

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 459, DE 2016

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo de Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal Democrática da Etiópia, celebrado em Adis Abeba, em 24 de maio de 2013.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado MÁRCIO MARINHO

I. RELATÓRIO

No dia 17 de agosto de 2016, a Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional esta Mensagem nº 459, de 2016, acompanhada de Exposição de Motivos conjunta do Ministro das Relações Exteriores e do Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil (EMI nº 00252/2016 MRE MTPA), com vistas à aprovação legislativa a que se refere o inciso I do art. 49 da Constituição Federal, do texto do Acordo de Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal Democrática da Etiópia, assinado em Adis Abeba, em 24 de maio de 2013.

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a Mensagem foi distribuída inicialmente a esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, sendo igualmente prevista a apreciação da matéria pela Comissão de Viação e Transportes e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD), para posterior deliberação do Plenário desta Casa.

O objetivo do Acordo em epígrafe é o de criar um marco legal para a operação de serviços aéreos internacionais entre os territórios de Brasil e Etiópia, contribuindo para o fortalecimento das relações bilaterais no campo comercial e turístico, bem como para a abertura de novas oportunidades de cooperação entre os dois países.

O instrumento internacional em apreço é composto por 26 artigos, abaixo sintetizados.

O **artigo 1** define um conjunto de conceitos jurídicos e operacionais fundamentais para o Acordo, como o de “Autoridade Aeronáutica”, que, no caso do Brasil, é representada pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e, no caso da Etiópia, pelo Ministério dos Transportes, Autoridade de Aviação Civil Etíope; e o de “Serviços Acordados”, que significa “serviços aéreos regulares nas rotas especificadas no Acordo para o transporte de passageiros, carga e mala postal, separadamente ou em combinação”, além de outras definições, em linha com a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, aberta para assinatura em Chicago no dia 7 de dezembro de 1944, e com seus Anexos e Emendas, na medida em que tenham entrado em vigor para ambas as Partes Contratantes.

O **artigo 2** apresenta o conjunto básico de direitos deste Acordo de Serviços Aéreos. Cada Parte concede à Outra, com a finalidade de operar serviços aéreos internacionais nas rotas especificadas no Quadro de Rotas acordado conjuntamente pelas autoridades aeronáuticas de ambas as Partes, os seguintes direitos, a serem usufruídos pelas empresas aéreas designadas por cada uma delas:

- a) sobrevoar o território da outra Parte Contratante sem pousar;
- b) fazer escalas no território da outra Parte Contratante, para fins não comerciais;
- c) fazer escalas nos pontos das rotas especificadas no Quadro de Rotas acordado conjuntamente pelas autoridades aeronáuticas de ambas as Partes Contratantes, para embarcar e desembarcar tráfego internacional de

passageiros, bagagem, carga ou mala postal separadamente ou em combinação; e

d) outros direitos especificados no presente Acordo.

O dispositivo estende a empresas aéreas não designadas os direitos de sobrevoo sem escalas e de paradas técnicas e exclui expressamente a concessão a empresas aéreas designadas do direito de embarcar, no território da outra Parte, passageiros, bagagem, carga e mala postal, mediante remuneração e destinados a outro ponto no território dessa outra Parte (cabotagem).

O **artigo 3** estabelece o regime de designação e autorização de empresas aéreas. Cada Parte tem o direito de designar por escrito à outra Parte, por via diplomática, uma ou mais empresas aéreas para operar os serviços acordados e de revogar ou alterar essa designação. A Parte requerida deve conceder, com a máxima celeridade, a autorização de operação apropriada para as requisições expedidas em devida forma, desde que sejam atendidas as seguintes condições:

- a) a empresa aérea designada seja estabelecida legalmente no território da Parte Contratante que a designa;
- b) a propriedade substancial e o efetivo controle regulatório da empresa aérea designada sejam exercidos e mantidos pela Parte Contratante que a designa;
- c) a Parte Contratante que designa a empresa aérea cumpra as disposições estabelecidas no Artigo 7 (Segurança Operacional) e no Artigo 8 (Segurança da Aviação);
- d) a empresa aérea designada esteja qualificada para satisfazer outras condições determinadas segundo as leis e regulamentos normalmente aplicados à operação de serviços de transporte aéreo internacional pela Parte Contratante que recebe a designação;
- e) tenha sua sede, administração central e escritório principal localizados fisicamente no território da Parte Contratante;

- f) seja devidamente licenciada por uma Parte Contratante, tal como definido no Anexo 6 (Operação de Aeronaves) da Convenção de Chicago; e
- g) possua seguro adequado no que diz respeito a passageiros, carga, mala postal, bagagem e terceiros, em montante no mínimo igual ao disposto nas convenções internacionais em vigor.

O **artigo 4** assegura o direito da Parte requerida de negar as autorizações de empresas aéreas designadas pela outra Parte, ou de revogar, suspender ou impor condições a tais autorizações, temporária ou permanentemente, nos casos em que não se cumpram as exigências estipuladas no artigo 3, do Acordo. Entretanto, a menos que a aplicação imediata de tais medidas restritivas seja essencial para impedir novas infrações a leis e regulamentos, ou ao disposto no Acordo, ela será exercida somente após a realização de consultas com a outra Parte Contratante, em um prazo de até 30 dias da solicitação.

O **artigo 5** prevê o cumprimento não discriminatório de leis e regulamentos de uma Parte Contratante relativos à entrada e saída de seu território de aeronaves em serviços aéreos internacionais, bem como à operação e navegação dessas aeronaves em seu território, imigração, alfândega, quarentena e regulamentos similares. Passageiros, bagagem, carga e mala postal em trânsito direto serão sujeitos apenas a um controle simplificado. Bagagem e carga em trânsito direto serão isentas de taxas alfandegárias e outras taxas similares.

No **artigo 6**, define-se o regime de reconhecimento de certificados de aeronavegabilidade e de habilitação e licenças, emitidos ou convalidados por uma Parte Contratante e ainda em vigor, quando forem emitidos conforme requisitos iguais ou superiores aos requisitos mínimos que sejam ou possam ser estabelecidos segundo a Convenção de Chicago.

O **artigo 7** cuida dos procedimentos de consulta e avaliação sobre segurança operacional. Cada Parte pode realizar consultas, dentro de 30 dias da solicitação, sobre normas de segurança operacional em quaisquer

aspectos relacionados com as instalações aeronáuticas, tripulações de voo, aeronaves ou sua operação adotadas pela outra Parte, notificando-a e apontando as medidas saneadoras no caso de se concluir que a administração e manutenção não alcançam padrões de segurança no mínimo iguais às normas estabelecidas pela Convenção de Chicago. Também é definido um regime de inspeção de rampa de aeronaves operadas por empresas designadas por uma Parte enquanto no território da outra Parte, com o intuito de verificar a validade dos documentos da aeronave e da tripulação e o estado aparente da aeronave e de seus equipamentos.

O **artigo 8** trata da segurança da aviação, reafirmando a obrigação mútua de proteger a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, em consonância com o regime jurídico internacional sobre a matéria, em especial as disposições da Convenção sobre Infrações e Certos Outros Atos Praticados a Bordo de Aeronaves, assinada em Tóquio em 14 de setembro de 1963, da Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves, assinada na Haia em 16 de dezembro de 1970 e da Convenção para a Repressão de Atos ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, assinada em Montreal em 23 de setembro de 1971, e seu Protocolo Suplementar para Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos Utilizados pela Aviação Civil Internacional, assinado em Montreal em 24 de fevereiro de 1988, da Convenção para a Marcação de Explosivos Plásticos para o Propósito de Detecção, assinada em Montreal em 1 de março de 1991, bem como qualquer outra convenção ou protocolo sobre segurança da aviação civil, aos quais ambas as Partes Contratantes venham a aderir, e das disposições sobre segurança da aviação estabelecidas pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). As Partes Contratantes se comprometem a fornecer toda a assistência mútua necessária e adotar as medidas adequadas para a prevenção contra atos de apoderamento ilícito de aeronaves civis e outros atos ilícitos contra a segurança dessas aeronaves, seus passageiros e tripulações de voo, aeroportos e instalações de navegação aérea, e qualquer outra ameaça à segurança da aviação civil, podendo entrar em consulta entre si no caso de divergências e realizar inspeções *in loco* no território da outra Parte para avaliar a aplicação das normas de segurança relacionadas.

O **artigo 9** estabelece o princípio do tratamento nacional, pelo que nenhuma Parte permitirá que sejam cobradas das empresas aéreas designadas conforme o Acordo tarifas aeronáuticas superiores às aquelas cobradas de suas próprias empresas que operem serviços aéreos internacionais semelhantes. Além disso, afirma-se a necessidade de transparência tarifária, uma vez que cada Parte encorajará a realização de consultas sobre tarifas aeronáuticas entre as autoridades competentes e as empresas aéreas, sendo oferecida oportunidade para manifestação prévia das entidades afetadas no caso de alguma alteração tarifária.

O **artigo 10** prescreve as condições em que as Partes, com base na reciprocidade, devem isentar as empresas aéreas designadas, no maior grau possível e em conformidade com sua legislação nacional, de restrições sobre importações, direitos alfandegários, impostos indiretos, taxas de inspeção e outras taxas e gravames nacionais que não se baseiem no custo dos serviços proporcionados na chegada, sobre aeronaves, combustíveis, lubrificantes, suprimentos técnicos de consumo, peças sobressalentes incluindo motores, equipamento de uso normal dessas aeronaves, provisões de bordo e outros itens destinados ou usados exclusivamente na operação ou manutenção das aeronaves da empresa aérea designada da Parte Contratante que esteja operando os serviços acordados.

O **artigo 11** determina que o capital representado pelas aeronaves operadas nos serviços abrangidos será tributado unicamente no território da Parte em que situados o escritório principal e administração da empresa aérea, ao passo que os lucros resultantes da operação, assim como os bens e serviços que lhe sejam fornecidos, serão tributados conforme a legislação de cada Parte.

O **artigo 12**, dentro de uma concepção de acordos de serviços aéreos do tipo *open skies*, faculta a cada empresa aérea designada a liberdade para determinar a frequência e a capacidade dos serviços de transporte aéreo internacional a serem ofertadas, conforme considerações de mercado, não cabendo a limitação unilateral por qualquer das Partes do volume de tráfego, frequência ou regularidade dos serviços, bem como dos tipos de aeronaves

operadas, exceto por necessidades alfandegárias, técnicas, operacionais ou ambientais, sob condições uniformes, conforme o artigo 15 (Taxas Aeroportuárias e Similares) da Convenção de Chicago.

O **artigo 13**, no mesmo diapasão do anterior, permite que os preços cobrados pelos serviços sejam estabelecidos pelas empresas aéreas designadas, conforme fatores de mercado, cabendo apenas eventual exigência de notificação ou registro junto às autoridades aeronáuticas e consulta entre autoridades caso se considere que a tarifa seja inconsistente com as leis de proteção ao consumidor de uma das Partes.

O **artigo 14** prescreve que as Partes devem informar uma à outra sobre suas leis, políticas e práticas que possam afetar a operação de serviços de transporte aéreo relativos ao Acordo, notificando a existência de eventuais incompatibilidades entre tais normas e a aplicação do Acordo.

O **artigo 15** trata da possibilidade de conversão de divisas e remessa ao exterior de receitas locais provenientes da venda de serviços aéreos e atividades conexas, de maneira rápida, à taxa de câmbio aplicável de acordo com as leis e regulamentos de cada Parte e sujeita apenas aos encargos administrativos e cambiais normalmente cobrados pelos bancos para essas operações.

O **artigo 16** concede às empresas aéreas designadas o direito de vender e de comercializar no território da outra Parte serviços aéreos internacionais, diretamente ou por meio de agentes ou outros intermediários à escolha da empresa, incluindo o direito de estabelecer seus próprios escritórios e trazer, em regime de reciprocidade, seu próprio pessoal comercial, operacional e técnico necessário à operação dos serviços acordados.

O **artigo 17** prevê que as empresas envolvidas proporcionem às autoridades aeronáuticas da outra Parte, a pedido, estatísticas periódicas ou eventuais das operações.

O **artigo 18** estipula que as empresas aéreas designadas devem submeter sua previsão de horários de voos à aprovação das autoridades da outra Parte com pelo menos 30 dias antes do início da

operação dos serviços acordados, aplicando-se o mesmo procedimento para qualquer modificação dos horários.

O **artigo 19** reforça a necessidade de cumprimento das normas e práticas recomendadas pelo Anexo 16 (Proteção do Meio Ambiente) da OACI e as políticas e orientações da OACI vigentes sobre proteção do meio ambiente.

O **artigo 20** estabelece que qualquer Parte pode, a todo tempo, solicitar a realização de consultas sobre qualquer questão relacionada à implementação, interpretação, aplicação ou emenda do Acordo. Essas consultas podem ser realizadas entre as autoridades aeronáuticas, por reuniões ou correspondência, iniciando-se em um prazo de até 60 dias do recebimento da solicitação. Qualquer emenda ao Acordo que seja fruto de uma dessas consultas será posteriormente submetida à aprovação de cada Parte, de acordo com seus procedimentos internos, e entrará em vigor na data da troca de Notas diplomáticas com essa indicação de cumprimento das exigências internas.

O **artigo 21** institui os procedimentos aplicáveis ao Acordo para a solução de controvérsias. Com exceção das controvérsias decorrentes dos artigos 7 e 8, as questões surgidas na aplicação e interpretação do Acordo devem ser resolvidas por consultas e negociações entre as autoridades aeronáuticas. Caso não se chegue a um acordo nessa instância, passa-se à via diplomática, e, caso esta se mostre igualmente infrutífera, abre-se a possibilidade de as Partes submeterem a controvérsia à decisão de uma pessoa ou órgão ou, a pedido de qualquer delas, à decisão de um tribunal arbitral, composto por três árbitros, sendo seu laudo obrigatório.

O **artigo 22** trata das emendas ao Acordo; o **artigo 23**, da necessidade de emenda ao Acordo para se conformar a eventual instrumento multilateral de transportes aéreos em vigor para ambas as Partes; o **artigo 24**, da possibilidade e forma de denúncia do Acordo; o **artigo 25**, da necessidade de registro do Acordo e eventuais emendas na OACI; e o **artigo 26**, da entrada em vigor do Acordo.

O Acordo foi celebrado em Adis Abeba em 24 de maio de 2013, nas línguas portuguesa e inglesa, sendo ambos os textos igualmente autênticos, com prevalência do texto em inglês no caso de qualquer divergência de interpretação dos dois.

É o Relatório.

II . VOTO DO RELATOR

Estamos a apreciar o Acordo de Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal Democrática da Etiópia, assinado em Adis Abeba, em 24 de maio de 2013.

Com a segunda maior população e décima economia do continente africano, a Etiópia se destaca não apenas por seu potencial econômico, mas também por abrigar a sede da União Africana (UA) e da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (ECA), tornando sua capital, Adis Abeba, um importante polo diplomático da região. A Etiópia é uma das economias que mais crescem no continente africano. Há potencial para a ampliação do comércio e dos investimentos bilaterais em áreas como infraestrutura, agricultura e energia. Em 2015, o intercâmbio comercial do Brasil com a Etiópia foi de US\$ 22 milhões, com superávit brasileiro de US\$ 21,8 milhões.

Brasil e Etiópia entabularam relações diplomáticas em 1951, com a abertura de uma embaixada brasileira em Adis Abeba nos anos de 1960, fechada poucos anos depois. Recentemente, as relações bilaterais voltaram a se fortalecer, com a reabertura de embaixada residente do Brasil em Adis Abeba, em 2005; a inauguração da representação da Etiópia em Brasília, em 2011; e a realização de diversas visitas recíprocas de chanceleres e chefes de Estado e Governo. Em 2013, a “Ethiopian Airlines” iniciou a operação do voo Adis Abeba-São Paulo, única ligação aérea direta entre o Brasil e a África Oriental, sob os auspícios de um Memorando de Entendimento firmado entre

as autoridades aeronáuticas dos dois países, que assegura sete frequências semanais, até que o Acordo bilateral entre em vigor.

O Acordo de Serviços Aéreos Brasil-Etiópia que ora apreciamos segue o paradigma do acordo-modelo de serviços aéreos da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI)¹ e de diversos outros instrumentos de mesma natureza que o Brasil tem concluído nos últimos anos, seja atualizando acordos vigentes, seja estabelecendo um regime convencional com Estados ainda não contemplados por enlaces bilaterais. De maneira geral, esses acordos disciplinam os serviços aéreos internacionais entre os territórios das partes, estabelecendo uma série de provisões operacionais.

Em linha com a modernização e a busca por eficiência e economicidade no setor, os acordos de serviços aéreos das últimas décadas têm conferido, em regime de reciprocidade e conforme o princípio do tratamento nacional (não discriminação), maior abertura às empresas aéreas no estabelecimento de rotas e frequências de voos, dentro de um quadro de rotas e liberdades de tráfego predefinidos pelas autoridades aeronáuticas dos Estados contratantes, bem como na liberdade tarifária e de definição de códigos compartilhados, ao mesmo tempo em que incorporam maiores exigências no campo da segurança operacional e segurança da aviação.

No Brasil, os Acordos de Serviços Aéreos e Memorandos de Entendimento relacionados são negociados pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores e com o Ministério de Transportes, Portos e Aviação Civil. Atualmente, estão em vigor entendimentos bilaterais em matéria de aviação civil com 96 países. No âmbito regional, o Brasil é signatário do Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais e do Acordo Multilateral de Céus Abertos para os Estados Membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC)

Em particular, o Acordo Brasil-Etiópia alinha-se com a modalidade de acordo de serviços aéreos do tipo “céus abertos”, com a previsão de liberdade tarifária e flexibilidade na definição do número e trajeto

¹ ICAO Template Air Services Agreements. **ICAO Policy and Guidance Material on the Economic Regulation of International Air Transport (Doc 9587, Fourth Edition)**, International Civil Aviation Organization, 2016, Appendix 1.

de voos semanais para as empresas aéreas contempladas, dentro de um Quadro de Rotas, que deve ser definido pela ANAC e pela autoridade aeronáutica etíope. O Brasil possui atualmente acordos na modalidade “céus abertos”, entre outros, com Bahrein, Canadá, Catar, Chile, Cingapura, Coreia do Sul, Costa Rica, Emirados Árabes, Gana, Hong Kong, Islândia, Jamaica, México, Oman, Quênia e Zimbábue.

O Acordo Brasil-Etiópia permitirá que as empresas aéreas efetivamente estabelecidas em uma das Partes, ao cumprirem um conjunto de exigências de ordem técnico-operacional e jurídica, que elencamos em nosso Relatório, sejam designadas por uma Parte e autorizadas pela Outra, passando a operar rotas de serviços aéreos regulares para o transporte de passageiros, carga e mala postal, separadamente ou em combinação. Nesse serviço aéreo e tendo por referência o território das Partes Contratantes, poderão partir de pontos aquém (sem embarque), passando por pontos em uma Parte, via quaisquer pontos intermediários, para pontos na outra Parte, podendo ir para qualquer ponto além. As empresas designadas de ambas as Partes poderão exercer direitos plenos de tráfego de 3ª, 4ª e 5ª liberdades em quaisquer pontos do Quadro de Rotas, com flexibilidade na determinação da capacidade, liberdade tarifária, possibilidade de múltipla designação e código compartilhado.

Cumpre informar que o Acordo, em seu artigo 2, faculta a modulação dessas liberdades e rotas por meio de alterações do “Quadro de Rotas acordado conjuntamente pelas autoridades aeronáuticas de ambas as Partes Contratantes”, o que, hoje, está consignado, não em anexo ao Acordo, mas em um Memorando de Entendimento firmado entre os dois países e já em vigor.

No campo da segurança operacional e da segurança da aviação, o Acordo estipula como piso os requisitos mínimos estabelecidos pela OACI, definindo um conjunto de procedimentos de consultas mútuas e inspeções de avaliação, de modo a garantir o cumprimento efetivo dos protocolos de segurança aplicáveis e das normas internacionais nesse domínio.

Por derradeiro, no que concerne às isenções alfandegárias (artigo 10, do Acordo) sobre materiais destinados ou usados exclusivamente na operação ou manutenção das aeronaves da empresa aérea designada, consideramos tratar-se de necessário dispositivo-padrão, que remonta às medidas para facilitar a navegação aérea da Convenção de Chicago, de 1944 (art. 24, da Convenção sobre Aviação Civil Internacional), aplicando-se com base na reciprocidade entre as Partes.

Feitas essas ponderações, reputamos que o presente Acordo atende ao interesse nacional e consagra o princípio constitucional da “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (art. 4º, IX, CF/88), sendo instrumento que irá disciplinar os serviços aéreos entre o Brasil e a Etiópia de maneira eficiente, contribuindo para o incremento das relações bilaterais no campo comercial, turístico, cultural e de investimentos.

Por essas razões, voto pela **APROVAÇÃO** do texto do Acordo de Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal Democrática da Etiópia, assinado em Adis Abeba, em 24 de maio de 2013, nos termos do projeto de decreto legislativo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado MÁRCIO MARINHO
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2017**

(MENSAGEM Nº 459, DE 2016)

Aprova o texto do Acordo de Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal Democrática da Etiópia, assinado em Adis Abeba, em 24 de maio de 2013.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo de Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal Democrática da Etiópia, assinado em Adis Abeba, em 24 de maio de 2013.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação 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 art. 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 2017.

Deputado MÁRCIO MARINHO

Relator