

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 480, de 2023, da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CD), que *aprova o texto consolidado da Convenção sobre Facilitação do Tráfego Marítimo Internacional, 1965, adotada na Organização Marítima Internacional, conforme emendada pela Resolução FAL.10(35).*

Relator: Senador **EFRAIM FILHO**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo nº 480, de 2023, da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CD), que *aprova o texto consolidado da Convenção sobre Facilitação do Tráfego Marítimo Internacional, 1965, adotada na Organização Marítima Internacional, conforme emendada pela Resolução FAL.10(35).*

Encaminhado por meio da Mensagem Presidencial nº 448, de 11 de setembro de 2023, a Convenção em apreço foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 14 de fevereiro de 2025 e encaminhado a esta Casa, onde a matéria foi, em 22 de abril de 2025, para Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, cabendo-nos a relatoria. Não foram apresentadas emendas ao texto do PDL.

Acompanham a Mensagem a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00024/2023 MRE MD, de 7 de junho de 2023, subscrita pelos Ministros de Estado das Relações Exteriores e da Defesa, bem como o da Convenção sobre Facilitação do Tráfego Marítimo Internacional (FAL 65), como emendada.

Da referida EMI, pode-se extrair que a Convenção FAL 65 tem o propósito de facilitar o tráfego marítimo, por meio da simplificação e redução das formalidades, exigências documentais e procedimentos de chegada, permanência e saída do porto. O acordo entrou em vigor em 1967, tendo sido promulgado no Brasil por meio do Decreto nº 80.672, de 1977. Ademais, em 2009, a IMO adotou a Resolução FAL.10(35), em vigor desde 2010, que introduziu modificações substantivas ao texto original da Convenção.

Assim, a EMI assinala que “considerando a Resolução supracitada, a incidência de termos traduzidos diferentemente ao longo do tempo e a necessidade de compatibilizar o texto em vigor com a terminologia atualmente empregada no setor marítimo, torna-se também adequado proceder a uma consolidação do texto da Convenção, o que pressupõe nova análise pelo Congresso Nacional”.

Uma vez que se trata de acordo multilateral, de significativa técnica e já adotado pelo Brasil, devendo apenas ser atualizado, procederemos a breve síntese de seu texto. Nesse sentido, observamos que o Artigo I do texto consolidado da Convenção FAL estabelece as obrigações gerais dos Governos Contratantes. Nele, os Estados signatários, assinalados como Governos Contratantes, comprometem-se a adotar medidas eficazes para facilitar o transporte marítimo internacional, com o objetivo de evitar atrasos desnecessários nas operações portuárias e harmonizar os procedimentos exigidos para a entrada, permanência e saída de navios, tripulantes, passageiros e cargas.

O Artigo II assinala o compromisso dos Governos Contratantes de “cooperar, de acordo com as disposições da presente Convenção, na formulação e aplicação de medidas destinadas a facilitar a chegada, permanência no porto e saída dos navios”. E completa destacando que as referidas medidas “deverão ser, na medida do possível, pelo menos tão favoráveis quanto as que vigoram para outros modais do transporte internacional, embora possam diferir segundo as condições particulares de cada um deles”. Registramos que o disposto na Convenção e em seu Anexo se aplica igualmente “aos navios de Estados costeiros e não costeiros cujos Governos” dela sejam Parte, mas não a navios de guerra, tampouco às embarcações de esporte e recreio.

No Artigo III, trata-se das formalidades, documentos e procedimentos exigidos pelas autoridades dos Governos Contratantes para

facilitar o tráfego marítimo internacional. Na mesma linha segue o Artigo IV, que assinala a importância da cooperação no âmbito da IMO.

O Artigo V da Convenção estabelece que suas disposições não devem limitar medidas nacionais ou internacionais mais amplas de facilitação do tráfego marítimo que os Governos contratantes adotem, nem impedem a aplicação de ações temporárias relacionadas à proteção da moralidade, segurança, ordem pública ou à prevenção de riscos sanitários. As questões não regulamentadas expressamente pela Convenção permanecem sob jurisdição da legislação doméstica dos Estados Partes.

Já o Artigo VI define os conceitos operacionais da Convenção e de seu Anexo: as “Normas”, caracterizadas por serem exigências passíveis e necessárias de aplicação uniforme entre os Estados Contratantes; e as “Práticas Recomendadas”, entendidas como diretrizes desejáveis para promover a eficiência no tráfego marítimo internacional.

O Artigo VII, por sua vez, dispõe sobre os procedimentos para modificação do Anexo da Convenção, permitindo propostas por iniciativa dos Governos Contratantes ou mediante conferência. As emendas, após aprovadas por dois terços dos votantes, entram em vigor em até quinze meses, salvo rejeição expressa por ao menos um terço dos contratantes. O Secretário-Geral da IMO, doravante chamado Secretário-Geral, é o responsável pela divulgação e acompanhamento das emendas e pode convocar conferências para discussão quando solicitadas por um terço dos Governos contratantes.

Detalha o Artigo VIII os procedimentos de notificação em casos de não conformidade com as normas da Convenção, por parte de Estados que as considerem impraticáveis. Prevê também a comunicação sobre adequações às práticas recomendadas, reforçando a transparência e a evolução técnica dos procedimentos internos, sob supervisão do Secretário-Geral.

Conforme o Artigo IX, a revisão ou emenda da Convenção poderá ser realizada mediante conferência convocada pelo Secretário-Geral, caso solicitada por um terço dos Governos Contratantes. As alterações entram em vigor após aceitação por dois terços dos Estados, com possibilidade de exclusão de governos que não aderirem a revisões consideradas essenciais pela conferência.

O Artigo X dispõe sobre a abertura para assinatura e adesão à Convenção por Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU),

de suas agências especializadas, da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) ou partes no Estatuto da Corte Internacional de Justiça. A adesão pode ocorrer por assinatura sem ou com reservas, seguida de aceitação, ou por meio de instrumento formal. Estados não habilitados poderão aderir, mediante aprovação de dois terços dos membros da Organização.

O Artigo XI estipula que a Convenção entra em vigor sessenta dias após sua aceitação ou adesão por pelo menos dez Estados, aplicando-se aos demais sessenta dias após o depósito dos respectivos instrumentos de adesão ou aceitação. Isso, lembremos, já aconteceu.

Nos termos do Artigo XII, é facultada aos Governo Contratantes a denúncia da Convenção após três anos de vigência, mediante notificação escrita ao Secretário-Geral, produzindo efeito um ano após seu recebimento, ou conforme prazo maior especificado na notificação.

O Artigo XIII refere-se à extensão territorial da Convenção, permitindo que seja aplicada a territórios sob autoridade administrativa das Nações Unidas ou sob responsabilidade internacional de um Governo Contratante. A extensão e eventual cessação da aplicação dependem de notificação ao Secretário-Geral, aplicando-se, nesses casos, as disposições do Artigo VIII ao território em questão.

O Artigo XIV determina que o Secretário-Geral deve informar os Governos signatários e contratantes sobre o *status* da Convenção, incluindo assinaturas, adesões, entrada em vigor, denúncias e convocação de conferências, promovendo ampla transparência institucional.

O Artigo XV estabelece que a Convenção e seu Anexo ficarão depositados junto ao Secretário-Geral, que fornecerá cópias autenticadas aos signatários e demais Estados Partes, e promoverá o registro formal da Convenção segundo o Artigo 102 da Carta das Nações Unidas.

Por fim, o Artigo XVI define a redação da Convenção nos idiomas inglês e francês como textos igualmente válidos, e prevê traduções oficiais nas línguas russa e espanhola, que deverão ser arquivadas junto aos textos originais assinados, assegurando legitimidade multilinguística ao documento.

Além dos artigos, a Convenção inclui anexos técnicos, divididos em sete seções, que contêm orientações práticas para a implementação das medidas de facilitação. São as chamadas “práticas recomendadas”.

Assim, a Seção 1, referente a “Definições e Disposições Gerais”, estabelece os conceitos fundamentais que norteiam a interpretação e aplicação do Anexo à Convenção. Apresenta definições técnicas sobre carga, passageiros, tripulação, documentos, navios e procedimentos aduaneiros, visando uniformidade terminológica entre os Estados Contratantes. Também introduz salvaguardas normativas que permitem às autoridades públicas requerer informações adicionais em casos de ameaça à ordem pública, segurança ou saúde, incluindo tráfico de drogas e propagação de enfermidades. Essas disposições reforçam o equilíbrio entre a facilitação do tráfego marítimo e a proteção dos interesses nacionais.

Na Seção 2, intitulada “Chegada, Permanência no Porto e Saída do Navio”, são reguladas as formalidades exigidas pelos Estados na movimentação dos navios nos portos, com vistas à padronização documental e à racionalização de procedimentos. Determina-se os documentos essenciais para entrada e saída, tais como Declaração Geral, Manifestos, Listas de Passageiros e de Tripulantes, e Declaração Marítima de Saúde, especificando formatos e conteúdos mínimos. Também se estimula o uso de sistemas eletrônicos de informação para agilizar o despacho e permite-se flexibilidade documental em emergência médica. A adoção dessas medidas contribui diretamente para a fluidez operacional dos portos, sem comprometer o controle público.

Já na Seção 3, “Chegada e Saída de Pessoas”, são disciplinados os requisitos de controle relacionados a passageiros e tripulações, visando à simplificação dos processos de imigração e à proteção da dignidade humana. É estabelecido o passaporte como documento básico, encorajando-se, porém, a celebração de acordos internacionais para o reconhecimento de documentos alternativos. A Seção trata, portanto, da admissibilidade, do tratamento de pessoas não admitidas e da responsabilidade dos armadores, assegurando inspeções proporcionais e respeitando convenções sobre refugiados. Destacamos a previsão de medidas facilitadoras para passageiros idosos, incapacitados e em cruzeiro, incluindo o direito à permanência em terra e a redução de exigências documentais, promovendo-se humanização e acessibilidade no transporte marítimo.

A Seção 4, “Clandestinos”, apresenta diretrizes claras para o tratamento de pessoas que embarcam em navios sem autorização. Reafirma os princípios humanitários internacionais, exigindo cooperação entre Estados, autoridades portuárias e armadores para a prevenção e a rápida resolução de incidentes. Define, ademais, responsabilidades sobre busca, notificação e desembarque de clandestinos, orientando que não sejam desviadas rotas dos navios sem garantias formais de aceitação. A seção também compreende o recomendado sobre repatriação, custos envolvidos e aplicação de sanções, buscando coibir o tráfico de pessoas, sem negligenciar os direitos básicos dos indivíduos envolvidos.

Na Seção 5, “Chegada, Permanência no Porto e Saída de Cargas e Outros Artigos”, são assinaladas as práticas recomendadas referentes a processos de despacho aduaneiro de cargas, contêineres e demais artigos transportados por via marítima. Recomendação é feita para que sejam adotados procedimentos simplificados, priorização de mercadorias sensíveis como perecíveis e animais vivos, e incentivo à informatização documental. A Seção dispõe, ainda, sobre medidas específicas para carga não desembarcada e limita as responsabilidades dos armadores quanto à documentação exigida, exceto se estiverem atuando como importadores ou exportadores. Essas disposições visam garantir fluidez logística e segurança jurídica ao comércio marítimo internacional.

O título da Seção 6 é “Saúde Pública e Quarentena, Incluindo Medidas Sanitárias para Animais e Plantas”. Nesse sentido, têm-se ali as práticas recomendadas para procedimentos sanitários relacionados à chegada de navios, carga e pessoas, em conformidade com as Regras Internacionais de Saúde. Reforça-se a obrigatoriedade de medidas rápidas e não discriminatórias para inspeções de saúde pública e quarentena, assegurando instalações médicas adequadas nos portos. Também a padronização de certificados sanitários, bem como a cooperação para prevenção da propagação de doenças são assuntos alcançados pela Seção, enfatizando-se que nenhum navio não infectado deve sofrer impedimento desproporcional. São medidas que fortalecem o equilíbrio entre proteção sanitária e facilitação operacional.

A Seção 7 refere-se a “Cláusulas Diversas”, e reúne disposições complementares voltadas à facilitação. Exemplos são normas sobre fianças, prestação de serviços nos portos, assistência emergencial, e coordenação nacional. Estimula-se a adoção de garantias simples, serviços gratuitos em horário regular e moderação tarifária fora do expediente, promovendo eficiência. Além disso, os Governos Contratantes são orientados a estabelecer

Comitês Nacionais de Facilitação do Transporte Marítimo para assegurar articulação interinstitucional e implementação coordenada das práticas previstas no Anexo. Essa seção consolida o caráter cooperativo e técnico da Convenção como instrumento promotor da integração marítima entre as nações.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional opinar sobre proposições referentes aos atos e relações internacionais, conforme o art. 103, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Não identificamos quaisquer óbices de constitucionalidade, juridicidade ou regimentalidade no PDL, observando este o disposto no art. 49, I, e no art. 84, VIII, da Constituição Federal (CF). Notemos que o Decreto Legislativo aprova o “texto consolidado” da Convenção e de seu Anexo, conforme encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional.

No mérito, assinalamos que a Convenção constitui um instrumento multilateral voltado à harmonização de procedimentos administrativos e à eliminação de entraves burocráticos no tráfego marítimo internacional. Ao estabelecer mecanismos de simplificação documental e interoperabilidade entre sistemas, o tratado contribui diretamente para a modernização do setor portuário, a redução de custos logísticos e a ampliação da previsibilidade regulatória, sendo compatível com os objetivos estratégicos do Brasil de aumentar sua competitividade global e sua integração aos fluxos comerciais marítimos.

No plano jurídico, a Convenção preserva a soberania dos Estados, permitindo-lhes adotar medidas específicas para proteção da moralidade, segurança, ordem pública e saúde. Também estabelece os conceitos essenciais para sua aplicação, diferenciando entre normas vinculantes e práticas recomendadas, promovendo flexibilidade regulatória proporcional à capacidade técnica de cada Estado Parte.

Sob a ótica brasileira, a adesão à Convenção representou medida altamente positiva. O País possui extensa costa atlântica e economia fortemente vinculada ao comércio marítimo, sendo essencial dispor de marcos regulatórios modernos e compatíveis com os padrões internacionais. A incorporação das disposições da Convenção e de seu Anexo tem contribuído para o

aprimoramento dos procedimentos em portos nacionais, fortalecendo a segurança jurídica, aumentando a atratividade de investimentos e garantindo maior eficácia no combate a ilícitos transfronteiriços. Reforça, ademais, o protagonismo brasileiro nos fóruns técnicos internacionais da área marítima.

Portanto, é de extrema relevância que continuemos vinculados ao tratado em apreço, e que aprovemos suas atualizações.

III – VOTO

Ante o exposto, por ser constitucional e legal, indo ao encontro aos interesses nacionais, somos pela **aprovação** do Projeto de Decreto nº 480, de 2023, que *aprova o texto consolidado da Convenção sobre Facilitação do Tráfego Marítimo Internacional, 1965, adotada na Organização Marítima Internacional, conforme emendada pela Resolução FAL.10(35).*

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator