

# **COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**

## **MENSAGEM Nº 349, DE 2014.**

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa referente ao Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e de Cargas, assinado em Paris, em 19 de março de 2014.

**AUTOR:** PODER EXECUTIVO.

**RELATOR:** Deputado CLÁUDIO CAJADO.

## **I – RELATÓRIO**

A Excelentíssima Senhora Presidenta da República submete à consideração do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 349, de 2014 - instruída com Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores e dos Transportes - o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa referente ao Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e de Cargas, assinado em Paris, em 19 de março de 2014.

O ato internacional sob exame tem por finalidade estabelecer um marco normativo destinado a regulamentar a operação de transporte rodoviário de passageiros e de cargas entre o território brasileiro e o Departamento francês da Guiana, através da Ponte Internacional sobre o Rio Oiapoque. Nesse contexto, o instrumento estabelece regras relativas à concessão

de autorizações de transportes de passageiros e cargas baseadas no princípio da reciprocidade e, também, contempla a possibilidade de que sejam acordadas ulteriores facilidades nas atividades relacionadas ao transporte rodoviário de pessoas e de bens entre o município brasileiro do Oiapoque, no Amapá, e o município francês de St-Georges-de-l'Oyapock, na Guiana Francesa.

Além do texto principal o Acordo contém um Anexo no qual são definidos e disciplinados regimes específicos de transporte internacional, quais sejam: o Regime de transporte fronteira e o Regime relativo ao transporte rodoviário internacional de longa distância.

O Artigo 1 define o campo de aplicação do Acordo, ou seja, o transporte rodoviário internacional de passageiros e de cargas entre as Partes, ao passo em que o Artigo 2 apresenta as definições dos termos e expressões empregados na redação do texto.

O Artigo 3 consagra o princípio da circulação sob a cobertura de autorizações, segundo o qual a entrada e a saída de veículos dos territórios das Partes, que transportam passageiros ou cargas na rodovia pela ponte sobre o rio Oiapoque, se dará com base no princípio da reciprocidade e conforme as leis e regulamentos existentes em cada país e nas condições estabelecidas no Acordo e seu Anexo e estarão sempre sujeitas à autorização.

O Artigo 4 estabelece a proibição da cabotagem, vedando aos transportadores de uma das Partes a realização de transporte rodoviário doméstico no território da outra Parte.

O Artigo 5 regulamenta o regime fronteira e assenta o princípio de que os dispositivos do Acordo não poderão constituir, em qualquer hipótese, restrição às facilidades que as Partes poderão acordar mutuamente para o transporte rodoviário fronteira de passageiros e de cargas entre um ponto de partida situado no território de Oiapoque (Brasil) e um ponto de destino final situado no território de St. Georges de l'Oyapock (França) ou, então, de um ponto de partida situado no território de St. Georges de l'Oyapock (França) e um ponto de destino final situado no território de Oiapoque (Brasil).

O Artigo 6 contém regras relativas às autorizações que poderão ser concedidas aos veículos sob a responsabilidade das empresas de transporte habilitadas conforme os termos do Acordo.

O artigo 7 trata da aplicabilidade das respectivas legislações internas - aos transportadores autorizados, à tripulação, aos veículos, aos equipamentos e aos serviços – bem como da obrigação de cada Parte em reconhecer o direito da outra Parte de impedir a prestação de serviços em seu território quando as condições e os critérios estabelecidos por sua legislação não forem cumpridos.

O Artigo 8 afirma o princípio da aplicação da regulamentação/territorialidade, segundo o qual cada Parte aplicará, em seu território, aos transportadores, aos veículos e às tripulações da outra Parte, os mesmos dispositivos legais e regulamentares que aplica aos do seu próprio país. No Artigo 9 são estabelecidos os deveres das tripulações dos veículos, dentre os quais, o de portar documentos que lhe permitam exercer suas funções e que lhe sejam fornecidos pelas autoridades competentes do país ao qual pertencem.

O Artigo 10 estabelece o compromisso de cada uma das Partes contratantes quanto a manter informada a outra Parte a respeito das dimensões e pesos máximos e outras normas técnicas exigidas em seu território para a circulação interna de veículos rodoviários. Por sua vez, a questão do seguro obrigatório será objeto de um grupo de trabalho instituído pelo Artigo 11 do Acordo.

O Artigo 12 prevê a possibilidade de concessão de autorizações especiais para a circulação de veículos cujas características, ou as de seus equipamentos, sejam especiais ou diferentes daquelas estabelecidas nas respectivas legislações.

As questões que envolvem a tributação aplicável aos serviços de transportes sobre a Ponte Internacional sobre o Rio Oiapoque são disciplinadas no Artigo 13 do Acordo e, segundo este dispositivo, estarão sujeitos à tributação em conformidade com os termos, conceitos e definições estabelecidos nas legislações vigentes nos territórios da Partes.

O Acordo estabelece como único e exclusivo ponto de passagem transfronteiriça de veículos a Ponte Internacional, conforme dispõe o Artigo 14, o qual contempla, porém, a possibilidade de serem definidos outros pontos, mediante comum acordo entre as Partes Contratantes.

A aplicação das normas aduaneiras encontra-se disciplinada pelo Artigo 15 do Acordo, o qual prevê que as cargas transportadas por via rodoviária serão objeto das formalidades aduaneiras exigidas pela legislação vigente em cada Parte. O Artigo 16 contempla a definição de prazos de permanência, nos territórios das Partes, dos veículos transportadores e seus equipamentos.

O Acordo institui uma Comissão Mista, composta por autoridades das Partes Contratantes, designadas nos termos do Artigo 17, a qual terá as seguintes competências: avaliar periodicamente a execução do Acordo e seu Anexo; especificar as categorias e o número de autorizações intercambiadas entre as Partes para a realização do transporte rodoviário internacional de cargas; pronunciar-se sobre a oportunidade de criar um serviço regular de transporte internacional de passageiros; propor as emendas que considerar necessárias com vistas à sua incorporação no Anexo.

Os artigos 18 a 22 contêm normas de natureza adjetiva. O Artigo 18 remete para o Anexo a regulamentação de dispositivos específicos ou operacionais que regem os diferentes aspectos compreendidos no Acordo.

Os artigos 19 a 22 abordam outros temas procedimentais e referem-se: ao reconhecimento da primazia dos acordos internacionais bilaterais ou multilaterais assumidos por cada uma das Partes; à resolução de litígios ligados à aplicação do Acordo e, ainda, questões como a da entrada em vigor, prazo de validade, formas de modificação e procedimento de denúncia do Acordo.

No Anexo, conforme mencionamos, são estabelecidos e regulamentados regimes específicos de transporte internacional, ou seja, o Regime de transporte fronteiro e o Regime relativo ao transporte rodoviário internacional de longa distância. Nesse sentido, o Anexo contém normas diversas referentes aos seguintes temas: características dos veículos, realização de inspeções técnicas, responsabilidade dos países em matéria de fiscalização,

definição de infrações e respectivas sanções, obrigatoriedade das empresas habilitadas a realizar o transporte internacional de indicar um representante legal e de prestar informações, emissão de documentos de transporte e, por fim, definição das respectivas normas de legislação interna, francesa e brasileira, que serão aplicáveis ao transporte regulamentado pelo acordo.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

A ponte sobre o Rio Oiapoque é uma ponte estaiada com 370 metros de vão que liga a localidade de São Jorge do Oiapoque, na Guiana Francesa, e o município de Oiapoque no Amapá, Brasil. Esta é a primeira ligação terrestre na fronteira Brasil-França, fazendo com que se possa ir de Caiena a Macapá trafegando em estradas pavimentadas. A ponte está localizada no Distrito de Clevelândia do Norte, sobre o rio Oiapoque, no município de mesmo nome, que fica no Estado do Amapá, extremo Norte do Brasil.

Apesar de haver planos para construção da ponte que remontam a 1997, foi apenas após de dez anos de projeto e tratativas que se deu o início da construção de uma ligação terrestre entre o Departamento Ultramarino Francês e o Brasil. Assim, a construção da ponte foi iniciada em 2008 e concluída em agosto de 2011, há 3 anos e meio, portanto, mas até hoje não pôde ser oficialmente inaugurada em virtude dos atrasos ocorridos tanto na construção de obras de infraestrutura no lado brasileiro como, também, na conclusão de acordos relativos à gestão binacional do ponto de fronteira como, por exemplo, o instrumento internacional que ora consideramos.

A Ponte binacional custou R\$ 61 milhões e está totalmente pronta desde junho de 2011, assim como estão prontas desde 2011 as instalações e a estrutura viária do lado francês. Apesar de estar concluída, a inauguração da ponte depende da ratificação do acordo sob consideração e da realização de uma série de obras, sobretudo de infraestrutura, na área adjacente à ponte, do lado brasileiro, como a pavimentação da rodovia e a construção de prédios públicos

adequados à atuação dos órgãos competentes para a administração de postos de fronteira, tais como: alfândega, Receita Federal, Polícia Federal, Ministério da Agricultura e Vigilância Sanitária, ANVISA, entre outros. Vale notar, que se encontra na região a 23ª Brigada de Infantaria e Selva do Exército Brasileiro, a qual opera regularmente na margem brasileira do Rio Oiapoque.

Por outro lado, cumpre destacar que, do lado francês, os preparativos para abertura do ponto de fronteira estão concluídos. A infraestrutura pertinente aos controles de fronteira no território da Guiana Francesa já está completamente pronta, inclusive o asfaltamento e os prédios públicos, sendo que o posto de fronteira do lado francês conta já com um corpo completo de noventa funcionários preparados para entrar em serviço assim que o trânsito sobre a ponte for liberado. Quanto ao lado brasileiro, a previsão do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT) era de que a primeira parte da estrutura aduaneira fosse entregue até o fim de janeiro. Mas, a abertura da ligação ainda depende da construção do entorno da alfândega, asfaltamento, criação de estacionamento e urbanização.

Por isso, enquanto a obra não é totalmente entregue, a travessia segue sendo feitas em pequenos barcos, chamados de “catraias”. A aduana começou a ser construída somente depois de dois anos do término da ponte e foi orçada em R\$ 13,6 milhões pelo DNIT. No local serão instaladas a Anvisa, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, Ibama, Receita Federal e Receita Estadual do Amapá. A falta de recursos para concluir a segunda etapa da aduana e da construção do entorno fez com que a liberação do tráfego internacional sobre a da ponte sofresse atraso. Ainda segundo o DNIT, o projeto está pronto para ser licitado, mas sem garantia de recursos para a obra.

Atualmente funciona no local uma estrutura alfandegária provisória para liberação limitada do trânsito de veículos e de cargas na ponte e que deve funcionar até a conclusão da aduana definitiva, contudo a falta da conclusão do acordo internacional que ora examinamos inviabilizou a abertura definitiva da ponte. É importante se destacar que o acordo em apreço, que disciplina o trânsito de passageiros e cargas sobre a Ponte internacional entre o Brasil e a Guiana Francesa somente foi firmado em março de 2014, ou seja, depois de passados 3 (três) anos desde a conclusão das obras de construção da

ponte (ocorrida em 2011). Posteriormente, somente depois de transcorridos 9 (nove) meses desde a celebração do acordo em apreço, isto é, em novembro de 2014, é que o acordo em questão foi remetido ao Congresso Nacional, para apreciação, a fim de atender aos mandamentos constitucionais relativos à adoção de compromissos internacionais (CF, artigo 49, inciso I, combinado com o artigo 84, inciso VIII).

Face à demora na celebração do acordo e na sua sujeição ao Congresso Nacional, nossa opinião, s.m.j., é de que cabe a esta Casa Legislativa, bem como ao Senado Federal, envidar todos os esforços possíveis visando a promover célere apreciação da matéria, haja vista: que a ponte em questão encontra-se concluída e pronta para o uso há muito tempo; que já há alguma infraestrutura provisória mínima instalada e sendo completada e, sobretudo; em respeito e consideração aos interesses das populações locais.

Há grande expectativa de que a ponte internacional se constitua em mais um importante capítulo das relações entre o Brasil e a França, sirva para ampliar o intercâmbio entre as populações locais, traga desenvolvimento econômico e comercial e melhore as condições de fiscalização controle sobre a fronteira entre o Brasil e a Guiana Francesa. Aliás, estes foram os principais objetivos da construção da ponte. Segundo o Comando da 23ª Brigada de Infantaria e Selva do Exército Brasileiro, a ponte estaiada intensificará a fiscalização na Região e reduzirá o tráfico de drogas, contrabando e descaminho de produtos que podem chegar aos Estados brasileiros, inclusive, ao Amazonas. Acredita-se também que os índices de criminalidade cairão na região, já que os governos precisarão investir na fiscalização e policiamento para controlar o movimento internacional, já que haverá mais pessoas patrulhando e defendendo a fronteira brasileira. Por outro lado, os moradores de Clevelândia do Norte acreditam que a ponte vai levar desenvolvimento à região, que registra deficiência nas áreas de saúde, assistência social e infraestrutura.

Quanto ao texto do Acordo em apreço, sua finalidade, conforme destacamos no relatório, é estabelecer um quadro normativo destinado a regulamentar a operação do transporte rodoviário de passageiros e cargas entre o território brasileiro e o Departamento francês da Guiana, através da Ponte Internacional sobre o Rio Oiapoque. Nesse sentido, suas disposições estabelecem

uma série de princípios e também a disciplina jurídica necessária ao regramento do transporte fronteiriço.

O primeiro deles é o princípio da reciprocidade, o qual, juntamente às leis e regulamentos existentes em cada país e nas condições estabelecidas no Acordo e seu Anexo, servirá de base para regulamentar a entrada e a saída de veículos das Partes que transportam passageiros ou cargas na rodovia pela ponte sobre o Rio Oiapoque, as quais estarão, porém, sujeitas à autorização. Contudo, o acordo visa expressamente aos transportadores de uma das Partes realizar transporte rodoviário doméstico no território da outra Parte, prática denominada como cabotagem.

O instrumento cria também o que chamou de regime fronteiriço, segundo o qual as normas regulamentares do transporte internacional estabelecidas pelo Acordo não poderão constituir restrições a posteriores facilidades mutuamente acordadas pelas Partes.

O transporte internacional na Ponte sobre o Oiapoque estará porém sujeito a um regime de autorizações, as quais poderão ser concedidas aos veículos sob a responsabilidade das empresas de transporte habilitadas conforme os termos do presente Acordo e de seu Anexo, sujeitando-se à legislação do país a cuja jurisdição eles pertencem, bem como às regras de entrada, de retorno, de trânsito e de transporte de cada Parte. Contudo, os transportadores autorizados, a tripulação, os veículos, os equipamentos e os serviços que prestam estarão sujeitos a todas as regras em vigor no território de cada país, devendo cada Parte reconhecer o direito da outra de impedir a prestação de serviços em seu território quando as condições e os critérios estabelecidos por sua legislação não forem cumpridos. O Acordo estabelece regras ainda a respeito dos deveres das tripulações dos veículos de transporte, sobre seguros, sobre pesos e dimensões e sobre tributação.

É interessante destacar o aspecto da criação do conceito de ponto de passagem, segundo o qual os veículos poderão transpor a fronteira exclusivamente pela Ponte sobre o Rio Oiapoque. De outra parte, o Acordo institui regra segundo a qual cargas transportadas por via rodoviária serão objeto, nos pontos fronteiriços autorizados, das formalidades aduaneiras exigidas em conformidade com a legislação vigente em cada uma das Partes, as quais



poderão, de comum acordo, estabelecer procedimentos simplificados para as situações que considerarem pertinentes.

Por último, cumpre ressaltar a criação, pelo Acordo, nos termos de seu artigo 17, a instituição de uma Comissão Mista, composta de representantes de organismos competentes de cada Parte, sendo a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), vinculada ao Ministério dos Transportes, em coordenação com os outros órgãos responsáveis nas suas respectivas áreas de atuação, no caso do Brasil, e pela República Francesa, o Ministro responsável pelos Transportes e o Préfet, representante do Estado na Guiana Francesa. Tal Comissão será competente para avaliar periodicamente a execução do Acordo, especificar as categorias e o número de autorizações de transporte concedidas, pronunciar-se sobre a oportunidade de criar um serviço regular de transporte internacional de passageiros e, por fim, propor emendas a serem incorporadas ao Anexo do Acordo.

O mencionado Anexo trata de aspectos organizacionais e operacionais dos serviços de transporte a serem efetuados sob a égide do Acordo, tais como a identificação dos transportadores rodoviários fronteiriços, a natureza das licenças exigíveis às companhias transportadoras e a criação de linhas regulares de transportes de passageiros. Além disso, o Anexo dispõe acerca dos regimes aplicáveis ao transporte rodoviário de longa distância entre o Brasil e o Departamento francês da Guiana, bem como sobre o regime específico a ser aplicado ao transporte transfronteiriço de passageiros, inclusive ao transporte ocasional de passageiros (serviços de táxis e linhas regulares de transporte coletivo). Por fim, o Anexo contém regulamentação detalhada a respeito do transporte de cargas, no qual define um regime de autorizações, com suas respectivas categorias, direitos e restrições.

O exame detalhado do texto do Acordo nos conduz à conclusão de que estamos diante de instrumento jurídico que trata de forma pormenorizada os diversos aspectos que estarão implicados na operação do transporte fronteiriço de cargas e de passageiros sobre a nova ligação entre o Brasil e a Guiana Francesa, a bela Ponte estaiada sobre o Rio Oiapoque. O texto contém as normas essenciais e necessárias para reger as diversas situações de transporte de passageiros e cargas, sendo que tais previsões, no mais das vezes,

detém caráter exaustivo quanto às formas e condições de realização dos referidos transportes, ao passo que em outras se observa a remissão a avenças complementares entre as Partes ou à atuação da Comissão Mista. Nesse contexto, o Acordo internacional em questão, com seu Anexo, nos termos de sua redação, nos parece constituir-se em instrumento hábil e pronto a satisfazer os objetivos para os quais foi celebrado.

Ante o exposto, **VOTO** pela aprovação do texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa referente ao Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e de Cargas, assinado em Paris, em 19 de março de 2014, nos termos do projeto de decreto legislativo que apresentamos anexo.

Sala das Reuniões, em        de        de 2015.

Deputado CLÁUDIO CAJADO  
Relator

## **COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**

### **PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº     , DE 2015.**

Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa referente ao Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e de Cargas, assinado em Paris, em 19 de março de 2014.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa referente ao Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e de Cargas, assinado em Paris, em 19 de março de 2014.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à consideração do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do artigo 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em     de     de 2015.

Deputado CLÁUDIO CAJADO  
Relator