

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 450, DE 2016 (APENSADA: MENSAGEM Nº 451, DE 2016)

Submete à consideração do Congresso o texto da Convenção Internacional para a Segurança de Contêineres, de 1972, adotada durante Conferência Internacional realizada em Londres, Reino Unido, em 2 de dezembro de 1972.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado VANDERLEI MACRIS

I - RELATÓRIO

Nos termos do disposto no art. 49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal, o Exmo. Senhor Presidente da República submete à apreciação do Congresso o texto da Convenção Internacional para a Segurança de Contêineres, de 1972, adotada durante Conferência Internacional realizada em Londres, Reino Unido, em 2 de dezembro de 1972.

O Acordo conta com dezesseis artigos e dois Anexos, sobre os quais farei uma breve descrição.

No preâmbulo, as Partes Contratantes reconhecem a necessidade de manter um alto nível de segurança para a vida humana no manuseio, empilhamento e transporte de contêineres e decidem estabelecer requisitos estruturais para garantir a segurança no manuseio, empilhamento e transporte de contêineres durante as operações normais.

Assim, no Artigo I, elas se comprometem a implementar as disposições da Presente Convenção, bem como seus anexos.

O Artigo II estabelece a definição da Convenção:

1. Contêiner significa um artigo de equipamento de transporte:
 - a. De caráter permanente e suficientemente forte para ser usado por diversas vezes;
 - b. Projetado para facilitar o transporte de produtos;
 - c. Projetado para ser seguro ou prontamente manuseado, tendo encaixes de canto para esses fins;
 - d. De um tamanho tal que a área abrangida pelos quatro cantos externos inferiores seja de:
 - i. No mínimo 14 metros quadrados (150 pés quadrados) ou
 - ii. No mínimo 7 metros quadrados (75 pés quadrados), se for preparado com encaixes de canto superiores.
2. Encaixe de canto significa um arranjo de aberturas e faces na parte superior ou na parte inferior de um contêiner, para fins de manuseio, empilhamento ou segurança;
3. Administração significa o Governo de uma Parte Contratante
4. Aprovado significa aprovado pela Administração.
5. Aprovação significa a decisão de uma Administração de que o tipo de projeto ou um contêiner é seguro;
6. Transporte internacional significa transporte entre pontos de partida e destino situados no território de dois países, em que pelo menos um dos quais se aplica a presente Convenção.
7. Carga significa quaisquer produtos, bens, manufaturas, mercadorias e artigos carregados em contêineres.

8. Contêiner novo significa o contêiner cuja construção foi iniciada na data da vigência da presente Convenção, ou após essa data;
9. Contêiner existente significa um contêiner que não seja novo;
10. Proprietário significa o proprietário, ou arrendatário o fiador, segundo dispõem as leis nacionais ou os acordos entre as Partes Contratantes.
11. Tipo de contêiner significa o tipo de projeto aprovado pela Administração.
12. Contêiner tipo-série significa qualquer contêiner fabricado de acordo com o tipo de projeto aprovado.
13. Protótipo significa um contêiner que represente aqueles fabricados ou a serem fabricados em um tipo de projeto série.
14. Peso bruto operacional máximo ou “Relação” ou “R” significa o peso combinado máximo permitido do contêiner e de sua carga.
15. Tara significa o peso do contêiner vazio, incluído o material auxiliar, fixado ao mesmo com caráter permanente.
16. Carga útil permitida ou “P” significa a diferença entre o peso bruto operacional máximo e a tara.

Nos termos do Artigo III, a presente Convenção aplica-se a contêineres novos e existentes usados no transporte internacional, exceto os contêineres projetados exclusivamente para transporte aéreo.

De acordo com o Artigo IV, cada Governo deverá estabelecer um método eficiente para o teste, inspeção e aprovação de contêineres, de acordo com os critérios estabelecidos na presente Convenção.

O Artigo V estabelece que a aprovação sob a autoridade de uma das Partes, concedida na conformidade da presente Convenção, deverá

ser aceita pelas outras Partes Contratantes para todos os propósitos da presente Convenção. Além disso, uma Parte Contratante não está autorizada a impor outros testes ou exigências de segurança estrutural sobre os contêineres abrangidos pela presente Convenção, estabelecido, no entanto, que nada na presente Convenção deverá impedir a aplicação das disposições das regras ou da legislação nacional, ou de acordos internacionais, no caso de prescrição de exigências ou testes adicionais de segurança para contêineres especialmente destinados ao transporte de mercadorias perigosas, ou para contêineres que transportam grânéis líquidos, ou ainda para contêineres transportados por via aérea.

O Artigo VI trata do Controle e determina que os contêineres aprovados deverão submeter-se ao controle, no território das Partes Contratantes, de funcionários autorizados.

O Artigo VII discorre sobre a assinatura, ratificação, aceitação, aprovação e adesão da presente Convenção: ela foi aberta para assinatura até 15 de janeiro de 1973, e subsequentemente, de 1º de fevereiro a de 1973 a 31 de dezembro de 1973. Após essas datas, deve permanecer aberta para adesão por qualquer Estado Membro das Nações Unidas.

Nos termos do Artigo VIII A Convenção entrou em vigor doze meses após a data de depósito do décimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão.

O Artigo IX especifica os procedimentos para emenda da Convenção: ela pode ser emendada de acordo com a proposta de uma Parte Contratante. A Emenda deverá ser considerada na Organização Marítima Internacional e será adotada por uma maioria de dois terços dos presentes e votantes no Comitê de Segurança Marítima da Organização. Caso adotada, deverá ser comunicada pelo Secretário-Geral a todas as Partes Contratantes e entrará em vigor doze meses depois da data em que foi aceita pelos dois terços das Partes Contratantes.

Emendas também podem ser propostas por meio de uma Conferência, a pedido de uma Parte Contratante, pedido este aceito por pelo

menos um terço das Partes Contratantes. Nesse caso, a Conferência será convocada pelo Secretário-Geral.

Quanto aos Anexos, na conformidade do Artigo X, as emendas propostas por uma Parte Contratante deverão ser consideradas na Organização a pedido da Parte interessada. Caso uma emenda seja adotada por dois terços da maioria dos presentes e votantes no Comitê de Segurança Marítima da Organização, a emenda deverá ser comunicada pelo Secretário-Geral a todas as Partes Contratantes, para sua aceitação.

Nos termos do Artigo XI, a denúncia poderá ser efetuada mediante o depósito de um instrumento junto ao Secretário-Geral.

O Artigo XII trata do término da Comissão, o qual ocorrerá caso o número de Partes Contratantes for inferior a cinco durante qualquer período de doze meses consecutivos.

A solução de controvérsias, nos termos do Artigo XIII, será realizada primeiramente por negociação entre as Partes, poderá ser submetida a um tribunal de arbitragem composto da seguinte forma: cada Parte indicará um árbitro. Os dois árbitros indicados deverão indicar um terceiro árbitro, que deverá ser o Presidente.

O Artigo XIV estabelece os casos e a forma pela qual as reservas serão permitidas.

O Artigo XV determina que o Secretário-Geral deverá notificar todos os Estados Partes sobre assinaturas, ratificações, aceitações, aprovações e adesões; datas de entrada em vigor da presente Convenção; data da entrada em vigor de emendas à presente Convenção; denúncias e término da Convenção.

O Artigo XVI estabelece que o original da Convenção deverá ser depositado junto ao Secretário Geral, que enviará cópias autenticadas a todos os Estados referidos no Artigo VII.

O Anexo I estabelece as regras para testes, inspeção, aprovação e manutenção de contêineres. O Anexo II, por sua vez, estabelece as exigências de segurança estrutural e testes dos contêineres.

Por tratar de matéria análoga, foi apensada à proposição a Mensagem nº 451, de 2016, que submete à análise do Congresso Nacional o texto das Resoluções MSC.31 0(88) e MSC.355(92), com emendas à Convenção Internacional para a Segurança de Contêineres, de 1972 (CSC)

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com a Organização Marítima Internacional¹, em 1960 houve um aumento substancial de contêineres fretados para circulação internacional de bens. Já em 1967, a Organização iniciou estudos sobre a segurança do uso de contêineres no transporte marítimo. Durante os estudos, tornou-se óbvio que o contêiner era o elemento mais importante a ser considerado.

Em cooperação com a Comissão Econômica para a Europa, a Organização desenvolveu um rascunho sobre o tema e, logo em 1972, finalizou a Convenção, a qual foi adotada em uma conferência conjunta da Organização das Nações Unidas e da Organização Marítima Internacional, ocorrida no mesmo ano. A Convenção entrou em vigor cinco anos depois, em 1977. Ela possui dois objetivos:

- 1) Manter um nível alto de segurança da vida humana no transporte e no manuseio de contêineres, por meio de procedimentos de testes aceitáveis e cumprimento de capacidade e força relacionados.
- 2) Facilitar o transporte internacional de contêineres por meio de regulamentos internacionais uniformes, igualmente aplicáveis em todos os modos de transporte pelas superfícies terrestre e marítima. Dessa forma, é possível evitar a proliferação de regulamentos nacionais de segurança divergentes.

¹ [http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-safe-containers-\(csc\).aspx](http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-safe-containers-(csc).aspx)

Os requisitos da Convenção se aplicam à maioria dos contêineres usados internacionalmente, exceto àqueles especialmente projetados para serem carregados de forma aérea. O escopo da Convenção, contudo, abrange contêineres a partir de um tamanho mínimo, especificado na própria Convenção, que possuem encaixes de canto como dispositivos que permitam manuseio, sustentação ou empilhamento.

Os dois Anexos da Convenção incluem:

- 1) O Anexo I lista os regulamentos de teste, inspeção, aprovação e manutenção de contêineres, bem como estabelece os procedimentos pelos quais os contêineres usados em transporte internacional devem ser aprovados por um Governo de um Estado Contratante ou por organização agindo a serviço desse Governo.
- 2) O Anexo II estabelece os requisitos estruturais de segurança e inclui detalhes dos procedimentos de testes.

Cada Estado Parte deve autorizar seus respectivos fabricantes de contêineres a afixar nos contêineres aprovados nos testes de segurança uma placa de aprovação contendo os dados técnicos necessários.

A aprovação, tal como exibida pela placa de segurança concedida por um Estado Parte, deverá ser reconhecida pelos outros Estados Parte. O princípio da aceitação recíproca dos contêineres com segurança aprovada é o pilar da Convenção. Uma vez aprovado e afixado como placa, espera-se desses contêineres que viajem internacionalmente com pelo menos o mínimo das formalidades de segurança exigidos pela Convenção.

A manutenção dos contêineres aprovados como seguros é responsabilidade do proprietário. É obrigação do proprietário manter exames periódicos da segurança do contêiner.

A Convenção requer, especificamente, que os contêineres sejam submetidos a vários testes, os quais representam uma combinação de requisitos de segurança transporte térreo e marítimo.

A flexibilidade foi incorporada na Convenção pela introdução de uma emenda simplificada (pelo procedimento tácito de aprovação de emendas), o qual torna possível adaptar rapidamente os procedimentos de teste aos requisitos do tráfego internacional de contêineres.

Nos termos da Exposição de Motivos Conjunta do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e Ministério de Transportes, Portos e Aviação Civil, a qual acompanha e instrui a Mensagem Presidencial, a Convenção tem como propósito estabelecer requisitos estruturais, com a finalidade de garantir a segurança de manuseio, empilhamento e transporte de contêineres durante sua operação normal.

De acordo com a citada Exposição de Motivos, o Brasil tornou-se signatário da Convenção em 03 de abril de 1992 e, após essa data, a Convenção sofreu duas emendas, adotadas pela Organização Marítima Internacional por meio das Resoluções MSC 20(59) e A. 737(18). Tais emendas encontram-se incorporadas ao texto consolidado da Convenção ora sob análise.

Ainda na conformidade da Exposição de Motivos, a consolidação ora encaminhada, além de incorporar as referidas emendas, aperfeiçoa a tradução do texto originalmente aprovado pelo Brasil e faz a adequação de sua terminologia técnica àquela empregada nas Normas Brasileiras Regulamentadoras relativas ao assunto, adotadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), bem como promove a harmonização de seu vocabulário com as demais Convenções sobre segurança marítima.

Com efeito, o Ministério das Relações Exteriores encaminhou ao Congresso Nacional o texto da Convenção por meio da Mensagem 217, de 1990, a qual, após análise e aprovação nesta Casa, foi remetida e analisada no Senado Federal, e finalmente, transformada no Decreto Legislativo nº 237, de 1991. De acordo com as informações do Ministério das Relações Exteriores, o Brasil tornou-se signatário em 03 de abril de 1992.

A emenda aprovada por meio da Resolução MSC 20(59), que entrou em vigor em 01 de janeiro de 1993 e incorporada no texto encaminhado

ao Congresso pela Mensagem nº 450, mudou o texto dos Anexos I e II da Convenção, enquanto a emenda aprovada por meio da Resolução A.737(18), a qual também modifica o texto dos Anexos, não havia entrado em vigor até 10 de janeiro deste ano, necessitando da aprovação de dois terços das Partes Contratantes.

A Resolução MSC 20(59) modificou os seguintes itens, em relação ao Anexo I.

- 1) Alterou a redação da letra b do número 1 da Regra 1, extraindo a determinação de que a Regra valia apenas para contêineres cuja construção se iniciara no dia 1º de janeiro de 1984.
- 2) Substituiu a letra c do número 1 da Regra 1 pela enumeração das obrigações dos proprietários dos contêineres.
- 3) Apagou as duas últimas sentenças da letra d do número 2 da Regra 2, que estabeleciam disposições transitórias.
- 4) No mesmo sentido, extraiu a letra d do número 3 da Regra 2, que também tratava das disposições transitórias
- 5) Adicionou um Capítulo V, intitulado “Regras para aprovação de contêineres modificados”, o qual estabelece que o proprietário de um contêiner aprovado que tenha sido modificado deverá notificar tais modificações à Administração ou a uma organização por ela devidamente aprovada.

Quanto ao Anexo II, foram modificados os itens seguintes:

- 1) Na descrição do teste 1.(A) – içamento pelos encaixes de canto - foi adicionada a seguinte expressão abaixo de “carregamento interno”: *uma carga distribuída uniformemente, de modo que o peso combinado do contêiner e da carga de teste seja igual a 2R. No caso de um contêiner taque, quando o peso de teste é menor que 2R, uma carga suplementar distribuída pelo comprimento do tanque deve ser aplicada ao contêiner.*

- 2) Na descrição do teste 1. (B) – Içamento por quaisquer outros métodos adicionais, adicionou-se a seguinte sentença abaixo de “Carregamento Interno”: *uma carga distribuída uniformemente, de modo que o peso combinado de contêiner e da carga de teste seja igual a 1,25 R. No caso de um contêiner-tanque, quando o peso de teste da carga interna mais a tara é menos que 1,25R, uma carga suplementar distribuída pelo comprimento do tanque deve ser aplicada ao contêiner.*

Também de acordo com a Exposição de Motivos da Mensagem 451, de 2016, a qual encaminha as Emendas adotadas pelas Resoluções MSC. 310 (88) e MSC. 355(92) e está apensada à Mensagem 450, as mudanças atualizam os Anexos da Convenção no que concerne a diversos aspectos técnicos acordados durante as Sessões do Comitê de Segurança Marítima da OMI, possibilitando ao Brasil atuar de acordo com as normas internacionais na matéria.

A Resolução MSC.310 faz novas emendas às regulações sobre testes, inspeções e aprovação e manutenção de contêineres. Cria regras comuns para a Placa de Aprovação de Segurança, adiciona nova Seção sobre Regras para Operações em que o contêiner tenha uma porta removida, além de orientações para o treinamento de oficiais autorizados.

A Resolução MSC.355(92) insere Regras Comuns a todos os sistemas de aprovação, institui novas regras para aprovação de contêineres existentes e contêineres novos não aprovados na época da fabricação, além de outras medidas técnicas.

Não cabe a esta d. Comissão o exame das regras técnicas sobre a segurança dos contêineres, mas sim seu aspecto internacional. Conforme mencionei anteriormente, o Brasil encaminhou ao Congresso por meio da Mensagem 217, de 1990, o texto da Convenção. Após apreciação pelas duas Casas, o texto foi aprovado e transformado no Decreto Legislativo nº 237, de 1991. O Brasil ratificou a Convenção em 03 de abril de 1992.

Entretanto, após a ratificação, o Governo Brasileiro jamais promulgou o texto da Convenção, que é o ato que caracteriza a validade do acordo internacional no plano jurídico interno. Ou seja, o Brasil esteve, por vinte e cinco anos obrigado internacionalmente a seguir determinadas regras de segurança internacional sem nenhum conhecimento dos setores responsáveis, empresários e trabalhadores sobre a matéria.

Sobre a questão, Rousseau² faz a seguinte análise: “o tratado é obrigatório, em virtude da ratificação; executório, em face da promulgação; aplicável, em consequência da publicação. “ No Brasil, não houve a promulgação e como consequência, também não existiu a publicação.

Ademais, conforme estabelece a Constituição Federal em seu art. 84:

Compete privativamente ao Presidente da República (...)

IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

Chama-se a atenção, portanto, para o fato do Poder Executivo ter-se comprometido no plano internacional sem concretizar o ato internacional internamente. Pede-se cautela ao Poder Executivo para que situações como essas não se repitam, bem como a criação de mecanismos para que o Congresso possa fiscalizar de maneira mais eficaz a tramitação dos acordos internacionais.

Contudo, para evitar embaraços e morosidade na aprovação do Acordo, e dado que o Brasil não pode promulgar o texto aprovado pelo Congresso, pois ele já foi modificado pelas Emendas que descrevemos, acato o novo texto da Convenção como substituição do anterior e voto pela aprovação do texto da Convenção Internacional para a Segurança de Contêineres, de 1972, adotada durante Conferência Internacional realizada em Londres, Reino Unido, em 2 de dezembro de 1972, juntamente com as Resoluções MSC.20 (59), A.737(18), MSC.310(88) E MSC.355(92),

² F.Rousseau, Charles, Principes Généraux du Droit International Public, Paris, A.Pedone *apud* Fraga, Mirtô, O Conflito entre Tratado Internacional e Norma de Direito Interno, Forense, Rio de Janeiro, 2006.

encaminhadas pelas Mensagens nºs 450 e 451, de 2016, nos termos do projeto de decreto legislativo que apresentamos a seguir.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado VANDERLEI MACRIS
Relator

2017-5545

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2017

(Mensagem nº 450, de 2016 – Apensada: Mensagem nº 451, de 2016)

Aprova o texto da Convenção Internacional para a Segurança de Contêineres, de 1972, adotada durante Conferência Internacional realizada em Londres, Reino Unido, em 2 de dezembro de 1972, revisado e consolidado com as emendas adotadas por meio das Resoluções MSC.20(59) e A.737(18), bem como o texto das emendas a essa Convenção, adotadas por meio das Resoluções MSC.310(88) e MSC.355(92).

O Congresso nacional decreta:

Art. 1º É aprovado o texto da Convenção Internacional para a Segurança de Contêineres, de 1972, adotada durante Conferência Internacional realizada em Londres, Reino Unido, em 2 de dezembro de 1972, revisado e consolidado com as emendas adotadas por meio das Resoluções MSC.20(59) e A.737(18), bem como o texto das emendas a essa Convenção, adotadas por meio das Resoluções MSC.310(88) e MSC.355(92).

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, estarão sujeitos à aprovação legislativa do Congresso Nacional quaisquer alterações que possam resultar em revisão da referida Convenção, assim consolidada e alterada, bem como quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado VANDERLEI MACRIS
Relator