

# COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

## MENSAGEM Nº 718, DE 2005

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção Internacional relativa à Intervenção em Alto-Mar em casos de Acidentes com Poluição por Óleo, de 1969, e seu Protocolo de 1973.

**Autor: PODER EXECUTIVO**

**Relator: Deputado FERNANDO GABEIRA**

### I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Vice-Presidente da República, José Alencar, no exercício da Presidência, encaminha ao Congresso Nacional, para apreciação legislativa, a Mensagem nº 718, de 2005, assinada em 18 de outubro do ano em curso, acompanhada de Exposição de Motivos nº 00365 MRE DMAE/DAI, firmada eletronicamente em 13 de outubro passado, pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores em exercício, Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira, contendo o texto da Convenção Internacional relativa à Intervenção em Alto-Mar em casos de acidentes, com Poluição por Óleo, de 1969, e seu Protocolo de 1973.

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a Mensagem foi distribuída às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Constituição e Justiça e de Cidadania.



07034C1B37

A Convenção compõe-se de um breve preâmbulo, de dezoito artigos e um anexo, composto de dezenove artigos (um artigo a mais, portanto, do que o texto principal).

O Protocolo relativo à Intervenção em Alto-Mar, em casos de Poluição por Substâncias outras que não o Óleo, de 1973, acompanha a Convenção e compõe-se, por seu turno, de um breve preâmbulo, onze artigos e um anexo, onde se arrolam as substâncias a que se refere o parágrafo 2 (a) do Artigo 1 do Protocolo de Intervenção de 1973, em cinco artigos.

Os atos internacionais em pauta entraram em vigor, respectivamente, há trinta e há vinte e dois anos.

No *Artigo I*, prevê-se a possibilidade de intervenção dos Estados em alto-mar, para prevenir, atenuar ou eliminar perigos graves e iminentes de poluição, ou ameaça de poluição por óleo das águas do mar, suas costas ou interesses conexos.

O *Artigo II* adota, para os efeitos da Convenção, as definições de *acidente marítimo*, *navio*, *óleo*, *interesses conexos* e *Organização*, a Organização Marítima Consultiva Intergovernamental.

No *Artigo III*, delimitam-se as condições em que um Estado costeiro poderá tomar as medidas previstas no artigo I e, no Artigo IV, prevê-se a forma de escolha de peritos mencionados no dispositivo anterior.

O *Artigo V* é referente ao princípio da proporcionalidade e o *Artigo VI* trata da hipótese de indenização em caso de medidas desproporcionais tomadas que acarretem danos.

No *Artigo VII*, explicita-se que, salvo disposição expressa em contrário, nada no texto convencional poderá prejudicar direito, dever, privilégio ou imunidade de outro modo aplicável ou privar pessoa física ou jurídica dos recursos de que poderia de outra maneira dispor.

O *Artigo VIII* é referente às formas a serem adotadas para a solução de controvérsias, que são conciliação e arbitragem.



O *Artigo IX* é pertinente ao prazo para assinaturas e adesão à Convenção; o *Artigo X* refere-se à ratificação e o *Artigo XI* às condições para a entrada em vigor do texto convencional.

O *Artigo XII* trata de hipótese de denúncia do instrumento.

O *Artigo XIII* refere-se à forma a ser utilizada pela Organização das Nações Unidas ou Estado Parte, quando assumirem a responsabilidade de administração de um território, para que a aplicação do texto convencional seja a ele estendida.

O *Artigo XIV* trata da hipótese de realização de conferência para que a Convenção em pauta possa ser revista ou emendada.

O *Artigo XV* é pertinente ao depósito da Convenção; o *Artigo XVI*, do registro e publicação; o *Artigo XVII* das línguas autênticas do texto convencional, que serão inglês e francês, providenciando-se traduções oficiais para o espanhol e russo, a serem igualmente depositadas junto ao Secretário-Geral.

O Anexo ao instrumento detalha os procedimentos de *conciliação*, no Capítulo I, Artigos 1º a 12 e, no Capítulo II, aborda a *arbitragem*, nos Artigos 13 a 19.

O Protocolo relativo à Intervenção em Alto-mar em casos de poluição por substâncias outras que não óleo, de 1973, especifica as substâncias e as ações a serem adotadas, em onze Artigos, nesses demais casos de poluição marítima.

É o relatório.



## II - VOTO DO RELATOR

A matéria que se discute neste ato internacional faz parte do arcabouço do Direito do Mar e seus reflexos na normatização positiva internacional. Trata-se de um debate não só envolvente, como apaixonante.

Não raro, como se sabe, a terra tem sido descrita como o *planeta água*. Conforme lembra Lynlon Caldwell, com propriedade, em seu *International Environmental Policy*, *foi nas margens quentes e rasas dos oceanos que se acredita tenha a vida se originado. Os oceanos continuam sendo elementos indispensáveis para os sistemas de manutenção da vida no planeta, sendo das maiores fontes de oxigênio livre na atmosfera, para a absorção do dióxido de carbono e das maiores fontes de regulação da temperatura no planeta. O clima e a temperatura são fortemente influenciados pelos oceanos e pela sua interação com a superfície da terra e com a atmosfera* (In: Duke University Press, Londres, 1990, p. 277 e seguintes).

Segundo o mesmo autor, os esforços do homem para penetrar nos mistérios dos oceanos e se beneficiar dos seus inúmeros usos, bem como proteger-se de suas ameaças, estimularam a pesquisa em um amplo espectro de ciências – na verdade, enfatiza o autor, *quase toda a ciência tem, em alguma medida, uma preocupação relativa aos oceanos* (Id, ibidem).

Lembra, ainda, o autor, que a investigação e o uso dos oceanos e dos seus recursos estimularam muitos governos nacionais a estabelecerem agências especiais para a investigação ou promoção das ciências e tecnologias relativas aos mares. Um dos mais antigos é o Instituto para Estudos Marinhos, hoje a Organização Internacional para Hidrografia, criado pelo Príncipe de Mônaco.



A partir de 1958, a Organização das Nações Unidas patrocinou uma série de conferências sobre o Direito do Mar, desencadeando um processo que resultou na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, assinada em 1982, em Montego Bay.

Essa Convenção, conforme recorda Paulo Affonso Leme Machado, conhecido jus ambientalista pátrio, entrou em vigor, no Brasil, em 16 de novembro de 1994, promulgada pelo Decreto 1.530, de 22/6/95. Esse instrumento, segundo o mesmo autor, citando Vincenzo Starace, da Universidade de Bari, *tratou mais amplamente de questão da poluição do mar, mas foi modesto no prever medidas para a salvaguarda do equilíbrio ecológico do mar.*

Com sua habitual clareza, enfatiza Leme Machado que os *Estados têm obrigação de proteger e preservar o ambiente marinho e tomar, separada ou conjuntamente, as medidas necessárias para prevenir, reduzir e controlar a poluição do ambiente marinho, qualquer que seja a fonte, utilizando, para esse fim, os melhores meios de que disponham* – preceitos, aliás, expressos nos arts. 192 e 194 do texto convencional de Montego Bay.

De qualquer forma, a Convenção de Direito do Mar trouxe balizas no que concerne à poluição marítima e às ações necessárias para a sua prevenção.

Passou-se a aceitar poluição marítima como a *introdução provocada direta ou indiretamente pelo homem, no ecossistema marinho, de substâncias nocivas ou energias que provoquem um desequilíbrio ecológico causando danos aos próprio homem e ao meio marinho genericamente considerado* (Rolim, Maria Helena, Poluição Marítima por Óleo. In: Justitia, v. 115, p. 121, PGJ/SP, 1981).

A poluição marítima por óleo, segundo a mesma autora, é a introdução de óleo no ecossistema marinho, em quantidade incompatível com a capacidade natural de assimilação desse meio ambiente, provocando danos à saúde humana, a todas as atividades marítimas e aos recursos vivos do mar, tais como a flora e a fauna marítimas, interferindo em outros usos legítimos do mar e



causando desequilíbrio ecológico.

A Convenção Internacional relativa à Intervenção em Alto-Mar em casos de Acidentes com Poluição por Óleo é anterior à Convenção de Montego Bay e foi assinada pelo Brasil em 29 de novembro de 1969, na data em que foi adotada, em Bruxelas.

Entrou em vigor, no âmbito internacional, em 06 de maio de 1975, e conquanto esse fato tenha ocorrido há trinta anos e nosso país a tenha assinado há trinta e seis, apenas há três meses seu texto foi encaminhado ao Congresso Nacional para apreciação legislativa.

Vê-se que o longo período de hesitação do Poder Executivo brasileiro abrangeu oito diferentes Chefes de Estado, várias vicissitudes políticas, uma Constituição outorgada, um regime autocrático, um processo de democratização e a elaboração de uma Carta Constitucional em um regime democrático.

Apenas agora, três décadas depois, resolve-se dar continuidade ao processo de ratificação.

Considerando o lapso de tempo entre a adesão brasileira e o envio do instrumento ao Congresso, oportuno é refletir sobre os antecedentes da poluição marítima causada por óleo no último século e sua repercussão no âmbito das normas do Direito Internacional Público positivo.

Os primeiros navios-tanque para transportar combustível surgiram no final do Século XIX e carregavam querosene para iluminação pública. Com a invenção dos carros a motor, todavia, a demanda por petróleo expandiu-se exponencialmente.

Até a Segunda Guerra, o petroleiro padrão era o T2, de 16.400 toneladas, mas a partir dos anos 50, esses navios-tanque cresceram rapidamente em tamanho e número.

Celso de Albuquerque Mello, renomado doutrinador, em seu *Curso de Direito Internacional Público*, fazendo a retrospectiva histórica, lembra que a primeira tentativa de disciplinar a poluição marítima ocorreu em



Washington, em 1926, sem lograr êxito (II vol., p. 1346-52, ed Renovar, 2004).

Em 1930, na Conferência de Haia, estabeleceu-se que os navios em trânsito devem respeitar a legislação do Estado costeiro no que concerne à proteção das águas de poluição. A Liga das Nações, antecessora das Nações Unidas, convocou, para 1936, uma conferência em relação aos problemas acarretados pela poluição do mar que não chegou a se realizar, em face da guerra.

O primeiro petroleiro apto a transportar 100.000 toneladas de óleo cru foi entregue somente após a segunda guerra, em 1959, e fazia a rota do Oriente Médio para a Europa, contornando o Cabo de Boa Esperança, uma vez, que em face dos conflitos da região, o Canal de Suez estava fechado.

Em 1969, petroleiros de 200.000 toneladas já haviam sido encomendados.

O perigo potencial da poluição do mar por óleo, em nível normativo internacional, foi finalmente reconhecido na Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo, OILPOL, de 1954, que criou e atribuiu tarefas a serem executadas pela Organização Marítima Internacional, quando da sua efetiva instalação. Essa Convenção foi revista em 1962 e entrou em vigor em 1967.

Na OILPOL, reconhece-se expressamente que a maior parte da poluição marítima causada por óleo decorre de operações rotineiras nos petroleiros, tais como a limpeza dos tanques para o depósito de óleo. Na década de 50, a prática normal era lavarem-se os tanques bombeando para o mar a mistura resultante. Essas ações passaram, paulatinamente, a ser coibidas e disciplinadas.

Celso de Albuquerque Mello lembra, também na obra citada, que essa Convenção não se aplica aos navios com tonelagem inferior a 150 toneladas e aos navios de menos de 500 toneladas, aos que estejam navegando nos Grandes Lagos da América do Norte, aos navios de guerra e aos



auxiliares de marinha de guerra etc.

Lembra, ademais, que o texto convencional prevê só sejam os denominados hidrocarburos (petróleo, óleo diesel, quel oil e óleo de pesca) lançados ao mar o mais distante possível da terra, exceção feita ao caso de lançamento para salvar vidas humanas no mar ou para evitar avaria iminente, ou se o lançamento for decorrente de uma avaria não evitável, mesmo que todas as precauções necessárias tenham sido anteriormente adotadas.

São, igualmente, previsões desse texto internacional convencional a vedação dos Estados punirem com normas mais brandas a poluição causada por seus navios em alto mar do que a ocasionada em seu mar territorial; o dever de um Estado comunicar a outro a poluição praticada por navios de bandeira do outro e a delimitação de áreas onde são vedados quaisquer lançamentos.

Até surgir a OILPOL, o controle da poluição ambiental em geral e da marítima em particular eram preocupações menores em uma sociedade que se industrializava e não levava os ônus ambientais em consideração ou se preocupava com suas conseqüências a médio e longo prazos.

Em 1967, todavia, quando o navio Torrey Canyon encalhou ao entrar no Canal Inglês e derramou, na costa inglesa da Cornualha, toda a sua carga de 120.000 toneladas de óleo cru, configurando o maior acidente de poluição ambiental marinha registrado até então, o quadro mudou. Esse incidente provocou uma cadeia de eventos que conduziram à adoção da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição causada por Navios, MARPOL, de 1973, posterior, portanto, a que analisamos nesse momento.

A partir daquele momento, uma longa discussão sobre responsabilidade e indenização foi desencadeada e até hoje, com variantes, persiste.

Suscitaram-se, na época, as questões pertinentes à medidas a serem adotadas pelos Estados costeiros para proteger seus territórios



de ameaças de poluição resultantes de acidentes marítimos, especialmente quando as medidas necessárias pudessem afetar os interesses dos proprietários dos navios, das cargas ou dos Estados de bandeira do navio, conforme é mencionado na Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem.

Nessa ótica, foi realizada em Bruxelas a Conferência Jurídica Internacional sobre danos por poluição Marinha, que elaborou e adotou o texto que neste momento discutimos.

Ainda na Exposição de Motivos, enfatiza-se que, considerando-se a extensão da costa brasileira e os riscos a que está exposto o patrimônio ambiental brasileiro, o *Grupo Interministerial da Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional (CCA-IMO)* realizou cuidadosos estudos relativos aos instrumentos acima citados, que demonstraram que esta Convenção veio regular o que vem sendo reconhecido pelo *Direito Consuetudinário Internacional* a respeito do direito de um Estado de intervir em “alto mar” para proteger áreas sob sua jurisdição ameaçadas de graves problemas ambientais. Dessa forma, a adesão a esta Convenção dá respaldo internacional a uma intervenção necessária principalmente quando a urgência das ações não permitir que sejam feitas consultas ou notificações antecipadas ao Estado de Bandeira ou às pessoas físicas ou jurídicas interessadas.

No mesmo documento, esclarece-se, ademais, que a não adesão não garantirá o impedimento de que um Estado tome as ações que julgar necessárias, inclusive uma intervenção em **alto mar** em navios de qualquer bandeira, amparado pelo *Direito Consuetudinário Internacional*, para evitar um grave problema ambiental em áreas sob sua jurisdição. O protocolo, por sua vez, é um instrumento complementar que amplia a aplicação da Convenção para abranger outros poluentes que não o óleo, tendo sido adotada na Conferência Jurídica Internacional sobre Danos por Poluição Marinha de 1969.

Também se enfatiza, na argumentação da Exposição de Motivos, que a Convenção em pauta se coaduna com o previsto na Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, que é posterior, conforme já



mencionado neste parecer, já tendo sido ratificada pelo Brasil. Se houvesse colisão de normas entre os dois textos, prevaleceria o que fosse ratificado por último, já que os atos internacionais, em nosso direito interno, têm a hierarquia de lei ordinária, a posterior revogando a anterior, muito embora tenha esse texto sido assinado pelo Brasil antes da Convenção de Direito do Mar. Prevaleceria a norma de ratificação mais recente. Todavia, como as normas de um e outro texto são consentâneas, não deverá haver problema de hierarquia das leis em face do tempo da ratificação de um e outro texto internacional.

Cabe ressaltar, ainda, que o fato de somente ter essa Convenção sido desengavetada após três décadas da adesão brasileira, para só então ser encaminhada ao Parlamento, é digno de registro especial. Não será, nesta Casa, que esse texto normativo internacional permanecerá adormecido – urge analisá-lo e, com as balizas que o Congresso Nacional decidir fixar, deliberar a respeito.

**VOTO**, desta forma, pela aprovação legislativa ao texto da Convenção Internacional relativa à Intervenção em Alto-Mar em casos de Acidentes com Poluição por Óleo, de 1969, e seu Protocolo de 1973, nos termos da proposta de Decreto Legislativo em anexo.

Sala da Comissão, em        de        de 2006.

**Deputado FERNANDO GABEIRA**  
**Relator**



**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL****MENSAGEM Nº 718, DE 2005**

Aprova o texto da Convenção Internacional relativa à Intervenção em Alto-Mar em casos de Acidentes com Poluição por Óleo, de 1969, e seu Protocolo de 1973.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto da Convenção Internacional relativa à Intervenção em Alto-Mar em casos de Acidentes com Poluição por Óleo de 1969, e seu Protocolo de 1973.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção e do seu Protocolo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, 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 2006.

**Deputado FERNANDO GABEIRA**  
**Relator**



07034C1B37

ArquivoTempV.doc



07034C1B37