se%C3%A7%C3%A3o%201>. Acesso em: 19 jan. 2022.

ANDRADE, I. de O. *et al.* Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul: soberania, vigilância e defesa das águas jurisdicionais brasileiras. *Texto para discussão*. Brasília, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9101/1/td_2452.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

ANGELIS, P. de. *Archivo Americano Y Espiritu De La Prensa Del Mundo*, Tomo III, n. 8-11, 1848.

AZUNI, D. A. *The Maritime Law of Europe*. V. I. New York: G. Forman, 1806. p. 09-12. Disponível em: <https://play.google.com/books/reader?id=grdCAAAAYAAJ&hl=pt&pg=GBS.PA76> Acesso em: 19 jan. 2022.

BECK, Ulrich. O que é Globalização? Equívocos do globalismo e respostas a globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999; e CHESNAIS, F. A *mundialização do capital*. Trad. Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

BEIRÃO, A. P.; PEREIRA, A. C. A. (Orgs.). *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. p. 230-250. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao_do_Direito_do_Mar.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. *Decreto 5.484*, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Brasília, 2005.

_____. *Decreto nº 5.129*, de 6 de julho de 2004. Dispõe sobre a Patrulha Naval e dá outras providências. Brasília, 2004.

_____. *Decreto nº 5.484*, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências, Brasília, 2005.

_____. *Decreto nº 8.907*, de 22 de novembro de 2016. Aprova o IX Plano Setorial para os Recursos do Mar. Brasília, 2016. Glossário.

_____. *Decreto nº 98.145*, de 15 de setembro de 1989. Aprova o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira, e dá outras providências. Brasília, 1989.

BRASIL. *Decreto-lei nº 1.098*, de 25 de março de 1970. Altera os limites do mar territorial do Brasil e dá outras providências. (Revogado pela Lei nº 8.617, de 1993). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/De11098.htm. Acesso em: 19 jan. 2022.

_____. *Lei nº 7.643*, de 18 de dezembro de 1987. Brasília, 1987

_____. *Lei nº 9.537*, de 11 de dezembro de 1997. Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (LESTA). Brasília, 1997.

_____. *Lei nº 9.605*, de 12 de fevereiro de 1998. Brasília, 1998

_____. *Lei nº 9.966*, de 28 de abril de 2000. Lei do Óleo. Brasília, 2000.

CATAIA, M. Quem tem medo das fronteiras no período da globalização? *Terra Livre*, n.40, v.1, p. 65-80, 2013. Disponível em: <http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/download/454/429>. Acesso em: 19 jan. 2022.

CHEDID, T. da S. V.; SANTOS, E. M. dos. O pagamento de royalties do petróleo às Nações Unidas segundo a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982: o caso do Alaska e Golfo do México. *Revista Pensamento Jurídico*. São Paulo, v. 13, n. 1, jan./jun, 2019. Disponível em: <https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/165>. Acesso em: 19 jan. 2022.

CONAMA. *Resolução nº 344*, de 25 de março de 2004. Estabelece as diretrizes gerais e os procedimentos mínimos para a avaliação do material a ser dragado em águas jurisdicionais brasileiras, e dá outras providências. Brasília, 2004.

DUPUY, René-Jean. La notion de patrimoine commun de l'humanité appliqué aux fonds marins. In: COLLIARD, Claude-Albert. *Droit et libertés à la fin du XXe siècle: influence des données économiques et technologiques*. Paris: Pedone, 1984. p. 197-205.

FIGUEIRÔA, C. S. B. *Limites exteriores da Plataforma Continental do Brasil conforme o Direito do Mar*. FUNAG: Brasília, 2014. p. 69-92. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1100->

Limites_exteriores_da_plataforma_continental_do_Brasil_conforme_o_Direito_do_Mar.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

FONTES, J. L. I. Cruzada e expansão: a bula Sane Charissimus. *Lusitania Sacra*, 2ª série, n. 7, 1995, p. 403-420. Disponível em: https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/4952/1/LS_S2_07_JoaoLIFonte.s.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

GROTIUS, Hugo. *The Freedom of the Seas*. New York: Oxford, University Press, 1916.

HAESBAERT, R. *O Mito da Desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 2004.

HAESBAERT, R. Território e Multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*, ano IX, n. 17, p. 19-46, 2007. Disponível em: <http://www.marcoarelios.com.br/12haesbaert.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2022.

INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA (ITLOS). *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders: Delimitation of the maritime boundary in the Bay of Bengal (Bangladesh/Myanmar), judgment of 14 march 2012*. Hamburg: ITLOS Reports, 2012. Disponível em: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_16/published/C16-J-14_mar_12.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

JUDICE, L. P. C.; PIÑON, C. P. *A Defesa do ouro negro da Amazônia Azul*. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2016. p. 27.

KOSELLECK, R. *Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Trad. Wilma Patrícia Maas e Carlos Almeida Pereira. Rio de Janeiro: Contraponto Ed. PUC-Rio, 2006.

MACHADO, L. A. F. *A plataforma continental brasileira e o Direito do Mar: considerações para uma ação política*. Brasília: FUNAG, 2015. p. 28.

MARINHA DO BRASIL. Diretoria de portos e costas. *Normas da Autoridade Marítima para Operação de Embarcações Estrangeiras em Águas Jurisdicionais Brasileiras (NORMAM04/DCP)*, 1. Rev., 2013. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br.dpc/files/NORMAM-04_DPCRev1.Mod10.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

MINISTÉRIO DA DEFESA (MD). MARINHA DO BRASIL. *Instrução Normativa n° 1/MB/MD*, de 1 junho de 2011. Artigo 1.

_____. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2012.

_____. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2020. Encaminhada em 22 de julho de 2020 para a apreciação do Congresso Nacional. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

MONT'ALVERNE, T. C. F.; GIRÃO, E. C. *A soberania dos estados sobre seus recursos naturais: o regime internacional da biodiversidade e o direito do mar*. Universitas Jus, Brasília, v. 27, n. 3, p. 77-87, 2016. p. 79. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/4517>. Acesso em: 19 jan. 2022.

MORE, R. F. Águas Jurisdicionais Brasileiras. *Direito do Mar.org*. [n.d.]. Disponível em: <https://www.direitodomar.org/ajb>. Acesso em: 19 jan. 2022.

MOURA, J. A. A. de. *A estratégia naval brasileira no pós-guerra fria*. Rio de Janeiro: FEMAR, 2014. p. 91. Disponível em: <https://ia800605.us.archive.org/20/items/estrategia-naval-brasileira-pos-guerra-fria/JOS%C3%89%20AUGUSTO%20ABREU%20DE%20MOURA.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2022.

PONTI, R. de A. L. As Bulas e Tratados dos Séculos XV, XVI E XVIII na História do Direito Brasileiro: seus reflexos na América Portuguesa. *Caderno Jurídico Unisal*, Ano II, n.4, dezembro 2011, p. 175-200. Disponível em: http://www.salesianocampinas.com.br/unisal/cadernos_vol4.htm. Acesso em: 19 jan. 2022.

RATZEL, F. *Géographie Politique*. Genève: Editions Regionales Europeennes, 1988 (1897).

SILVA, A. P. da. O novo pleito brasileiro no mar: a plataforma continental estendida e o Projeto Amazônia Azul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1. p. 104-121, 2013.

SILVA, S. C. *Imunidade soberana e impactos ambientais decorrentes de operações militares navais: o controle de tráfego militar na Amazônia Azul para uma defesa ambiental proativa*. 2019. 160f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

UNITED NATIONS. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Montego Bay, 1982. Disponível em: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

VENTURA, Manoel; ROSA, Bruno. Governo quer leiloar nova fronteira do petróleo e ampliar reservas em 50%. *Marinha do Brasil Notícias*. 2019. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/economia-azul/noticias/governo-quer-leiloar-nova-fronteira-do-petr%C3%B3leo-e-ampliar-reservas-em-50>. Acesso em: 19 jan. 2022.

ZANELLA, T. V. *Águas Jurisdicionais Brasileiras: um estudo sobre a (i)legalidade do conceito de AJB*. RJLB, Ano 4, nº 6, 2018. p. 2831-2856. p. 2854. Disponível em: http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/6/2018_06_2831_2856.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

.