

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 56, DE 2007

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção nº 185 (revisada) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e anexos, adotada durante a 91ª Conferência Internacional do Trabalho daquela Organização, realizada em 2003, em Genebra, a qual trata do novo Documento de Identidade do Trabalhador Marítimo, com vistas à sua ratificação e entrada em vigor no Brasil.

Autor: PODER EXECUTIVO.

Relator: Deputado DR. ROSINHA.

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 56, de 2007, instruída com a exposição de motivos do Senhor Ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores, o texto da Convenção nº 185 (revisada) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e anexos, adotada durante a 91ª Conferência Internacional do Trabalho daquela Organização, realizada em 2003, em Genebra, a qual trata do novo Documento de Identidade do Trabalhador Marítimo, com vistas à sua ratificação e entrada em vigor no Brasil.

O objetivo da Convenção nº 185 é o de estabelecer um método de identificação rigoroso para os trabalhadores marítimos, com múltiplas finalidades, dentre as quais: garantir aos trabalhadores marítimos a liberdade de movimento necessária para seu bem-estar e o desenvolvimento de sua profissão; oferecer meio seguro de identificação para essa categoria de trabalhadores; facilitar o comércio internacional; incrementar os mecanismos de segurança do



6638A48E21

tráfego marítimo, em especial no que se refere ao controle das tripulações das embarcações mercantes que realizam viagens internacionais.

Em vigor desde 9 de fevereiro de 2005, a Convenção nº 185 é composta por um texto principal e três anexos. No texto principal são regulamentados temas como a expedição, o conteúdo, a forma e o uso dos documentos de identificação pelos trabalhadores marítimos – também designados pela Convenção pela expressão “gente do mar” – sendo abrangidas também questões como a concessão de facilidades para o desembarque, o trânsito e o reembarque, bem como a criação de uma base de dados eletrônica, na qual serão inseridas as informações sobre cada documento de identificação emitido. A Convenção contempla, ainda, três anexos. O Anexo I contém normas sobre o modelo do documento de identidade da “gente do mar”; o Anexo II dispõe acerca da constituição e funcionamento da “Base de Dados Eletrônica”, destinada a funcionar como registro geral dos referidos documentos de identidade; e o Anexo III, o qual versa a respeito dos requisitos, procedimentos e práticas recomendados em relação à expedição dos documentos de identidade da “gente do mar”.

II - VOTO DO RELATOR

A Convenção nº 185 (revisada) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (e seus respectivos anexos) foi adotada durante a 91ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada entre os dias 3 e 19 de junho de 2003 em Genebra, Suíça. Em vigor desde 9 de fevereiro de 2005, foi celebrada com o intuito de atualizar a normativa vigente sobre a matéria no plano do direito internacional, mais precisamente, do Direito Internacional do Trabalho, a qual era anteriormente disciplinada principalmente com base nos termos da *Convenção sobre Documentos de Identidade da Gente do Mar*, adotada no ano de 1958, também denominada *Convenção nº 108 da OIT*.



Ao procedermos ao exame da Convenção nº 185 nos parece oportuno tecer, preliminarmente, algumas considerações quanto à natureza jurídica das Convenções da OIT, de modo geral, sobretudo no que tange à sua adoção, forma de ratificação, vigência e prazo de validade.

O Brasil é um dos Estados Membros da OIT desde 1919, quando de sua criação, no âmbito da Conferência de Paz após a Primeira Guerra Mundial, sendo que sua Constituição converteu-se na Parte XIII do Tratado de Versalhes (o qual deu origem à Sociedade das Nações), sendo que Organização constitui-se atualmente no único resultado importante que ainda perdura do Tratado de Versalhes. Posteriormente, em 1946, a OIT tornou-se o primeiro organismo especializado da Organização das Nações Unidas.

As Convenções da OIT são atos internacionais com poder vinculante sendo que, uma vez aprovadas pela Conferência Internacional do Trabalho, podem ser ratificadas, ou não, pelos Estados Membros da Organização. Pela Constituição da OIT, para que um país ratifique uma Convenção esta deve cumprir os trâmites que envolvem a assunção de compromissos internacionais estabelecidos pelo ordenamento jurídico interno do Estado Membro o que, no caso do Brasil, significa ser a Convenção apreciada pelo Poder Legislativo, nos termos constitucionais. Após a adoção de uma Convenção, os Estados Membros estarão sujeitos a um prazo de um ano, prorrogável, em caso de necessidade, para até dezoito meses, para submetê-la à autoridade nacional competente, com vistas à sua aprovação, conforme dispõe a Constituição da OIT, Artigo 19, nº 5, alínea “b”, nesse termos:

“Artigo 19”

(...)

5. Tratando-se de uma Convenção:

a) será dado a todos os Estados-Membros conhecimento da convenção para fins de ratificação.

b) cada um dos Estados-Membros compromete-se a submeter, dentro de prazo de um ano, a partir do encerramento da sessão da Conferência (ou, quando,



por circunstâncias excepcionais, tal não for possível, logo que o seja, sem nunca exceder o prazo de 18 meses após o referido encerramento), a convenção à autoridade ou autoridades em cuja competência entre a matéria, a fim de que estas a transformem em lei ou tomem medidas de outra natureza.”

À luz desse dispositivo, como a Convenção sob exame foi adotada na 91ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho - encerrada em junho de 2003 - expirou-se em dezembro de 2004 o prazo para que ela fosse encaminhada ao Congresso Nacional, o que não ocorreu, por razões que fogem ao nosso conhecimento, o que não obsta porém, seja a Convenção nº 185 agora examinada pelo Poder Legislativo e, uma vez aprovada, seja ela objeto de ratificação junto à OIT e, concomitantemente, de promulgação, no âmbito do ordenamento jurídico pátrio.

Assim, aprovada a Convenção pelo Congresso Nacional (no caso do Brasil), o Poder Executivo poderá proceder à ratificação, cabendo ao Estado brasileiro adotar as medidas legais e administrativas que assegurem a sua aplicação, promulgando-a e, inclusive, promovendo o estabelecimento das eventuais sanções apropriadas e a manutenção de serviços de inspeção que zelem por seu cumprimento (em geral, são adotados procedimentos de consulta prévia das entidades de empregadores e trabalhadores).

Vale ressaltar que as Convenções da OIT entram em vigor internacionalmente após um ano da ratificação por pelo menos dois Estados Membros da Organização e, no âmbito dos ordenamentos jurídicos internos, após um ano da ratificação pelo Estado Membro, desde que a Convenção já se encontre em vigor no plano internacional. Além disso, as ratificações às Convenções da OIT têm prazo de validade de dez anos, ao término do qual o Estado Membro pode denunciar a Convenção, cessando sua responsabilidade quanto à sua aplicação doze meses após a denúncia. Porém, caso não ocorra a denúncia, a Convenção é considerada tacitamente renovada por outro período de dez anos.



Portanto, os países que ratificam uma convenção “estão obrigados a aplicá-la, integrando-a a sua legislação interna às suas práticas nacionais”, além de estarem sujeitos, ainda, ao compromisso de enviar regularmente relatórios referentes à sua aplicação. Até o momento a OIT formulou e aprovou 187 Convenções, das quais 156 encontram-se em vigor. O Brasil ratificou 92 (noventa e duas) Convenções, sendo que, dentre estas, 77 (setenta e sete) encontram-se em vigor (muitas delas foram objeto de denúncia em virtude de posteriores revisões, sob a forma de novas Convenções).

Outra particularidade em relação às Convenções da OIT, que se aplica exatamente ao caso do ato internacional que ora apreciamos, é que elas podem ser adotadas com a finalidade de revisão de uma convenção anterior. Isso ocorre, normalmente, em função da verificação de avanços relativamente a determinados conceitos e *standards* nos vários temas que envolvem as relações de trabalho, e que foram objeto de Convenções no passado. Como fruto de tal evolução nas relações sociais, impõe-se a necessidade de revisão da convenção que resulta obsoleta e edição de uma nova convenção, com a incorporação dos conceitos e padrões mais modernos. A Convenção nº 185, conforme referimos, se constitui em revisão da *Convenção nº 108*, ou seja, a homônima *Convenção sobre Documentos de Identidade da Gente do Mar*, adotada no ano de 1958 e, nesse sentido, reconhece como premissa, consignada em seu preâmbulo, os princípios consagrados por esta última relativos à facilitação da entrada da gente do mar no território dos Membros, quando a entrada tenha como finalidade o gozo de uma autorização para desembarcar, o trânsito, o reembarque em outra embarcação ou a repatriação.

A *Convenção sobre Documentos de Identidade da Gente do Mar* (Convenção nº 185) aprovada em 2003 é na verdade a antepenúltima Convenção adotada pela OIT. De lá para cá, apenas outras duas foram adotadas, uma delas sobre questões correlatas às da Convenção que ora apreciamos: a *Convenção sobre o Trabalho Marítimo (MLC)* que é a Convenção nº 186, de 2006, e a *Convenção sobre o Marco Promocional para a Segurança e Saúde no Trabalho* (tradução livre do espanhol), ou seja, Convenção nº 187, também de 2006, ambas ainda pendentes de ratificação pelo Brasil. Aliás, a Convenção sobre



o Trabalho Marítimo, nº 186, somente foi ratificada pela Libéria e a Convenção nº 187, até o momento não foi ratificada por nenhum país, portanto, ambas ainda não se encontram em vigor internacionalmente já que, conforme referimos, para aquisição de vigência é necessário o depósito do instrumento de ratificação por pelo menos dois Estados Membros da OIT.

A Convenção nº 185, conforme referimos, ao revisar a Convenção nº 108, estabelece novos padrões para a identificação dos trabalhadores marítimos. Sua celebração encontra fundamento em determinadas premissas - com caráter normativo ou de princípios gerais – que se encontram consignadas no preâmbulo de seu texto, dentre as quais cumpre destacar a consciência e o reconhecimento, por parte dos membros da OIT, *(i)* quanto à ameaça continuada à proteção dos passageiros e da tripulação, à segurança das embarcações, e ao interesse dos Estados e das pessoas; *(ii)* quanto à necessidade de proteção especial à gente do mar, tendo em vista o caráter global da indústria do transporte marítimo; *(iii)* que a gente do mar trabalha e vive em embarcações dedicadas ao comércio internacional, e que o acesso às instalações em terra e a autorização para desembarcar são elementos decisivos para o bem-estar da gente do mar e, em consequência, para o alcance de uma navegação mais segura e de maior limpeza dos oceanos e, também, que a possibilidade de desembarcar é essencial para a entrada e saída de uma embarcação ao término do período de serviço acordado; *(iv)* quanto ao disposto na *Resolução AIRES/57/219 da Assembleia Geral das Nações Unidas*, relativa à proteção dos direitos humanos e às liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo, em especial no que se refere ao compromisso dos Estados em assegurar que as medidas adotadas para o combate ao terrorismo estejam de acordo com os compromissos assumidos na esfera do direito internacional, em particular das normas internacionais referentes aos direitos humanos e dos refugiados, bem como ao direito internacional humanitário; *(v)* quanto aos princípios consagrados na Convenção sobre os Documentos de Identidade da Gente do Mar, 1958, relativos à facilitação da entrada da gente do mar no território dos Membros, quando a entrada tenha como finalidade o gozo de uma autorização para desembarcar, o trânsito, o reembarque em outra embarcação ou



a repatriação; quanto ao disposto na Convenção da Organização Marítima Internacional sobre a Facilitação do Trânsito Marítimo Internacional, de 1965; e, ainda, **(vi)** com base nas normas da Convenção Internacional para a Segurança da Vida Humana no Mar, de 1974, relativas às medidas especiais destinadas à melhoria da segurança e da proteção marítimas, que foram adotadas pela Conferência Diplomática da Organização Marítima Internacional de 12 de dezembro de 2002.

Assim, com fundamento nestas normas e princípios, os Estados Membros da OIT celebraram a Convenção em apreço. Sua norma fundamental é a constante do seu Artigo 2, item 1., segundo o qual *“Todo Membro para o qual esteja em vigor a presente Convenção deverá expedir a todos seus nacionais que exerçam a profissão de marítimo, e apresente o requerimento correspondente, um documento de identidade da gente do mar conforme o disposto no artigo 3 da presente Convenção”*.

A identidade do trabalhador marítimo será expedida, portanto, pelos Estados Membros da OIT, podendo os países subordinar tal expedição às condições estabelecidas pela sua legislação interna para a expedição de documentos de viagem como, por exemplo, os passaportes (Artigo 1, item 2) (Contudo, o documento não poderá ser considerado como um passaporte, cf. dispõe o artigo 3º, item 4, alínea “d”). Além disso, o documento de identidade de “gente do mar” poderá ser concedido pelo Estado ao trabalhador marítimo detentor da condição de residente permanente desse mesmo Estado (Artigo 1, item 3).

Segundo o artigo 3º da Convenção os documentos de viagem dos trabalhadores marítimos terão conteúdo e forma próprios, e deverão ser expedidos segundo as normas estabelecidas no próprio artigo 3º e em conformidade com o modelo constante do Anexo I da Convenção. A identidade do trabalhador marítimo constituir-se-á em documento dotado de itens de segurança tais como o uso de planilha biométrica obtida a partir da impressão digital de dois dedos do marítimo, a conversão da imagem coletada para um padrão digital e a impressão desse padrão em código de barras nas novas identidades, com vistas à leitura eletrônica do documento pelas autoridades portuárias de controle



migratório para a identificação positiva do portador nos portos dos países que a tenham ratificado.

Vale ressaltar que o novo documento é bastante muito semelhante, em sua natureza, em termos de elementos de segurança e de proteção contra falsificações e uso indevido, com o novo passaporte brasileiro, recentemente adotado, já que ambos serão confeccionados em observância aos padrões estabelecidos para a emissão de passaportes no âmbito da Organização Internacional da Aviação Civil, a OACI. Nesse sentido, dispõe o Anexo I da Convenção:

“O material utilizado na produção do documento, suas dimensões e a disposição dos dados adequar-se-ão às normas da Organização Internacional da Aviação Civil (OACI), aplicáveis aos passaportes de leitura mecânica, de acordo com o indicado na 3ª parte do documento 9303 (2ª edição, 2002) na 1ª parte do documento 9303 (5ª edição, 2003).”

Com a finalidade de exercer controle quanto à expedição e utilização dos documentos de identidade das gentes do mar, a Convenção prevê, em seu Artigo 4º, a constituição de uma base eletrônica de dados, à qual terão acesso todos os Estados Membros da OIT. Nela serão inseridas e atualizadas permanentemente informações relativas à expedição, suspensão ou retirada dos documentos de identidade. No mencionado dispositivo, é regulamentada a gestão da base de dados, contendo a determinação de quais dados serão inseridos, o direito à privacidade, as normas de acesso e a previsão da designação de um ponto focal permanente, por parte de cada Estado Membro, para resposta às consultas eventualmente realizadas pelos serviços de imigração.

A expedição dos documentos de identidade das “gentes do mar” estará sujeita a um controle de qualidade e a avaliações periódicas, nos termos do artigo 5º e conforme as normas contidas no Anexo III da Convenção. Nesse contexto, os Estados Membros comprometem-se ao cumprimento de determinados requisitos e à instauração de processos e procedimentos com



vistas à garantia da segurança necessária. O controle de qualidade na gestão do sistema de identificação será supervisionado pelo Conselho de Administração do Escritório Internacional do Trabalho.

No Artigo 6º encontram-se disciplinadas as questões que beneficiam de forma mais direta os trabalhadores do mar, dentre os diversos temas e aspectos da Convenção nº 185, ou seja, as questões referentes à facilitação da autorização para desembarcar, para o trânsito e para o reembarque da “gente do mar”. Para gozar da qualidade de “gente do mar”, nos termos da Convenção, o marinheiro deverá ser titular de um documento de identidade de “gente do mar” válido, expedido por um Estado Membro. Comprovada a identidade do marítimo, o Estado Membro deverá autorizar, o mais breve possível, seu desembarque, a entrada em seu território e permitir o gozo de uma autorização temporária de desembarque pelo tempo de duração da escala da embarcação. A autorização poderá porém, ser negada por razões de higiene, segurança pública, ordem pública ou de segurança nacional. De outra parte, para o gozo da autorização de desembarque dos marítimos não será necessária a titularidade de um visto.

Para as hipóteses de trânsito e desembarque a Convenção estabelece normativa distinta. Nos termos do Artigo 6º, item 7, os Estados Membros comprometem-se a autorizar a entrada dos marítimos, nesse caso, suplementada pela apresentação de um passaporte, quando tal entrada no território do Estado tenha por finalidade o embarque em sua embarcação ou o reembarque em outra embarcação, bem como, nas hipóteses em que o objetivo seja o trânsito para embarcar em sua embarcação em outro país ou para sua repatriação, ou para qualquer outro fim aprovado pelas autoridades do Estado Membro interessado.

Os dispositivos *retro* mencionados certamente virão a favorecer e melhorar as condições de trânsito e de trabalho da “gente do mar”, ou seja, dos trabalhadores marítimos, contribuindo para a diminuição das dificuldades que esses trabalhadores enfrentam no exercício de sua profissão, a qual impõe longos períodos de confinamento durante travessias internacionais, haja vista que o novo documento facilitará seu acesso aos portos internacionais para embarque e



desembarque e diminuirá os riscos de que os marítimos permaneçam retidos dentro da embarcação nos períodos em que ela esteja atracada, impossibilitados de ter acesso à cidade portuária em que se encontram.

Além disso, a criação e as condições de uso do sistema de identificação desses trabalhadores trará também importantes vantagens para os Estados, em termos de controle de entrada e saída de pessoas de seu território, proporcionando, conseqüentemente, importante incremento nos níveis de segurança e proteção, tanto para os próprios trabalhadores marítimos como para os países.

Conforme mencionado na exposição de motivos ministerial, *“Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, houve significativo aumento na demanda por segurança no setor internacional de transportes. No caso específico do transporte marítimo internacional, registrou-se crescente interesse pelo incremento nos mecanismos de segurança do tráfego marítimo, em especial no controle das tripulações das embarcações mercantes que realizam viagens internacionais”*.

Ante o exposto, **VOTO** pela aprovação do texto da Convenção nº 185 (revisada) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e anexos, adotada durante a 91ª Conferência Internacional do Trabalho daquela Organização, realizada em 2003, em Genebra, a qual trata do novo Documento de Identidade do Trabalhador Marítimo, com vistas à sua ratificação e entrada em vigor no Brasil, nos termos do projeto de decreto legislativo que apresentamos.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado Dr. Rosinha
Relator



PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2007
(Da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional)

Aprova o texto da Convenção nº 185 (revisada) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e anexos, adotada durante a 91ª Conferência Internacional do Trabalho daquela Organização, realizada em 2003, em Genebra, a qual trata do novo Documento de Identidade do Trabalhador Marítimo, com vistas à sua ratificação e entrada em vigor no Brasil.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto da Convenção nº 185 (revisada) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e anexos, adotada durante a 91ª Conferência Internacional do Trabalho daquela Organização, realizada em 2003, em Genebra, a qual trata do novo Documento de Identidade do Trabalhador Marítimo, com vistas à sua ratificação e entrada em vigor no Brasil.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à consideração do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do artigo 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 2007.



Deputado Dr. Rosinha
Relator



6638A48E21