

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 1.057, DE 2024

Submete à consideração do Congresso Nacional os textos do Protocolo de 1992 à Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo (CLC PROT 1992) e das Emendas ao CLC PROT 1992, adotadas pela Resolução LEG.1(82), de 18 de outubro de 2000.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado FLÁVIO NOGUEIRA

I – RELATÓRIO

A Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional, no dia 9 de setembro de 2024, a Mensagem nº 1.057, de 2024, acompanhada de Exposição de Motivos dos Ministros de Estado das Relações Exteriores, da Defesa e do Meio Ambiente e Mudança do Clima, EMI nº 00131/2023 MRE MD MMA, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o inciso I do art. 49 combinado com o inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal, dos textos do Protocolo de 1992 à Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo (CLC PROT 1992) e das Emendas ao CLC PROT 1992, adotadas pela Resolução LEG.1(82), de 18 de outubro de 2000.

A Mensagem foi distribuída inicialmente a esta Comissão de



Relações Exteriores e de Defesa Nacional, sendo igualmente prevista a apreciação da matéria pela Comissão de Viação e Transportes, Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54, RICD), para posterior deliberação do Plenário desta Casa.

O **Protocolo de 1992 à Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo (CLC PROT 1992)** é composto por breve Preâmbulo, 18 artigos e um Anexo, que passamos a descrever resumidamente.

O Preâmbulo destaca a necessidade de ampliação da abrangência e limite indenizatório do regime de responsabilidade civil previsto na CLC 69 por meio da adoção do Protocolo de 1992 àquela Convenção, haja vista que o Protocolo adotado em 1984 não chegou a entrar em vigor.

O **artigo 1** do Protocolo de 1992 esclarece que o objeto das suas disposições de emenda é a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, 1969 (CLC 69), sendo que, para os Estados-partes do Protocolo de 1976, o texto da Convenção deve considerar também essa atualização.

O **artigo 2** substitui a redação dos parágrafos 1, 5, 6, 8 e 9 do artigo I da CLC 69, inserindo também novo parágrafo após o parágrafo 9. As alterações à Convenção trazem definições atualizadas para os conceitos jurídicos de: 1) “navio”, que abrange “toda embarcação marítima e engenho marítimo flutuante, de qualquer tipo, construído ou adaptado para o transporte de óleo a granel como carga, sob condição de que um navio que puder transportar óleo e, outras cargas deva ser considerado como tal somente quando estiver transportando efetivamente óleo a granel como carga e durante qualquer viagem efetuada em continuação a tal transporte, a menos que seja provado que não existem a bordo resíduos de óleo a granel objeto do mencionado transporte”; 2) “óleo”, que é entendido como “qualquer óleo hidrocarboneto persistente de origem mineral, como petróleo bruto, óleo combustível, óleo diesel pesado e óleo lubrificante, seja transportado a bordo de um navio como carga, ou nos tanques de combustível desse navio”; 3)



“dano por poluição”, que inclui “(a) perda ou dano, causados fora do navio, por contaminação resultante do derrame ou descarga de óleo do navio, onde quer que esse derrame ou descarga ocorra, sob condição de que a compensação por deterioração ambiental, à parte da perda de lucros decorrente de tal deterioração, deva ser limitada aos custos das medidas razoáveis de restauração efetivamente executadas ou a serem executadas; (b) os custos de medidas preventivas e ulteriores perdas ou danos causados por medidas preventivas”; 4) “incidente”, que passa a incluir fatos com a mesma origem que causem danos por poluição ou criem uma grave e iminente ameaça de causar tal dano; e 5) “Organização”, que é a Organização Marítima Internacional. O dispositivo também delimita a abrangência da “Convenção de Responsabilidade, 1969”.

O **artigo 3** traz nova redação para o artigo II da CLC 69, que estipula o limite de aplicação material e espacial da Convenção, que passa a se aplicar exclusivamente: (a) a dano por poluição causado: (i) no território, incluindo o mar territorial, de um Estado Contratante, e (ii) na zona econômica exclusiva de um Estado Contratante; (b) a medidas preventivas, onde quer que forem tomadas, para impedir ou minimizar tal dano.

O **artigo 4** altera o artigo III da CLC 69, substituindo o parágrafo 1, que aumenta a abrangência da responsabilidade do proprietário do navio no momento do incidente para incluir “qualquer dano por poluição causado pelo navio como resultado do incidente”, e o parágrafo 4, que delimita o alcance das reclamações de compensação por dano por poluição tuteladas pela Convenção, as quais só podem ser feitas contra o proprietário em conformidade com a CLC 69, excluindo-se servidores ou agentes do proprietário e membros da tripulação, práticos, afretadores e pessoal envolvido em operação de salvamento ou adoção de medidas preventivas, bem como empregados ou agentes de afretadores e pessoal de salvamento ou adoção de medidas preventivas, a menos que o dano tenha resultado da ação ou omissão de tais pessoas e que estas tenham agido com intenção de causá-lo, ou negligentemente e sabendo que tal dano provavelmente se produziria.

O **artigo 5** substitui o artigo IV da CLC 69 atualizando a



redação desse dispositivo, que trata da responsabilidade solidária dos donos de navios por dano indivisível, em particular ao ampliar o alcance do dispositivo de “derrames ou descargas de óleo” para “incidente”.

O **artigo 6** modifica o artigo V da CLC 69, substituindo a redação do parágrafo 1, que estipula o limite dos montantes indenizatórios por responsabilidade dos proprietários de navios em relação a qualquer incidente, que passa a ser de 3 milhões de unidades de conta para navios de arqueação bruta até 5.000 unidades de arqueação, e, para navios que excederem essa arqueação, o valor será de 3 milhões mais 420 unidades de conta para cada unidade de arqueação adicional, até o limite de 59,7 milhões de unidades de conta¹; do parágrafo 2, que afasta a limitação de responsabilidade nos casos em que provado que o dano por poluição resultou de ação ou omissão pessoal do proprietário, cometida com a intenção de causar tal dano, ou com negligência e sabendo que tal dano provavelmente se produziria; do parágrafo 3, que impõe como condição de usufruto do benefício de limitação de responsabilidade a constituição de fundo ou garantia indenizatória no montante do total da responsabilidade junto ao Tribunal ou outra autoridade competente de qualquer um dos Estados Contratantes no qual a ação judicial foi ou pode ser iniciada com fundamento no artigo IX; do parágrafo 9, que indica o Direito Especial de Saque do Fundo Monetário Internacional como a unidade de conta para fins de cálculo da limitação da responsabilidade; do parágrafo 10, que aponta a arqueação bruta do navio como aquela calculada de acordo com as regras de medição de arqueação contidas no Anexo I da Convenção Internacional sobre Arqueação de Navios, 1969; e da segunda sentença do parágrafo 11, que permite a constituição de fundo mesmo na ausência do direito de limitação da responsabilidade, sem prejuízo de qualquer reclamante contra o proprietário.

O **artigo 7** promove alterações ao artigo VII da CLC 69, substituindo: as duas primeiras sentenças do parágrafo 1, que trata do certificado de seguro ou garantia financeira emitido pela autoridade competente do Estado de registro do navio ou de qualquer outro Estado Contratante; o parágrafo 4, que obriga a presença do certificado a bordo e do seu depósito

¹



junto às autoridades de registro ou de emissão e reconhecimento do certificado; a primeira sentença do parágrafo 7², que trata da presunção de fé dos certificados emitidos ou reconhecidos sob a autoridade de um Estado Contratante; a segunda sentença do parágrafo 7, que faculta a consulta ao Estado emissor ou reconhecedor de certificado sobre a capacidade financeira do segurador ou garantidor para fazer face às obrigações impostas pela Convenção; e a segunda sentença do parágrafo 8, que permite a aplicação dos limites de responsabilidade sobre os seguradores e garantidores, mesmo quando o proprietário não fizer jus a esse direito em razão do parágrafo 2 do artigo V da CLC 69;

O **artigo 8** substitui a redação do parágrafo 1 do artigo IX da CLC 69, que trata da jurisdição sobre ações indenizatórias sob a égide da Convenção, atualizando o texto do dispositivo quanto à abrangência espacial do dano, que passa a incluir dano por poluição no mar territorial e também na zona econômica exclusiva de um ou mais Estados Contratantes.

O **artigo 9** insere, após o artigo XII da CLC 69, o artigo XII-bis, que traz disposições transitórias sobre a aplicação do regime da CLC quando um Estado for parte tanto da CLC 69 quanto da CLC 92, isto é, da Convenção conforme emendada pelo Protocolo de 1992, e o artigo XII-ter, que dispõe que as cláusulas finais da Convenção serão os artigos 12 a 18 do Protocolo de 1992 para emendar a Convenção de Responsabilidade, 1969.

O **artigo 10** estabelece a substituição do modelo de certificado anexado à CLC 69 pelo modelo anexado ao Protocolo de 1992.

O **artigo 11** prescreve que a CLC 69 e o Protocolo de 1992 devem ser lidos e interpretados entre as Partes do Protocolo como um único instrumento. Os artigos I a XII-ter, incluindo o modelo de certificado anexo do Protocolo, devem ser conhecidos a partir de então como “Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, 1992 (Convenção de Responsabilidade, 1992)”.

Os **artigos 12 a 18** trazem as cláusulas finais do Protocolo, dispondo sobre: a assinatura, ratificação e adesão ao instrumento; sua relação



com o regime jurídico da Convenção Internacional para Estabelecimento de um Fundo Internacional de Compensação de Danos por Poluição por Óleo, 1971 (FUND), incluindo o Protocolo de 1992 a tal Convenção; o regime jurídico dos Estados que forem Partes apenas da CLC 92 (CLC conforme emendada pelo Protocolo de 1992) nas suas relações jurídicas com outras Partes da CLC 92 e com Partes apenas da CLC 69; a forma e prazo para entrada em vigor do Protocolo; a revisão e emenda à CLC 92; e apresentação, adoção, parâmetros-limite de reajuste, oposição, aceitação e entrada em vigor de emendas de montantes de limitação de responsabilidade; denúncia do Protocolo e efeitos: da denúncia da CLC 69 para Estados Partes da CLC 92 e da denúncia do Protocolo de 1992 da Convenção do Fundo de 1971 por um Estado que permanecer Parte da Convenção do Fundo de 1971; depositário, que é o Secretário-Geral da Organização Marítima Internacional; e o idioma dos textos originais autênticos: árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo.

O **Anexo** do Protocolo de 1992 traz o modelo de “Certificado de seguro ou outra garantia financeira relativa à responsabilidade civil por danos causados por poluição por óleo”.

O Protocolo foi adotado em Londres, no dia 27 de novembro de 1992.

A **Resolução LEG.1(82), de 18 de outubro de 2000**, que traz **Emendas ao Protocolo de 1992 (CLC PROT 1992)**, é composta por breve preâmbulo, **5 parágrafos**, que remetem aos dispositivos da CLC 1992 sobre procedimento e prazos para adoção de emendas de alteração dos limites de valores para efeito de responsabilização civil por danos causados por poluição por óleo da Convenção. O **Anexo da Resolução LEG.1(82) (2000)** traz parágrafo único, *in verbis*:

“O artigo 6 (1) do Protocolo de 1992 à Convenção CLC é alterado como segue:

A referência a “3 milhões de unidades de conta” é substituída pela referência “4.510.000 unidades de conta”;

A referência a “420 unidades de conta” é substituída pela referência “631 unidades de conta”; e



A referência a “59,7 milhões de unidades de conta” é substituída pela referência “89.770.000 unidades de conta”.

A Resolução foi adotada pelo Comitê Jurídico da Organização Marítima Internacional em sua 82ª sessão.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Estamos a apreciar a) o Protocolo de 1992 à Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo (CLC PROT 1992) e b) as Emendas ao CLC PROT 1992, adotadas pela Resolução LEG.1(82), de 18 de outubro de 2000.

O regime internacional de responsabilidade e compensação por danos causados por poluição derivada do derramamento de óleo por navios petroleiros é estruturado em três níveis e evoluiu ao longo do tempo em resposta a grandes incidentes. Desenvolvido sob a supervisão da Organização Marítima Internacional (IMO), o sistema procura assegurar recursos financeiros suficientes para compensar os países costeiros e vítimas afetados pelo derramamento de óleo e custear as operações de limpeza.

O primeiro nível desse regime é constituído pela Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1969 (CLC 69). Esta convenção surgiu em resposta ao desastre ambiental do petroleiro Torrey Canyon, que derramou aproximadamente 120 mil toneladas de óleo nas costas da Inglaterra e França em 1967. No Brasil, a convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada em 1977.

A Convenção de 1969 (CLC 69) estabeleceu que todas as reclamações de compensação por dano derivado de poluição por óleo persistente transportado a bordo de petroleiros, quer como carga, quer nos tanques de combustível, seriam direcionadas contra o proprietário do navio,



seguindo o princípio de responsabilidade objetiva, em que o dever de reparação surge pela ocorrência de danos causados por derramamentos de óleo independentemente de culpa. A responsabilidade está sujeita a limites escalonados pela arqueação bruta dos navios, mas se aplica apenas no caso de o proprietário da embarcação contratar seguro ou depositar garantias que assegurem a eventual cobertura indenizatória. Contudo, os limites de responsabilidade impostos eram relativamente baixos e a abrangência espacial de cobertura compensatória, limitada a danos por poluição causados apenas no território, incluindo o mar territorial, das Partes.

O naufrágio do petróleo Torrey Canyon em 1967 também levou à criação de um segundo nível de compensação, com a adoção da Convenção Internacional sobre a Constituição de um Fundo Internacional de Compensação por Danos Decorrentes da Poluição por Petróleo, 1971 (FUND), financiado por contribuições de compradores de petróleo em Estados signatários. O fundo cobre danos quando os limites da CLC são insuficientes ou o responsável não pode pagar. O Brasil chegou a assinar essa Convenção, mas nunca promoveu sua aprovação e ratificação.

Incidentes de derramamento em anos posteriores demonstraram, entretanto, a necessidade de um regime mais amplo de proteção do meio marinho contra poluição por óleo. Os desastres com os navios Amoco Cadiz (1978), Atlantic Empress (1979), Odissey (1988), Exxon Valdez (1989) e MT Haven (1991) influenciaram a revisão do modelo convencional então vigente.

Por essa razão, em 1992 a Convenção CLC 69 foi atualizada por meio de um Protocolo, que ora estamos a apreciar, o mesmo ocorrendo com o Fundo de 1971. Os textos atualizados dessas Convenções passaram a constituir a CLC 92 e o Fundo de 1992 (FUND 92), conhecidas como o “novo regime”, e entraram em vigor em 1996. O Fundo de 1971 deixou de vigorar em 2002 e foi definitivamente extinto em 2014. Atualmente, a CLC 1969, no seu texto original, já foi denunciada pela maioria dos signatários, estando em vigor para apenas 32, incluindo o Brasil, ao passo que o CLC 1992, já atualizada com a Resolução LEG.1(82), está em vigor para 144 países.



A CLC 92, criada pelo Protocolo de 1992, cobre danos por poluição ocorridos no território, mar territorial ou na zona econômica exclusiva (ZEE) ou área equivalente de um Estado Parte. A bandeira do petroleiro e a nacionalidade do proprietário do navio são irrelevantes para determinar o âmbito de aplicação.

“Danos por poluição” são definidos como perdas ou danos causados por contaminação. No caso de danos ambientais (exceto lucros cessantes devido à degradação ambiental), a compensação limita-se aos custos efetivamente incorridos ou a serem incorridos com medidas razoáveis para restaurar o ambiente contaminado. A definição de danos por poluição inclui medidas, tomadas em qualquer lugar, para prevenir ou minimizar danos por poluição no território, mar territorial, ZEE ou área equivalente de um Estado Parte (“medidas preventivas”). Despesas com medidas preventivas são reembolsáveis, mesmo quando não ocorre um derramamento de óleo, desde que haja uma ameaça grave e iminente de danos por poluição.

A Convenção cobre derramamentos de óleo transportado como carga ou óleo de combustível de navios de navegação marítima construídos ou adaptados para transportar óleo a granel como carga (em alguns casos, mesmo quando estão sem carga).

O proprietário de um petroleiro tem responsabilidade objetiva, ou seja, é responsável mesmo na ausência de culpa, por danos causados por poluição de derramamento de óleo de seu petroleiro em decorrência de um incidente. O proprietário está isento de responsabilidade sob a Convenção de 1992 apenas se provar que: (a) os danos resultaram de um ato de guerra ou de um desastre natural grave; ou (b) os danos foram causados exclusivamente por sabotagem de um terceiro; ou (c) os danos foram causados exclusivamente pela negligência das autoridades públicas na manutenção de sinais ou outros auxílios à navegação.

O proprietário do navio normalmente tem direito a limitar sua responsabilidade sob a Convenção de 1992. Os limites, conforme atualizados pela Resolução LEG.1(82), de 18 de outubro de 2000, aplicam-se conforme segue:



(a) Para um navio com arqueação bruta não superior a 5.000 unidades de arqueação, SDR 4.510.000 (aproximadamente USD 6,12 milhões);

(b) Para um navio com arqueação entre 5.000 e 140.000 unidades, SDR 4.510.000 (USD 6,12 milhões) mais SDR 631 (USD 856) para cada unidade adicional de arqueação; e

(c) Para um navio com arqueação igual ou superior a 140.000 unidades, SDR 89.770.000 (USD 121,8 milhões).

Se for provado que os danos por poluição resultaram de ato ou omissão pessoal do proprietário do navio, cometidos com a intenção de causar tais danos ou resultantes de conduta imprudente e com conhecimento de que provavelmente resultariam em tais danos, o proprietário perde o direito de limitar sua responsabilidade.

As reclamações por danos por poluição, nos termos da Convenção de Responsabilidade Civil de 1992, só podem ser feitas contra o proprietário registrado do petroleiro envolvido. Isso, no entanto, não impede que as vítimas busquem compensação fora da Convenção contra pessoas além do proprietário. Contudo, a Convenção proíbe reclamações contra empregados ou agentes do proprietário, membros da tripulação, o prático, o afretador (incluindo o afretador a casco nu), o gestor ou operador do navio, ou qualquer pessoa que realize operações de salvamento ou medidas preventivas. O proprietário tem o direito de buscar ação regressiva contra terceiros, conforme a legislação nacional aplicável.

O proprietário de um petroleiro que transporte mais de 2.000 toneladas de óleo persistente como carga é obrigado a manter seguro para cobrir sua responsabilidade sob a CLC 92. Os petroleiros devem portar a bordo um certificado que ateste a cobertura do seguro. Esse certificado também é exigido para navios que estejam entrando ou saindo de portos ou instalações terminais em Estados Partes da Convenção, mesmo que estejam registrados sob a bandeira de um Estado que não seja Parte da Convenção de 1992.

Reclamações por danos por poluição sob a Convenção podem ser feitas diretamente contra o segurador ou outra pessoa que forneça garantia



financeira para a responsabilidade do proprietário pelos danos por poluição. As ações de compensação nos termos da Convenção de 1992 contra o proprietário do navio ou seu segurador só podem ser apresentadas perante os tribunais do Estado Parte da Convenção em cujo território, mar territorial, ZEE ou área equivalente os danos ocorreram.

Há ainda um terceiro nível de proteção, advindo da criação de um Fundo Suplementar, por meio de Protocolo de 2003 à Convenção do Fundo de 1992, o qual oferece camada de compensação para grandes desastres de até US\$ 1 bilhão. Criada pela Convenção do Fundo de 1992, a organização *International Oil Pollution Compensation Funds* (IOPC) é responsável pela gestão dos fundos de compensação por poluição por óleo.

Não sendo parte da Convenção de 1992, nem do Fundo de 1992 e nem do Fundo Suplementar, o Brasil não pode acessar as três camadas do regime de indenização por danos causados por derramamento de petróleo e, mesmo na primeira camada, só tem acesso a valores menores, por estar atrelado ao regime antigo. Os fundos cobrem despesas com a limpeza e a recuperação ambiental, danos materiais e danos causados a pescadores e maricultores e ao setor turístico. As indenizações dos Fundos IOPC, geridos a partir de Londres, podem chegar a US\$ 295 milhões para os Estados membros do Fundo de 1992, e a USD 1 bilhão para os Estados membros do Fundo Suplementar.

Em 1997, o governo brasileiro iniciou o processo de adesão à CLC 92, porém o processo foi arquivado em 2010. Em 2019, o vazamento de óleo que atingiu a costa nordestina evidenciou as limitações da convenção de 1969. Relatórios das Comissões Externas da Câmara e do Senado Federal criadas para acompanhar o desastre recomendaram ao Ministério das Relações Exteriores que buscasse a adesão à CLC 92. Na ocasião, o presidente da Praticagem do Brasil destacou que, se o Brasil já tivesse aderido à Convenção, teria acesso imediato a mais de US\$ 1 bilhão em compensações.

Desse modo, a adesão à Convenção de 1992 representa uma oportunidade, ainda que tardia, de alinhamento do Brasil aos padrões



internacionais de compensação por dano ambiental, o que permitirá fortalecer o sistema de defesa ambiental das zonas costeiras e marítimas nacionais, na sua vertente de prevenção, resposta e remediação, e aumentar a resiliências das economias dessas regiões contra eventos adversos de poluição por derramamento de óleo. Esperamos que o País também possa completar esse processo com a adesão à Convenção do Fundo de 1992 e ao seu Protocolo Suplementar de 2003.

Em razão do exposto, voto pela **APROVAÇÃO** dos textos do Protocolo de 1992 à Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo (CLC PROT 1992) e das Emendas ao CLC PROT 1992, adotadas pela Resolução LEG.1(82), de 18 de outubro de 2000, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado FLÁVIO NOGUEIRA



**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA
NACIONAL**

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2024
(Mensagem nº 1.057, de 2024)**

Aprova os textos do Protocolo de 1992 à Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo (CLC PROT 1992) e das Emendas ao CLC PROT 1992, adotadas pela Resolução LEG.1(82), de 18 de outubro de 2000.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam aprovados os textos do Protocolo de 1992 à Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo (CLC PROT 1992) e das Emendas ao CLC PROT 1992, adotadas pela Resolução LEG.1(82), de 18 de outubro de 2000.

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, estão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em denúncia ou em revisão dos referidos Protocolo e Emendas, 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 2024.

Deputado FLÁVIO NOGUEIRA

2024_16807

