

REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

MENSAGEM Nº 458, DE 2016.

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo Multilateral de Céus Abertos para os Estados Membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC), celebrado em Brasília, em 8 de novembro de 2012.

AUTOR: PODER EXECUTIVO

RELATOR: Deputado JOSÉ FOGAÇA

I – RELATÓRIO:

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete à consideração do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 458, de 2016, o texto do Acordo Multilateral de Céus Abertos para os Estados Membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC), celebrado em Brasília, em 8 de novembro de 2012. A Mensagem nº 458/2016, encontra-se instruída com Exposição de Motivos firmada pelos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores, e dos Transportes, Portos e Aviação Civil, e foi distribuída inicialmente, pela Mesa da Câmara dos Deputados, à Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, por força do disposto no artigo 3º, inciso I e no artigo 5º, inciso I, da Resolução nº 1, de 2011-CN, os quais estabelecem a competência da RBPM para: apreciar e emitir parecer sobre todas as matérias de interesse do Mercosul que venham a ser submetidas ao Congresso Nacional, examinar as matérias quanto ao mérito e oferecer o respectivo projeto de decreto legislativo. Além disso, a matéria, nos termos da distribuição, deverá ser também apreciada na Câmara dos Deputados pelas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Desenvolvimento Econômico,

Indústria, Comércio e Serviços; Viação e Transportes e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, II, RICD), sendo a proposição sujeita à apreciação do Plenário, observado o regime prioritário de tramitação, devendo ser posteriormente apreciada pelo Senado Federal.

O Acordo em apreço, objeto da Mensagem nº 458/2016, foi concebido e celebrado com o objetivo de constituir um novo marco legal para a operação de serviços aéreos entre os territórios dos países-membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil, CLAC, entre os quais está o Brasil. No âmbito institucional definido pelo Acordo as Partes Contratantes estabelecem, como princípio fundamental, que a celebração de um acordo multilateral sobre transporte aéreo internacional deverá favorecer a cooperação e o desenvolvimento dos países da região latino-americana. Nesse sentido, as Partes reconhecem, também, a necessidade de desenvolver a indústria aeronáutica, contemplando os direitos e interesses dos usuários, bem como seu compromisso em favor da segurança das aeronaves, dos passageiros, da infraestrutura, de terceiros e da proteção do meio ambiente.

O texto estabelece também objetivos mediatos a serem alcançados no setor aeronáutico e nas atividades de prestação de serviços aéreos. Para tanto, os signatários comprometem-se a promover as seguintes políticas: a facilitação e a expansão das oportunidades para o desenvolvimento das atividades relacionadas à prestação de serviços aéreos internacionais nos países da região; a otimização dos recursos aeronáuticos e do funcionamento da infraestrutura aeroportuária; a coordenação das políticas aeronáuticas nas relações entre si e com terceiros países e sistemas de integração.

O instrumento internacional que ora é submetido ao crivo do Congresso Nacional é composto pelas seguintes partes:

- a) Ata da XIX Assembleia Ordinária da Comissão Latino-americana de Aviação Civil, CLAC, que adotou o texto do Acordo Multilateral de Céus Abertos para os Estados Membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil;

- b) Resolução CLAC Nº A19-03, que contém o texto do Acordo Multilateral de Céus Abertos para os Estados Membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil;
- c) Resolução CLAC Nº A19-15, que estabelece a faculdade de aplicação antecipada do Acordo em tela pelas Partes Contratantes, em conformidade com o disposto no artigo 25 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados;
- d) Notas de Reserva, apresentadas pelos países signatários ou aderentes (inclusive pelo Brasil), contendo reservas e demais declarações pertinentes aos compromissos constantes do Acordo.

O texto do Acordo em si contém 40 artigos, nos quais as Partes Signatárias assumem uma série de compromissos quanto às ações e metas relacionadas à liberalização e melhoria dos serviços aéreos na região. Na realidade, a estrutura do acordo corresponde, em linhas gerais, à estrutura própria e característica dos acordos bilaterais sobre serviços aéreos - inclusive os firmados e ratificados pelo Brasil, com nações com as quais nosso país mantém relações diplomáticas. Portanto, o texto reproduz e transporta para o plano multilateral normas positivadas em acordos e também normas consuetudinárias, consagradas no plano do Direito Internacional Público, normalmente utilizadas nas mencionadas avenças bilaterais, as quais, em última análise, seguem os cânones sobre a matéria estabelecidos no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional, OACI, estando também em conformidade com os termos da Convenção sobre Aviação Civil Internacional, aberta para assinatura em Chicago, em 7 de dezembro de 1944.

O instrumento internacional estabelece, no seu Artigo 2, o compromisso das Partes Signatárias em termos de concessão de direitos relacionados à prestação de serviços aéreos. Com efeito, trata-se das chamadas “Liberdades do Ar”, estabelecidas e regulamentadas pela referida Convenção de Chicago. Seguindo o espírito de liberalização que o acordo busca instituir, o texto estabelece regras que visam à concessão da mais ampla gama de direitos possível quanto à operação de serviços aéreos, permitindo

porém, que os países que vierem a aderir ao acordo possam - se desejarem - formular reservas quanto aos direitos elencados, como foi o caso do Brasil e também de outros países que aderiram ao instrumento, de modo a restringir em relação a si o conjunto de direitos ou liberdades aos quais estarão obrigados a reconhecer. Nesta quadra, o acordo prevê a possibilidade de concessão das 9 (nove) Liberdades do Ar, sendo que o Brasil formulou reserva ao firmar o instrumento por meio da qual nosso país se exime de conceder os direitos inerentes à 7ª (sétima), à 8ª (oitava) e à 9ª (nona) Liberdades. O Brasil, como a grande maioria das nações, não admite a concessão de tais liberdades, sendo de praxe o Brasil excluí-las dos acordos bilaterais sobre serviços aéreos que tem firmado com Estados estrangeiros, principalmente em razão da política adotada pelo País para a aviação civil internacional, não concedendo assim, o exercício de direitos de tráfego (7ª liberdade) e nem os chamados direitos de cabotagem, (8ª e 9ª liberdades).

Adiante, o ato internacional multilateral em apreço, seguindo os moldes da estrutura normativa dos hodiernos atos bilaterais sobre a prestação de serviços aéreos internacionais - e em consonância com os princípios e diretrizes da Organização da Aviação Civil Internacional, OACI - disciplina as várias e costumeiras questões que afetam direta ou indiretamente a aviação e o transporte aéreo internacional de passageiros e cargas, quais sejam: **a)** o direito das Partes Signatárias de designar tantas empresas aéreas quantas desejar para operar os serviços aéreos, bem como de revogar, limitar ou modificar tais autorizações (arts. 3 e 4); **b)** aplicabilidade das leis relativamente à entrada e saída de seu território de aeronaves utilizadas em serviços aéreos internacionais (art. 5), inclusive o direito de trânsito direto (art. 6); **c)** mútuo reconhecimento dos certificados de aero navegabilidade, de habilitação e das licenças (art. 7); **d)** definição de normas e de mecanismos de troca de informações sobre segurança operacional, aplicáveis em aspectos relacionados às instalações e serviços aeronáuticos, tripulações de voo, aeronaves e operações de aeronaves (art. 8); **e)** estabelecimento de compromisso para as Partes quanto à obrigação mútua de proteger a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, com fundamento no Direito Internacional e nos diversos Atos e Convenções internacionais

sobre o tema (artigo 9); **f)** adoção de medidas para garantir a segurança de seus passaportes e outros documentos de viagem, bem como normas relativas às pessoas consideradas não admissíveis, não documentadas e deportadas (artigos 10 e 11); **g)** definição de regras sobre a cobrança de tarifas aeronáuticas e de transporte aéreo (arts. 12 e 17); **h)** regulamentação de tratamento fiscal, tributário e dos direitos alfandegários (arts. 13 e 14); **i)** estabelecimento de normas comerciais regulatórias do mercado de transporte aéreo, inclusive quanto à capacidade, frequência de voos, conversão e remessa de valores e tutela da concorrência (arts. 15, 16, 18, 19 e 20); **j)** norma sobre a contratação e o trânsito de funcionários não-nacionais das companhias aéreas (art. 21); **k)** disciplina relativa às atividades de apoio em solo à aviação (art. 23); **l)** norma sobre a operação dos voos, permitindo o compartilhamento de códigos entre as empresas aéreas e, também, a utilização de transporte modal de superfície (arts. 24 e 26); **m)** permissão de arrendamento de aeronave pelas empresas designadas (art.25); **n)** possibilidade de reservas por meio eletrônico (art. 27); **o)** norma sobre a proibição de fumo a bordo (art. 28); **p)** compromisso de proteção ao meio ambiente; **q)** intercâmbio de estatísticas de tráfego; **r)** normas de caráter adjetivo e processual versando sobre a aplicação do acordo, as quais, no caso, preveem a realização de consultas entre as Partes, estabelecem procedimentos para solução de controvérsias e para o emendamento do acordo, rito de denúncia, designação de depositário e registro do ato na OACI, formas de assinatura e ratificação, processo de adesão, forma de entrada em vigor e vigência e, ainda, com destaque, a definição da faculdade das Partes Signatárias quanto à apresentação de reservas em relação a qualquer dispositivo do acordo (arts. 29 a 40).

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR:

O Acordo em epígrafe foi firmado sob os auspícios da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC). Sua celebração interessa

diretamente ao MERCOSUL, razão pela qual sua apreciação pelo Congresso Nacional coube inicialmente à Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL. A implementação dos princípios e normas consagrados pelo presente Acordo Multilateral de Céus Abertos afeta positivamente o MERCOSUL, pois deverá favorecer significativamente o desenvolvimento das condições atuais do transporte aéreo regional de passageiros e cargas. O acordo é benéfico ao MERCOSUL tanto do ponto de vista econômico e comercial como em termos operacionais, sobretudo se considerada a importância da cooperação internacional para a gestão do setor aéreo, haja vista a complexidade das atividades envolvidas na prática da aviação, na administração da infraestrutura aeroportuária, na logística, no transporte de mercadorias e suas importantes repercussões sobre a livre circulação de pessoas e para o comércio internacional na região.

Por outro lado, recorde-se que desde os primórdios da instituição do MERCOSUL, a ênfase no desenvolvimento de uma infraestrutura de transportes e comunicações foi sempre considerada condição essencial para o avanço do processo de integração, sendo um dos pilares para a formação e consolidação do mercado comum, objetivo último do MERCOSUL. A Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC), é atualmente a principal organização internacional de cooperação multilateral latino-americana em matéria de aviação civil e transporte aéreo internacional de passageiros e cargas. Conforme dados da Agência Nacional de Aviação Civil, a ANAC, o objetivo da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil, CLAC, é prover às autoridades de aviação civil da região latino-americana uma estrutura adequada para a cooperação e coordenação das atividades relacionadas à aviação civil.

A Comissão busca promover mecanismos de integração em matéria de transporte aéreo regional, que envolvem não apenas a harmonização de normas técnicas, mas também o estabelecimento de acordos de liberalização aérea entre os Estados latino-americanos. Esse trabalho contribui para o aumento da conectividade aérea e dos fluxos comerciais e de pessoas entre os Estados da região. A Comissão Latino-Americana de Aviação

Civil foi instituída na Segunda Conferência Latino-Americana de Autoridades Aeronáuticas, realizada em dezembro 1973, na cidade do México. Na ocasião, 15 Estados latino-americanos assinaram o Estatuto da CLAC e, atualmente, 22 Estados da América Latina e do Caribe são membros da Comissão. O Brasil é formalmente membro da CLAC desde 1976, eis que o Estatuto da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC), concluído na Cidade do México, a 14 de dezembro de 1973, foi incorporado ao ordenamento jurídico nacional por meio do Decreto de promulgação nº 77.076, de 23 de janeiro de 1976, após sua aprovação pelo Congresso Nacional, nos termos do Decreto Legislativo nº 86, de 25 de novembro de 1974.

Hoje em dia o Brasil é um dos membros mais ativos da CLAC. Atualmente, nosso País é ponto focal do tema “segurança operacional”, tendo sido responsável por elaborar e propor o Planejamento Estratégico da organização para o período de 2016-2025. O Brasil também coordena o Grupo Permanente de Gestão da Comissão, o qual é formado, além do Brasil, por Argentina, Chile, Colômbia, Cuba, Guatemala, Nicarágua, Peru e República Dominicana.

As normas do acordo caracterizam-se pelo viés liberalizante que buscam imprimir ao mercado aeronáutico do transporte aéreo regional. Ao analisar os dispositivos do acordo pode-se inferir que eles regulamentam os principais aspectos das atividades envolvidas na aviação civil internacional, de sorte a viabilizar o transporte aéreo entre os Partes. Dentre eles, o que nos parece haver sido o foco central dos negociadores das Partes é justamente o relacionado aos aspectos comerciais da atividade em questão. Contudo, pode-se também identificar no texto do acordo adequado e exaustivo tratamento normativo dado a outras questões fundamentais, entre as quais destacam-se os dispositivos sobre designação e autorização de empresas aéreas; segurança operacional e segurança da aviação; direito tributário e normas alfandegárias; trânsito de pessoas e tripulantes, além da promoção do intercâmbio de informações entre as Partes sobre várias questões.

Possivelmente o aspecto mais interessante do acordo, e que merece maior destaque, é representado pela estrutura normativa escolhida

pelos negociadores em termos de concessão das Liberdades do Ar, possibilitando às Partes Signatárias definir os próprios limites relativamente à concessão de tais direitos. De um lado, o Artigo 2 estabelece a faculdade das Partes de conceder todas as nove Liberdades do ar. Porém, de outro lado, estabelece no artigo 37 a possibilidade para as Partes de formular, de modo irrestrito, quaisquer reservas quanto às disposições do texto, inclusive quanto ao Artigo 2, ou partes deste, o que torna possível aos signatários excluir um ou mais direitos quanto à prestação de serviços aéreos (Liberdades do Ar).

Diante disso, os países que até o momento firmaram o instrumento, inclusive o Brasil, apresentaram Reserva aos termos do Artigo 2 do Acordo. No caso do Brasil, a reserva consta do ato de assinatura, nestes termos:

“ARTIGO 2. "a República Federativa Do Brasil, conforme a Resolução CLAC A19-03 e o Artigo 37 do acordo, estabelece reserva aos direitos de sétima, oitava e nona liberdades do ar, expressas nos itens 4, 5 e 6 da seção 1 do Artigo 2 do acordo”.

Em seguida, ao apresentar a reserva, o Governo brasileiro justificou a sua formulação com fundamento no seguinte argumento:

“Informa que a oposição de tais reservas está amparada pela política adotada pelo Brasil para a aviação civil internacional, que não contempla o exercício de direitos de tráfego de sétima liberdade nem os chamados direitos de cabotagem.”

Os direitos de sétima, oitava e nona liberdades do ar raramente são concedidos no sistema internacional da aviação civil, por razões fundamentalmente econômicas, relacionadas à proteção e reserva do mercado doméstico de transporte aéreo, principalmente o de cabotagem. Inclusive nações que adotaram ampla desregulamentação do setor aéreo seguem não admitindo tais direitos. Contudo, os negociadores do acordo houveram por bem incluir tais Liberdades do Ar, de modo a permitir que alguma Parte Signatária possa conceder tais direitos desde logo, se assim desejar. Além disso, abriu-se a possibilidade para as Partes que não desejarem conceder todas as Liberdades do Ar no momento presente (efetuando uma reserva), possam eventualmente

vir a concedê-las no futuro, na hipótese de que se alcance um novo patamar de liberalização dos serviços aéreos na região.

Fato é que, na prática, a maioria das Partes Signatárias do acordo não deverá fazê-lo, sendo que todos os países que o assinaram já formularam reservas semelhantes nesse sentido - tal como fez o Governo brasileiro - e inclusive mais restritivas (sobretudo quanto ao direito de cabotagem), como é o caso de República Dominicana, Guatemala, Paraguai, Panamá, Colômbia e Honduras. Uma evidência de que esta estratégia foi adotada pelos negociadores reside justamente no fato de que o instrumento em apreço preconiza e autoriza às Partes, de um lado, a possibilidade de concessão da mais ampla gama de direitos, as ditas Liberdades do Ar, e ao mesmo tempo, por outro lado, estabelece de forma irrestrita a possibilidade de formulação de reservas - sobre toda e qualquer disposição do acordo, nos termos do Art. 37, cujo teor expressa de forma rasa, direta e inequívoca tal faculdade, na seguinte forma:

“Artigo 37

Reservas

O presente Acordo admite reservas”.

Portanto, quanto a este particular, nos parece acertada a decisão brasileira de formular a reserva facultada, referente aos direitos inerentes à sétima, oitava e nona liberdade do ar, em aplicação aos Artigos 2 e 37 do Acordo.

Além desta reserva, o Governo brasileiro apresentou também uma informação, em função da adoção da Resolução nº A19-15 pela CLAC, a qual contemplou a possibilidade, para as Partes Contratantes, de aplicação antecipada do Acordo, em conformidade com o disposto no artigo 25 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Diante de tal hipótese, o Governo brasileiro houve por bem prestar informação de caráter exclusivamente técnico-jurídico, que diz respeito à impossibilidade, por parte da República Federativa do Brasil, de ratificar e colocar em vigor de forma antecipada e provisória atos internacionais simplesmente assinados por seus representantes plenipotenciários (ou mesmo pelo Chefe do Poder Executivo),

em virtude de haver o Brasil ratificado Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969, com reserva ao artigo 25, o qual contempla a possibilidade de aplicação provisória dos tratados, nesses termos:

“Informa também sobre a impossibilidade de adotar a Resolução CLAC A19-15 porque o Brasil ratificou a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969, com reserva ao artigo 25, que versa sobre a aplicação provisória dos tratados.”

Vale lembrar que também por força do inciso I do artigo 49 da Constituição Federal, a assunção de compromissos internacionais pelo Poder Executivo depende sempre da aprovação do Congresso Nacional o que, segundo nossa interpretação, s.m.j., igualmente inviabiliza e veda sejam assumidas provisoriamente obrigações inscritas em atos internacionais, em tais condições, prescindindo da anuência legislativa constitucionalmente prevista.

Em relação a esta informação, também não paira dúvida quanto à sua pertinência e oportunidade, assim como sua conformidade com os compromissos internacionalmente assumidos pelo Brasil, com o ordenamento jurídico brasileiro, com a Constituição Federal de 1988 e, também, em consonância com a previsão do artigo 37 do Acordo.

Por fim, o Governo brasileiro emitiu uma Declaração em seu ato de assinatura – declaração a qual não se confunde com uma reserva, e que é, de fato, um ato de caráter eminentemente político, nesses termos:

“Declara ter dois principais objetivos neste acordo multilateral de céus abertos, em especial quanto à promoção da integração regional e a eliminação de restrições ao transporte aéreo, o Brasil entende que o alcance mínimo das liberdades reconhecidas entre os signatários do acordo deve contemplar a liberalização de direitos de tráfego de até a sexta liberdade do ar, instrumentos sem os quais os objetivos primordiais do acordo seriam prejudicados.”

Esta Declaração emitida pelo Governo brasileiro, expressa o cerne dos objetivos do País quanto à sua própria adesão ao Acordo. Em substância, tais objetivos refletem, em última instância, a importância que o Brasil reputa ao acordo na esfera do processo de integração regional e, em

especial, para redução das restrições ao transporte aéreo, mediante a incorporação mínima e difusa de pelos menos seis das Liberdades do Ar, considerando tal objetivo condição fundamental para o sucesso do acordo. Cumpre destacar que o Brasil ocupou postura de liderança no processo negocial visando à adoção do instrumento internacional em tela. Nesta condição, nosso País envidou significativos esforços nesse sentido e, por isso, tem conclamado os demais países a implementarem o acordo, o que se evidencia inclusive nos termos da Declaração supratranscrita.

Considerados assim os principais aspectos do Acordo Multilateral de Céus Abertos para os Estados Membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil, resulta claro que este constitui-se num instrumento que incorpora os elementos jurídicos e operacionais essenciais hábeis à consecução dos fins para os quais foi celebrado. Além disso, conforme destacado, o acordo incorpora e unifica princípios e normas consagrados pelos atos internacionais bilaterais do gênero, característica que lhe confere a condição de arcabouço jurídico maior e abrangente que, com tal, detentor do condão de promover a harmonização do tratamento dado à matéria pelas Partes Signatárias no plano do Direito Internacional Público na esfera regional.

Em tal contexto, o Acordo em análise apresenta amplo potencial para promover avanço relevante das atividades ligadas à aviação civil e ao transporte aéreo regional de passageiros e cargas. Sua entrada em vigor há de estimular a integração regional, para qual deverá trazer importante contribuição, não apenas em termos econômicos - em especial para o comércio internacional e para o turismo - mas também para a integração social e cultural dos povos latino-americanos, para povos dos países do MERCOSUL, em razão do incremento à circulação internacional de pessoas resultante de sua implementação. Nesse sentido, o acordo em apreço destina-se a constituir um marco fundamental da cooperação regional.

Ante o exposto, **VOTO PELA APROVAÇÃO** do texto do Acordo Multilateral de Céus Abertos para os Estados Membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC), celebrado em Brasília, em 8 de

novembro de 2012, nos termos do projeto de decreto legislativo que acompanha este parecer.

Sala das Reuniões, em de de 2017.

Deputado JOSÉ FOGAÇA
Relator

2017-10364

REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2017.

(Da Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL)

Aprova o texto do Acordo Multilateral de Céus Abertos para os Estados Membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC), celebrado em Brasília, em 8 de novembro de 2012.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo Multilateral de Céus Abertos para os Estados Membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC), celebrado em Brasília, em 8 de novembro de 2012, bem como a reserva apresentada quanto aos direitos de sétima, oitava e nona liberdades do ar, expressas nos itens 4, 5 e 6 da seção 1 do Artigo 2 do Acordo.

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 das Reuniões, em de de 2017.

Deputado JOSÉ FOGAÇA

Relator