

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS**  
**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – PÓS-GRADUAÇÃO EM**  
**DIREITO MARÍTIMO E PORTUÁRIO**

**JOÃO CARLOS BALDIN**

**DA INCONSTITUCIONALIDADE DO § 1.º DO ARTIGO 24 DA LEI**  
**N.º 9.537 DE 11 DE DEZEMBRO DE 1997**

**SANTOS**  
**2017**

**JOÃO CARLOS BALDIN**

**DA INCONSTITUCIONALIDADE DO § 1.º DO ARTIGO 24 DA LEI  
N.º 9.537 DE 11 DE DEZEMBRO DE 1997**

**Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como exigência parcial  
para obtenção do título de  
Especialização em Direito Marítimo e  
Portuário do Curso de Pós-Graduação  
da Universidade Católica de  
Santos/SP.**

**Santos – SP  
Julho/2017**

JOÃO CARLOS BALDIN

DA INCONSTITUCIONALIDADE DO § 1.º DO ARTIGO 24 DA LEI N.º 9.537  
DE 11 DE DEZEMBRO DE 1997

Trabalho de Conclusão de Curso como exigência parcial para obtenção do título de Especialização em Direito Marítimo e Portuário do Curso de Pós-Graduação da Universidade Católica de Santos/SP.

Data da aprovação: 19/08/2017

Banca Examinadora

---

Professor Doutor Rodrigo Zanethi

---

Professor Doutor

---

Professora Doutora Rita Moreno

## RESUMO

O presente Artigo Científico tem como objetivo argumentar a razão pela qual não é atribuído efeito suspensivo na interposição de recurso contra decisões de primeira instância, quando se trata de procedimento administrativo. Esta imposição legal está prevista no artigo 24, § 1.º, da Lei n.º 9.537/1997 – Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (LESTA), regulamentada pelo Decreto n.º 2.596/1998 (RLESTA) -, sendo ofensiva aos direitos individuais e desafiada por mandado de segurança, mesmo a teor de não ser cabível impetração de mandado de segurança contra lei em tese. Entretanto, por gerar situação específica com a possibilidade de ofensa a direito individual, a Jurisprudência tem admitido o mandado de segurança nestes casos específicos. O Trabalho de Conclusão de Curso irá abordar esta polêmica com a devida pesquisa e análise sobre o tema proposto, bem como a possibilidade de atribuição de duplo efeito, com a mudança do artigo 24, § 1.º, da Lei n.º 9.537/1997.

**PALAVRAS-CHAVE: Procedimento Administrativo; Recurso; Efeitos.**

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	06
2. DESENVOLVIMENTO DO DIREITO MARÍTIMO.....	07
3. PRINCÍPIOS DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO MARÍTIMO.....	08
3.1. Princípio do Devido Processo Legal.....	08
3.2. Princípio da Motivação do Ato Administrativo.....	09
3.3. Princípio da Ampla Defesa e do Contraditório.....	11
3.4. Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição.....	11
4. JURISDIÇÃO MARÍTIMA.....	13
4.1. Autoridade Marítima.....	13
4.2. Patrulha Naval.....	14
4.3. Inspeção Marítima.....	15
5. PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DE INFRAÇÃO ÀS REGRAS DO TRÁFEGO AQUAVIÁRIO.....	15
6. MANDADO DE SEGURANÇA.....	20
7. A POSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO NOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS MARÍTIMOS.....	22
8. CONCLUSÃO.....	23
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	25

## 1) INTRODUÇÃO

O objetivo do tema é analisar a razão do artigo 24, § 1.º, da Lei n.º 9.537/1997 - Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (LESTA), regulamentada pelo Decreto n.º 2.596/1998 (RLESTA) -, não atribuir efeito suspensivo ao recurso contra decisões de primeira instância, em procedimento administrativo, violando assim os direitos individuais constitucionais, sendo este mandamento legal atacado por mandado de segurança, bem como atribuir um meio jurídico definitivo para resolver o conflito entre o processo administrativo se contrapondo com o processo civil.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como finalidade argumentar a razão pela qual não é atribuído efeito suspensivo na interposição de recurso administrativo contra decisões de primeira instância, quando se trata de procedimento administrativo. Esta imposição legal está prevista no artigo 24, § 1.º, da Lei n.º 9.537/1997, sendo ofensiva aos direitos individuais e desafiada por mandado de segurança, mesmo a teor de não ser cabível impetração de mandado de segurança contra lei em tese. Entretanto, por gerar situação específica com a possibilidade de ofensa a direito individual, a Jurisprudência tem admitido o mandado de segurança nestes casos específicos. O Trabalho de Conclusão de Curso irá abordar esta polêmica com a devida pesquisa e análise sobre o tema proposto, bem como a possibilidade de atribuição de duplo efeito, com a declaração da inconstitucionalidade do artigo 24, § 1.º, da Lei n.º 9.537/1997.

Será posto em análise a submissão de estas decisões administrativas serem revistas pelo Poder Judiciário, que por sua vez, em muitos casos, atribuem liminarmente em mandado de segurança, a concessão de efeito suspensivo, mesmo a teor da sua vedação legal imposta pelo artigo 24, § 1.º, da Lei n.º 9.537/1997.

A concessão de liminar em mandado de segurança, atribuindo efeito suspensivo a estes recursos administrativos, se deve ao fato de ocorrer violação constitucional aos direitos e garantias individuais.

Considerando que a Constituição Federal no seu artigo 5.º, inciso XIII assegura o livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão,

atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer, é forçoso reconhecer que as penalidades impostas nos incisos II e III, do artigo 25 da Lei n.º 9.537/1997, que se referem à suspensão e cancelamento do certificado de habilitação, respectivamente, por ato emanado da autoridade marítima de primeira instância, sendo que os recursos contra estas decisões apenas podem ser recebido no efeito devolutivo, são inconstitucionais tendo em vista que violam o direito ao livre exercício de profissão.

Para poder entender o poder discricionário atribuído à autoridade marítima e a vedação legal impeditiva de efeito suspensivo no recurso administrativo, o presente trabalho explicará os princípios do procedimento administrativo, a jurisdição marítima, o poder discricionário atribuído a autoridade marítima, a lavratura do auto de infração, o procedimento administrativo marítimo, a decisão de primeira instância, o recurso em segunda instância e o mandado de segurança.

## **2) DESENVOLVIMENTO DO DIREITO MARÍTIMO**

Originariamente o povo fenício desenvolveu a navegação e o comércio marítimo, por habitar região estreita de terra entre as montanhas do Líbano e as plagas do mediterrâneo. Posteriormente, todos os povos situados às margens dos mares e rios, seguiram o exemplo dos fenícios, passando a se dedicar as atividades marítimas e de navegação. Com a intensificação crescente da navegação, houve a necessidade de serem criadas normas e regras específicas destinadas a sua regulamentação.<sup>1</sup>

Nas lições do Eminentíssimo Professor **J. C. SAMPAIO DE LACERDA** é conveniente distribuir as normas de direito marítimo da seguinte forma:

- a. Normas de direito público marítimo, ou melhor do direito público marítimo administrativo e penal, compreendendo as normas relativas à marinha mercante, à polícia dos portos, à organização e funcionamento dos tribunais marítimos;
- b. Normas de direito internacional marítimo público ou privado. As primeiras regulam a liberdade dos mares, o direito e obrigações entre

---

<sup>1</sup> LACERDA, J. C. Sampaio De, Direito Comercial Marítimo e Aeronáutico, 1963, Ed. Freitas Bastos, p. 16.

beligerantes e neutros. As segundas ocupam-se em solucionar conflitos de leis derivados da navegação marítima;

c. Normas de direito comercial marítimo ou de direito privado, ou ainda de direito civil marítimo, que são aquelas que regem a armação e expedição de navios e as relações decorrentes dos fatos inerentes à navegação.<sup>2</sup>

Para o estudo do presente Trabalho de Conclusão de Curso que aborda a Lei e normas que regulamentam a segurança do tráfego aquaviário, o que nos interessa é o item “a”, pois envolvem os institutos que possuem o poder discricionário para a fiscalização e imposição de Autos de Infração e a aplicação das sanções cabíveis para os infratores.

A legislação marítima vigente foi durante muito tempo a mesma de Portugal. Com a promulgação da Lei n.º 556, de 26 de junho de 1850, passou a reger a matéria à parte II do nosso Código Comercial, de influência quase que absoluta do código comercial francês.<sup>3</sup>

Atualmente, o Código Civil de 2002 revogou apenas a parte especial do Código Comercial, continuando ainda em vigência a parte II, que trata da navegação marítima, além de leis esparsas e tratados e convenções internacionais aos quais o Brasil seja signatário.

No tocante especificamente ao tema abordado, as leis que regulamentam a matéria é a Lei n.º 9.537/1997 (LESTA), o Decreto n.º 2596/1998, além das Normas da Autoridade Marítima - NORMAM'S - expedidas pela autoridade marítima.

### **3) PRINCÍPIOS DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO MARÍTIMO**

#### **3.1) Princípio do Devido Processo Legal**

Este princípio está consolidado na Constituição Federal, no artigo 5.º, inciso LIV, devendo ser observado também nos processos administrativos de natureza sancionadora, punitiva e disciplinar.

---

<sup>2</sup> LACERDA, 1963, p. 16.

<sup>3</sup> LACERDA, 1963, p. 22.



Considerando que as penalidades previstas no artigo 25, da Lei n.º 9.537/1997 são de natureza punitiva, após a lavratura do Auto de Infração, será oportunizado ao eventual infrator valer-se do devido processo legal para assegurar o seu direito de defesa.

O princípio do devido processo legal se relaciona aos princípios do contraditório, da ampla defesa, da motivação e do formalismo.<sup>4</sup>

O artigo 22, da Lei n.º 9.537/1997 assevera que, as penalidades serão aplicadas mediante procedimento administrativo, que se inicia com o auto de infração, assegurados o contraditório e a ampla defesa. Desta forma, após constatada a infração e lavrado o Auto de Infração pela Autoridade Marítima, será entregue cópia para o infrator que disporá do prazo de 15 (quinze) dias para, se quiser, oferecer defesa.

De tal sorte, o procedimento estabelecido pelos artigos 22 e seguintes da Lei n.º 9.537/1997 assegura o devido processo legal, para que o infrator possa efetuar a sua defesa em 1.º grau, para tentar afastar a possível sanção a ser aplicada.

### **3.2) Princípio da Motivação do Ato Administrativo**

O princípio da motivação do ato administrativo está previsto no artigo 93, inciso X, da Constituição Federal.

Para destacar a importância deste princípio nas decisões proferidas pela Autoridade Marítima, que deve necessariamente motivar as suas decisões, haja vista que podem violar direitos e garantias individuais, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Agravo n.º 1.318.856 ressaltou o dever de motivar consoante o assento constitucional:

O dever de motivar para o administrador tem assento constitucional, especialmente no princípio republicano e no princípio do Estado Democrático de Direito. V. AI n.º 1.318.856/SP contra decisão que obsteu a subida de recurso especial interposto contra acórdão do TRF-3, a respeito de inequívoca nulidade no auto de infração contra a segurança da navegação ao aplicar a multa no valor máximo, sem

---

<sup>4</sup> MARTINS, Vol. 3, p. 291.

ter exposto razão para essa graduação, o que contamina de forma irreparável a sanção aplicada, por evidente violação ao princípio da motivação dos atos administrativos. O Acórdão do TRF-3 asseverou: “Em seu recurso especial, a agravante alega violação do art. 22, V, do Decreto n.º 2.596/98, que regulamenta a Lei n.º 9.537/97. Aduz que a anulação da autuação lavrada (Lei de Segurança de Tráfego Aquaviário), motivada pela suposta omissão na indicação de elementos norteadores da multa ao cabo aplicada representa verdadeira negativa de vigência ao comando legal referido acima, que, de maneira imperativa e cogente, determina a repressão das condutas violadoras das normas de segurança do tráfego aquaviário nacional. Sustenta que, não obstante a fundamentação da Corte *a quo* centra-se sobretudo na falta de motivação da aplicação do valor máximo previsto em lei, consta do auto de infração informações insuficientes que demonstram o grau de lesividade da prática infracional que, por si só, justificam a penalidade máxima aplicada no caso ora em estudo. Consideradas tais alegações, decidiu o STJ: “Não prospera o inconformismo. Com efeito, a Corte de origem afastou a multa imposta ao recorrido, anulando o auto de infração ante a inexistência de motivação para a multa no patamar em que imposta. E o fez com a análise do contexto fático-probatório dos autos. O dever de motivar para o administrador tem assento constitucional, especialmente no princípio republicano e no princípio do Estado Democrático de Direito. Concluimos que a motivação é também importante elemento caracterizador da função administrativa e atende a garantia constitucional do devido processo legal, em seus aspectos formal e substancial. Além dessa referência principiológica, a motivação do ato administrativo está prevista diretamente na Constituição Federal de 1988, tanto de forma implícita, decorrente do princípio da legalidade, como de forma expressa, diante do disposto no artigo 93, X (.....). Da análise das razões do acórdão recorrido, conclui-se que este interpretou o dispositivo tido por afrontado a partir de argumentos de natureza eminentemente fática. Consigne-se que, muito embora a recorrente defenda a tese segundo a qual as informações constantes no auto de infração são por si só ensejadoras de motivação suficiente para a aplicabilidade da multa no seu valor máximo, o Tribunal de origem entendeu, mediante o

contexto fático dos autos, evidente violação do princípio da motivação dos atos administrativos. Nesse caso, não há como aferir eventual violação sem que se reexamine o conjunto probatório dos presentes autos. A pretensão de simples reexame de provas, além de escapar da função constitucional deste Tribunal, encontra óbice na Súmula n.º 7 do STJ, cuja incidência é indubitosa no caso sob exame. (.....). Com fundamento no art. 557 do CPC, nego provimento”.<sup>5</sup>

Pela leitura do julgado transcrito acima, fica bem claro a necessidade do ato administrativo que gerar uma penalidade pela Autoridade Marítima, ser devidamente motivada, sob pena de nulidade da sanção aplicada, sendo necessária para sanar esta ilegalidade a impetração de mandado de segurança.

### **3.3) Princípio da Ampla Defesa e do Contraditório**

Conforme preconiza o artigo 5.º, inciso LV, da Constituição Federal, no processo judicial e administrativo, será resguardado aos litigantes e acusados em geral, todos os meios e recursos inerentes para assegurar o contraditório e a ampla defesa.

Qualquer defesa em procedimento administrativo para apurar a prática de infração à Lei n.º 9.537/1997, deverá necessariamente ser norteado pelos princípios da ampla defesa e do contraditório, porque trata-se de norma constitucional de direito fundamental, inserida no citado artigo constitucional.

### **3.4) Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição**

Toda decisão da Autoridade Marítima podem ser revistas pelo Poder Judiciário, conforme preconiza o artigo 5.º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

Nesse sentido, a Doutrinadora Eliane M. Octaviano Martins leciona:

O princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição ou da garantia da proteção jurídica efetiva, consagrado pela norma expressa no art. 5.º, XXXV, da CF, ampara a apreciação pelo Poder

---

<sup>5</sup> STJ, Ag n.º 1.318.856, rel. Min. Humberto Martins, DJE 13.08.2010.

Judiciário de lesão ou ameaça de direito sendo assegurado o acesso aos órgãos judiciais para fins de reforma ou impugnação dos atos administrativos.<sup>6</sup>

Na prática jurídica, quando é necessário impugnar um ato administrativo judicialmente, o remédio constitucional cabível é a impetração de mandado de segurança, tendo em vista que em tese existe violação a direito e garantia individual.

Nesse diapasão, o Professor **MATUSALÉM GONÇALVES PIMENTA** leciona:

Mesmo amparado em lei, a decisão de receber o recurso tão somente no efeito devolutivo (Lesta, art. 24, § 1.º) desafiará o *Writ*, consoante doutrina e jurisprudência pacificadas: Súmula n.º 266 do STF. Não cabe mandado de segurança contra lei em tese. É cabível o mandado de segurança se a lei gera situação específica e pessoal, sendo, por si só, causa de probabilidade de ofensa a direito individual (*RSTJ* 8/438).<sup>7</sup>

Sempre importante ressaltar que as decisões da Autoridade Marítima sempre estarão sujeitas ao reexame pelo Poder Judiciário, nos termos do artigo 5.º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

No mesmo sentido leciona **JOSÉ AFONSO DA SILVA**:

Visa, como se nota, amparar direito pessoal líquido e certo. Só o próprio titular desse direito tem legitimidade para impetrar o mandado de segurança individual, que é oponível contra qualquer autoridade pública ou contra agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições públicas, com o objetivo de corrigir ato ou omissão ilegal ou decorrente de abuso de poder.<sup>8</sup>

Com efeito, o mandado de segurança é um remédio constitucional com natureza de ação civil colocado a disposição de titulares de direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão, por ato ou omissão de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

---

<sup>6</sup> MARTINS, Vol. 03, 2013, p. 293.

<sup>7</sup> PIMENTA, 2013, p. 93

<sup>8</sup> SILVA, 2005, p. 446

#### 4) JURISDIÇÃO MARÍTIMA

##### 4.1) Autoridade Marítima

Nos ensinamentos de **ELIANE M. OCTAVIANO MARTINS**:

O direito marítimo administrativo consagra o conjunto de normas relativas à administração e à autoridade marítima, a inspeção naval, às funções e as atividades dos órgãos da administração criadas no âmbito do interesse público. Dessume-se, neste contexto, a abrangência das normas criadas atinentes a atividade do Estado e sua direta intervenção na organização dos transportes, como as relativas à segurança da navegação, à condição social do pessoal de bordo, à Marinha Mercante, à polícia dos portos, à organização e ao funcionamento do Tribunal Marítimo.<sup>9</sup>

Com efeito, as normas referentes à segurança da navegação, estão inseridas na Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lei n.º 9.537/97, LESTA) e do Regulamento do Tráfego Aquaviário (Decreto n.º 2.596/98, RLESTA), além das Normas da Autoridade Marítima (NORMAM'S).

Neste contexto, está inserido o conceito de Autoridade Marítima, que é considerado o Poder Público exercido nos espaços marítimos, traduzido na execução dos atos do Estado, de medidas e procedimentos administrativos com vistas à segurança da navegação e no exercício de fiscalização e de polícia, tendentes ao cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis no domínio marítimo sob jurisdição nacional.<sup>10</sup>

Nesse sentido:

Autoridade Marítima é o conjunto de competências atribuídas ao Comando da Marinha para, entre outras tarefas, exercer a polícia marítima do tráfego aquaviário, com a finalidade de salvaguardar a vida humana, garantir a segurança da navegação, no mar aberto e em hidrovias interiores e de prevenir a poluição ambiental por parte das embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio. Constatou-se que o poder de polícia da Autoridade Marítima não tem fundamento, características e limites específicos, mas aqueles do

---

<sup>9</sup> MARTINS, 2013, Vol. 3, p. 184.

<sup>10</sup> MARTINS, 2013, Vol. 3, p. 223.

poder de polícia em geral, encontráveis nas leis que o fundamentam.<sup>11</sup>

Em outras linhas, o direito marítimo administrativo tem como baliza as normas relativas à administração e à autoridade marítima, a inspeção naval, às funções e as atividades dos órgãos da administração criadas no âmbito do interesse público.

Com efeito, a abrangência das normas criadas referentes a atividade do Estado e sua direta intervenção na organização dos transportes, como as relativas à segurança da navegação, à condição social do pessoal de bordo, à Marinha Mercante, à polícia dos portos, à organização e ao funcionamento do Tribunal Marítimo.

#### **4.2) Patrulha Naval**

A Patrulha Costeira foi instituída pela lei n.º 2.491/55, sendo alterado a sua denominação para Patrulha Naval pelo Decreto n.º 5.129/2004.

A atribuição da Patrulha naval é definida por **ELIANE M. OCTAVIANO MARTINS**, nos seguintes termos:

A patrulha naval atua em observância a competência e soberania do Brasil no território marítimo brasileiro. Sob responsabilidade do Comandante da Marinha, a Patrulha Naval consiste em atividades conduzidas por meios navais e aéreos, com o propósito de efetuar e fiscalizar o cumprimento da legislação nacional nas Águas Jurisdicionais Brasileiras e os tratados, convenções e atos internacionais ratificados pelo Brasil.<sup>12</sup>

Além do combate aos ilícitos e aos crimes como contrabando e descaminho e tráfico de drogas, compete a Patrulha naval exercer o poder de fiscalizar as embarcações em águas territoriais brasileiras, atuando quando ficar caracterizado alguma infração as normas que regulamentam a segurança do tráfego aquaviário, com a lavratura do Auto de Infração e a qualificação do infrator.

---

<sup>11</sup> BRUM, 2010, p. 3.

<sup>12</sup> MARTINS, 2013, Vol. 3, p. 218.

### **4.3) Inspeção Marítima**

A NORMAM n.º 07/DPC, disciplina as normas da Autoridade Marítima para procedimentos de inspeção nas embarcações de bandeiras brasileiras e nas embarcações estrangeiras para operar temporariamente, bem como disciplina a competência dos Comandos de Distrito Naval, atinentes às atividades de inspeção naval e infração às regras do tráfego aquaviário.

Se da fiscalização naval for constatada alguma infração às regras do tráfego aquaviário, que não tenha resultado em acidente ou fato da navegação, será instaurado um procedimento administrativo, consoante determina a NORMAM n.º 07/DPC, quando houver inobservância em qualquer preceito estabelecido na LESTA ou RLESTA, nas normas complementares emitidas pela Autoridade Marítima.

A inspeção marítima feita pela Patrulha Naval tem como finalidade, além de coibir os ilícitos criminais, fiscalizar a segurança do tráfego aquaviário, verificando a segurança da navegação, à salvaguarda de vidas humanas e a prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio.<sup>13</sup>

Sendo constatada alguma infração as regras do tráfego aquaviário, nas normas complementares emitidas da Autoridade Marítima e em atos ou resoluções internacionais ratificadas pelo Brasil, o Capítulo 3 da NORMAN-07/DPC determina os procedimentos relativos à inspeção naval, regulamentando a competência, a aplicação das penalidades decorrentes de infrações (307/317) e inquéritos administrativos (318-319).

## **5) PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DE INFRAÇÕES ÀS REGRAS DO TRÁFEGO AQUAVIÁRIO**

No âmbito administrativo, as infrações à segurança do tráfego aquaviário engendram, com fulcro na legislação vigente, a possibilidade de apreensão, venda judicial e incorporação das embarcações aos bens da União.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> MARTINS, 2013, vol. 03, p. 223.

<sup>14</sup> MARTINS, 2013, vol. 03, p. 268.

Sempre que for constatada uma infração às regras do tráfego aquaviário, com a inobservância dos dispositivos legais previstos na LESTA, RLESTA, de normas complementares emitidas pela autoridade marítima e de ato ou resolução internacional ratificado pelo Brasil, sendo que a infração e seu autor serão qualificados no momento da prática da infração.

Em consonância com o artigo 25 da LESTA c.c. RLESTA, as infrações são passíveis da penalidade de multa, suspensão do certificado de habilitação, cancelamento do certificado de habilitação e demolição de obras e benfeitorias.

Quando ocorrerem infração às regras do tráfego aquaviário que não resultem acidentes ou fatos da navegação, não são instaurados o Inquérito Administrativo de Fatos ou Acidentes da Navegação e nem a Investigação Sobre Acidentes e Incidentes Marítimos, nos termos do artigo 33 da Lei n.º 9.537/97.

Estas infrações, que não originam fatos ou acidentes da navegação, são submetidas a procedimentos administrativos designados pela LESTA, Capítulo V, e ao RLESTA.

É classificado como infração à regras do tráfego aquaviário, qualquer inobservância de preceitos legais emanados da LESTA ou no RLESTA, nas NORMAM e nas resoluções ou tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

O artigo 36 da LESTA preconiza que “as normas decorrentes desta Lei obedecerão, o que couber, aos atos e resoluções internacionais ratificados pelo Brasil, especificamente aos relativos à salvaguarda da vida humana nas águas, à segurança da navegação e ao controle da poluição ambiental causada por embarcações”.

Quando a Autoridade Marítima constata que foi praticada a infração, emitirá o Auto de Infração e iniciará o procedimento administrativo para aplicação das penalidades previstas no LESTA.

Este procedimento administrativo marítimo tem como finalidade apurar as infrações e determinar seus responsáveis, aplicando medidas administrativas ou penalidades constantes na legislação em vigor. O



procedimento administrativo para apuração de infrações à segurança do tráfego aquaviário, não denominados como fatos ou acidentes da navegação, tem como competência a Autoridade Marítima para aplicar as sanções cabíveis.

Neste contexto, o autor da infração poderá ser: a) o tripulante; b) o proprietário, armador, ou preposto da embarcação; c) a pessoa física ou jurídica que construir ou alterar as características da embarcação; d) o construtor ou proprietário de obra sob, sobre ou às margens das águas; e) o pesquisador, explorador ou proprietário de jazida mineral sob, sobre ou às margens das águas; f) o prático e; g) o agente de manobra e docagem.<sup>15</sup>

Após a lavratura, a cópia do auto de infração será entregue ao autor da infração que disporá de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento para apresentar sua defesa sob pena de revelia.<sup>16</sup>

Considerando os princípios atinentes a administração pública e aos atos administrativos, o auto de infração gozará de presunção de veracidade e legalidade, sendo nulo apenas mediante prova inequívoca de inexistência dos atos descritos, atipicidade da conduta, vícios formais e inobservância dos princípios do contraditório e ampla defesa.

Após, a autoridade marítima designada disporá de 30 (trinta) dias para proferir sua decisão devidamente fundamentada, sendo que esta decisão caberá recurso, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado da data da respectiva notificação, dirigido à autoridade superior designada pela autoridade marítima.

A autoridade marítima de primeiro grau é estabelecida no âmbito da capitania dos portos, delegacias da capitania dos portos e diretoria de portos e costas. A autoridade marítima de segundo grau é designada no distrito naval que é subordinada o local da instauração do procedimento administrativo.

As penalidades previstas são: a) multa; b) suspensão do certificado de habilitação; c) cancelamento do certificado de habilitação e; d) demolição de obras e benfeitorias.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> MARTINS, Vol. 3, p. 272.

<sup>16</sup> Art. 23 da Lei n.º 9.537/97

A pena de suspensão não poderá ser superior a 12 (doze) meses, bem como decorridos dois anos de imposição da pena de cancelamento, o infrator poderá requerer a sua reabilitação, submetendo-se a todos os requisitos estabelecidos para a certificação de habilitação.<sup>18</sup>

A imposição das medidas administrativas não elide as penalidades previstas na LESTA e no RLESTA possuindo caráter complementar a elas. A autoridade marítima também poderá, em situação de emergência e para preservar a salvaguarda da vida humana ou a segurança da navegação, aplicar medidas administrativas liminarmente, devendo a comunicação formal ser encaminhada posteriormente.<sup>19</sup>

Insta dizer que a decisão proferida pela autoridade marítima de primeiro grau, já poderá ser cumprida considerando que o recurso eventualmente interposto pelo infrator, será recebido no efeito meramente devolutivo.

Para evitar o cumprimento da decisão proferida pela autoridade marítima de primeiro, que poderá causar dano irreparável ou de difícil reparação, o remédio constitucional processual cabível é a impetração de mandado de segurança, haja vista que existe violação à direito e garantia fundamental.

Sobre o tema polêmico, o professor **MATUSALÉM GONÇALVES PIMENTA** preconiza:

O recebimento do recurso sem o efeito suspensivo parece ser uma atecnia jurídica, vez que não protege o possível infrator de danos irreparável ou de difícil reparação, em colidência frontal com o ordenamento jurídico pátrio. (.....) o recurso, *data venia*, deveria ser recebido nos dois efeitos, tanto devolutivo quanto suspensivo, a fim de elidir que o o possível infrator utilize-se do remédio jurídico adequado para o caso – o mandado de segurança. É o que se depreende da leitura, *a contrario sensu*, do texto legal: “art. 5.º não se dará mandado de segurança quando se tratar: I – de ato que caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independente de

---

<sup>18</sup> Art. 28 da Lei n.º 9.537/97

<sup>19</sup> RLESTA, art. 9 e LESTA, art. 21.

caução (Lei n.º 12.016/09)”. Mesmo amparada em Lei, a decisão de receber o recurso tão somente no efeito devolutivo (LESTA, ART. 24, § 1.º) desafiará o *writ* consoante doutrina e jurisprudência pacificada: “Súmula n.º 266 do STF: Não cabe mandado de segurança contra lei em tese. É cabível o mandado de segurança se a lei gera situação específica e pessoal, sendo, por si só, causa de probabilidade de ofensa a direito individual (RST 8/438)”. Por óbvio que, da decisão final da Autoridade Marítima, caberá sempre o reexame pelo Poder Judiciário, em conformidade com o imperativo exarado no art. 5.º, XXXV, da Carta Magna. Se proposta ação anulatória, cumulada com indenização, poderá a União ser condenada ao pagamento de perdas e danos, bem como o ato administrativo ser considerado nulo. Assim, espera-se que a Autoridade Marítima pondere sobre a possibilidade de alteração da LESTA, neste particular, e julgar sua conveniência.<sup>20</sup>

Não obstante ser possível o ajuizamento de ação declaratória do ato administrativo cumulada com perdas e danos contra a União, em razão das especificidades e urgência e a violação de garantias constitucionais, na prática, o procedimento jurídico mais comumente utilizado é a impetração do mandado de segurança.

A jurisprudência colacionada a seguir ilustra a anulação de um ato administrativo marítimo, por meio da impetração de mandado de segurança.

Administrativo. Mandado de segurança. Tráfego aquaviário. Prático. Certificado de habilitação. Cancelamento. Direito à reabilitação. Princípios do contraditório e ampla defesa. I – A Lei n. 9.537/97, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional, confere à autoridade administrativa a possibilidade de aplicar penalidades ao prático, sendo necessária a instauração de procedimento administrativo, ‘que se inicia com o auto de infração, assegurados o contraditório e a ampla defesa’ (art. 22, II). A Lei n. 9.537/97 assegura ao aquaviário o direito à reabilitação do certificado de habilitação ‘decorridos dois anos de imposição da pena de cancelamento’, razão pela qual devem ser reconhecidas legítimas a Portaria n. 09/CPRJ, de 31.01.2012, e a Ordem de

---

<sup>20</sup> PIMENTA, 2010, p. 58.

Serviço n. 511/2011, que noticiou a sua aprovação, após ter-se submetido a Exame de Recuperação aplicado por banca examinadora. III – A Portaria n. 128/DPC, de 14.02.2008, a Portaria n. 26/CPRJ, de 28.03.2012, e a Ordem de Serviço n. 172/2012, que, respectivamente, cancelaram o certificado de habilitação de prático do impetrante e revogaram os atos administrativos relacionados à recuperação dessa habilitação, contêm vícios que as invalidam, decorrentes da inexistência de prévio procedimento administrativo e da inobservância do direito do aquaviário à reabilitação do certificado de habilitação. IV – Em que pese a Portaria n. 128/DPC, de 14.02.2008 – mediante a qual cancelou-se o certificado de habilitação de prático do impetrante -, tenha sido expedida com base nas Normas da Autoridade Marítima para o Serviço de Praticagem (NORMAM 12/DPC, a presunção da legalidade de que se revestia restou abalada pelo fato de estar em desacordo com a Lei n. 9.537/97, norma esta de hierarquia superior, da qual o regulamento não pode desbordar. V – Apelação conhecida e provida.<sup>21</sup>

Com efeito, se o mandado de segurança é apto para suspender os efeitos do ato administrativo emanados da autoridade marítima de primeiro grau, significa um contrassenso de dimensões avassaladoras, manter inalterado o artigo 24, § 1.º da LESTA, que continua negando efeito suspensivo aos recursos administrativos marítimos.

Talvez seja o momento dos atores envolvidos na empreitada marítima começarem a cobrar esta mudança, com uma simples alteração legal por meio de um projeto de lei.

## **6) MANDADO DE SEGURANÇA**

O mandado de segurança é contemplado no artigo 5.º, inciso LXIX, da Constituição Federal, bem como previsto desde a Constituição de 1934, tendo como finalidade proteger direito subjetivo individual, líquido e certo. A Constituição Federal, no citado artigo, dispõe que “conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de

---

<sup>21</sup> TRF-2, Ap. cível n. 201.251.010.055.952, 8ª T., rel. Des. Vera Lucia Lima, j. 30.04.2014, DJ 19.05.2014.

poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de suas atribuições”.

Conforme lecionava o saudoso **HEL Y LOPES MEIRELLES**, o mandado de segurança:

Visa, como se nota, amparar direito pessoal líquido e certo. Só o próprio titular desse direito tem legitimidade para impetrar o mandado de segurança individual, que é oponível contra qualquer autoridade pública ou contra agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições públicas, com o objetivo de corrigir ato ou omissão ilegal ou decorrente de abuso de poder. A doutrina e a jurisprudência já tinham estabelecido o conceito de autoridade, já entravam as autoridades públicas propriamente ditas, os dirigentes e administradores de autarquias e de entidades paraestatais, como pessoas naturais ou agentes de pessoas jurídicas com funções delegadas do Poder Público.<sup>22</sup>

Nos ensinamentos de **JOSÉ AFONSO DA SILVA**:

O mandado de segurança é, assim, um remédio constitucional, com natureza de ação civil, posto a disposição de titulares de direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão, por ato ou omissão de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.<sup>23</sup>

Considerando que a autoridade marítima é uma autoridade pública, representando a União, todo ato emanado por ela que estiver eivado de vício formal ou abuso de poder e ilegalidade, terá como remédio constitucional processual para anular o respectivo ato administrativo, o mandado de segurança individual, justamente para proteger direito e garantia fundamental, em face ao perigo de dano irreparável ou de difícil reparação.

---

<sup>22</sup> MEIRELLES, 1972 p. 8 e 9.

<sup>23</sup> SILVA, 2005, p. 447.

## 7) A POSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO NOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS MARÍTIMOS

Com efeito, considerando que a Constituição Federal assegura no seu artigo 5.º, inciso XIII, o livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, sendo uma norma constitucional de eficácia contida, pois tem ser atendidas as qualificações profissionais que a lei infraconstitucional estabelecer, é forçoso reconhecer que as penalidades impostas nos incisos II e III, do artigo 25 da Lei n.º 9.537/1997, que se referem à suspensão e cancelamento do certificado de habilitação, respectivamente, por ato emanado da autoridade marítima de primeira instância, sendo que os recursos contra estas decisões apenas podem ser recebido no efeito devolutivo, são inconstitucionais tendo em vista que violam o direito ao livre exercício de profissão.

Tendo em vista a dificuldade de apresentação de um projeto de lei ordinária, bem como a sua aprovação pelo Congresso Nacional até a sua sanção ou veto do Presidente da República, para modificar o artigo 24, § 1.º, da Lei n.º 9.537/97, fazendo constar a seguinte redação “§ 1º Da decisão a que se refere o *caput* deste artigo caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de cinco dias úteis, contado da data da respectiva notificação, dirigido à autoridade superior designada pela autoridade marítima, que proferirá decisão no prazo e forma previstos no *caput*.”, a solução encontrada por este pesquisador foi o ajuizamento de uma Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, pelos legitimados do artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal, quer seja confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, com o objetivo de o Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade do § 1.º, do artigo 24 da Lei n.º 9.537/97, e assim modificar o dispositivo legal para fazer constar “*com efeito suspensivo*”.

Com efeito, esta seria a forma mais célere para resolver a questão e prevenir as arbitrariedades cometidas por este dispositivo legal, haja vista que atribui um poder discricionário enorme a autoridade marítima para a aplicação das sanções, que podem gerar dano irreparável ou de difícil reparação, sem oportunizar ao infrator uma chance de recorrer sem o imediato cumprimento da

decisão administrativa, bem como evitar as inúmeras impetrações de mandado de segurança para fazer cessar a abusividade deferida pela própria lei.

É cediço que todas as decisões no processo administrativo estão sujeitas ao seu reexame pelo Poder Judiciário. Contudo, a alteração do referido dispositivo legal teria o condão de tornar uma lei mais justa, além de, como visto alhures, prevenir uma gama elevada de impetrações de mandados de segurança perante o Poder Judiciário.

Esta alteração legal proposta pelo pesquisador do presente artigo científico encontra arrimo na própria Constituição Federal, podendo citar notadamente o artigo 5.º incisos XIII (é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer), XXXV (a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito), LV (aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes), LXIX (conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público).

## **8) CONCLUSÃO**

Considerando que o artigo 24, § 1.º, da Lei n.º 9.537/1997 (LESTA), não atribui efeito suspensivo ao recurso contra decisões de primeira instância, em procedimento administrativo marítimo, podendo ser classificado como inconstitucional, pois viola direito e garantia individual, insculpida na Constituição Federal de 1988, sendo esta aparente ilegalidade atacada por mandado de segurança, a solução encontrada seria uma Ação Declaratória de Inconstitucionalidade para declarar o citado dispositivo legal como inconstitucional, evitando-se desta maneira, as inúmeras ações judiciais na Justiça Federal nas impetrações de mandado de segurança referente ao tema.

A solução suscitada encontra resguardo jurídico na Constituição Federal, que por sua vez, assegura no seu artigo 5.º, inciso XIII, o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações

profissionais que a lei estabelecer, sendo forçoso reconhecer que as penalidades impostas nos incisos II e III, do artigo 25 da Lei n.º 9.537/1997, que se referem à suspensão e cancelamento do certificado de habilitação, respectivamente, por ato emanado da autoridade marítima de primeira instância, esta eivado de inconstitucionalidade, em razão de que os recursos contra estas decisões apenas podem ser recebido no efeito devolutivo, violando o direito ao livre exercício de profissão.

Desta forma, em que pese o Poder Legislativo Federal ter a competência para a alteração do citado dispositivo, mas teria que ser proposto um projeto de lei para ser posto a sua aprovação ou não, o ideal seria a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, propor uma ação declaratória de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, nos termos do artigo 2.º, inciso IX, da Lei n.º 9.868/99, com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade do artigo 24, § 1.º, da Lei n.º 9.537/1997.

Certamente, se fosse proposta uma ação declaratória da inconstitucionalidade do citado artigo, pelos legitimados do artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal, teria uma grande probabilidade de ser julgada procedente a ação pela suprema corte, haja vista a violação de direito e garantia individual constitucional, sendo que a sua eficácia teria efeitos *erga omnes*, corrigindo a *atecnia jurídica*, nos dizeres do Professor Matusalém Gonçalves Pimenta, objetivando o recebimento do recurso administrativo com o *efeito suspensivo*, e assim proteger o pretense infrator de dano irreparável ou de difícil reparação, sem a necessidade de impetrar o remédio jurídico adequado para o caso, materializado pelo mandado de segurança.

É cediço que da decisão final da autoridade marítima, caberá sempre o reexame pelo Poder Judiciário, em conformidade com o imperativo exarado no art. 5.º, XXXV, da Carta Magna. Contudo, a declaração da inconstitucionalidade do artigo 24, § 1.º, da Lei n.º 9.547/97, com a concessão de efeito suspensivo ao recurso administrativo, trará mais justiça ao texto legal, bem como evitará um elevado número de impetrações de mandados de segurança, desafogando consideravelmente as varas da Justiça Federal ao qual são direcionados, permitindo assim que a própria autoridade marítima



designada em segundo grau possa rever a decisão, sem que isso importe o risco de dano irreparável ou de difícil reparação.

### **9) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- 1 - TEODORO, Humberto Jr. Curso de Direito Processual Civil. Processo de Conhecimento. Editora Forense. Rio de Janeiro. 2009.
- 2 - PIMENTA, Matusalém Gonçalves. Processo Marítimo. Editora Manole. São Paulo, 2013.
- 3 - MARTINS, Eliane M. Octaviano. Curso de Direito Marítimo. Editora Manole, São Paulo. Volume 1. 2013.
- 4 – MARTINS, Eliane M. Octaviano. Curso de Direito Marítimo. Editora Manole. São Paulo. Volume 3. 2013.
- 5 – SILVA, José Afonso Da. Curso de Direito Constitucional. Editora Malheiros. São Paulo. 2005.
- 6 - MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ação Popular. Editora Malheiros. São Paulo. 1972.
- 7 – LACERDA, J. C. Sampaio De, Curso de Direito Comercial Marítimo e Aeronáutico. Editora Freitas Bastos. Rio de Janeiro, 1963.
- 8 – BRASIL. Constituição Federal de 1988.
- 9 – BRASIL. Código de Processo Civil de 2015.
- 10 - BRASIL. Lei n.º 12.016/2009 (Mandado de Segurança).
- 11 – BRASIL. Lei n.º 2.180/1954 (Tribunal Marítimo).
- 12 – BRASIL. Lei n.º 9.537/1997 (LESTA).
- 13 – BRASIL. Decreto n.º 2.596/98 (RLESTA).
- 14 - BRASIL. NORMAM 07.
- 15 - BRASIL. NORMAM 09.
- 16 – BRASIL. STJ.
- 17 – BRASIL. STF.
- 18 – BRASIL. Lei n.º 9.868/99.