

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 20, DE 2007

(MENSAGEM Nº 624, de 2006)

Aprova o texto da Adoção de Emendas à Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimos, de 1979, adotados por meio da Resolução MSC 155 (78) do Comitê de Segurança Marítima da Organização Marítima Internacional.

Autora: Comissão de Relações Exteriores

Relator: Deputado LEONARDO PICCIANI

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 624, de 2007, acompanhado de exposição de motivos do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores. A mensagem solicita a ratificação pelo Poder Legislativo do texto da Adoção de Emendas à Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimos, de 1979, adotados por meio da Resolução MSC 155 (78) do Comitê de Segurança Marítima da Organização Marítima Internacional.

A exposição de motivos do Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Luiz Nunes Amorim, lembra que, “a *Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimos (SAR)*, adotada por conferência internacional realizada em Hamburgo, Alemanha, em abril de 1979, foi estabelecida com o propósito de prover estrutura capaz de conduzir operações de busca e salvamento no mar, tendo sua entrada em vigor no plano internacional ocorrida em 1985. No Brasil, a Convenção SAR passou a vigorar com a promulgação do Decreto número 85, de 11 de abril de 1991. Em 1998, foi emendado o anexo da Convenção, resultando em melhor definição das

responsabilidades dos Estados e maior ênfase na aproximação regional e na cooperação nas operações de busca e salvamento marítimos e aeronáuticos.

2. O Comitê de Segurança Marítima (MSC) da Organização Marítima Internacional (IMO), verificando a necessidade de esclarecer os procedimentos existentes, com vistas a assegurar o fornecimento de local de segurança a pessoas resgatadas no mar, independente de nacionalidade, condição social ou circunstância em que foram encontradas, adotou, em maio de 2004, por meio da Resolução MSC. 155 (78), novas emendas à Convenção SAR.”

A proposição foi remetida à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional que, em voto da lavra do Deputado Marcondes Gadelha, 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 poucas 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, alboroamento, naufrágio, assistência e salvamento.

A proposição em tela se encaixa perfeitamente no item IV do elenco apresentado pelo prof. Arnaldo Wald: técnicas referentes a aspectos jurídicos dos acidentes de navegação e as responsabilidades decorrentes abrangendo arribada forçada, alboroamento, 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 ancianidade 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, que particularmente acreditamos que seja de duvidosa constitucionalidade, foi lembrado pelo próprio chanceler quando, em sua exposição de motivos, declarou que (item 3 da exposição de motivos) “segundo a mencionada Resolução do MSC/IMO, as novas emendas serão consideradas aceitas, a menos que mais de um terço das Partes da Convenção tenha informado, até 1º de janeiro de 2006, ser-lhes contrária. Observe-se, ainda, que, caso aceitas, as emendas entrarão em vigor em 1º de julho de 2006.”

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, no caso 1º de julho de 2006, a menos que, até 1º de janeiro de 2006, 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).

Isso não significa, porém, dizer que, segundo nosso entendimento, as emendas acatadas pelo Comitê de Segurança Marítima não são válidas para o Brasil. Acreditamos que elas são obrigatórias, não porque os tratados em questão lhes dão validade, pois, como já dissemos anteriormente, não são ainda vigentes; elas são congêntes por força do carácter costumeiro do Direito Marítimo. Os tratados firmados no âmbito da Organização Marítima Internacional vigem imediatamente por serem a manifestação escrita dos usos e costumes náuticos, e, por consequência, válidos imediatamente. Estes documentos têm uma natureza declaratória. Eles declaram quais são os costumes náuticos vigentes. Após a aprovação dos mesmos pelo Congresso Nacional e ratificados pelo Poder Executivo, passarão a vigor, também, em função da obrigatoriedade dos tratados em si. Antes, porém, somente em função de serem, repito, uma manifestação escrita de costumes náuticos. No entanto, não cremos oportuno, no momento, aprofundarmos esta discussão.

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 20, de 2007, 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.

Ainda que não possamos concordar com a interpretação de que o presente acordo já esteja vigente, antes da sua ratificação, 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.

Destarte, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e pela boa técnica legislativa do PDL nº 20, de 2007.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado LEONARDO PICCIANI
Relator