

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 776, DE 2017.

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.

AUTOR: Representação Brasileira no
Parlamento do Mercosul

RELATOR: Deputado Celso Russomanno

I – RELATÓRIO:

Por meio da Mensagem nº 458, de 2016, a Presidência da República enviou ao Congresso Nacional o 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, veio acompanhada da 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, a qual, ao aprovar a matéria, apresentou o presente projeto de decreto legislativo.

A proposição, nos termos da distribuição, deverá ser também apreciada na Câmara dos Deputados por esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e pelas Comissões de 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 Multilateral de Céus Abertos para os Estados Membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil em apreço foi concebido 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.

Além disso, 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 em análise 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 parte, 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 modernos 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:

Cabe a esta Comissão, especificamente, cuidar dos aspectos do direito internacional, em particular do direito dos tratados, e da defesa nacional envolvidos na matéria.

Registre-se, em primeiro lugar, que 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.

Desde a fundação 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.

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.

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 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.

A estrutura normativa escolhida pelos negociadores em termos de concessão das Liberdades do Ar possibilita 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 aposição 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 políticos e jurídicos 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.

Ante o exposto, tendo em conta a adequação do acordo aos cânones do direito internacional e o considerando conveniente aos interesses nacionais, o **VOTO é PELA APROVAÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 776, de 2017.

Sala das Reuniões, em de de 2017.

Deputado CELSO RUSSOMANNO

Relator