

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.584, DE 2021

Dispõe sobre a reciclagem de embarcações.

Autor: Deputado CORONEL ARMANDO

Relator: Deputado CLAUDIO CAJADO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.584, de 2021, de autoria do Deputado Coronel Armando, dispõe sobre a reciclagem de embarcações. A proposição estabelece em seu Capítulo I o objeto e campo de aplicação da norma, no Capítulo II, traz as definições necessárias à sua aplicação, no Capítulo III versa sobre o Inventário de Materiais Perigosos, nos Capítulos IV a X normatiza o preparo e do plano de reciclagem da embarcação, as vistorias e inspeções, os certificados e seguros, as medidas de controle, os estaleiros de reciclagem de embarcações e os instrumentos econômicos e, no Capítulo XI, conclui com as disposições finais.

Na justificação argumenta-se, em resumo, que a iniciativa visa estabelecer diretrizes e procedimentos para a reciclagem de estruturas off-shore removidas do mar, incluindo plataformas de petróleo e navios, considerando o crescente mercado de descomissionamento no Brasil, estimado em R\$ 90 bilhões nos próximos dez anos. O objetivo seria criar uma legislação moderna e transparente que oriente todos os setores envolvidos, desde a autoridade marítima e órgãos reguladores até os agentes econômicos envolvidos na cadeia de reciclagem de embarcações, garantindo a realização das atividades de forma segura e ambientalmente correta. Além de fomentar a cooperação entre diferentes atores, o projeto intenta promover a formação de



um mercado nacional sustentável, gerador de empregos, renda e tributos, consolidando o Brasil como protagonista na indústria naval, desde a construção até a desmontagem e reciclagem de embarcações, com respaldo técnico do Grupo de Economia do Mar, constituído por engenheiros especializados e antigos comandantes da Marinha.

A proposição foi distribuída às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), bem como de Viação e Transportes (CVT), para análise de mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para manifestação sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Tramita em regime ordinário, sujeita à apreciação conclusiva.

Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, foi aprovado parecer favorável, em 23.11.2024, relatado pelo Deputado Evair Vieira de Melo, com substitutivo que incorporou aperfeiçoamentos apontados em Nota Técnica encaminhada pela Marinha do Brasil. Sobre as modificações realizadas pelo substitutivo, o relator consignou o seguinte:

Em resumo, em vista das atribuições da AMB previstas na Constituição Federal (art. 142), na Lei Complementar nº 97/1999 (que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas), na Lei nº 9.537/1997 (Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário LESTA), na Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais) e na Lei nº 9.966/2000 (Lei do Óleo), a NT/MB conclui que “a AMB não possui atribuição legal, prevista na LESTA ou na legislação marítima nacional para tratar de assuntos específicos que envolvam o controle de estaleiros e de cascos de embarcações” (p. 4/6).

Desta forma, a NT/MB sugere que “as atribuições criadas para a AMB em matéria ambiental, diferente da tríade de atribuições prevista na LESTA, sejam vertidas para o órgão ambiental competente, em especial aquelas dos artigos 14, 15 e 16 do PL” (p. 4/6). Tais sugestões foram incorporadas ao Substitutivo, com as devidas adequações resultantes da transferência dessas atribuições da AMB para o órgão competente do Sisnama.

Em seguida, a NT/MB sugere outras quatro “emendas”: no art. 4º, inciso I; no art. 11, caput e parágrafo único; no art. 12, § 2º; e no art. 21, caput, as quais foram integralmente acatadas, com pequenas adaptações de redação. Por fim, a NT/MB ainda destaca quatro aspectos que já estão inseridos no texto da



proposição, concluindo de forma favorável à sua aprovação, desde que acatadas as “emendas” sugeridas e vertidas as atribuições de matéria ambiental para o órgão competente.

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, em 23.11.2022, aprovou parecer relatado pelo Deputado General Girão favorável à matéria na forma do Substitutivo adotado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS).

Na Comissão de Viação e Transportes, o parecer, de relatoria do Deputado Alexandre Lindenmeyer foi pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.584, de 2021, bem como do Substitutivo adotado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e das Emendas nº 4 e 6, na forma de substitutivo, e pela rejeição das Emendas nº 1 a 3 e 5. Sobre as alterações introduzidas pelo substitutivo, o relator registrou o seguinte em seu voto:

(...) foi incluída no Substitutivo a obrigação de as embarcações estrangeiras cumprirem as exigências da Convenção referentes ao inventário de materiais potencialmente perigosos. Para as embarcações existentes, optamos por transição mais suave, remetendo a regulamento o início da exigência do inventário de materiais potencialmente perigosos. Além disso, muitos conceitos e comandos já estabelecidos na Convenção não foram incluídos no texto do Substitutivo. Optamos por fazer referência a ela quando necessário. Evita-se, assim, incompatibilidade de redações e eventual anacronismo da legislação brasileira. Ainda, algumas regras procedimentais de execução da lei foram remetidas a regulamento, com o objetivo de excluir dispositivos típicos de normas infralegais e possibilitar alterações mais céleres.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, foi apresentada uma emenda, de autoria da Deputada Caroline de Toni, que, incidindo no art. 18 do Projeto de Lei nº 1.584/2021, dispõe sobre o regime especial de tributação aplicável na aquisição das embarcações e no fornecimento de serviços destinados às atividades de descomissionamento, desmantelamento, descarte ou reciclagem, a serem realizados em estaleiros nacionais autorizados.

É o relatório.

2025-17745



II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania analisar exclusivamente a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (arts. 54, I, e 139, II, “c”, do RICD) do Projeto de Lei nº 1.584, de 2021, dos Substitutivos apresentados pelas Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e de Viação e Transportes (CVT), bem como sobre a emenda apresentada nesta Comissão.

No plano da **constitucionalidade formal**, consideram-se os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

Sobre a competência legislativa, não se verifica mácula nas proposições, já que, nos termos dos arts. 22, I e X e 24, V e VI, da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar privativamente sobre direito marítimo, regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial e concorrentemente com Estados e Distrito Federal sobre produção e consumo, bem como sobre defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, sendo da União a atribuição de editar normas gerais (art. 24, §1º).

Também é legítima a iniciativa parlamentar (art. 61, caput, da CF/88), haja vista não incidir, na matéria, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se adequada a veiculação da matéria por meio de lei ordinária federal, visto não haver exigência constitucional de lei complementar ou de outro instrumento normativo para a disciplina do assunto.

Quanto ao tema regulamentado, não identificamos incompatibilidades entre as proposições e os princípios e regras que emanam do Texto Constitucional, do que decorre a **constitucionalidade material** de suas disposições.

Com relação à **juridicidade**, com exceção de alguns pontos que passaremos a indicar, as proposições são dotadas de juridicidade, uma



vez que inovam no ordenamento jurídico, possuem o atributo da generalidade e respeitam os princípios gerais do direito.

O primeiro ponto refere-se à harmonização das disposições do projeto original e do Substitutivo da CMADS aos termos da Convenção Internacional para a Reciclagem Segura e Ambientalmente Adequada de Navios (Convenção de Hong Kong), que entrou em vigor em 26 de junho de 2025. Confira-se, a respeito, as considerações lançadas no parecer da CVT:

Em 2009, a Organização Marítima Internacional (OMI/IMO), organismo especializado da Organização das Nações Unidas (ONU), aprovou a Convenção Internacional de Hong Kong para a Reciclagem Segura e Ambientalmente Adequada de Navios (Convenção de Hong Kong).

A edição da norma foi motivada por questões relativas à segurança e à saúde de pessoas, ao meio ambiente e ao bem estar no âmbito da indústria de reciclagem de navios e pretendeu abordar de maneira efetiva, em um instrumento legal impositivo, os riscos ambientais, de saúde ocupacional e de segurança relacionados à reciclagem de navios, levando em consideração as características específicas do transporte marítimo e a necessidade de assegurar a retirada adequada de navios que tenham chegado ao fim de sua vida útil.

Além do desmantelamento e da reciclagem da embarcação ao final de sua vida útil, a norma dispõe sobre a proibição ou restrição do uso de materiais potencialmente perigosos em embarcações de países signatários e sobre a proibição da utilização desses materiais em embarcações que estejam em seus portos, estaleiros e terminais. Tal medida impõe a presença a bordo de inventário de materiais potencialmente perigosos, emitido pela autoridade do respectivo País.

Esses importantes aspectos foram oportunamente incorporados ao projeto de lei sob análise. À época de sua apresentação, entretanto, não havia previsão de que a Convenção entrasse em vigor, a qual dependia do cumprimento de alguns requisitos: i) mínimo de 15 Estados assinando a Convenção sem reserva de ratificação; ii) frota mercante desses Estados correspondendo a 40% da arqueação bruta da frota mercante mundial; e iii) volume anual máximo conjunto de reciclagem, nos últimos 10 anos, de ao menos 3% da arqueação bruta da frota mercante dos Estados.

Atualmente, o cenário é bastante distinto. Esses requisitos já foram cumpridos e, portanto, a Convenção de Hong Kong já possui data para início de seus efeitos: 26 de junho de 2025. Diante disso, entendemos que serão necessários alguns ajustes no texto legal, por meio de Substitutivo, ressaltando que a adesão do Brasil a essa Convenção é indispensável para que estaleiros brasileiros possam efetuar reciclagem de embarcações de bandeiras de países aderentes.

Ademais, independentemente da adesão do Brasil à Convenção, o País deve adotar práticas compatíveis com as adotadas em âmbito internacional, de modo a facilitar o controle de embarcações estrangeiras em águas sob jurisdição nacional e, ao mesmo tempo, o



tráfego de embarcações brasileiras em águas sob jurisdição de outras nações. Dessa forma, foi incluída no Substitutivo a obrigação de as embarcações estrangeiras cumprirem as exigências da Convenção referentes ao inventário de materiais potencialmente perigosos. Para as embarcações existentes, optamos por transição mais suave, remetendo a regulamento o início da exigência do inventário de materiais potencialmente perigosos.

Levando em conta esses aspectos apontados, entendemos que o Substitutivo aprovado na CVT é o que melhor atende à exigência de harmonização ao ordenamento jurídico vigente, razão pela qual votamos pela admissibilidade das demais proposições em análise, desde que nos termos Substitutivo aprovado na CVT.

Ainda em termos de juridicidade, temos que esse Substitutivo necessita apenas de mais uma correção, referente a disposições que, por seu **caráter meramente autorizativo, revelam-se injurídicas**. É o caso dos arts. 13 a 15 do Substitutivo da CVT (correspondentes aos arts. 17 a 19 do Projeto original e do Substitutivo da CMADS), que tratam dos Instrumentos Econômicos da política em questão.

Confira-se o teor dos dispositivos:

CAPÍTULO X

INSTRUMENTOS ECONÔMICOS

Art. 17. O poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de:

I – prevenção e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo;

II – estruturação de sistemas de reciclagem de embarcações e de logística reversa;

III – desenvolvimento de pesquisas voltadas para tecnologias limpas aplicáveis à reciclagem de embarcações; e

IV – desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos.

Art. 18. No fomento ou na concessão de incentivos creditícios destinados a atender às diretrizes desta Lei, as instituições oficiais de crédito podem estabelecer critérios diferenciados de acesso dos beneficiários aos créditos do Sistema Financeiro Nacional para investimentos produtivos.

Art. 19. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, às:



- I – indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional; e*
- II – empresas dedicadas à limpeza urbana e a atividades a ela relacionadas.*

Da leitura das disposições vê-se que elas apenas preveem que o poder público e instituições oficiais de crédito possam exercer competências que já são suas. **Neste caso, não há inovação do ordenamento jurídico, aspecto que integra a noção de juridicidade, pois tais competências já estão previstas em normas vigentes.**

Além disso, nos termos do artigo 165, §2º, da Constituição Federal, a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento deverá ser estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Trata-se de incluir na LDO critérios gerais, diretrizes e prioridades de empréstimo e de subvenção dos bancos públicos e das demais entidades financeiras públicas atuantes na área¹. Logo, a criação pelas instituições financeiras públicas de linhas de crédito com juros subsidiados depende de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual depende de iniciativa do Poder Executivo.

Apresentamos, portanto, a pertinente subemenda supressivas.

Em termos de **técnica legislativa** e de **redação**, revela-se necessário aprimorar o texto do § 5º do art. 5º do Substitutivo da CVT que dispõe que *“Qualquer embarcação fundeada ou atracada em um porto, fundeadoiro ou estaleiro é de responsabilidade do responsável por ela, independentemente do seu estado de conservação”*. Oferecemos, com esse objetivo, a devida subemenda.

Por fim, em relação à redação, cabe ainda uma adequação, que poderá ser feitas quando da elaboração da redação final, relativa à concordância nominal no texto do art. 19 do Substitutivo da CVT.

Quanto à emenda apresentada nesta CCJC pela Deputada Caroline de Toni, verifica-se que é **inadmissível**, considerando que o seu teor promove modificação de mérito, o que não se mostra cabível neste Colegiado,

¹ MENDONÇA, José Vicente Santos de. Direito Constitucional econômico, 2ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 310.



cuja atribuição encontra-se restrita à análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições em tela (arts. 54, I do RICD).

Em face do exposto, nosso voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.584, de 2021 e do Substitutivo apresentado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, desde que na forma do Substitutivo aprovado na Comissão de Viação e Transportes, com as subemendas ora propostas, e pela inadmissibilidade da Emenda 1/2025 CCJC.**

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator

2025-17745



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES AO
PROJETO DE LEI Nº 1.584, DE 2021**

Dispõe sobre a reciclagem de
embarcações.

SUBEMENDA Nº 1

Suprimam-se os arts. 13 a 15 do Substitutivo, renumerando-se
os demais.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator

2025-17745



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES AO PROJETO DE
LEI Nº 1.584, DE 2021**

Dispõe sobre a reciclagem de
embarcações.

SUBEMENDA Nº 2

Dê-se ao § 5º do Art. 5º do Substitutivo a seguinte redação:

“§5º Qualquer embarcação fundeada ou atracada em um porto, fundeadouro ou estaleiro segue sob responsabilidade dos agentes previstos no inciso XVI do art. 4º desta Lei, independentemente do seu estado de conservação”

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado CLAUDIO CAJADO
Relator

2025-17745

