

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 164, DE 2013

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo sobre a Segurança da Aviação Civil entre o Governo da República Federativa do Brasil e a União Europeia, assinado em Brasília, em 14 de julho de 2010.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado CARLOS ZARATTINI

I - RELATÓRIO

Com fundamento nos artigos 49, inciso I, e 84, inciso VIII, da Constituição Federal, a Excelentíssima Senhora Presidente da República, por meio da Mensagem em epígrafe, submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo sobre a Segurança da Aviação Civil entre o Governo da República Federativa do Brasil e a União Europeia, assinado em Brasília, em 14 de julho de 2010.

O compromisso internacional sob análise é composto por um instrumento principal com 16 (dezesesseis) artigos, por 2 (dois) Apêndices e por 2 (dois) Anexos, estes denominados "A" e "B".

Os objetivos do pactuado, de acordo com o Artigo 1º, são: estabelecer princípios e disposições, com base nas respectivas leis, para permitir a aceitação recíproca das aprovações concedidas pelas autoridades competentes de cada uma das Partes; permitir a adaptação à crescente tendência de projetos, fabricação e manutenção multinacionais, além do intercâmbio de produtos aeronáuticos civis em matéria de segurança da aviação civil e da qualidade ambiental; promover a cooperação em prol de

objetivos sustentáveis de segurança de voo e de qualidade ambiental; e, finalmente, promover e facilitar o intercâmbio de serviços e produtos aeronáuticos civis.

O Artigo 2º define o alcance de alguns termos e expressões utilizados nos dispositivos do instrumento. Nesse contexto, define-se, entre outros, “aprovação de aeronavegabilidade”, “produto aeronáutico civil”, “autoridade competente”, “aprovação ambiental” e “agente técnico”.

Nos termos do Artigo 3º, cada uma das Partes se compromete a aceitar ou reconhecer os resultados decorrentes de procedimentos específicos, utilizados na avaliação da conformidade com as prescrições legais, regulamentares e administrativas internas, elaborados pelas autoridades competentes da outra Parte, com base no entendimento de que os procedimentos de avaliação da conformidade utilizados oferecem à Parte receptora uma garantia de conformidade com normas internas dessa Parte. Importante ressaltar que essa regra de aceitação e reconhecimento mútuos será aplicada quando as disposições transitórias, estabelecidas nos Anexos do presente Acordo, forem completadas.

Com base no § 3º do Art. 3º, salvo disposição em contrário constante do próprio Instrumento, o Acordo não deve ser interpretado para limitar a aceitação recíproca dos regulamentos técnicos ou das normas das Partes, nem deverá limitar o reconhecimento mútuo da sua equivalência.

Além disso, nenhuma das disposições pactuadas deve ser interpretada no sentido de limitar a autoridade de uma das Partes, no que se refere ao nível de proteção considerado adequado para a segurança de voo, ao meio ambiente e em relação aos riscos que se inserem no âmbito de aplicação dos Anexos do presente Acordo (§ 4º do art. 3º).

Nos termos do Art. 4º, incluem-se no âmbito de aplicação do Acordo: (a) a aprovação de aeronavegabilidade e monitoramento dos produtos aeronáuticos civis; (b) a aeronavegabilidade continuada das aeronaves em serviço; (c) a aprovação e monitoramento da produção e das instalações de fabricação; (d) a aprovação e monitoramento das instalações de manutenção; (e) a aprovação ambiental e aos ensaios ambientais dos produtos aeronáuticos civis; (f) as atividades de cooperação conexas; e (g) as iniciativas de segurança de voo e intercâmbio de informações relevantes de segurança de voo.

O Art. 5º dispõe sobre as autoridades competentes para os propósitos do Acordo, em particular sobre o reconhecimento, por cada uma das Partes, das autoridades designadas pela outra Parte. Em conformidade com a alínea “c” do Art. 2º, “Autoridade competente” é uma agência ou entidade governamental designada por uma Parte, que exerce o direito legal de avaliar a conformidade, supervisionar e controlar a utilização ou a venda de produtos ou serviços aeronáuticos civis na área de jurisdição dessa Parte e que pode executar ações de fiscalização, para garantir que tais produtos ou serviços comercializados na área de jurisdição dessa mesma Parte cumpram os requisitos legais aplicáveis.

Qualquer contestação referente à competência técnica ou de verificação de concordância de requisitos, de uma autoridade competente, deverá ser notificada por escrito à outra Parte. Em seguida, essa contestação deverá ser debatida pelo Comitê Conjunto, estabelecido segundo o Artigo 9º do Instrumento, o qual poderá decidir suspender a aceitação das verificações de concordância de requisitos da autoridade competente designada ou que verificações de sua competência técnica são necessárias.

O Art. 6º regula as medidas de salvaguarda. Nesse contexto, as disposições acordadas não devem ser interpretadas como restrição à autoridade de uma Parte em adotar todas as medidas adequadas e imediatas, quando houver um risco razoável de um produto ou serviço comprometer a saúde ou a segurança das pessoas; quando tal produto ou serviço descumprir as disposições legais, regulamentares ou administrativas aplicáveis; ou quando descumprir de qualquer modo um requisito no âmbito de um Anexo do presente Acordo.

Com base no Art. 7º, as comunicações entre as Partes deverão ser efetivadas por agentes técnicos, no que diz respeito às questões técnicas, e no que se refere às demais questões, no caso do Brasil, pelo Ministério das Relações Exteriores e pela ANAC; no caso da União Europeia, pela Comissão Europeia e pelas autoridades competentes dos Estados-Membros.

O Art. 8º dispõe sobre cooperação regulatória, assistência e transparência. Com base nesse dispositivo, cada Parte se compromete a manter a outra Parte informada das suas leis, regulamentos, normas e requisitos pertinentes, bem como dos seus sistemas de certificação.

Quando houver intenção de revisão das respectivas normas internas que possam ter impacto sobre o presente Acordo, as Partes deverão notificar-se reciprocamente e, na extensão praticável, cada uma das Partes oferecerá à outra Parte a oportunidade de se pronunciar sobre tal revisão, concedendo a devida consideração aos comentários recebidos.

Ainda de segundo o Art. 8º, as Partes deverão desenvolver procedimentos em matéria de cooperação regulatória e de transparência para todas as atividades que compõem o escopo deste Acordo. Para os fins de cooperação na esfera da investigação e da solução de questões de segurança de voo, cada uma das Partes autorizará a outra Parte a participar nas respectivas inspeções e auditorias, em uma base amostral, ou realizar inspeções e auditorias conjuntas, conforme apropriado.

As Partes concordam, segundo as leis e regulamentos aplicáveis, em prover, por meio de seus agentes técnicos ou das suas autoridades competentes, mútua cooperação e assistência em processos de investigação ou de fiscalização de violações de quaisquer leis ou regulamentos no âmbito do presente Acordo. Ademais, cada uma das Partes deverá notificar a outra Parte de qualquer investigação que afete os interesses mútuos.

O Art. 8º bis disciplina a troca de informações de segurança de voo. Com essa finalidade, as Partes concordam com a adoção de uma abordagem proativa, na coordenação de diretrizes e de iniciativas de segurança de voo, com o intercâmbio de informações e dados, e com desenvolvimento de programas conjuntos, de modo a aumentar as capacidades de previsão e de mitigação dos riscos potenciais para todas as aeronaves civis que operam nos respectivos territórios.

O Art. 9º trata do Comitê Conjunto das Partes. Composto por representantes de cada um dos Signatários, esse órgão colegiado será responsável pelo efetivo desempenho do presente Acordo e deverá reunir-se a intervalos regulares para avaliar a eficácia de sua implementação, em especial:

- (a) analisar criticamente e tomar as medidas adequadas em relação às contestações, previstas no Artigo 5º;
- (b) resolver qualquer questão relacionada com a aplicação e implementação do presente Acordo, incluindo as questões não resolvidas de acordo com o procedimento estabelecido nos Anexos;
- (c) considerar formas de melhorar o funcionamento do presente Acordo e formular, como apropriado, recomendações às Partes tendo em vista a sua emenda, nos

termos do parágrafo 4º, do Artigo 16; (d) considerar a introdução de emendas específicas nos Anexos, nos termos do parágrafo 5º, do Artigo 16; (e) coordenar, como apropriado, o desenvolvimento de anexos adicionais, nos termos do parágrafo 5º, do Artigo 16; e (f) adotar procedimentos de trabalho para a cooperação regulatória e transparência em relação a todas as atividades referidas no Artigo 4º.

Nos termos do Art. 10, os Signatários poderão suspender, no todo ou em parte, as obrigações de aceitação recíproca estabelecidas no âmbito de um dos Anexos do Acordo sempre que: (a) a outra Parte não cumprir as obrigações especificadas nesse Anexo do presente Acordo; (b) uma ou várias das suas autoridades competentes não possa satisfazer os requisitos novos ou adicionais adotados pela outra Parte no âmbito abrangido por esse Anexo do presente Acordo; ou (c) a outra Parte não mantenha os meios e as medidas legais e regulatórias necessárias para implementar as disposições do presente Acordo.

Vale destacar que, antes de suspender o cumprimento das suas obrigações, as Partes deverão solicitar a realização de consultas. Caso as consultas não resolvam o desacordo, relacionado com qualquer dos Anexos, qualquer das Partes pode notificar a outra da sua intenção de suspender a aceitação dos resultados relativos à verificação de concordância com requisitos e as aprovações, com fundamento no Anexo sobre o qual existe desacordo. Tal notificação deve ser efetuada por escrito e detalhar os motivos da suspensão.

A confidencialidade das informações recebidas no âmbito do Acordo é regulada pelo Art. 11. Com efeito, as Partes não deverão tornar públicas as informações recebidas que envolvam sigilo comercial, propriedade intelectual, dados comerciais ou financeiros confidenciais, dados privados ou informações relacionadas com uma investigação em curso. Para este efeito, tais informações devem ser consideradas particulares e devem ser devidamente identificadas como tal.

O Art. 12 do pactuado isenta de taxas ou encargos as pessoas físicas ou jurídicas, cujas atividades sejam reguladas pelo presente Acordo, no que respeita a serviços de avaliação da conformidade abrangidos pelo presente Acordo e prestados pela outra Parte.

Além disso, as Partes se comprometem a garantir que as taxas ou encargos impostos pelo seu agente técnico a uma pessoa física ou jurídica, cujas atividades sejam reguladas pelo presente Acordo, sejam justas, razoáveis e proporcionais em relação aos serviços de certificação e de supervisão prestados, de modo a não criar barreiras comerciais. A cobrança dessas taxas e encargos visa a recuperar os custos dos serviços, auditorias e inspeções.

O Art. 13 estatui que o texto pactuado não afetará os direitos e obrigações das Partes no âmbito de qualquer outro Acordo internacional, salvo disposição em contrário especificada nos Anexos. Declara, ainda, o dispositivo que o presente Instrumento substituirá os acordos bilaterais sobre segurança da aviação ou acordos celebrados entre a República Federativa do Brasil e os Estados-Membros da União Europeia no que respeita às matérias abrangidas pelo presente Acordo.

O âmbito de aplicação territorial do Acordo é regulado pelo Art. 14. Segundo este dispositivo, salvo disposição em contrário, o Instrumento aplica-se aos territórios submetidos ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e ao território da República Federativa do Brasil.

O Art. 15 trata do mecanismo de consultas e de solução de controvérsias. Nesse contexto, é lícito a cada uma das Partes solicitar consultas a outra Parte sobre qualquer assunto relacionado ao Acordo. O prazo máximo para a resposta a uma consulta é de 45 dias.

O referido dispositivo (Art. 15), também dispõe que “as Partes envidarão todos os esforços para resolver qualquer controvérsia sobre a sua cooperação, no âmbito do presente Acordo, por meio de consulta no nível técnico mais inferior possível, em conformidade com as disposições contidas nos Anexos do presente Acordo.”

Caso a controvérsia não seja resolvida, qualquer dos agentes técnicos poderá submetê-la ao Comitê Conjunto das Partes, que procederá à consulta sobre o assunto.

O Art. 16 contém as normas de natureza adjetiva, isto é, regras concernentes à entrada em vigor, denúncia e emendas ao pactuado. Nos termos do § 1 deste artigo, o “Acordo entrará em vigor na data da última

Nota diplomática por meio da qual as Partes notificam-se reciprocamente da conclusão dos procedimentos internos necessários para sua entrada em vigor.” O Instrumento vigorará até sua denúncia por uma das Partes.

No caso das emendas, o § 4 do Art. 16 dispõe que o Acordo poderá ser emendado por mútuo consentimento escrito, sendo que as emendas entrarão em vigor na data da última notificação por meio da qual as Partes tenham reciprocamente notificado, por escrito, a conclusão dos respectivos procedimentos internos necessários.

No que se refere às emendas aos Anexos, o § 5 do Art. 16 estatui que “as Partes podem acordar em emendar os Anexos existentes ou adicionar novos anexos mediante troca de Notas diplomáticas entre as Partes. Essas emendas deverão entrar em vigor conforme os termos acordados na troca das Notas diplomáticas.”

O Apêndice 1 relaciona as autoridades competentes das Partes no que diz respeito às aprovações de projetos, a saber: pelo Brasil, a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC; pela União Europeia, a Agência Europeia para a Segurança da Aviação - EASA. Relaciona, ainda, as autoridades competentes no que respeita à supervisão da produção.

O Apêndice 2 contém a lista das autoridades competentes das Partes no que se refere ao procedimento para a manutenção, previsto no Anexo B.

O Anexo A do Acordo disciplina o procedimento para a certificação de produtos aeronáuticos civis, quais sejam:

a) aceitação recíproca dos resultados relativos à verificação de concordância com requisitos de projetos, ambientais e operacionais de produtos aeronáuticos civis, realizados por agente técnico da Parte atuando na qualidade de representante autorizado do Estado do projeto;

b) aceitação recíproca dos resultados relativos às avaliações de conformidade de produtos aeronáuticos civis, novos ou usados, com os requisitos de aeronavegabilidade e ambientais para efeitos de importação, estabelecidos por qualquer das Partes;

c) aceitação recíproca de aprovação de modificação de projeto de produto aeronáutico civil, bem como de projeto de reparo, realizados sob a autoridade de qualquer das Partes;

d) Cooperação e assistência em aeronavegabilidade continuada das aeronaves em serviço.

O Anexo B, por seu turno, “aplica-se à aceitação recíproca dos resultados nas atividades de manutenção aeronáutica de aeronaves e componentes que se destinam a ser instalados nestas.” Esse Anexo comporta dois apêndices: B1 e B2.

O Apêndice B1 trata das condições especiais da Agência Europeia para a Segurança da Aviação (EASA) aplicáveis aos centros de reparo baseados no Brasil. O Apêndice B disciplina as condições especiais da ANAC aplicáveis às organizações de manutenção aprovadas (OMA) estabelecidas na União Europeia.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Firmado em 14 de julho de 2010, por ocasião da IV Cúpula Brasil – União Europeia, o Acordo ora analisado objetiva expandir a cooperação bilateral em todas as áreas de segurança da aviação, para permitir a aceitação recíproca das autorizações concedidas pelas autoridades competentes das Partes, promover o intercâmbio de produtos aeronáuticos civis e a cooperação em matéria de segurança de voo e de qualidade ambiental.

Antes de qualquer consideração, cumpre destacar que a análise do presente Acordo será realizada, apenas, sob o ângulo das relações bilaterais entre as Partes e das normas e princípios de Direito Internacional aplicáveis à matéria. Assim, os aspectos técnicos e os impactos econômicos, relacionados à adoção das regras de segurança da aviação constantes do pactuado, deverão ser objeto de análise, respectivamente, pela Comissão de Viação e Transportes e pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio.

Em conformidade com a Exposição de Motivos, subscrita pelo Ministro, Interino, das Relações Exteriores e pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, atuaram na confecção do Acordo, o Ministério das Relações Exteriores e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

As normas relativas à segurança da aviação remontam à Convenção de Chicago de 1944, que estabeleceu as bases para o Direito Internacional Aeronáutico. Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 21.713, de 27/08/1946, essa Convenção, entre outras disposições, criou a Organização Internacional de Aviação Civil¹ (OACI) e disciplinou as primeiras regras e recomendações de caráter universal sobre a segurança da aviação civil.

De acordo com o artigo 37 da Convenção de Chicago, os estados contratantes se comprometeram a atingir a maior uniformidade possível em seus regulamentos, sempre que isto trouxer vantagens para a aviação civil. Para este fim, a OACI editou documentos que tratam sobre os diversos assuntos relativos à aviação civil, grande parte deles destinada a estabelecer níveis mínimos de segurança.

No plano interno, de conformidade com a Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005, compete a ANAC promover a segurança, a regularidade e a eficiência em todos os aspectos da aviação civil, exceto o sistema de controle do espaço aéreo e do sistema de investigação de acidentes.

Sob o prisma do Direito Internacional, nota-se que as disposições do Acordo sob exame estão em harmonia com as regras sobre segurança e proteção da aviação civil emanadas da OACI. Nesse contexto, cumpre observar o esforço das Partes em adensar as atividades de cooperação em busca de maior eficiência nas matérias relacionadas à segurança da aviação civil, bem como no desenvolvimento de um sistema abrangente de cooperação regulamentar, baseado em constante comunicação e mútua confiança.

Esse esforço de cooperação é constatado já na parte preambular do Acordo, onde as Partes revelam a intenção de promover a compatibilidade da segurança da aviação civil e da qualidade ambiental, de facilitar o intercâmbio de produtos aeronáuticos, de reforçar a cooperação e de aumentar a eficiência das matérias relacionadas com a segurança da aviação civil.

¹ A OACI (ou ICAO, em inglês) é uma agência especializada das Nações Unidas que tem por objetivo o desenvolvimento de princípios e técnicas de navegação aérea internacional e a organização e o progresso dos transportes aéreos, de modo a favorecer a segurança, a eficiência, a economia e o desenvolvimento dos serviços aéreos. Fonte: <http://www.decea.gov.br/cnsatm/glossario/icao-oaci-organizacao-de-aviacao-civil-internacional/>. Acesso em 12/5/2013.

No que se refere às relações bilaterais, observa-se que a consecução das atividades que integram o âmbito de aplicação do Acordo (art. 4º) implicará no estreitamento da cooperação bilateral. Essa cooperação será efetivada, entre outras iniciativas, por meio da atuação do denominado “Comitê Conjunto” (art. 9º), assim como na esfera operacional ou técnica, por meio das comunicações entre os agentes técnicos (art. 7º, 1).

Com base na referida Exposição de Motivos ministerial, a aplicação das regras pactuadas tenderá a reduzir os custos incidentes sobre o setor aéreo e a indústria aeronáutica civil, com impactos sobre a competitividade do setor, facilitando a importação e a exportação de produtos aeronáuticos fabricados pelas Partes.

Ao buscar promover uma maior harmonização das normas e processos sobre certificação de produtos aeronáuticos, bem como a aceitação recíproca dos resultados nas atividades de manutenção, o Acordo eleva a um patamar superior a cooperação entre as Partes na área da segurança da aviação.

Cumprido observar, ainda, que o Instrumento avençado comporta dispositivos que evidenciam o propósito das Partes em conferir efetividade às regras pactuadas, como as normas relativas à “transparência e ao dever de informar” sobre leis, regulamentos e sistemas de certificação (art. 8º), à coordenação de diretrizes e iniciativas de segurança de voos, bem como à normatização dos procedimentos para certificação de produtos (Anexo A) e de manutenção (Anexo B).

Ao proceder à análise das regras aplicáveis às emendas (Art. 16, §§ 3, 4 e 5), verificou-se que o Acordo estabelece dois procedimentos distintos, que variam conforme a parte do Acordo a ser emendada, a saber: a) emendas ao instrumento principal do Acordo; b) emendas aos instrumentos Anexos.

No que diz respeito ao instrumento principal Acordo, o § 4 do Art. 16 estatui, que as emendas entrarão em vigor após a conclusão dos procedimentos internos. No caso brasileiro, isso significa que tais emendas, antes de entrarem em vigor, devem ser submetidas à apreciação do Congresso Nacional, a teor disposto no inciso I do art. 49 da Constituição Federal.

Nos termos do § 5 do art. 16 do Acordo, as emendas aos Anexos devem entrar em vigor “conforme os termos acordados na troca de Notas Diplomáticas.” Como a apreciação dos tratados, convenções e acordos internacionais constitui prerrogativa indelegável do Congresso Nacional, por força da citada disposição constitucional, é lícito concluir que as futuras emendas aos instrumentos Anexos do Acordo devem, necessariamente, ser submetidas ao Congresso Nacional, no caso do Brasil.

Em face dos argumentos expostos, VOTO pela aprovação do texto do Acordo sobre a Segurança da Aviação Civil entre o Governo da República Federativa do Brasil e a União Europeia, assinado em Brasília, em 14 de julho de 2010, nos termos do projeto de decreto legislativo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado CARLOS ZARATTINI
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2013**

Aprova o texto do Acordo sobre a Segurança da Aviação Civil entre o Governo da República Federativa do Brasil e a União Europeia, assinado em Brasília, em 14 de julho de 2010.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo sobre a Segurança da Aviação Civil entre o Governo da República Federativa do Brasil e a União Europeia, assinado em Brasília, em 14 de julho de 2010.

Parágrafo único - Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que 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 2013.

Deputado CARLOS ZARATTINI
Relator