

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

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.

Autora: REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA
NO PARLAMENTO DO
MERCOSUL.

Relator: Deputado MAURO MARIANI

I - RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo nº 776, de 2017, que “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”. A iniciativa é de autoria da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, que aprovou a Mensagem nº 458, de 2016, oriunda do Poder Executivo.

O Acordo Multilateral de Céus Abertos para os Estados Membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC) tem o seguinte conteúdo, conforme descrição produzida na Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul:

“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 diretivas 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-me apreciar o Acordo Multilateral de Céus Abertos para os Estados Membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC), celebrado em Brasília, em 2012, e aprovado pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, na forma do Projeto de Decreto Legislativo nº 776, de 2017.

Trata-se de iniciativa que completa cinco anos, tendo ficado por longo período sob a guarda do Poder Executivo, antes de ser encaminhada ao exame do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 49 e 84 da Constituição. Sem outras conjecturas, é de se supor que a política de céus abertos, molde do presente acordo, tenha sido colocada em xeque pelo governo anterior, talvez receoso de as empresas nacionais não serem capazes de enfrentar um ambiente de maior concorrência. Não por acaso, vários acordos de natureza semelhante só recentemente chegaram a esta Casa.

A despeito daquele temor, o que tem sido demonstrado a partir da experiência de países e blocos que adotaram acordos de céus abertos é a concentração de transportadores, seja na forma de fusões seja na de alianças, ou, ainda, na da formação de *joint ventures*, tornadas possíveis de tempos para cá mediante a assinatura de acordos com imunidade antitruste. Nessa hipótese, *"o objetivo é integrar as operações internacionais das empresas envolvidas sem a necessidade de promover mudanças no capital das empresas, na medida em que as participações societárias sofrem restrições na legislação de cada país."*¹

No Brasil, embora os acordos de céus abertos ainda aguardem implementação, já houve movimentos no sentido de aproximar transportadores nacionais das práticas associativas citadas há pouco. O exemplo mais visível foi a constituição da LATAM.

Em geral, espera-se que o grau de eficiência atingido por meio da concentração compense custos relacionados ao poder de mercado de

¹ http://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/publicacoes/b-estudos/nt-imunidade-antitruste.pdf/view

novos e grandes grupos empresariais. Demais disso, a própria ampliação do escopo dos acordos de céus abertos, tornando-os o padrão adotado pela comunidade internacional, tende a facilitar o ingresso de entrantes nas rotas mais lucrativas, o que pode mitigar o poder dos maiores incumbentes. Por fim, em grande parte dos acordos de céus abertos em vigor, inclusive nos assinados pelo Brasil, não se permite ainda a exploração da cabotagem (oitava e nona liberdades do ar), fato que contribui para a permanência de empresas de âmbito nacional.

Por sinal, a restrição feita por nosso País à adoção da sétima liberdade (o direito de transportar passageiros e carga entre o território do outro Estado e o território de um terceiro Estado sem realizar um serviço aéreo entre o Estado de origem da aeronave e o terceiro Estado), da oitava liberdade (o direito de transportar passageiros e carga entre dois pontos no território do outro Estado, desde que na realização de um serviço aéreo proveniente do Estado de origem da aeronave (é conhecida como cabotagem, ou *consecutive cabotage*)) e da nona liberdade (o direito de transportar passageiros e carga entre dois pontos no território de outro Estado, sem qualquer vínculo com um serviço aéreo originado no Estado de origem da aeronave (é conhecida como cabotagem pura, ou *standalone cabotage*)), no âmbito do Acordo Multilateral de Céus Abertos para os Estados Membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil, dá a medida da preocupação do governo brasileiro com a questão do ritmo e do grau de abertura do mercado interno de aviação, haja vista a existência de custos, vinculados à atuação empresarial no País, que afetam diretamente o desempenho econômico-financeiro de companhias brasileiras, mas os quais, num cenário de ampla liberdade, poderiam ser evitados por empresas aéreas do exterior que aqui viessem prestar serviço.

De todo modo, é fato que a experiência de abertura e integração de mercados no transporte aéreo não pode ser rechaçada pelo Brasil, sob pena, aí sim, de se caminhar para a atrofia das empresas brasileiras, impedidas de atuar com mais liberdade para ganhar passageiros e para promover parcerias com congêneres internacionais.

Na esfera de influência do presente acordo, a América Latina, a posição do Brasil é privilegiada, sob qualquer aspecto. Poderemos nos beneficiar largamente do acesso desimpedido a mercados regionais, fortalecendo os laços de integração do continente por intermédio de empresas brasileiras e, ao mesmo tempo, ampliando o rol de escolhas para o consumidor nacional.

Feitas essas considerações, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Decreto Legislativo nº 776, de 2017.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado MAURO MARIANI

Relator