

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº578, DE 2016

Submete à consideração do Congresso Nacional, acompanhado de Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores e dos Transportes, Portos e Aviação Civil, o texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Jamaica, celebrado em Kingston, em 13 de fevereiro de 2014.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relatora: Deputada Jô Moraes

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional, para apreciação legislativa, a Mensagem nº 578, assinada em 20 de outubro de 2016, contendo o texto do Acordo de Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Jamaica, firmado em Kingston, em 13 de fevereiro de 2014, pelos respectivos chanceleres, Embaixadores Luís Alberto Figueiredo Machado e Arnold J. Nicholson, que ocupavam as pastas de Relações Exteriores e dos Negócios Estrangeiros e Comércio Exterior dos dois países há três anos, quando da celebração dessa avença bilateral.

A referida Mensagem está instruída com a Exposição de Motivos Interministerial nº 00249/2016 MRE/MTPA que foi assinada eletronicamente, em 29 de julho de 2016, pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores José Serra.

Os autos de tramitação estão veiculados no sistema de tramitação legislativa de proposições de acordo com as normas processuais-legislativas pertinentes, inclusive a Norma Interna Nº 01/2015 da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.

O instrumento em pauta – semelhante a outros firmados

por nosso país – compõe-se de vinte e oito artigos, encabeçados por brevíssimo preâmbulo¹.

No **Artigo 1**, estabelecem-se as definições a serem adotadas no texto (*autoridade aeronáutica; acordo; serviços acordados; serviço aéreo; convenção; empresa aérea designada; OACI; rota específica; preço; território; tarifa aeronáutica*).

No **Artigo 2**, aborda-se, em quatro parágrafos, a concessão de direitos de operação aérea: “*Cada Parte concede à outra Parte os direitos especificados neste Acordo, com a finalidade de operar serviços aéreos internacionais nas rotas especificadas no Quadro de Rotas especificado no Anexo a este Acordo*” – esse anexo, todavia, que é **essencial** para que seja aferida a dimensão dos direitos que estão sendo concedidos **não foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo**.

O **Artigo 3** é pertinente à designação de companhia aérea pelos estados acordantes para operarem os serviços acordados, abordando, ainda o aspecto da concessão da correspondente autorização para operar, bem como o respectivo procedimento a ser adotado.

Prevê-se, no **Artigo 4**, a hipótese de negativa de autorização, revogação, suspensão de operação e limitação de direitos a ser efetuada pelas autoridades aeronáuticas de uma e outra parte contratante, ressalvando-se, no segundo parágrafo, que essa possibilidade negativa somente será exercida “...após a realização de reunião de consulta com a outra Parte, a menos que a *imediata revogação, suspensão ou imposição das condições previstas no parágrafo 1 do presente Artigo seja essencial para impedir novas infrações a leis e regulamentos*”.

O **Artigo 5** é referente à aplicação de leis e regulamentos pertinentes á entrada, permanência e saída de aeronaves engajadas em serviços aéreos internacionais, assim como de passageiros, tripulação e carga. No terceiro parágrafo desse artigo, libera-se o espaço aéreo do país para as empresas aéreas do outro país, nos seguintes termos: “*Nenhuma Parte dará preferência às suas próprias empresas aéreas ou a qualquer 'outra empresa aérea em relação às empresas aéreas da outra Parte engajadas em transporte aéreo internacional similar, · na aplicação de seus regulamentos de imigração, alfândega, quarentena e regulamentos similares*”²

O **Artigo 6** refere-se ao reconhecimento de certificados.

¹ Acesso em: 11 dez.16. Disponível em:
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra;jsessionid=F01A41D4325AA057E59A17D3CA627062.proposicoesWeb1?codteor=1503423&filename=MSC+578/2016

² Id, ibidem.

licenças e habilitações referentes à aeronavegabilidade, estabelecendo-se o procedimento a ser adotado em caso de diferença entre as normas internas, estabelecendo-se, ainda, o dever de serem essas divergências comunicadas à Organização de Aviação Civil Internacional, de forma a que idêntico tratamento seja dispensado às empresas do outro país, comparado com aquele relativo às empresas internas.

No **Artigo 7**, aborda-se a segurança operacional, em seis detalhados parágrafos, com previsão de prazo para adequação, se aplicável, prevendo-se, ainda, a hipótese de inspeção aeronáutica, com os consentâneos de praxe, inclusive comunicados necessários à OACI.

No **Artigo 8**, por sua vez, deliberam os dois Estados a respeito dos aspectos relativos à segurança de aviação, o que se detalha em sete alentados parágrafos. No último parágrafo, dispõe-se a respeito do poder de polícia atinente a essa matéria, da seguinte forma:

Artigo 8 [...]

6. Quando uma Parte tiver motivos razoáveis para acreditar que a outra Parte não cumpre as disposições deste Artigo, a primeira Parte poderá solicitar a realização de consultas.

Tais consultas começarão dentro dos 15 (quinze) dias seguintes ao recebimento de tal solicitação de qualquer das Partes. No caso de não se chegar a um acordo satisfatório dentro dos 15 (quinze) dias a partir do começo das consultas, isto constituirá motivo para negar, revogar, suspender ou impor condições sobre as autorizações da empresa aérea ou empresas aéreas designadas pela outra Parte.

Quando justificada por uma emergência ou para impedir que continue o descumprimento das disposições deste Artigo, a primeira Parte poderá adotar medidas temporárias a qualquer momento.³

O **Artigo 9** é pertinente aos direitos alfandegários e procedimentos pertinentes, o que se detalha em seis minuciosos parágrafos, inclusive no que concerne a eventuais isenções, haja vista os três últimos parágrafos do texto:

Artigo 9 [...]

4. As isenções previstas no presente artigo deverão estar também disponíveis em situações em que uma empresa aérea designada por uma Parte tenha celebrado acordos com outra empresa aérea ou empresas aéreas

³ Acesso em: 11 dez. 2016 Disponível em:
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra;jsessionid=20C05FF73FD87A844CF57C00DED8126D.proposicoesWeb2?codteor=1503423&filename=MSC+578/2016

para o empréstimo ou a transferência, na área da outra parte; do equipamento normal e dos outros itens referidos no parágrafo 1 deste artigo, desde que outra companhia aérea (ou companhias aéreas) desfrute dessas isenções junto dessa outra Parte.

5. Exceto no que se refere às medidas relativas à segurança, passageiros, bagagem, carga e mala postal em trânsito direto não estarão sujeitos a mais do que a um controle simplificado. A bagagem e a carga em trânsito direto estarão isentas de direitos aduaneiros e outros impostos semelhantes, sujeitos às leis nacionais de cada Parte, e com base na reciprocidade. '

6. A isenção de direitos aduaneiros, impostos especiais de consumo, taxas de inspecção e outros direitos nacionais e encargos não deverão ser estendidas às taxas sobre o custo dos serviços prestados à(s) empresa(s) designada(s) de uma das Partes no território da outra Parte. [sic]

O **Artigo 10** é referente à taxação: “O capital representado por aeronaves operadas em serviços aéreos internacionais por uma empresa aérea designada só pode ser tributado no território da Parte em que esteja a sede de direção efetiva da empresa aérea designada”⁴, ou seja, uma empresa aérea que tenha – ou, portanto, que transfira – sua sede para o outro Estado-parte, não pode ser tributada no país em que essa sede não se localiza, aspecto que pode dar alguma margem à concorrência fiscal – inclusive (por que não?) transferência de sede para o Estado de menor tributação.

No parágrafo segundo, os dois Estados comprometem-se a envidar esforços no sentido de finalizar acordo que evite a bitributação dos lucros auferidos pelas empresas.

No **Artigo 12**, abordam-se os aspectos referentes a preços a serem cobrados pelas operações previstas nesse instrumento, a serem estabelecidos com base na livre concorrência. No terceiro parágrafo, todavia, a seguinte limitação é prevista:

Artigo 12 [...]

3. As autoridades aeronáuticas de cada Parte poderão solicitar consultas com as autoridades aeronáuticas da outra Parte sobre qualquer preço cobrado por uma empresa aérea da outra Parte para os serviços aéreos internacionais de ou para o território da primeira Parte, incluindo os preços para o qual uma notificação de insatisfação foi apresentada. Essas consultas devem ser realizadas no prazo máximo de 15 (quinze) dias após o recebimento do pedido.

⁴ Id, ibidem

As autoridades aeronáuticas de ambas as Partes Contratantes devem cooperar para assegurarem a informação necessária, para a solução fundamentada da questão.

Se for alcançado um acordo em relação a um preço pelo qual foi apresentada uma notificação de insatisfação, as autoridades aeronáuticas de cada Parte Contratante devem usar seus melhores esforços para pôr este acordo em vigor.

Se não se chegar a acordo mútuo, o preço deve entrar em vigor ou continuar em vigor

No **Artigo 13**, denominado concorrência, prevê-se ampla troca de informações entre as partes em relação à defesa de concorrência, haja vista o disposto no terceiro parágrafo:

Artigo 13

[...]

3. *Não obstante quaisquer outras disposições em contrário, nada do disposto neste Acordo deverá*

(i) requerer ou favorecer a adoção de acordos entre empresas, decisões de associações de empresas ou práticas combinadas que impeçam ou distorçam a concorrência;

(ii) reforçar os efeitos de tais acordos, decisões ou práticas combinadas; ou (

iii) delegar a operadores econômicos privados a responsabilidade da tomada de medidas que impeçam, distorçam ou restrinjam a concorrência.

No **Artigo 14**, relativo às atividades comerciais, em cinco parágrafos, prevê-se a total liberação de comercialização de serviços aéreos internacionais pelas empresas de um Estado-parte, no território do outro, inclusive no que concerne a trazer do seu Estado para o outro Estado tanto aeronautas, quanto aeroviários. Veja-se o disposto nos parágrafos terceiro e quarto do Acordo:

Artigo 14 [...]

3. *As empresas aéreas designadas de uma Parte poderão, com base em reciprocidade, trazer e manter no território da outra Parte seus representantes e o pessoal comercial, operacional e técnico necessário à operação dos serviços acordados.*

4. *As necessidades de pessoal mencionadas no parágrafo 3 supracitado podem, a critério das empresas aéreas designadas de uma Parte, ser satisfeitas por pessoal próprio ou pelos serviços de qualquer outra organização, companhia ou empresa aérea que opere no território da outra Parte*, autorizada a prestar esses

serviços para outras empresas aéreas.

[...]

O **Artigo 15**, Código Compartilhado, refere-se à possibilidade da operação que já se popularizou por “code sharing”, ou seja, na exploração dos serviços acordados, nas rotas especificadas, qualquer empresa aérea designada de uma Parte poderá celebrar acordos comerciais de código compartilhado com:

- ...a) uma empresa ou empresas aéreas da mesma das Parte;
- b) uma empresa aérea ou empresas aéreas de outra Parte;
- c) uma empresa ou empresas aéreas de um terceiro país;
- d) um provedor de transporte de superfície de qualquer país, desde que todas as empresas aéreas em tais acordos:
 - i) tenham os direitos apropriados;
 - ii) cumpram os requisitos normalmente aplicados a esses acordos.

O **Artigo 16** é referente ao arrendamento de aeronaves.

No **Artigo 17**, por outro lado, abordam-se a conversão de divisas e remessas de receitas de uma à outra parte, prevendo-se, todavia, no terceiro parágrafo que: o disposto nesse Artigo “...não desobriga as empresas aéreas de ambas as Partes do pagamento dos impostos, taxas e contribuições a que estejam sujeitas”.

No **Artigo 18**, abordam-se as tarifas aeronáuticas, em dois parágrafos, comprometendo-se os dois Estados a não cobrar das empresas de um e outro tarifas aeronáuticas superiores às cobradas às próprias empresas.

No **Artigo 19** abordam-se os aspectos referentes à solicitação e fornecimento de dados estatísticos entre as partes.

No **Artigo 20**, é referente à aprovação de horários de voo pelos Estados acordantes, cujas empresas deverão comunicar, um ao outro, com antecedência mínima de trinta dias antes do início de operação de companhia aérea em seu espaço aéreo, quadro horário para análise.

O **Artigo 21** dispõe sobre os serviços de apoio à aeronavegação, em solo, o que é feito nos seguintes termos:” *Sem prejuízo das disposições de segurança aplicáveis e das leis e regulamentos aplicáveis pelas Partes, incluindo as Normas e Práticas Recomendadas (SARPs) da*

OACI contidas no Anexo 6 da Convenção, uma empresa aérea designada pode escolher entre os provedores de serviço de apoio no solo concorrentes.”(sic). Esse dispositivo – comentário que é feito como contribuição desta relatoria à CCJC – apresenta um problema de redação, em português – o que obriga o aplicador da norma a um exercício mental para bem apreendê-lo, em face do que seria interessante uma cláusula interpretativa, no decreto legislativo que lhe viesse a conceder aprovação legislativa, para bem explicitar a sua redação, senão vejamos: qual é o leque de opções para os serviços de apoio em solo? Podem-se habilitar quaisquer empresas que se apresentem para fazê-lo e que sejam concorrentes entre si? Depreende-se que a escolha deva ser feita entre os provedores de serviço de apoio concorrentes que se apresentarem para fazê-lo, quaisquer que sejam?

No **Artigo 22**, preveem-se consultas periódicas entre as partes, assim como prazo de quarenta e cinco dias da data de entrada em vigor do acordo para o seu início.

Os demais artigos referem-se às disposições complementares e finais:

- no **Artigo 23**, aborda-se a possibilidade de emendas ao texto;
- no **Artigo 24**, delibera-se sobre a interface do instrumento em exame com eventuais acordos multilaterais, decidindo-se que, na hipótese da superveniência de um acordo multilateral sobre serviços aéreos, o presente acordo deverá ser emendado, de forma a conformar-se com as normas do instrumento bilateral que for aprovado (seja ele qual for);
- no **Artigo 25**, aborda-se a hipótese de solução de controvérsias;
- no **Artigo 26**, a possibilidade de denúncia;
- no **Artigo 27**, o registro do Acordo na Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) e,
- no **Artigo 28**, dispõe-se sobre a sua entrada em vigor.

O Anexo ao instrumento em exame, que integra a parte substantiva do Acordo, apresenta um quadro de rotas, em que são liberados, pelos dois países, quaisquer pontos intermediários e, ainda, quaisquer pontos além. São liberados, ainda, os voos não regulares e a chamada quebra de bitola:

“Em qualquer setor ou setores das rotas do Quadro de Rotas deste Memorando, qualquer empresa aéreas terá o direito de realizar transporte aéreo internacional, inclusive pelos acordos de compartilhamento de código com outras empresas aéreas, sem quaisquer limitação em qualquer ponto da rota, de tipo, de tamanho ou no número de aeronaves operadas, contanto que o transporte para além desse ponto seja uma continuação do transporte proveniente do território da Parte que designou a empresa aérea seja uma continuação do transporte proveniente desse ponto além.”

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Nosso país tem celebrado acordos internacionais sobre transportes aéreos com várias outras nações, haja vista:

1. o *Acordo sobre Transportes Aéreos celebrado entre os Estados Unidos do Brasil e Portugal em 10 de dezembro de 1946*, substituído pelo instrumento de 7 de maio de 1991 e promulgado pelo Decreto 47, de 1992;
2. o *Acordo sobre Transportes Aéreos entre os Estados Unidos do Brasil e o Japão*, assinado no Rio de Janeiro, a 14 de dezembro de 1956 e promulgado pelo Decreto nº 51.605, de 28 de novembro de 1962;
3. o *Acordo Sobre Transportes Aéreos Regulares* firmado entre o Brasil e a Suiça, em Berna, em 10 de agosto de 1948 e promulgado pelo Decreto nº 27950, de 29 de março de 1950.

No grupo dos pactos similares mais recentes, estão:

1. o *Acordo sobre Transportes Aéreos entre a República Federativa do Brasil e a República do Suriname*, assinado em 28 de janeiro de 1980;
2. o *Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Nigéria*, celebrado em

Brasília, em 6 de setembro de 2005;

3. o Acordo de Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Índia, celebrado em Brasília, em 12 de setembro de 2006, entre muitos outros.

Esses instrumentos vêm ao encontro da regulamentação internacional e do costume internacional que se vem consolidando em relação ao transporte aéreo.

No estudo *A IATA na legislação aeronáutica brasileira*, Hélio de Castro Farias⁵ lembra que ao término da primeira guerra mundial, em 1918, havia um consenso entre os países do ocidente de que a aviação representava um importante fator para o desenvolvimento da economia das nações que tinham tecnologia e recursos para operar serviços aéreos.

Do ponto de vista da regulamentação internacional, o autor citado faz o registro histórico de que a Convenção da Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago, em 1944, substituiu, para os signatários, as Convenções de Paris, de 1919, que regulamentou a navegação aérea internacional e a de Havana, de 1928, sobre a aviação comercial.

Assinala, ainda, que esses atos internacionais mantêm, na esfera do Direito Internacional Público, o princípio de que o transporte aéreo deveria ser regulamentado *de forma a abranger o planeta como um todo*.

Na procura de estruturas comuns e de cooperação recíproca, os Estados vêm adotando a praxe de firmar atos internacionais bilaterais ou multilaterais pertinentes à cooperação para o transporte aéreo, sob o manto ou a chancela da Convenção de Aviação Civil Internacional, promulgada, no Brasil, pelo Decreto Nº 21713, de 27 de Agosto de 1946, que se converteu na bússola jurídica da matéria, sob o prisma do Direito Internacional Público.

Assim, do ponto de vista da possibilidade de ser firmada uma avença bilateral sobre a matéria, nada há a opor. Deve-se, todavia, verificar que impacto a liberação comercial de serviços subjacente poderá ter em âmbito interno, no que tange aos aeronautas, aeroviários e empresas brasileiras de aviação civil.

Nesse aspecto, devo observar o meu estranhamento pessoal em relação ao fato de que esta matéria, que tem impacto tributário e

⁵ Revista Brasileira de Direito Aeroespacial. In: <http://www.sbda.org.br/revista/>Anterior/1669.htm.
Acesso em : 15 out. 09

econômico visíveis, não tenha sido distribuída à Comissão de Finanças e Tributação, nos termos das alíneas “h”, “j” e “l” do inciso X⁶ do Art. 32 do Regimento Interno, nem à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e Serviços, com competência inarredável e indelegável para apreciar essa questão do ponto de vista de eventuais impactos que possa apresentar à economia interna, tanto no que concerne aos aspectos positivos, quanto a eventuais problemas ao setor de serviços pátrio, haja vista a competência atribuída à CDEIC pelo inciso VI, alíneas “a”, “b”, “e”, “n”, também do Artigo 32⁷, do Regimento Interno.

Por esta razão, neste voto, recomendo que a Presidência desta Comissão oficie o Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, requerendo seja a matéria também distribuída àqueles colegiados, nos termos do inciso XX do Art. 41⁸ do Regimento Interno, o que faço alicerçada no que dispõem os incisos X e XI do Art. 49⁹ da Constituição Federal.

VOTO, assim, nos termos da proposta de decreto legislativo que anexo, pela concessão de aprovação legislativa ao texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Jamaica, celebrado em Kingston, em 13 de fevereiro de 2014, com a condição de serem ouvidas, a respeito, a Comissão de Finanças e

⁶ Art. 32: Art. 32. São as seguintes as comissões permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade

...
X - Comissão de Finanças e Tributação:
[...];

h) aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual;

...
j) sistema tributário nacional e repartição das receitas tributárias; normas gerais de direito tributário; legislação referente a cada tributo;
l) tributação, arrecadação, fiscalização; parafiscalidade; empréstimos compulsórios; contribuições sociais; administração fiscal; [...]

⁷ Art. 32 ...VI - Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços:

a) matérias atinentes a relações econômicas internacionais;
b) assuntos relativos à ordem econômica nacional;

...
e) comércio exterior; políticas de importação e exportação em geral; acordos comerciais, tarifas e cotas;

...
p)matérias relativas à prestação de serviços. (alínea acrescida ao RICD pela Resolução nº 12, de 2015.

⁸ Art. 41. Ao Presidente de Comissão compete, além do que lhe for atribuído neste Regimento, ou no Regulamento das Comissões

...
XX - requerer ao Presidente da Câmara, quando julgar necessário, a distribuição de matéria a outras Comissões, observado o disposto no art. 34, II;

⁹ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

...
X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;
XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

Tributação e a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e Serviços, o que deve ser requerido ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados pela Presidência desta Comissão;

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2016.

Deputada JÔ MORAES
Relatora

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2016 (Mensagem Nº 578, DE 2016)

Aprova o texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Jamaica, celebrado em Kingston, em 13 de fevereiro de 2014.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É aprovado o texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Jamaica, celebrado em Kingston, em 13 de fevereiro de 2014.

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, estão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer outros atos ou instrumentos subsidiários 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 2016

**Deputada JÔ MORAES
Relatora**