

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 205, DE 2016.

(Do Poder Executivo)

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru, assinado em Lima, em 11 de dezembro de 2009.

Autor: PODER EXECUTIVO.

Relator: Deputado PEDRO VILELA.

I – RELATÓRIO:

A Excelentíssima Senhora Presidenta da República submeteu, em 6 de maio de 2016, à consideração do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 205, de 2016, o texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru, assinado em Lima, em 11 de dezembro de 2009. A Mensagem 205/2016 encontra-se instruída com Exposição de Motivos de firma do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, interino, e do Senhor Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República

O acordo sob análise tem por objetivo estabelecer e regulamentar a operação de serviços aéreos regulares em rotas entre os territórios do Brasil e do Peru. Para tanto, o instrumento internacional estabelece uma série de direitos e deveres, atribuindo-os às empresas aéreas designadas por cada uma das Partes Contratantes. Além disso, o acordo, em seus 27 artigos, regulamenta variados aspectos relacionados direta e indiretamente à operação do transporte aéreo tais como: segurança da aviação e segurança operacional; aplicação de leis e regulamentos internos; tarifas aeronáuticas; atividades comerciais; preços;

CD160157727182

CD160157727182

conversão de divisas e remessa de receitas; direitos alfandegários, entre outros temas.

Logo no Artigo 1º são estabelecidas as definições dos termos e expressões empregados no texto do instrumento, com vistas a elidir divergências interpretativas.

O artigo 2º contempla a definição dos principais direitos concedidos por ambas as Partes, reciprocamente, com a finalidade de operar serviços aéreos internacionais nas rotas especificadas no Quadro de Rotas constante do Anexo do Acordo. Basicamente, são eles: a) o direito de sobrevoar o território da outra Parte sem pousar; b) o direito de fazer escalas no território da outra Parte, para fins não comerciais; c) o direito de fazer escalas nos pontos especificados no Quadro de Rotas do presente Acordo para embarcar e desembarcar tráfego internacional de passageiros, carga e mala postal separadamente ou em combinação. Além destes, outros direitos são especificados no acordo, conforme veremos adiante. O artigo 2 reconhece também às empresas aéreas que não sejam designadas pelas Partes, o gozo dos supracitados direitos de sobrevoos sem pouso e de fazer escalas no território da outra Parte para fins não comerciais.

A designação e autorização de empresas aéreas é tema do artigo 3º o qual confere a cada uma das Partes o direito de designar uma ou mais empresas para operar os serviços acordados, bem como de revogar ou alterar tal designação. Segundo esse dispositivo, cada Parte deverá conceder a autorização de operação com a mínima demora de trâmites, observados determinados requisitos nele descritos, tais como: que a empresa aérea designada seja considerada nacional de acordo com a legislação da Parte que a designa; que o efetivo controle regulatório da empresa aérea designada seja exercido e mantido pela Parte que a designa; que a Parte que designa a empresa aérea cumpra as disposições estabelecidas pelo acordo sobre segurança da aviação) e segurança operacional e; que a empresa aérea designada esteja qualificada para satisfazer as condições determinadas segundo as leis e regulamentos normalmente aplicados à operação de serviços de transporte aéreo internacional pela Parte que recebe a designação.

Por sua vez, o artigo 4 estabelece que as autoridades aeronáuticas de cada uma das Partes poderão negar a concessão de

autorizações às empresas aéreas designadas pela outra Parte e, também, revogar, suspender ou impor condições a tais autorizações, temporária ou permanentemente, com base nos critérios especificados no mencionado dispositivo.

O artigo 5 contempla o tema dos direitos e obrigações das empresas aéreas designadas. Sinteticamente são as seguintes: a) cumprir as leis, regulamentos e disposições relacionados à operação e navegação de aeronaves estabelecidas pela outra Parte; b) cumprimento das leis, regulamentos e procedimentos das Partes com respeito a imigração, passaportes ou outros documentos de viagem aprovados, quanto à entrada, alfândega e medidas sanitárias, por parte os tripulantes e passageiros, bem como em relação à carga e mala postal transportados pelas aeronaves da empresa aérea designada; c) igualdade de tratamento entre empresas aéreas; d) tratamento diferenciado com isenção de revista para passageiros e cargas que se encontrem em trânsito, salvo por razões de segurança.

O tema da segurança da aviação é tratado no artigo 6 do acordo. Nele as Partes reafirmam seu compromisso de proteger a segurança da aviação civil e de atuar conforme estipulado em diversos atos internacionais sobre o tema, em especial as Convenções sobre o tema firmadas no âmbito da OACI, as quais são expressamente citadas pelo dispositivo em questão. Além disso, o artigo 6 regulamenta o compromisso das Partes de prestar mútua assistência quanto à prevenção de incidentes ou ameaças de incidentes de interferência ilícita de aeronaves ou outros atos ilícitos contra a segurança operacional das aeronaves, seus passageiros e tripulações, aeroportos e instalações de navegação aérea, devendo as Partes agir, nesses casos, em conformidade com as diretrizes da Organização de Aviação Civil Internacional, OACI. Quanto ao tema da segurança da aviação cabe destacar ainda a norma do item 8 do artigo 6, a qual estabelece um procedimento de realização de consultas recíprocas entre as Partes, caso haja dúvidas quanto ao cumprimento das normas sobre segurança estabelecidas pelo acordo.

O artigo 7 regulamenta o tema da emissão e reconhecimento dos Certificados de aeronavegabilidade, certificados de habilitação e licenças, emitidos ou convalidados por cada uma das Partes.

CD160157727182

CD160157727182

As questões envolvendo a segurança operacional dos serviços aéreos são disciplinadas pelo Artigo 8, segundo o qual as Partes assumem. Nesta quadra são estabelecidas as regras sobre o intercâmbio de informações e realização de consultas entre as Partes sobre segurança operacional, em especial quanto aos aspectos relacionados à facilitação operacional, tripulações de voo e aeronaves. O dispositivo em questão estabelece também o compromisso de adoção de padrões e requisitos superiores de segurança operacional, os quais deverão ser iguais ou superiores às normas mínimas estabelecidas à época em conformidade com a Convenção da Organização de Aviação Civil Internacional, OACI.

Complementando as normas sobre segurança, o artigo 8 regulamenta, ainda, os procedimentos relativos à realização de inspeções e avaliações das aeronaves e estabelece, inclusive, o direito de suspender imediatamente ou modificar uma a autorização de operação, caso necessário.

O Artigo 9º estabelece o princípio da isonomia de tratamento no que se refere à cobrança de tarifas aeronáuticas, de modo que nenhuma Parte cobrará ou permitirá que sejam cobradas das empresas aéreas designadas da outra Parte tarifas aeronáuticas superiores àquelas cobradas das suas próprias empresas aéreas, desde que operem serviços aéreos internacionais semelhantes.

O artigo 10 regulamenta a prática de atividades comerciais pelas empresas aéreas designadas por cada uma das Partes, reconhecendo-lhes o direito de estabelecer escritórios administrativos próprios no território da outra Parte, sendo-lhes permitida, a venda de passagens e serviços acessórios. Tais atividades, segundo este artigo, serão exercida com base nos princípios da reciprocidade e isonomia, e estarão sujeitas às leis e regulamentos em vigor da outra Parte.

Cumprе destacar contudo, a norma inserida no item 5 do artigo 10, que regulamenta o funcionamento de um serviço multimodal, tendo como atores as empresas aéreas e os prestadores indiretos do transporte de carga das Partes, aos quais é reconhecida a faculdade de utilizar, em conexão com o transporte aéreo internacional, qualquer transporte terrestre para carga de e para pontos no território das Partes ou em terceiros países, incluindo transporte de e para todos os aeroportos com facilidades aduaneiras e incluir, se aplicável, o

CD160157727182

CD160157727182

direito de transportar a carga com conexão, de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis.

O artigo 11 estabelece uma inovação em relação aos demais acordos sobre serviços aéreos ao introduzir o conceito de código compartilhado entre as empresas aéreas. Nesse sentido, o acordo contempla a possibilidade das empresas aéreas designadas de entrar em acordo de código compartilhado como empresa aérea operadora, ou como empresa comercializadora, com relação a serviços aéreos mistos e/ou exclusivamente cargueiros, com outra empresa(s) aérea(s) designada(s) da mesma Parte ou com empresa(s) aérea(s) de outra Parte ou, ainda, com empresa aérea de terceiros países desde que todas as empresas aéreas em tais combinações tenham a autorização apropriada e cumpram os requisitos aplicados a tais acordos.

O acordo também estabelece isenções de direitos alfandegários e de outros encargos nos termos do Artigo 12. Nesse âmbito, como regra geral, cada Parte, com base na reciprocidade, isentará uma empresa aérea designada da outra Parte, no maior grau possível em conformidade com sua legislação nacional, de restrições sobre importações, direitos alfandegários, impostos indiretos, taxas de inspeção e outras taxas e gravames nacionais, sobre aeronaves, combustíveis, óleos lubrificantes, suprimentos técnicos de consumo, peças sobressalentes, incluindo motores, equipamento de uso normal dessas aeronaves, provisões de bordo e outros itens, tais como bilhetes, conhecimentos de carga aérea impressos, todo material impresso com o símbolo da empresa e material publicitário comum distribuído gratuitamente pela empresa aérea designada, destinados ou usados exclusivamente na operação ou manutenção das aeronaves da empresa aérea designada da Parte que esteja operando os serviços acordados.

O artigo 13 trata da questão da conversão de divisas e remessa de receitas para o exterior, autorizando tais práticas às empresas aéreas designadas, as quais serão permitidas pelas Partes Contratantes sem restrições, discriminação ou cobrança de impostos, em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis.

Por outro lado, quanto à definição dos preços para os serviços de transporte aéreo, o acordo adota política liberal, não os sujeitando ao controle ou

CD160157727182

CD160157727182

autorização das Partes Contratantes, conforme disposições do artigo 14 do instrumento internacional.

Contudo o texto atenta também à proteção da concorrência, regulamentando este aspecto no Artigo 15, segundo o qual as Partes deverão informar-se mutuamente sobre suas leis, políticas e práticas sobre a concorrência e modificações das mesmas, bem como quaisquer objetivos concretos a elas relacionados que possam afetar a operação de serviços de transporte aéreo. O artigo 15 assenta o princípio da garantia de preservação das normas sobre a concorrência determinando, nos termos de seu item 3, que as atividades comerciais realizadas pelas empresas aéreas designadas no âmbito do Acordo devem respeitar as normas vigentes sobre livre concorrência, sendo particularmente proibidas as condutas que constituam abuso de posição dominante ou práticas de colusão.

O artigo 16 regulamenta a questão dos itinerários aéreos, estabelecendo prazos para empresas aéreas designadas por uma Parte entregar à autoridade da outra Parte as informações referentes à natureza do serviço, itinerários, tipos de aeronaves, incluindo a capacidade proporcionada para cada uma das rotas especificadas, bem como qualquer informação adicional que julgar relevante. A seguir, o artigo 17 assenta o princípio da operação, o qual se consubstancia na igualdade de oportunidades concedidas às empresas aéreas designadas por cada Parte para operar os serviços de transporte aéreo internacional.

O artigo 18 contempla normas a respeito da capacidade dos serviços de transporte aéreo internacional a ser ofertada nas rotas regionais, com base no mercado. Segundo o dispositivo, caberá às Partes Contratantes permitir às empresas aéreas determinar a frequência e a capacidade dos serviços. Contudo, a determinação da capacidade total a ser ofertada caberá às autoridades aeronáuticas.

O artigo 19 dispõe sobre o intercâmbio de dados de estatísticos entre as Partes, providos mediante requerimento, sobre as atividades das empresas aéreas designadas.

O artigo 20 estabelece cláusula que consagra os compromissos das Partes quanto à proteção ao meio ambiente, ao desenvolvimento sustentável

CD160157727182

CD160157727182

da aviação e, nesse sentido e especialmente, quanto ao cumprimento das normas e práticas recomendadas pelo Anexo 16 da OACI (SARPs) e as políticas e orientações da OACI vigentes sobre proteção do meio ambiente.

Os artigos 21 a 27 regulamentam temas de natureza adjetiva, procedimental. O artigo 21 fixa um procedimento de permanente realização de consultas entre as Partes, com vistas a assegurar a aplicação e o satisfatório cumprimento do Acordo. O artigo 22 dispõe sobre a introdução de emendas ao texto do acordo. O artigo 23 estabelece procedimentos voltados à solução das controvérsias que eventualmente surjam quanto à interpretação ou aplicação do acordo. O artigo 24 explicita as condições e procedimentos específicos a serem observados quanto à eventual denúncia do instrumento internacional por uma Partes. O artigo 25 estabelece que o acordo e suas eventuais emendas serão objeto de registro junto à Organização da Aviação Civil Internacional, OACI. O artigo 26 dispõe sobre a compatibilização jurídica entre as normas do acordo e as convenções multilaterais sobre aviação. E o artigo 27 regula os aspectos da forma e requisitos de entrada em vigor do acordo, bem como do uso dos idiomas, português e espanhol, utilizados para a redação do texto, reconhecendo idêntica igualdade e validade às versões expressas nas duas línguas.

Cumprir destacar que, diferentemente da costumeira redação adotada nessa espécie de avença, o acordo em apreço não contempla disposição que especifique seu prazo de vigência, o que nos autoriza a presumir, s.m.j., que esta se dará por tempo indeterminado.

Por último, o acordo contém um anexo, único, no qual é descrito o quadro de rotas brasileiras e peruanas, incluídas as rotas regionais e de longo curso, onde são caracterizados os pontos para embarque e desembarque em cada um dos países e também a possibilidade de pontos em terceiros países. No anexo, além do quadro de rotas há duas “Notas”, que constituem normas adicionais regulamentares quanto às rotas. Na Nota 1, são caracterizadas as Rotas Regionais como as que contém todos seus pontos na América do Sul, distinguindo-as das Rotas de Longo Curso, as quais incluem, além dos pontos na América do Sul, pontos mais além dela.

Por sua vez, a Nota 2 autoriza às empresas aéreas designadas por cada Parte omitir escalas consideradas em suas respectivas rotas especificadas e, também, a servir mais de um ponto na mesma rota, em qualquer

CD160157727182

CD160157727182

ordem, sob a condição de que sirvam pelo menos um ponto no território da Parte que designa a empresa e que não se caracterizem direitos de 7ª liberdade. (grifo nosso)

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O acordo em apreço institui e regulamenta, de forma plena e abrangente, todos os aspectos envolvidos na prestação de serviços aéreos regulares internacionais, destinado ao transporte de passageiros e cargas entre os territórios do Brasil e do Peru, por empresas aéreas designadas pelas Partes Contratantes. A regulamentação dos mencionados serviços contempla, inclusive a definição de pontos “aquém” e “além”, em rotas determinadas, localizados em terceiros países, em consonância com as normas expressas na Convenção sobre Aviação Civil Internacional, aberta à assinatura em Chicago no dia 7 de dezembro de 1944, e também com as demais normas posteriores da Organização da Aviação Civil Internacional, OACI.

O acordo sob análise é destinado a substituir o ainda vigente instrumento internacional que disciplina os serviços aéreos entre o Brasil e o Peru, qual seja, o “*Acôrdio sôbre Transportes Aéreos Entre os Estados Unidos do Brasil e a República Peruana, firmado no Rio de Janeiro, a 28 de agosto de 1953*” (aprovado, pelo Decreto Legislativo nº 52, de 25 de outubro de 1956 e promulgado pelo Decreto nº 42.123, de 21 de agosto de 1957), o qual sofreu posteriores modificações, nos termos do (1) “*Acordo Modificativo do Quadro de Rotas do Acordo sobre Transportes Aéreos de 28/08/1953*”, adotado em 4 de abril de 1981 e (2) da “*Emenda ao Acordo sobre Transportes Aéreos de 28/08/1953*”, adotada em 23 de maio de 1997.

Além destes instrumentos internacionais, encontra-se em tramitação entre o Brasil e o Peru um outro acordo diretamente correlacionado à matéria, que é o “*Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru para combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais, celebrado em Lima, em 6 de dezembro de 1999*” (aprovado pelo Decreto Legislativo nº 334, 24 de julho de 2003).

CD160157727182

CD160157727182

Celebrado em conformidade com as normas da OACI o acordo consubstancia um importante avanço da normativa bilateral, entre o Brasil e o Peru, sobre serviços aéreos, introduzindo uma política mais moderna para as atividades relacionadas à aviação comercial entre os dois países, com viés significativamente mais liberal do que aquela que se encontra em vigor e, sobretudo, mais compatível com a realidade do mercado mundial do transporte aéreo de passageiros e cargas. Com efeito, o acordo sobre serviços aéreos entre o Brasil e o Peru reconhece, dentre as liberdades do ar estabelecidas e regulamentadas pela Organização da Aviação Civil Internacional, OACI, desde a 1ª até a 6ª liberdade. Vale lembrar que as liberdades do ar são um conjunto de direitos de aviação comercial que os Estados signatários da OACI concedem à(s) empresa(s) aérea(s) designada(s) de outros Estados, por meio de acordos bilaterais. Tais direitos são denominados de liberdades do ar e são classificados em escala ordinal, da 1ª (primeira) à 9ª (nona) eis que essas constituem o reconhecimento de prerrogativas sucessivamente mais amplas às empresas aéreas designadas pelas Partes, nos termos de acordos internacionais bilaterais por elas celebrados, nos quais são especificadas quais liberdades serão admitidas.

A concessão das 6 (seis) primeiras liberdades do ar pelo acordo em apreço reflete o desejo comum do Brasil e do Peru de viabilizar a implementação de uma política comercial bastante agressiva, por parte das companhias aéreas designadas, e corresponde à já consolidada tendência de desregulamentação do setor aéreo em escala global. Na verdade, as liberdades do ar são os pilares da economia do transporte aéreo internacional, pois elas especificam as condições que regerão o transporte aéreo, modificando, para melhor, os números do volume de passageiros e carga e determinando as condições do mercado, com reflexos diretos sobre a concorrência e os preços.

Consequência direta desta política é a criação de condições para o estímulo da concorrência, o que tende a resultar na redução das tarifas das passagens e nos preços do transporte de carga, beneficiando, em última instância, os consumidores. Como efeito indireto, tal política há de proporcionar o crescimento do intercâmbio de passageiros e cargas entre os dois países, com reflexos sobre o comércio internacional bilateral, além do incremento das viagens de turismo e com a finalidade de negócios, repercutindo, de modo geral, para o

CD160157727182

CD160157727182

reforço das relações de cooperação e amizade entre os povos e os governos do Brasil e do Peru.

O texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru é composto de 27 artigos, sendo que sua negociação e celebração contou com a participação da Agência Nacional de Aviação Civil, ANAC, e da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, que atuaram em colaboração com o Ministério das Relações Exteriores. Tal texto segue o padrão dos demais acordos do tipo celebrados pelo Brasil com nações com as quais nosso país mantém relações diplomáticas. Contempla disciplina pormenorizada sobre os diversos aspectos relacionados à prestação de serviços de transporte aéreo de passageiros e cargas, ao tráfego aéreo regular entre os territórios dos dois países sendo que, nesse contexto, destaca-se a regulamentação dos seguintes temas: concessão de direitos, normas para designação e autorização de companhias, legislação aplicável, reconhecimento de certificados e licenças, segurança operacional, segurança da aviação, definição de tarifas aeronáuticas, direitos alfandegários, política de preços, defesa do mercado e das regras sobre concorrência entre as companhias, garantias de liberdades do ar, definição de rotas e aprovação de horários e, até normas sobre proteção ambiental.

Uma análise compreensiva do acordo em apreço nos autoriza concluir que duas ordens de avanços, por ele incorporados, fundamentalmente recomendam sua aprovação. Primeiramente, a melhoria da política e das condições e parâmetros básicos dos serviços aéreos, contribuindo para o desenvolvimento comercial do mercado bilateral de transporte aéreo de passageiros e cargas, com base especialmente na ampliação das liberdades do ar. Em segundo lugar, a adoção de critérios, princípios e normas que consagram garantias suplementares quanto à segurança da aviação e à segurança operacional e correspondem à necessidade de atender aos desafios contemporâneos da aviação civil relacionados à segurança. Tais normas visam a garantir a segurança dos passageiros e da atividade aeronáutica de modo geral em vista de variados fatores que podem afetá-la, tais como: o incremento do tráfego aéreo, navegação e controle de voo, a gestão das empresas, condições das aeronaves, tripulação, bagagens e, até, a criminalidade que ocorre no âmbito da aviação civil, como o sequestro de aeronaves e o terrorismo.

CD160157727182

CD160157727182

Assim, considerados os diversos elementos que compõem o instrumento internacional em apreço, podemos concluir que este contém todos os elementos necessários ao alcance dos fins para os quais foi concebido. Nesse sentido, a atualização dos compromissos constantes das avenças anteriores, com o estabelecimento de novos parâmetros e condições para os serviços aéreos regulares e o transporte de passageiros e cargas entre o Brasil e o Peru, há de proporcionar relevante incremento do intercâmbio social e cultural entre nossos povos e, também, contribuir para integração e para o desenvolvimento das relações econômicas e do comércio bilateral.

Ante o exposto, **VOTO PELA APROVAÇÃO** do texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru, assinado em Lima, em 11 de dezembro de 2009, nos termos do projeto de decreto legislativo que apresentamos anexo a este parecer.

Sala das Reuniões, em de de 2016.

Deputado PEDRO VILELA
Relator

CD160157727182
CD160157727182

2016-14133.docx

CD160157727182

CD160157727182

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2016.

(Da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional)

Aprova o texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru, assinado em Lima, em 11 de dezembro de 2009.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru, assinado em Lima, em 11 de dezembro de 2009.

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 2016.

Deputado PEDRO VILELA
Relator