



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.925, DE 2012

Determina o uso obrigatório do colete salva-vidas pelo tripulante e pelo passageiro de embarcação aberta que realiza navegação fluvial.

Autor: Deputado **CARLOS BEZERRA**

Relator: Deputado **MARCELO ALMEIDA**

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

Em razão de erro material ocorrido por ocasião do protocolo de parecer ao Projeto de Lei 3.925, de 2012, em epígrafe, proposição que me incumbe relatar nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, apresento a presente complementação de voto, com as razões que passo a expor, que dão suporte ao voto originalmente apresentado.

Manifestamo-nos, naquela oportunidade, pela injuridicidade da proposição em exame. Ocorre que, na forma em que foi apresentado, o Projeto

de Lei 3.925/2012 efetivamente não se coaduna com diversas normas que integram nosso ordenamento jurídico.

Cumpre destacar, inicialmente, o teor do artigo 17 da *Lei Complementar* 97, de 1.999, que dispõe sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, a seguir transscrito (grifamos):

“Art. 17. Cabe à Marinha, como atribuições subsidiárias particulares:

(...)

II - prover a segurança da navegação aquaviária;

(...)

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Marinha o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como "Autoridade Marítima", para esse fim".

Por seu turno, a lei 9.537, de 1.997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional, estabelece em seus artigos 3º, e 4º, o seguinte (grifos nossos):

Art. 3º Cabe à autoridade marítima promover a implementação e a execução desta Lei, com o propósito de assegurar a salvaguarda da vida humana e a segurança da navegação, no mar aberto e hidrovias interiores, e a prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio.

(...)

Art. 4º São atribuições da autoridade marítima:

(...)

IV - determinar os equipamentos e acessórios que devam ser homologados para uso a bordo de embarcações e plataformas e estabelecer os requisitos para a homologação;”

Como é possível constatar, pela mera leitura dos dispositivos acima, *Lei Complementar* concedeu poderes à Marinha Brasileira, e ao seu Comandante (Autoridade Marítima), para prover a segurança da navegação aquaviária.

No entanto, a proposição ora em análise, que constitui *projeto de lei ordinária*, evidentemente invade âmbito normativo que lhe é alheio, ao pretender determinar a obrigatoriedade de uso do colete salva-vidas por tripulantes e passageiros de embarcações que realizam navegação fluvial, providência que cabe, por força da lei complementar já citada, à Autoridade Marítima.

A despeito de respeitáveis entendimentos em sentido contrário¹, brilhantes juristas² sustentam que há hierarquia entre lei ordinária e lei complementar (esta, em patamar superior à primeira).

A se considerar equivocada a noção de hierarquia entre leis, a proposição incorre em flagrante inconstitucionalidade, pois não se pode pretender regular por lei ordinária uma matéria que Constituição previu fosse tratada por lei complementar.

E, a se considerar a existência de hierarquia entre leis, a lei complementar encontra-se interposta, na hierarquia dos atos normativos entre a lei ordinária (e os atos que têm a mesma força que esta) e a Constituição (e suas emendas). Ainda, a lei complementar só pode ser aprovada por maioria absoluta, para que jamais possa ser oriunda da vontade de minoria de ocasião – desse modo, uma lei ordinária, inferior, não poderia se prestar a alterar uma lei complementar, hierarquicamente superior, como se pretende ocorra no caso em questão.

¹ Cf. Michel Temer, *Elementos de Direito Constitucional*, 20a. ed, São Paulo: Malheiros, 2006.

² Por todos, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, (*Do Processo Legislativo*, 7a. ed, São Paulo: Saraiva, p. 237-238); e Alexandre de Moraes (*Direito Constitucional*, São Paulo: Atlas, 2005, p. 595-596)

De todo modo, é princípio geral de Direito que, ordinariamente, um ato só possa ser desfeito por outro que tenha obedecido à mesma forma. Assim, a alteração legislativa almejada, a ser operada em lei complementar, deveria necessariamente ser veiculada por outra lei complementar. E isso não é observado em relação à proposição em análise, que não se coaduna com nosso ordenamento jurídico, devendo, pois, ser rejeitada.

Ainda, nos termos do parecer apresentado originalmente, a proposição não estabelece restrições quanto ao alcance e abrangência de sua aplicação – não especifica se exigência se dá somente para embarcações motorizadas ou não, assim como não especifica o porte dessas embarcações, o que pode afetar bastante a população ribeirinha, as pessoas humildes que vivem às margens dos rios, e deles extraem seu sustento, e que sequer teriam recursos materiais para prestar obediência ao comando legal, e sofreriam sanções por sua inobservância, o que criaria situação de evidente iniquidade, em descompasso com o *princípio da proporcionalidade*.

O princípio da proporcionalidade, sob a Constituição de 1988, sofreu uma alteração de fundamento. Ao apreciar arguição de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 8.713/93, acerca da participação de partidos políticos nas eleições, o Supremo Tribunal Federal enfatizou a proporcionalidade da lei tendo em vista o princípio do devido processo legal em sua acepção substantiva (CF, artigo 5º, LIX), sendo concretizada na decisão de mérito a fundamentação esboçada no julgamento da liminar³.

E tal decisão, aparentemente redutora da fundamentação do princípio da proporcionalidade, apontou uma compreensão desse princípio como *princípio geral de direito*.

A doutrina identifica como típica manifestação de excesso de poder legislativa a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição do

³ ADI 855, RTJ, 152/455 e s.

excesso, que se revela mediante incongruência entre meios e fins, como ocorre no caso tratado, no qual procura-se impor a observância de uma norma que afigura-se adequada apenas para uma parcela do segmento que atinge.

E a aplicação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso no direito constitucional envolve a apreciação da necessidade e adequação da providência legislativa – em outras palavras, o meio não será necessário se o objetivo almejado puder ser alcançado com a adoção de medida que se revele a um só tempo adequada e menos onerosa⁴.

Por derradeiro, não se pode olvidar que o princípio da proporcionalidade decorre diretamente das ideias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, e justa medida. Encontra-se plasmado à própria noção de Estado de Direito e integra de forma plena o ordenamento jurídico brasileiro, devendo nortear o processo de elaboração de leis pelo Legislativo, assim como ocorre com a atuação do Poder Executivo. A inobservância desses princípios enseja impugnação pelo Poder Judiciário, sempre que provocado, pois o legislador não está liberto de limites quando elabora as normas, o que não se vislumbra no caso ora tratado.

Assim, por todo o exposto, voto pela injuridicidade do Projeto de Lei 3.925, de 2012, diante disso, fica prejudicada a análise dos demais aspectos.

Sala da Comissão, em 25 de março de 2014.

Deputado Marcelo Almeida PMDB/PR

⁴ Cf. Mendes, Gilmar, et al. *Curso de Direito Constitucional*, p.332, 2^a Edição, 2008, Editora Saraiva