

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 5.610, DE 2009

Acrescenta dispositivos à Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, para vedar a operação de embarcação por quem esteja sob influência de álcool ou de qualquer substância psicoativa que determine dependência.

Autor: Deputado JOSÉ FERNANDO APARECIDO DE OLIVEIRA
Relator: Deputado DÉCIO LIMA

I - RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei nº 5.610, de 2009, proposto pelo Deputado José Fernando Aparecido de Oliveira. Trata-se de iniciativa que, acrescentando dispositivos ao art. 4º da Lei nº 9.537, de 1997, pretende vedar a operação de embarcação por qualquer tripulante que esteja com concentração de álcool no sangue superior a dois decigramas ou que esteja sob influência de qualquer outra substância psicoativa que determine dependência. De acordo com a proposição, quem for flagrado sob influência do álcool ou de substância de efeito análogo estará sujeito às penalidades previstas nos incisos I e II do art. 25 da lei (multa e suspensão do certificado de habilitação). O projeto prossegue afirmado que as penalidades e medidas administrativas devem guardar proporcionalidade como grau de embriaguez ou de alteração psicossensorial do infrator. Mais à frente, a iniciativa prevê que a apreensão, retirada de tráfego ou impedimento de saída de embarcação (medidas administrativas incluídas no inciso II do art. 16) podem ser dispensadas se a embarcação estiver conduzindo passageiros ou produtos

perigosos ou perecíveis e, ademais, se houver pessoal habilitado, no impedimento do infrator, para conduzir a embarcação ao seu destino. Por fim, o projeto estatui que aquele que se recusar a fazer o teste de alcoolemia ficará impedido de operar embarcação por doze horas, acrescentando que a embriaguez pode ser caracterizada por outras provas admitidas em direito.

Na justificação, o Deputado José Fernando Aparecido de Oliveira argumenta que a proibição ao uso de bebida alcoólica por aqueles que operam embarcação já foi instituída pela Autoridade Marítima (NORMAM 07/DPC), mas que, em virtude da importância da matéria e das repercussões que pode causar, estaria mais bem abrigada em lei, como, assinala, ocorre com a proibição de se dirigir veículo automotor terrestre sob a influência do álcool.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II - VOTO DO RELATOR

O autor reconhece que a autoridade marítima, ao alterar a NORMAM 07, procurou emprestar ao controle do uso de bebida alcoólica por condutores de embarcação o mesmo rigor presente na chamada “Lei Seca”, aplicada, desde 2008, aos condutores de veículos automotores terrestres.

Em seu juízo, porém, essas regras mais estritas talvez não produzam os efeitos desejados, por terem vindo à luz mediante simples alteração de norma da autoridade marítima, instrumento legal cuja legitimidade para impor penalidades a quem tenha ingerido pequena quantidade de álcool, afirma, pode ser facilmente contestada.

Isso posto, parece que a discussão de fundo é se as regras de controle do uso de álcool por condutores de embarcação devem estar ao abrigo de lei ou de norma da autoridade marítima. Quanto à severidade mesma das regras e à maneira como foram formuladas, não se vislumbram preocupações maiores.

Minha posição é outra.

Não é o bastante, nem o principal, discutir se a questão deve estar disciplinada em norma da autoridade marítima ou em lei. De vez que o projeto de lei, trazendo ao Parlamento a proposta de elevar o *status* da proibição do uso do álcool por condutor, também submete à apreciação do legislador a própria proibição, não é apenas sobre aquela elevação que devemos nos pronunciar, mas também, e fundamentalmente, sobre se a proibição é medida razoável e se são razoáveis os termos que a regulam.

A primeira consideração – e a mais importante de todas para mim, seguramente – é se a proibição em caso deve ser dirigida ao uso de qualquer quantidade de álcool pelo condutor da embarcação ou se deve ser dirigida à embriaguez, como, aliás, está previsto no Decreto n.º 2.596, de 1998, que regulamentou a Lei n.º 9.537, de 1997. Muito embora a alteração produzida na NORMAM 07 dê a entender que a proibição da ingestão de qualquer quantidade de álcool pelo condutor é apenas uma extensão da condenação à embriaguez, prevista no art. 23 do Decreto n.º 2.596/98, isso não é correto de forma alguma. São coisas diferentes, uma da outra.

A embriaguez é a manifestação reconhecível, ao menos por especialistas, dos efeitos do álcool ou de substância psicoativa sobre a capacidade cognoscível e motora do indivíduo. Ela não se manifesta – como equivocadamente infere a NORMAM 07 – desde quando o indivíduo esteja com determinada concentração de álcool no sangue – 2 decigramas de álcool por litro de sangue, no caso. Na verdade, e isso é sobejamente reconhecido pela classe médica, a embriaguez é um fenômeno relativo, cuja emergência depende, entre outros possíveis fatores, de quanto álcool o indivíduo ingeriu, de sua constituição física, de sua resistência específica à ação do álcool e do estado em que se encontrava ao beber (faminto, saciado, desidratado, sob efeito de medicamento etc.). Para uma mesma concentração de álcool no sangue, podem variar bastante o comportamento e a reação das pessoas. É claro que a partir de certa concentração, é improvável que qualquer indivíduo não tenha alteradas aquelas capacidades de que se falou há pouco; o que se quer enfatizar, contudo, é que baixas concentrações de álcool no sangue podem ou não levar o indivíduo à embriaguez.

Ora, se a embriaguez é a exteriorização dos efeitos do álcool sobre o organismo, e se esses efeitos são tais que prejudicam ou mesmo impossibilitam a condução segura da embarcação, nada mais natural que recaia sobre ela, a embriaguez, a proibição de que aqui se trata. Reforço a

idéia: por mais variadas que sejam as formas pelas quais o indivíduo pode ser levado à embriaguez, a embriaguez, em si, é estado que pode ser comprovado sem maiores controvérsias por especialistas. Existem protocolos médicos para isso. E acrescento: de vez que deficiências cognitivas ou motoras sejam objetivamente apuradas, parece inquestionável que se tome providências no sentido de se proibir a continuidade da condução.

Eis, no entanto, que alguém pode me perguntar: mas é inquestionável mesmo? Não pode o condutor embriagado guiar a embarcação sem que se envolva em qualquer acidente ou incidente, como de resto tantas vezes acontece com o condutor de automóveis? Se ele não for flagrado conduzindo a embarcação de maneira temerária, é justo que se lhe aplique penalidade ou medida administrativa?

Tenho a dizer, a esse respeito, que nunca se tem certeza sobre os eventos futuros, se acidentes ou incidentes ocorrerão com este ou aquele condutor. Mas se é para fazermos uso da ciência da probabilidade em defesa da segurança naval, melhor que reconheçamos o perigo no indivíduo cujo estado está comprovadamente alterado do que no indivíduo cujo estado poderia estar, de acordo com levantamentos estatísticos, muito embora, de fato, não demonstre nenhum sinal de embriaguez. A meu ver, para usar outras palavras, há um laime muito mais forte entre embriaguez e acidente do que entre concentração de álcool no sangue e acidente.

Nesse ponto, seria de se esperar que alguém objetasse: mas se é para garantir a segurança da navegação, tanto melhor que a lei tente evitar não apenas a situação de maior risco – a embriaguez – como também a de menor risco – a baixa concentração de álcool no sangue, sem evidência de embriaguez. Dizem alguns, a propósito, que já com baixíssima concentração de álcool no sangue o indivíduo começa a perder acuidade motora e de raciocínio. Tentarei redarguir.

De imediato, cabe notar que a perda de acuidade motora e de raciocínio são manifestações que chegaram ao conhecimento do pesquisador justamente porque podem ser percebidas desde fora do indivíduo pesquisado. Antes que este indivíduo expresse em ações o que vai em sua atividade cerebral – ainda que se trate de ações que lhe sejam requisitadas, como acompanhar com os olhos um objeto em movimento ou pronunciar uma frase –, não há sentido lógico algum em afirmar que essas ações estão

comprometidas. É óbvio que podem existir, e de fato existem, variações no grau de acuidade do exame clínico daquele que ingeriu bebida alcoólica. Alguns procedimentos de verificação são superficiais, pouco refinados. Outros não, tanto que se chega ao ponto de afirmar que uma análise acurada é o bastante para detectar alterações quase imperceptíveis no comportamento do indivíduo, provocadas por baixíssima quantidade de álcool ingerida. Tudo isso, porém, não esconde o fato de que é a observação atenta das reações individuais, não o emprego de um aparelho para medir a concentração de álcool no sangue, o meio por intermédio do qual se chega à verdade sobre se o indivíduo está ou não a sofrer manifestamente os efeitos do álcool, e em que escala.

É a escala de manifestação dos efeitos do álcool, por sinal, outro aspecto de que gostaria de falar. Acabei de admitir que exames clínicos esmerados podem permitir que se constatem alterações mesmo de pequena extensão no comportamento e nas reações do indivíduo. Tendo criticado o uso exclusivo dos etilômetros, devo defender a tese de que a inspeção naval seja conduzida tão minuciosamente que permita a detecção mesmo dessas mais tênues alterações? Não necessariamente. A autoridade marítima há de seguir um protocolo médico na verificação do estado de embriaguez e, se optar por um exame meticoloso, nada tenho a opor. O que importa é que a embriaguez reste caracterizada, não por mera vontade do agente fiscalizador, mas porque do exame clínico emergiram certas características que o consenso científico e a jurisprudência atribuem ao indivíduo embriagado. De qualquer forma, parece-me que a detecção de alterações irrisórias no comportamento do indivíduo poderia ser considerada não mais do que uma meta secundária, tanto por exigir a realização de exame clínico mais detalhado como por não levar inescapavelmente ao diagnóstico de embriaguez, nos termos em que essa síndrome tem sido distinguida. Mas ainda há uma razão que não poderia deixar de expor. É a seguinte.

Toda lei deve guardar uma proporção entre meios e fins. Pois bem. Que estudos clínicos apurados revelem suaves alterações motoras, cognitivas ou psíquicas no indivíduo por conta da ingestão de pequeníssima quantidade de álcool é coisa que se pode perfeitamente aceitar. Outra bem diferente é tomar por automática a influência dessas leves alterações nos acidentes da navegação. Deveria estar provado, e não está, que a condução de embarcação não é segura já ao menor sinal de manifestação do efeito do álcool no indivíduo, supondo que esse sinal não pudesse ser observado em um

exame clínico padrão. Ouve-se com certa freqüência que estatísticas apontam a presença de pessoa alcoolizada em grande parcela dos acidentes havidos nas águas e nas vias terrestres. Nada a duvidar. No que se põe pouca ênfase, todavia, é no fato de que, primeiro, nem sempre a pessoa alcoolizada envolvida em acidente é o condutor; segundo, as concentrações de álcool apuradas são majoritariamente altas, se tomado como referência o índice de 2 decigramas por litro de sangue; terceiro, a presença de álcool no sangue do condutor pode não ter sido, de maneira alguma, o principal fator para a ocorrência do acidente ou nem mesmo um fator para isso. Em suma, quer-se valer de uma abordagem superficial da relação entre presença de álcool no organismo e acidentes para justificar a exacerbção de controle sobre a condução de embarcação, medida que só faria sentido se ficasse demonstrado que os responsáveis por acidentes da navegação têm sido, em boa medida, pessoas que, tendo ingerido álcool, nem sequer apresentavam sinais de embriaguez. Não sendo assim, trata-se de um flagrante desrespeito ao adágio latino segundo o *qual o abuso não extingue o uso*.

Finalmente, pode-me ser perguntado se o emprego do etilômetro não é, simplesmente, um meio mais prático para constatar a embriaguez, facilitando o trabalho dos inspetores navais. Novamente, é o caso de reforçar a tese aqui já defendida de que o etilômetro não apura embriaguez, mas a concentração de álcool no sangue. Há mais, porém.

O etilômetro pode servir como prova auxiliar, tanto para os propósitos da acusação como da defesa. Não é inútil, mas também não é essencial. Se o fosse, seria o caso de pôr em dúvida a eficiência das inspeções navais dirigidas ao controle da embriaguez feitas até há bem pouco tempo. Outra: no caso das substâncias psicoativas, o uso do etilômetro é descabido, o que nos coloca na situação incômoda de afastar o exame clínico para a constatação da embriaguez alcoólica, por ineficaz, mas adotá-lo na apuração do uso de substâncias psicoativas. Terminamos assim, então: valemo-nos do etilômetro para detectar a embriaguez alcoólica, mas não podemos dispensar o especialista para a detecção da embriaguez causada por outras substâncias – a menos que esse segundo tipo de detecção seja solenemente ignorada, o que, acredito, não passa pela cabeça de ninguém. Ora, se a atuação do especialista é necessária de qualquer forma, por que dar mais relevo aos resultados do aparelho do que às suas considerações?

Enfim, presumo que certo sempre esteve o Decreto n.^º 2.596, de 1998, ao simplesmente condenar a embriaguez na condução de embarcação. Não sei por que motivo a autoridade marítima, vendo as decisões tomadas pelo legislador federal no âmbito da lei de trânsito, decidiu transplantá-las para a legislação naval, como se os problemas e as contingências relacionados ao trânsito de veículos terrestres e ao trânsito de embarcações fossem idênticos. Tal decisão, se não vou muito longe, pode mesmo criar embaraços na aplicação de dispositivos da Lei n.^º 2.180, de 1954, que dispõe sobre o Tribunal Marítimo, uma vez que a caracterização da embriaguez, ali, não está relacionada à presença de certa concentração de álcool no sangue. O mesmo ocorre, por sinal, em relação à própria Lei n.^º 9.537, de 1997, que qualifica a embriaguez como circunstância agravante das infrações, mas não cuida de defini-la com base em índice de alcoolemia.

Antes de concluir, para que não surjam interpretações equivocadas a respeito deste parecer, creio ser preciso destacar que não tenho qualquer simpatia pelo ato de se ingerir bebida alcoólica e assumir o comando de um veículo ou de uma embarcação. Acho mesmo que a prudência, na maioria dos casos, não recomendaria a ingestão mesmo de pequenas doses de bebida alcoólica pelos condutores, especialmente no caso dos profissionais. A questão que se coloca é outra, no entanto: é a de saber se “embriaguez” é termo que, por si só, é capaz de expressar determinado estado orgânico que se considera incompatível com a condução de embarcação. Ou, diversamente, se a incompatibilidade do álcool com a condução de embarcação pode e deve ser denotada por meio de parâmetros numéricos objetivos, como é o caso da concentração de álcool por litro de sangue ou de ar expirado. Espero ter explicado suficientemente por que me alinho à primeira hipótese.

De resto, é essencial enfatizar que toda essa discussão em torno de como caracterizar a embriaguez se torna secundária se ações de fiscalização não são levadas à frente com constância e qualidade, ou, também, se havendo a fiscalização, o infrator não chega a ser penalizado, ou o é em termos muito brandos. Como mostrou o primeiro ano de vigência da “Lei Seca” no trânsito, foi o incremento das atividades de fiscalização que deu ensejo a um número maior de autuações e a uma atitude mais contida dos condutores, pelo menos até agora, com relação à ingestão de bebida alcoólica.

Chego, finalmente, ao voto. Por tudo o que disse, sou obrigado a discordar da proposta feita pelo Deputado José Fernando Aparecido

de Oliveira. Por outro lado, sou obrigado a afirmar que o tratamento hoje dado à matéria pela autoridade marítima é impróprio. O que fazer então?

Acredito que o caminho correto seja modificar a Lei n.^º 9.537, de 1997, para que dela passe a constar proibição relativa à embriaguez na operação de embarcação, assim como a forma de apurá-la. Dessa maneira, penso que seria plausível admitir que a definição da embriaguez em termos de concentração de álcool no sangue, feita pela autoridade marítima, não mais poderia ser tolerada, de vez que o ato, nesse caso, exorbitaria do poder regulamentar, conforme previsto no art. 49, V, da Constituição. Nesses termos, ou a autoridade marítima reformularia a NORMAM 07 ou decreto legislativo tornaria sem efeito a parte dela reservada à caracterização da embriaguez.

**Meu voto, portanto, é pela aprovação do Projeto de
Lei n.^º 5.610, de 2009, nos termos do substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2009.

Deputado **DÉCIO LIMA**
Relator

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 5.610, DE 2009

Acrescenta dispositivos à Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, para vedar a operação de embarcação por quem esteja sob influência de álcool ou de qualquer substância psicoativa que determine dependência.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei acrescenta dispositivos à Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, “Que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências”, para caracterizar como infração às normas de tráfego operar embarcação em estado de embriaguez alcoólica ou sob efeito de substância psicoativa que determine dependência.

Art. 2º A Lei nº 9.537, de 1997, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 4º-B. Sem prejuízo de eventual cominação penal ou civil, o tripulante que operar embarcação estando sob estado de embriaguez provocado pela ingestão de álcool ou pelo uso de substância psicoativa que determine dependência, comprovado mediante exame clínico durante inspeção naval, terá seu certificado de habilitação apreendido pela autoridade marítima e será autuado por cometimento de infração a esta Lei.”

Parágrafo único. Se, no decorrer da inspeção naval, a autoridade marítima julgar que a operação da embarcação pode representar perigo à segurança do tráfego aquaviário, em decorrência da embriaguez de tripulante, deverá adotar uma das medidas previstas no inciso II do art. 16 desta Lei.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2009.

Deputado **DÉCIO LIMA**
Relator

2009_11805