

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 167, DE 2025

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.

Autora: COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Relator: Deputado ALENCAR SANTANA

I - RELATÓRIO

Veio a esta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo nº 167, de 2025, de autoria da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que objetiva aprovar 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.

A proposição teve origem na Mensagem nº 1.057, de 2024, que o Senhor Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, acompanhada de Exposição de Motivos dos seguintes Senhores Ministros de Estado: das Relações Exteriores;



da Defesa; e do Meio Ambiente e Mudança Climática com o texto do acordo supracitado, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o inciso I do art. 49 da Constituição Federal, combinado com o art. 84, inciso VIII, do mesmo diploma legal.

A Exposição de Motivos, assinada eletronicamente pelos já citados senhores Ministros de Estado, informa que a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo (CLC 69) foi adotada pela Organização Marítima Internacional (IMO) em 29 de novembro de 1969, tendo entrado em vigor em 19 de junho de 1975.

Mais avante ela continua, *in verbis*:

“No Brasil, essa convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo (DL) nº 74, publicado no DOU em 4 de outubro de 1976. Em 17 de dezembro de 1976, o Governo brasileiro depositou junto à IMO o correspondente instrumento de ratificação, tendo a CLC 69 entrado em vigor para o Brasil em 17 de março de 1977. A CLC 69 foi promulgada pelo Decreto nº 79.437, de 28 de março de 1977.

Posteriormente, em 27 de novembro de 1992, a IMO adotou o Protocolo de 1992 à CLC 69 (CLC PROT 1992), em vigor desde 30 de maio de 1996. Em 18 de outubro de 2000, o Comitê Jurídico (LEG) da IMO aprovou emendas a esse CLC PROT 1992, por meio da Resolução LEG.1(82), em vigor desde 1º de novembro de 2003 para todos os Estados-partes do referido CLC PROT 1992.



O CLC PROT 1992, atualizado com a Resolução LEG.1(82), aumentou os limites indenizatórios de responsabilidade de proprietários de navios petroleiros nos casos de acidentes com poluição por derramamento de óleo, bem como ampliou o espaço marítimo aplicável para fins de responsabilidade civil nos referidos casos, passando a incluir, além do mar territorial, a Zona Econômica Exclusiva (ZEE).

Atualmente, a CLC 1969, no seu texto original, continua em vigor para 32 (trinta e dois) países, incluindo o Brasil, ao passo que o CLC PROT 1992, já atualizado com a Resolução LEG.1(82), está em vigor para 144 (cento e quarenta e quatro) países.

Convém, por meio da ratificação do CLC PROT 1992 e da Resolução LEG.1(82), incluir o Brasil no mais atualizado regime jurídico internacional de indenização por danos causados por derramamento de óleo.”

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposição em tela foi, por despacho do Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, distribuída a esta Comissão, para que nos manifestemos com relação à sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Manifestação essa que terá caráter terminativo, nos termos do art. 54 do Regimento Interno desta Casa.



Conforme ressaltou a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, ao analisar a Mensagem número 1.057, de 2024, em parecer e voto assinado pelo Deputado Flávio Nogueira, cujo conteúdo transcrevemos abaixo para melhor compreendermos o alcance da proposição que ora está sob nosso escrutínio, 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 navio petroleiro 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 ocorridos ou a ocorrerem 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 ainda

(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.

Dito isso, passemos à análise dos aspectos formais e materiais da proposição em exame.

O art. 84, VIII, da Constituição entrega competência ao Sr. Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, ressalvando sempre o referendo do Congresso Nacional. Já o art. 49, I do mesmo diploma nos diz que é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais.



Assim sendo, está na competência do Poder Executivo assinar o tratado em tela, assim como é regular o exame da proposição por esta Casa Legislativa e, mais especificamente, por esta Comissão. Nada encontramos na proposição em exame, que desobedeça às disposições constitucionais vigentes. Concluimos, portanto, pela constitucionalidade da proposição.

Não vislumbramos, também, quaisquer injuridicidades no seu conteúdo, e nenhum óbice quanto a sua técnica legislativa.

Destarte, meu voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Decreto Legislativo nº 167, de 2025.

É como votamos.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado ALENCAR SANTANA
Relator

