

REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

MENSAGEM Nº 78, DE 2017.

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 Paraguai, assinado em Brasília, em 8 de junho de 2016.

AUTOR: Poder Executivo.

RELATOR: Deputado LUIZ CLÁUDIO.

I – RELATÓRIO:

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete à consideração do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 78, de 2017, o texto do Acordo Sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai, assinado em Brasília, em 8 de junho de 2016. A Mensagem nº 78, de 2015, encontra-se instruída com Exposição de Motivos firmada pelos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores e, também, dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

A matéria foi distribuída inicialmente, pela Mesa da Câmara dos Deputados, à Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, por força do disposto no artigo 3º, *caput* e inciso I; e no artigo 5º, *caput* e incisos I e II; da Resolução nº 1, de 2007-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, bem como examiná-las quanto ao mérito e oferecer o respectivo projeto de decreto

legislativo. Além disso, a Mensagem nº 78/2015, nos termos da distribuição, deverá ser também apreciada pelas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Viação e Transportes; e de Constituição e Justiça e de Cidadania; (art. 54, II, RICD).

O Acordo em apreço foi concebido e celebrado com o objetivo de regulamentar o transporte aéreo de passageiros e carga entre os territórios do Brasil e do Paraguai, além de rotas para terceiros países. O texto do acordo contempla, além do preâmbulo, 27 artigos e um anexo, o qual contém o quadro de rotas aéreas.

Com a finalidade de operar os serviços aéreos internacionais regulares nas rotas especificadas no Quadro de Rotas as Partes Contratantes concedem-se reciprocamente determinados direitos, nos termos do artigo 2. Dentre eles, são reconhecidos às empresas aéreas em geral o direito de sobrevoar o território da outra Parte, sem pousar, e o direito de fazer escalas no território da outra Parte, para fins não comerciais. Além disso, às empresas aéreas designadas por cada uma das Partes o acordo atribui ainda o direito de fazer escalas nos pontos das rotas especificadas no Quadro de Rotas do presente Acordo para embarcar e desembarcar tráfego internacional de passageiros, bagagem, carga ou mala postal separadamente ou em combinação, além de outros direitos especificados pelo acordo.

A designação, pelas Partes Contratantes, das companhias autorizadas a operar os serviços aéreos previstos pelo acordo obedecerá às normas e restrições previstas no artigo 3º. Tal autorização poderá, porém, em determinadas circunstâncias, previstas pelo artigo 4º, ser negada, limitada ou revogada, em caráter temporário ou permanente.

O artigo 5º estabelece o princípio de isonomia de tratamento entre as empresas aéreas nacionais e aquelas designadas nos termos do acordo, determinando a aplicação das mesmas leis e regulamentos, nomeadamente no que se refere à entrada, permanência e saída de aeronaves dos territórios das Partes. Tal isonomia aplicar-se-á também no que se refere a temas como: imigração, alfândega, moeda, saúde e quarentena.

Também de modo a garantir o mais célere e melhor funcionamento dos serviços, o acordo estabelece, sob certas condições, no artigo 6º, o princípio geral do mútuo reconhecimento de certificados de aeronavegabilidade e demais certificados e licenças relacionadas aos serviços aéreos.

Os artigos 7º e 8º tratam das questões relacionadas à segurança, tanto sob o ponto de vista operacional como das atividades da aviação. No âmbito da segurança operacional são definidos procedimentos de consultas recíprocas entre as autoridades aeronáuticas e a possibilidade de realização de inspeções nas aeronaves. Quanto à segurança da aviação, as Partes Contratantes reafirmam suas obrigações de proteger a aviação civil contra atos de interferência ilícita, nomeadamente, em cumprimento das Convenções internacionais sobre o tema. Além disso, as Partes comprometem-se a prestar mútua assistência em termos de prevenção contra atos de apoderamento ilícito de aeronaves civis e outros atos ilícitos, entre outras medidas concernentes ao tema.

No que se refere à cobrança de tarifas aeronáuticas, o acordo limita-se a estabelecer a igualdade de tratamento dado às companhias domésticas e as designadas pela outra Parte Contratante (Artigo 9º). O mesmo princípio se aplica à exigência de direitos alfandegários, determinando o Artigo 10 que cada Parte, com base na reciprocidade, isentará uma empresa aérea designada da outra Parte, no maior grau possível de, em conformidade com sua legislação nacional, de restrições sobre importações, direitos alfandegários, impostos indiretos e demais taxas nacionais que não se baseiem no custo dos serviços proporcionados na chegada, sobre aeronaves, combustíveis, lubrificantes e outros itens imprescindíveis à prestação dos serviços aéreos. Ainda no âmbito tributário, o artigo 10 Acordo disciplina o tema da tributação sobre o capital representado pelas aeronaves estabelecendo que esta incidirá unicamente no território da Parte em que está situada a sede da empresa aérea, ao passo que os lucros das empresas aéreas e os bens e serviços que lhe sejam fornecidos, serão tributados de acordo com a legislação de cada Parte.

O artigo 12 atribui às companhias aéreas a faculdade de determinar a frequência e a capacidade dos serviços de transporte aéreos, segundo as condições mercadológicas.

Os aspectos comerciais envolvidos na prestação de serviços aéreos são regulados nos artigos 13 a 18. O instrumento adota, à norma do artigo 13, o princípio da plena liberdade para empresas aéreas em termos de precificação das tarifas aéreas, porém, de modo a garantir o adequado funcionamento do mercado de serviços aéreos, o acordo estabelece normas comerciais destinadas a preservar a concorrência entre as empresas aéreas (conf. Art.14). Quanto às receitas auferidas na venda de serviços de transporte aéreo e de atividades conexas, o acordo prevê que estas poderão ser convertidas e remetidas ao exterior, sem restrições (conf. Art. 15). Por sua vez, no artigo 16, as Partes Contratantes reconhecem às companhias aéreas o direito de vender e comercializar em seu território, serviços de transporte aéreo internacional, diretamente ou por meio de agentes, além de outros direitos acessórios que tal norma especifica. Já o artigo 17 contempla a possibilidade de compartilhamento de códigos de voos, o que significa permitir a celebração de acordos de cooperação comercial entre as empresas. Por último, ao regular o comércio de serviços aéreos, o acordo fixa a possibilidade de que as empresas designadas e autorizadas realizem voos não regulares, inclusive com os direitos de tráfego de 3ª, 4ª, 5ª e 6ª liberdades, observado o regime de reciprocidade e as respectivas legislações nacionais.

Os horários de voos deverão ser submetidos pelas empresas aéreas designadas à aprovação das autoridades aeronáuticas da outra Parte, pelo menos 30 (trinta) dias antes de operação dos serviços acordados (conf. Art. 20).

Com o objetivo de garantir a aplicação e o cumprimento satisfatório das disposições do Acordo, ou para discutir qualquer questão relacionada a ele, as Partes Contratantes realizam consultas periódicas (conf. Art. 21). Contudo, caso surjam divergências entre as Partes, o acordo prevê, na forma do art. 22, regras procedimentais para a solução de controvérsias.

Os artigos 23 a 27 contemplam normas de natureza adjetiva e referem-se a: apresentação e aprovação de emendas; relações com outros acordos internacionais multilaterais; registro do acordo na OACI; denúncia e entrada em vigor do acordo.

Por último, o acordo traz apenso um “ANEXO I”, no qual são definidas as rotas autorizadas e descritos os direitos de tráfego aéreo, com destaque para o reconhecimento dos direitos de 3ª, 4ª, 5ª e 6ª Liberdades, segundo as normas da OACI, para embarcar e desembarcar tráfego de passageiros, bagagem, carga e correio, em voos mistos ou exclusivamente cargueiros regulares, nos pontos das rotas acordadas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR:

Conforme destacado no relatório, a finalidade do acordo em apreço é regulamentar os serviços de transporte aéreo entre o Brasil e o Paraguai. Com tal objetivo, o instrumento internacional adota princípios e normas mais liberais, sob o ponto de vista comercial, adequando assim a exploração do mercado de transporte aéreo, por parte das companhias designadas pelos dois países, à realidade vigente do transporte aéreo internacional no mundo contemporâneo. Além disso, o acordo visa também a incrementar os laços de amizade, o entendimento e a cooperação entre os dois países signatários, como consequência da atualização do marco legal para a operação de serviços aéreos entre os territórios de Brasil e Paraguai, contribuindo para o adensamento das relações bilaterais - e no âmbito do MERCOSUL – no que se refere ao comércio, ao turismo e à cooperação.

Vale destacar que, historicamente, entre as estratégias principais para o avanço do MERCOSUL, estão a formação de uma infraestrutura física e também de bens e serviços básicos que favoreçam a integração, as quais podem ser considerados até mesmo imprescindíveis ao seu incremento. Nesse sentido a consolidação de um mercado de serviços

aéreos, que garanta o desenvolvimento dos transportes aéreos de pessoas e de mercadorias é fator essencial à integração dos mercados nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL.

Além disso, na esteira da necessidade de desenvolvimento do mercado de serviços aéreos entre o Brasil e o Paraguai ditada pelo MERCOSUL, os dois países signatários do presente acordo aproveitaram a oportunidade para modernizar os termos em que tais serviços se darão, atentos às tendências contemporâneas de liberalização comercial e de desregulamentação do mercado de transporte aeronáutico bilateral e para além de suas fronteiras.

Cumprе ressaltar que o acordo reconhece o pleno exercício de amplas prerrogativas às companhias aéreas designadas e autorizadas pelos respectivas Partes Contratantes, quanto a liberdades praticadas no transporte aéreo, nos termos da regulamentação estabelecida pelo OACI, organismo competente para a disciplina do tema no plano do direito internacional. Nesse âmbito, o acordo faculta às empresas aéreas seis das nove Liberdades do Ar, isto é, os direitos de tráfego permitidos às empresas aéreas de um país para operar no território do outro país ou além deste, estabelecidas pela Convenção sobre Aviação Civil Internacional, de 1944, e seus atos complementares, quais sejam: 1ª Liberdade: O direito de sobrevoar o território do Estado contratante sem pousar; 2ª Liberdade: O direito de fazer uma escala técnica (reabastecimento ou manutenção) no território do outro Estado contratante, sem embarcar ou desembarcar passageiros ou carga; 3ª Liberdade: O direito de transportar passageiros e carga do território do Estado de nacionalidade da aeronave para o território do outro Estado contratante; 4ª Liberdade: O direito de transportar passageiros e carga do território do outro Estado contratante para o território do Estado de nacionalidade da aeronave; 5ª Liberdade: O direito de transportar passageiros e carga entre o território do outro Estado contratante e o território de um terceiro Estado, no âmbito de um serviço aéreo destinado a ou proveniente do Estado de nacionalidade da aeronave. Divide-se em "quinta liberdade intermediária" (se a escala no território do terceiro Estado ocorre durante o percurso entre o território de uma das Partes Contratantes e o

da outra - ponto intermediário) e "quinta liberdade além" (quando a escala no território do terceiro Estado ocorre depois da escala no território do outro Estado contratante - ponto além; 6ª Liberdade: O direito de transportar passageiros e carga, através do território do Estado de nacionalidade da aeronave, entre o território de um terceiro Estado (ponto aquém) e o território do outro Estado contratante.

A implementação de tal política liberalizante deverá, teoricamente, acarretar a redução dos preços das passagens aéreas e das tarifas praticadas para o transporte de carga e, conseqüentemente, o crescimento da demanda, beneficiando, em última instância, os consumidores e o próprio processo de integração.

Sob o ponto de vista estrito da análise de suas disposições, o instrumento aborda questões essenciais ao pleno desenvolvimento e regulamentação dos transportes aéreos entre o Brasil e o Paraguai. O instrumento estabelece a concessão de direitos às Partes e às empresas aéreas; regulamenta os processos de designação e autorização de companhias aéreas; determina critérios de leis aplicáveis ao trânsito de aeronaves, bem como à entrada, permanência e saída de passageiros, tripulantes, cargas e mala postal; estabelece normas sobre segurança operacional e sobre segurança da aviação; estabelece plena liberdade quanto à definição das tarifas aéreas; disciplina questões tributárias; e regulamenta o exercício das práticas comerciais envolvendo o transporte aéreo. Em suma, o acordo institui um completo, exaustivo e suficiente marco jurídico regulatório que permitirá o desenvolvimento das atividades da aviação civil entre os dois países.

Além disso, o acordo incorpora e assenta normas e princípios consagrados em outros tratados internacionais do gênero, relativos ao transporte aéreo bilateral, firmados em período recente pelo Brasil com nações amigas. Consideradas assim, as principais cláusulas que compõem o Acordo sobre o Acordo Sobre Serviços Aéreos entre o Brasil e o Paraguai, resulta claro - à luz das normas da Organização Internacional de Aviação Civil - OACI, do Direito Internacional Público e do ordenamento jurídico pátrio - tratar-se de

instrumento que incorpora os elementos essenciais e hábeis à consecução dos fins para os quais foi concebido e celebrado.

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 Paraguai, assinado em Brasília, em 8 de junho de 2016, nos termos do projeto de decreto legislativo que acompanha este parecer.

Sala das Reuniões, em de de 2017.

Deputado LUIZ CLÁUDIO
Relator

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2017.

(Da Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL)

Aprova o texto do Acordo Sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai, assinado em Brasília, em 8 de junho de 2016.

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 Paraguai, assinado em Brasília, em 8 de junho de 2016.

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 Luiz Cláudio
Relator