

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.376, DE 2006 (MENSAGEM Nº 14/2006)

Aprova o texto da Convenção Internacional sobre Salvamento Marítimo, celebrado em Londres, em 28 de abril de 1989.

**Autora:** Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

**Relator:** Deputado FELIPE MAIA

### I - RELATÓRIO

O Senhor Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional, nos termos dos arts. 49, I e 84, VIII da Constituição Federal, a Mensagem nº 14, de 2006, acompanhado de exposição de motivos do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores. A mensagem solicita a ratificação pelo Poder Legislativo do texto da Convenção Internacional sobre Salvamento Marítimo, celebrado em Londres, aos 28 dias do mês de abril do ano de 1989.

A exposição de motivos do Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Luiz Nunes Amorim, nos lembra a origem da presente Convenção:

“O acidente ocorrido em 1978 com o navio ‘Amoco Cádiz’ ocasionando o derramamento de toneladas de óleo no mar e causando grande prejuízo ao meio ambiente, chamou a atenção da comunidade internacional para o salvamento de navios envolvendo riscos ambientais. Neste caso, o tempo perdido na consulta do comandante ao proprietário do navio foi fator importante no derramamento, mostrando a necessidade do estabelecimento de regras definindo os deveres do comandante, do proprietário e do salvador. Assim, tanto a Organização Marítima Internacional (OMI) como o Comitê Marítimo Internacional (CMI) consideraram a



FE895BCC05

necessidade de estudar certas questões legais para evitar aquele tipo de ocorrência. Imaginava-se, à época, uma nova convenção, onde deveria estar claro, além dos deveres dos envolvidos, o reconhecimento de que a atuação dos salvadores deveria ser incentivada e que as operações de salvamento deveriam não só visar ao salvamento de vidas, navios e bens, mas também à proteção do meio ambiente marinho.

Embora a Convenção relativa à Lei de Salvamento Marítimo, adotada em Bruxelas em 1910, na sua filosofia básica estivesse funcionando bem, ela não levava em consideração a questão da poluição. Desse modo, quem evitasse um grande acidente ambiental mas não conseguisse salvar o navio, ou a sua carga, nada recebia pelo seu trabalho. Havia, assim, pouco incentivo para o engajamento em operações de salvamento com reduzida chance de sucesso, mesmo que pudessem trazer grandes benefícios ao meio ambiente.

Em conseqüência, reconhecendo a crescente preocupação com a proteção do meio ambiente e convencidos da necessidade de assegurar a disponibilidade de incentivos adequados àqueles que realizam operações de salvamento marítimo, os Estados Parte da OMI adotaram a Convenção Internacional sobre Salvamento Marítimo, 1989, (Salvage 1989). Esta Convenção busca corrigir as deficiências da Convenção de 1910, por meio do aumento da remuneração pelo salvamento, levando em conta a perícia e o esforço desenvolvido pelo salvador para prevenir ou minimizar o risco ao meio ambiente. Introduziu, também, uma ‘compensação especial’ a ser paga para quem, mesmo tendo falhado no salvamento do navio ou da carga, tivesse prevenido ou minimizado um grande acidente ambiental, definido como aquele capaz de produzir ‘substanciais’ danos físicos para a saúde do ser humano ou para a vida marinha, costeira, de águas



interiores ou adjacentes, causadas por poluição, contaminação, incêndio, explosão ou outras ocorrências similares.”

A proposição foi remetida à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional que, em voto da lavra do Deputado Salatiel Carvalho, concluiu unanimemente pela aprovação da mensagem, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo ora em exame.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Na forma do art. 32, IV, “a”, em concomitância com o art. 139, II, “c”, do Regimento Interno desta Casa compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se acerca da constitucionalidade, juridicidade e da técnica legislativa das proposições sujeitas à apreciação da Câmara dos Deputados.

Antes de entrarmos no texto do tratado em si, cremos que algumas observações preliminares poderão ser úteis para que bem possamos analisar a proposição em tela.

A matéria que temos diante de nós tem sua peculiaridade pelo fato de abordar ramo do Direito que, até pouco tempo atrás, raramente era objeto de norma legislativa. O objeto da proposição em tela é o Direito Marítimo, braço da ciência jurídica regido, eminentemente, por normas costumeiras, até bem pouco tempo.

Arnoldo Wald, antigo professor catedrático da Universidade Federal do Rio de Janeiro, ao versar sobre esse campo da ciência jurídica no verbete “Direito Marítimo” (*in Enciclopédia Saraiva do Direito*, vol. 27, págs 266 e segs.) assim descreveu seu objeto de estudo:

“O direito marítimo compreende, pois, de acordo com a melhor doutrina:



I – o mar e a plataforma submarina;

II – o navio (sua aquisição e cessão, armamento, pessoal de bordo e respectivo estatuto, contratos de transportes de pessoas e coisas nele realizados e contratos complementares, tais como fretamento, seguro e câmbio marítimo);

III – os créditos e privilégios marítimos, inclusive a hipoteca naval;

IV – os aspectos jurídicos dos acidentes de navegação e as responsabilidades decorrentes abrangendo arribada forçada, abalroamento, naufrágio, assistência e salvamento.

A proposição em tela se encaixa perfeitamente no item IV do elenco apresentado pelo prof. Arnoldo Wald, técnicas referentes à responsabilidades decorrentes abrangendo arribada forçada, abalroamento, naufrágio, assistência e salvamento.

Já Alberto Barreto de Melo, antigo advogado do *forum* do Rio de Janeiro, em seu verbete “Direito Marítimo” (*in Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. 33, págs. 101 e 102), depois de declarar que o Direito Marítimo, pela sua própria natureza, é parte integrante do direito comercial, continua:

“O direito marítimo é informado por noções peculiares e especiais, inaplicáveis a outro ramo do direito mercantil, o terrestre.

A especialidade é uma característica marcante do direito marítimo. Ele contém regras, critérios e tradições que lhe são específicos.

Várias circunstâncias contribuem para essa especialização do direito marítimo: em primeiro lugar o fato de regular atos jurídicos que ocorrem no mar, onde as condições são extremamente especiais; secundariamente, dado a anciandade e o caráter consuetudinário dele;



finalmente devido a tender o direito marítimo para a universalidade, no sentido de valerem suas regras nas diversas nações, dado que a navegação marítima é necessariamente internacional, realiza-se entre nações.

Demonstra a especialidade do direito marítimo a existência, nele, de institutos que lhe são próprios, como a assistência, o salvamento, a avaria comum, o fretamento, o dinheiro a risco ou câmbio marítimo, o abandono subrogatório e liberatório; assim como a singularidade com que regula temas como o navio e sua propriedade e a figura do capitão, o *magister navis*, misto de autoridade pública incontestável, mandatário e preposto do armador.

O direito marítimo tem um caráter marcadamente consuetudinário, pois se formou de usos e costumes do mar. E é por isso mesmo um ramo da ciência jurídica impregnado de tradição imemorial.

Pardessus, compilador das leis marítimas, disse que o direito marítimo “passou pelas idades sem envelhecer”.

É certo que o ilustre maritimista viveu na época da navegação a vela, antes do surto tecnológico do mundo moderno, que alterou fundamente a navegação marítima.

Mas a despeito dos progressos da tecnologia aplicada à navegação, força é reconhecer que o direito marítimo, dos ramos do direito comercial, é o mais impregnado de tradição.

Não obstante seu decantado aspecto consuetudinário o Direito Marítimo, a partir, da segunda metade do século XX, vem adquirindo, cada vez mais, um aspecto legislativo, mormente após a criação da Organização Marítima Internacional – OMI – em 1948, órgão técnico da Organização das Nações Unidas da qual o Brasil participa desde os anos 60.

A existência da OMI inovou o Direito Marítimo não apenas por sua tendência a reduzir por escrito suas normas, como, também, por haver introduzido o princípio da “aceitação tácita” em seu corpo. Tal princípio foi lembrado pelo próprio chanceler nas exposições de motivo de tratados firmados sob a égide da OMI que estão em curso nesta Comissão de Constituição e Justiça (PDL 2.387, de 2006, Mensagem Presidencial nº 137, de 2006, relator



Dep. Colbert Martins; PDL 2.370, de 2006, Mensagem Presidencial nº 768, de 2005, relator Dep. Mendes Ribeiro Filho; e PDL 2.545, de 2006, Mensagem Presidencial 684, de 2006, relator Dep. Edmilson Valentin).

Foram palavras do Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores nas supra citadas proposições: “em virtude de sua importância para o aperfeiçoamento do comércio marítimo internacional, as autoridades governamentais as implementaram, de forma provisória, até que seja concluído o processo formal de aprovação pelo Congresso Nacional.”

Por esse princípio as emendas acatadas pelo Comitê de Segurança Marítima e, posteriormente, pela Assembléia da OMI, por meio de, pelo menos, dois terços de votos favoráveis das partes presentes, entrarão em vigor automaticamente em data previamente fixada, a menos que, neste intervalo, mais de um terço das partes expressem formalmente sua objeção. Ou seja, as emendas que estamos apreciando já são normas vigentes...

Esse fato, sem dúvida, suscita sérios problemas de ordem constitucional, pois foge totalmente ao padrão adotado pelo Brasil em todas as Constituições republicanas, conforme podemos ver, inclusive, nos livros do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Prof. Dr. Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, *O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais* (Porto Alegre, Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, 1983) e *O Poder de Celebrar Tratados* (Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995).

Cremos ser mais conforme ao nosso ordenamento constitucional defender a tese de que os tratados referentes ao Direito Marítimo não ratificados são obedecidos no Brasil a título de Direito Costumey, algo corriqueiro naquele ramo do Direito. É o máximo que podemos aceitar.

O Brasil tornou-se membro da OMI em 1963, e desde 1967 vem sendo reeleito para o Conselho da Organização. Ele já assinou, e ratificou, 8 convenções redigidos sob o patrocínio daquele organismo internacional. Além disso, diversas foram as emendas às convenções que ratificou, as primeiras em 1964 (Emendas aos Artigos 17 e 18 da Convenção sobre a Organização Marítima Consultiva Intergovernamental – antigo nome da OMI).



Dito isso, e voltando os olhos ao Projeto de Decreto Legislativo nº 2.376, de 2006, quanto à constitucionalidade, podemos dizer que o art. 84, VIII, da Constituição Federal 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 da mesma Carta Política nos diz que é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais.

O art. 22 da Constituição Federal declara, em seu inciso I, que compete privativamente à União legislar sobre o Direito Marítimo; enquanto o art. 48 declara caber ao Congresso Nacional “dispor sobre todas as matérias de competência da União”.

Assim sendo, está na competência do Poder Executivo assinar o tratado em exame, assim como é regular o exame da proposição por esta Casa Legislativa e, mais especificamente, por esta Comissão.

No que diz respeito à juridicidade, como bem recorda a exposição de motivos do Sr. Ministro de Estado, Grupo Interministerial da Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional analisou a Convenção em tela e demonstraram que tanto a Convenção *Salvage* 1989, como a Convenção de 1910, têm como objetivo básico a obtenção de regras internacionais uniformes com respeito às operações de salvamento algo muito desejável no âmbito do Direito Marítimo. Que o Brasil já é Parte da Convenção de 1910, pelo Decreto nº 10.773 de 18 de dezembro de 1914 e do seu Protocolo de 1967; e que a Convenção *Salvage* 1989 atualiza e aperfeiçoa a Convenção relativa à Lei de Salvamento Marítimo de 1910.

A Convenção de 1910, a mais antiga em vigor sobre assuntos marítimos internacionais, constitui o instrumento legal para o trato jurídico dos assuntos de salvamento de bens e propriedades e foi adotada como base para todas as legislações nacionais sobre o mesmo assunto. Dentre essas, a Lei nº 7.203, de 3 de julho de 1984, que dispõe sobre a assistência e salvamento de embarcação, coisa ou bem em perigo no mar, nos portos e nas vias navegáveis interiores, prescreve, em seu art. 10, parágrafos 2º e 3º,



respectivamente: “Nos casos em que, mesmo não havendo resultado útil do ato de assistência e salvamento, resultar terem sido evitados danos a terceiros ou ao meio ambiente, ao salvador será sempre devido o reembolso das despesas decorrentes, inclusive as perdas e danos”; e “se não houver acordo entre as partes, o pagamento será fixado por arbitragem ou por tribunal competente”, já em consonância com a essência da nova Convenção. Assim, apresenta a Lei nº 7.203 preceitos semelhantes àqueles contidos na Convenção, sendo que esta última particulariza as questões do salvamento, estabelecendo critérios que contribuirão para determinar o valor da recompensa pelo salvamento do bem.

Abre-se, neste ponto, difícil problema jurídico. Estamos ratificando diploma internacional que contém regras já constantes no interior de nosso ordenamento jurídico. Os acordos internacionais, uma vez aprovados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo Sr. Presidente da República são internalizados com força de leis ordinárias (excepção feita aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, quando aprovados por quorum especial, que serão equiparados às emendas constitucionais – Constituição Federal art. 5º § 3º, na redação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

Como todos sabemos, pelas regras do Direito Intertemporal consagrados na Lei de Introdução ao Código Civil, como regra geral, podemos dizer que: as leis posteriores revogam as anteriores, quando abordam a mesma matéria.

O problema que se apresenta é o seguinte: a ratificação da presente Convenção Internacional sobre Salvamento Marítimo ab-rogará a Lei nº 7.203, de 1984? Ou então, derrogará os §§ 2º e 3º do art. 10 da lembrada lei? São questões importantes que terão de ser enfrentadas quando da aplicação das normas que ora apreciamos. Pode-se alegar que, no fundo, trata-se mais de mérito do que, substancialmente de juridicidade e, portanto escaparia a nossa competência. Cremos, no entanto, que seria leviano não levantarmos o problema nesta sede, principalmente porque é particularidade que não foi abordada na comissão de mérito.





Deve, também, ser ressaltado que a Convenção *Salvage* 1989 não pode interferir com o direito dos estados costeiros de tomar medidas, de acordo com o Direito Consuetudinário, para proteger suas costas e interesses conexos de poluição ou ameaça de poluição originada de um acidente marítimo; não pode afetar qualquer disposição de lei nacional ou de qualquer convenção internacional relativa às operações de salvamento marítimo desenvolvidas ou controladas por autoridades públicas.

Outrossim, cremos que seria sensato defendermos a interpretação que eventual aprovação do presente tratado não pode ter o condão de ab-rogar a citada Lei nº 7.542, de 26 de setembro de 1986, que dispõe sobre a pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terreno de marinha e seus acrescidos e em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar.

Cabe, ainda, destacar que, como lembra o Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores, a Convenção em tela está em vigor desde 14 de julho de 1996.

Assim sendo, ainda que possamos considerar constitucionalmente discutível a interpretação de que o presente acordo já está vigente, mesmo antes da sua ratificação, em razão do peculiar estatuto da Organização Marítima Internacional, podemos dizer que, na proposição em exame, nada, indubitavelmente, desobedece às disposições constitucionais vigentes. A proposta respeita a boa técnica legislativa e contempla os requisitos essenciais de juridicidade.

Dest'arte, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e pela boa técnica legislativa do PDL nº 2.376, de 2006.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2007.



Deputado FELIPE MAIA  
Relator

2007\_1385\_Felipe Maia\_118

