

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 845, DE 2017 (MENSAGEM Nº 247, de 2017)

Aprova o texto do Acordo Multilateral de Busca e Salvamento, celebrado em 10 de maio de 1973, em Lima, Peru, ao qual o Brasil aderiu em 27 de dezembro de 1985, com reservas aos itens 3.1.7 e 4.1.3.

Autor: REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

Relator: Deputado CELSO RUSSOMANNO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 845, de 2017, de autoria da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, na qual foi aprovado em 7 de novembro de 2017, concede aprovação legislativa ao texto do Acordo Multilateral de Busca e Salvamento, celebrado em 10 de maio de 1973, em Lima, Peru, ao qual o Brasil aderiu, com reservas aos itens 3.1.7 e 4.1.3, em 27 de dezembro de **1985**, portanto, há trinta e dois anos.

A proposição em análise é composta por dois artigos, no primeiro dos quais é concedida aprovação legislativa ao acordo, mantidas as reservas feitas pelo Poder Executivo em 1985, aos dois dispositivos normativos mencionados. No parágrafo único desse primeiro artigo, mantém-se – como defesa das prerrogativas do Congresso Nacional previstas no inciso I do art. 49 da Constituição Federal – a competência legislativa do Parlamento para apreciar quaisquer emendas, alterações ou ajustes complementares ao texto

pactuado que possam acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

A cláusula de vigência está contida no art. 2º do Projeto de Decreto Legislativo nº 845, de 2017.

Na Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, tive a incumbência de ser o relator da Mensagem nº 247, de 2017, que encaminhou ao Congresso Nacional o importante instrumento ora em pauta.

Ao voltar a examinar a matéria nesta Comissão, faço uma releitura do parecer apresentado no colegiado autor e a respectiva adequação para incluir a análise pertinente ao projeto de decreto legislativo aprovado naquela comissão mista.

Relembro que o ato internacional, ao qual o Projeto de Decreto Legislativo nº 845, de 2017, concede aprovação legislativa, foi encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 247, datada de 19 de julho de 2017, instruída com a Exposição de Motivos Interministerial nº EMI 28/2017 MRE MD MTPA, assinada dois meses antes, em 4 de maio de 2017¹.

Reafirmo que o texto normativo internacional a que se refere a proposição é redigido no formato usual para contratos, segundo o padrão estadunidense, organizado em itens e subitens. Reproduzo os comentários que fiz, a respeito, na Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul:

O texto, composto por sete detalhados itens, é precedido por cinco *consideranda*, em que os Estados signatários ressaltam:

(1) a necessidade de uniformização das normas e procedimentos adotados para os serviços de busca e salvamento

¹ Acesso em: 31 out.17 Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=67B496D0EBB48649C39F27E328DAF941.proposicoesWeb2?codteor=1583066&filename=MSC+247/2017>

(2) o fato de que os serviços de busca e salvamento da maioria dos Estados são providos conjuntamente por organizações civis e militares do mesmo Estado em benefício da aviação em geral;

(3) a conveniência de a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), estabelecida pela Convenção de Aviação Civil Internacional, convocar uma reunião para proceder à pronta adoção de um Acordo Multilateral de Busca e Salvamento entre os Estados Americanos (conclusão, essa, advinda da *VI Conferência de Comandantes em Chefe e Chefes de Estado Maior das Forças Aéreas Americanas*, reunida em Lima, há 51 anos, no mês de maio de 1966, ao debater o tema referente ao "*Papel das Forças Aéreas Americanas nas Operações de Busca e Salvamento*");

(4) o fato de que todos os Estados Americanos são Estados contratantes da Convenção de Aviação Civil Internacional, cujos Artigos 25, 37, 38 e 44 versam sobre aeronaves em perigo;

(5) a necessidade de haver ampla cooperação entre os Estados americanos para o provimento dos Serviços de Busca e Salvamento na América .

O primeiro item do Acordo denomina-se ***Geral***, sendo nele estabelecidos, em três subitens, os preceitos comuns a serem adotados pelos Estados signatários, para *realizar as Operações de Busca e Salvamento em seu respectivo território e águas jurisdicionais, incluindo o espaço aéreo, e estabelecer os detalhes para facilitar sua participação na realização de operações combinadas de Busca e Salvamento, na medida do praticável.*

Nesse sentido, no subitem 1.2., os Estados signatários comprometem-se:

1. a aplicar as recomendações concernentes aos Serviços de Busca e Salvamento do Plano de Navegação Aérea da OACI, nas partes que correspondem ao seu território e águas jurisdicionais, incluindo o espaço aéreo;
2. a estabelecer planos detalhados para, com eficiência, conduzir as operações de Busca e Salvamento dentro

das áreas de Busca e Salvamento (SRR) sob sua jurisdição;

3. a adotar, como padrão mínimo de ação, os procedimentos de Alerta e de Busca e Salvamento, baseados nos procedimentos contidos nos Anexos 11 e 12 à Convenção de Aviação Civil Internacional; nos procedimentos para os Serviços de Navegação Aérea, Regulamento do Ar e Serviço de Trânsito Aéreo (Doc. 4444-RAC/501), e nos Procedimentos Suplementares Regionais da OACI (Doc. 7030);
4. a manter atualizados esses procedimentos, de acordo com os Anexos e Documentos da OACI mencionados;
5. a manter eventuais acordos bilaterais mais aprimorados que tenham sido firmados, no sentido de manter práticas de busca e salvamento ainda mais aperfeiçoadas, do que as previstas no instrumento procedimental em exame.

Estipulam, ainda, os Estados conveniente, no subitem 1.3, que, em caso de conflitos de normas, entre os regramentos aplicáveis, métodos recomendados e procedimentos da OACI e os termos deste Acordo, as disposições da OACI prevalecerão, a menos que a totalidade dos Estados signatários, “*notifique à OACI idênticas diferenças às disposições em questão*”.

O segundo item, **Aplicação**, é pertinente à notificação de uma emergência e respectiva ação preparatória, estabelecendo, em dez etapas, o procedimento previsto:

1. o Estado que estiver fornecendo os serviços de trânsito aéreo, deverá notificar, imediatamente, por meio do Centro de Controle de Área (*Area Control Center – ACC*) ou Centro de Informação de Voo (*Flight Information Center – FIC*), situação de emergência de aeronave ao

Centro Coordenador de Salvamento (*Rescue Control Coordinator –RCC*);

2. competirá ao Estado que estiver prestando serviço de controle de tráfego aéreo notificar, por meio da Torre de Controle do Aeródromo (*Tower –TWR*) ou do Escritório de Controle de Aproximação (*Airport Proximity Control – APP*), da esfera de ação do Centro de Informação de Voo (*FIC*) ou ao Centro de Controle de Área (*Area Control Center - ACC*), se for produzido um estado de emergência de qualquer aeronave sob o controle dessa Torre ou do Escritório de Controle de Aproximação.
3. compete ao Centro Coordenador de Salvamento (RCC) do Estado em que estiver situada a Área de Busca e Salvamento (*Search and Rescue Region – SRR*) a responsabilidade pelo início das operações, o que é detalhado em cinco subitens;
4. se a informação referente à emergência de aeronave na Área de Busca e Salvamento (*Search and Rescue Region – SRR*) de determinado Estado chegar ao Centro Coordenador de Salvamento (*Rescue Coordinator Center - RCC*) por meio de outra fonte que não seja o ACC ou FIC, caberá ao RCC avaliar a informação e determinar a fase correspondente da situação de emergência;
5. detalha-se, nesse subitem, a sequência de procedimentos a ser adotada em face da constatação de emergência;
6. são estabelecidos os procedimentos conjuntos cooperativos a serem adotados entre os Estados que desenvolverão as ações de busca e salvamento;

7. define-se que a coordenação das atividades de salvamento competirá ao Estado sob cuja jurisdição tenha ocorrido a emergência;
8. nos casos de emergências que envolvam jurisdições de mais de um Estado, acordam-se as formas de compartilhamento da coordenação de atividades;
9. a decisão em relação à possível colaboração entre Estados para busca e salvamento pelo Estado no qual estiver situado o Centro Coordenador de Salvamento é definida na forma detalhada nesse subitem;
10. o procedimento a ser adotado acerca de situação de alarme em relação a uma aeronave cuja localização e posição seja desconhecida, é feito em três detalhadas alíneas desse subitem.

O terceiro item denomina-se **Assistência** e é composto por dois subitens.

No primeiro subitem, atinente a Pedido de Auxílio, estipula-se, em sete detalhados subitens, o procedimento técnico a ser adotado. Conforme é informado no segundo parágrafo da EMI 28/2017 MRE MD MTPA, houve a aposição de reserva, pelo Brasil, ao item 3.1.7 do Acordo, no qual se determina que:

[...]
3.1.7 Quando a Operação de Busca e Salvamento não é uma empresa combinada, o Estado no qual a aeronave acidentada ou perdida está matriculada poderá, se o estima necessário, designar um observador perante o centro Coordenador de Salvamento (RCC) responsável ou perante o Subcentro de Salvamento (RSC) subordinado a este Centro Coordenador de Salvamento (RCC), situado em outro Estado ao qual tenha sido delegada a autoridade para conduzir as operações de Busca e Salvamento.

No segundo subitem, intitulado Oferecimento de Apoio, delibera-se que cada um dos Estados tem a faculdade de oferecer ao outro as suas facilidades de busca e salvamento (*Search and Rescue – SAR*). Na

hipótese de desejar fazê-lo, deverá enviar mensagem ao RCC com dados relativos à missão intencionada, número e tipo de navios e aeronaves oferecidos, pessoas, combustível e lubrificantes que sejam necessários.

De outro lado, o Estado receptor deverá acusar o recebimento da oferta e, imediatamente, informar ao ofertante a sua decisão a respeito, segundo o passo-a-passo estabelecido pelos signatários.

O quarto item do instrumento em pauta denomina-se **Facilitações**. É composto por três minuciosos subitens, intitulados (4.1) Sobrevoos de aeronaves SAR; (4.2) Autorização e (4.3) Informação.

Também, segundo informa-se na EMI 28/2017 MRE MD MTPA, que instrui a mensagem presidencial, o Brasil, após reserva ao item 4.1.3 do Acordo, no qual se determina:

[...]

4.1.3 Quando as brigadas de salvamento de um Estado, em missão SAR em outro Estado, necessitem ingressar e/ou aterrissar no território de um terceiro Estado, parte deste Acordo, geograficamente situado ao longo do padrão natural de voo, os planos de voo indicarão que o voo é uma missão SAR e as autorizações serão concedidas sem demora, pelo terceiro Estado.

[...]

O quinto item é pertinente à **Logística**, subdividido em dois subitens, em que se especifica o apoio material e técnico para as brigadas de salvamento a ser fornecido pelo Estado receptor que se compromete, ainda, no maior grau possível, a proporcionar apoio técnico e material para a busca e salvamento.

O sexto item, intitulado **Comunicações**, compõe-se de dois subitens. Abordam-se as especificidades das comunicações SAR que, durante as buscas, deverão estar à disposição do RCC, assim como da função do oficial de ligação designado pelo Centro Coordenador de Salvamento (RCC).

O sétimo e último item, **Aceitação e Vigência**, contém onze subitens, em que se fixam as cláusulas complementares e finais em acordos congêneres, deliberando-se, inclusive, que podem aderir ao instrumento pactuado os Estados membros da Organização de Aviação Civil Internacional,

mediante assinatura, com ou sem reservas ou aceitação. Ademais, o acordo ficará aberto a assinaturas em Lima, Peru.

Estipula-se, ainda, que a aceitação será efetuada mediante depósito do instrumento de aceitação junto ao Governo do Peru. Ademais, convencionou-se que a adesão, ratificação ou aprovação do instrumento pelos Estados interessados em a ele aderir terão efeito de aceitação.

Ressalto que a adesão brasileira foi efetuada com reservas aos itens 3.1.7. e 4.1.3.

A matéria foi aprovada por unanimidade na Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, há um mês, passando a tramitar em regime constitucional de urgência nesta e nas Comissões de Viação e Transportes (na qual foi designado relator em 29 de novembro de 2017) e na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, onde foi recebida em 28 de novembro de 2017, estando pendente de designação de relator.

É o relatório. Passo ao voto.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Decreto Legislativo nº 845, de 2017 é de autoria da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, nela acolhido por unanimidade, em 7 de novembro de 2017,

Esse texto normativo é composto por dois artigos, que visam a conceder aprovação legislativa ao texto do Acordo Multilateral de Busca e Salvamento, celebrado em 10 de maio de 1973, em Lima, Peru, ao qual o Brasil aderiu, com reservas aos itens 3.1.7 e 4.1.3, em 27 de dezembro de 1985, portanto, há trinta e dois anos.

Da mesma forma como procedi na Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, desejo, nesta Comissão, preliminarmente à análise do ato internacional ao qual o Projeto de Decreto Legislativo nº 845, de 2017, concede aprovação, tecer algumas considerações de caráter geral em

relação ao marco normativo internacional no qual está inserida a aviação civil internacional, principal foco da investigação e prevenção de acidentes de navegação aérea.

Reproduzo, ainda uma vez, a lição de Francisco Rezek (2016), em seu *Curso de Direito Internacional Público*, em matéria de aviação civil. Lembra ele que três tratados multilaterais dignos de nota precederam as negociações de Chicago, ao final da segunda grande guerra:

1. a *Convenção de Paris*, de 1919;
2. a *Convenção de Havana*, de 1928 – ratificada por apenas onze países americanos e logo denunciada por cinco deles – e
3. a *Convenção de Varsóvia*, de 1929. Essa última cuida de um aspecto singular da matéria: a responsabilidade do transportador em caso de acidente ou outra forma de descumprimento do contrato de transporte. Vigê até nossos dias, tendo sido diversas vezes reformulada mediante protocolos adicionais.²

Surgiram, então, lembra Rezek, as Convenções de Chicago de 1944, “três convenções principais e doze textos ancilares, que regem em todos os aspectos que não a responsabilidade, versada na Convenção de Varsóvia, o tema da aviação civil internacional, havendo substituído a Convenção de Paris, de 1919, cujos princípios maiores preservaram, e a que trouxeram vultoso acréscimo quantitativo”. Ademais:

*Vigentes desde 1947, as Convenções de Chicago instituíram a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), que tem sede em Montreal e cujo principal propósito é uniformizar as regras sobre tráfego aéreo. Organização internacional autêntica, com personalidade jurídica de direito das gentes, a OACI não deve ser confundida com a IATA – uma associação internacional privada de empresas aéreas, que coordena a política de tarifas e serviços de suas associadas.*³

Nesse contexto normativo, no quadro da navegação aérea civil, surgiram os atos internacionais pertinentes à segurança da aviação:

1. a *Convenção de Tóquio*, de 1963, sobre infrações praticadas a bordo de aeronave,
2. a *Convenção de Montreal*, de 1971, para a repressão dos atos ilícitos contra a aviação civil

² REZEK, Francisco. *Curso de Direito Internacional Público*, 16e., p. 395-6. São Paulo: Saraiva, 2016.

³ Id, ibidem.

Ressalta o autor que, na esteira das Convenções de Chicago de 1944, “*esses textos mais recentes contam com a participação virtualmente de toda a sociedade internacional*”.

Tal é, também, o caso do Protocolo de Montreal de 1984, “*concebido para proteger o tráfego aéreo não contra a ação de terroristas ou criminosos comuns, mas contra abusos do próprio Estado na preservação de sua segurança territorial*”.⁴

Nessa moldura jurídica, estão inseridos os marcos legais tanto de Direito Internacional Público, quanto dos ordenamentos jurídicos internos dos Estados participantes, para a execução e coordenação de ações de busca e salvamento, em caso de emergências ou acidentes.

Em âmbito interno brasileiro, essas ações são de competência do Comando da Aeronáutica, por meio do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – CENIPA.

Compõem a sua base normativa, conforme listadas em sua página eletrônica⁵, a Convenção de Chicago sobre Aviação Civil Internacional (promulgada pelo Decreto-lei nº 7.952, de 11 de setembro de 1945); o Decreto nº 87.249, de 7 de junho de 1982, que dispõe sobre o Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos e dá outras providências; e a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica.

Também constituem pilares desse sistema, aqui mencionadas neste parecer em caráter exemplificativo:

1. o Manual de Prevenção do SIPAER do Comando da Aeronáutica, sobre Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos; assim como várias normas de segurança do controle aéreo (MCA 3-3 e MCA 3.6), tais como as seguintes:
 - a. NSCA 3-2 - Estrutura e atribuições dos elementos constitutivos do SIPAER;

⁴ Op. cit., p. 398.

⁵ Disponível em: <<http://www2.fab.mil.br/cenipa/index.php/legislacao>> Acesso em: 3 nov.17

- b. NSCA 3-3 - Gestão da Segurança de Voo na Aviação Brasileira;
 - c. NSCA 3-4 - Plano de emergência aeronáutica em Aeródromo;
 - d. NSCA 3-6 - Investigação de Ocorrências Aeronáuticas com Aeronaves Militares;
 - e. NSCA 3-10 - Formação e capacitação dos recursos humanos do SIPAER;
 - f. NSCA - 3-12 - Código de Ética do SIPAER;
 - g. NSCA 3-13 - Protocolos de Investigação de Ocorrências Aeronáuticas da Aviação Civil Conduzidas pelo Estado Brasileiro.
2. Instruções de Comando da Aeronáutica, tais como a referente ao Atendimento ao SIPAER em atividade de pesquisa no DCTA (ICA 3-15) e aquela referente ao Programa de Reporte Voluntário para Segurança de Voo (ICA 3-7), além de outras normas, como o Plano Básico de Gerenciamento de Risco de Fauna (PCA 3-3).

O ato internacional em análise, de caráter multilateral interamericano, após obter aprovação legislativa e ser promulgado pelo Presidente da República, passará a fazer parte do arcabouço legal mencionado. A ele foram apostas pelo Poder Executivo, conforme mencionado no relatório, duas reservas, aos itens 3.1.7 e 4.1.1, já transcritos no relatório – que peço vênia para repetir neste voto – destacando o texto ressalvado:

Primeira reserva:

- 3. *Assistência*
 - 3.1. *Pedido de Auxílio [...]*
 - 3.1.7 *Quando a Operação de Busca e Salvamento não é uma empresa combinada, o Estado no qual a aeronave acidentada ou perdida está matriculada poderá, se o estima necessário, designar um observador perante o centro Coordenador de Salvamento (RCC) responsável ou perante o Subcentro de Salvamento (RSC) subordinado a este Centro Coordenador de Salvamento (RCC), situado em outro Estado ao qual tenha sido delegada a autoridade para conduzir as operações de Busca e Salvamento.*

Segunda reserva:

- 4. *Facilitações:*

4.1. Sobrevoos de aeronaves SAR

[...]

4.1.3 . Quando as brigadas de salvamento de um Estado, em missão SAR em outro Estado, necessitem ingressar e/ou aterrissar no território de um terceiro Estado, parte deste Acordo, geograficamente situado ao longo do padrão natural de voo, os planos de voo indicarão que o voo é uma missão SAR e as autorizações serão concedidas sem demora, pelo terceiro Estado.

[...]

O ato internacional em exame admite, expressamente, em seu item 7.1., alíneas “a”, “b” e “c”, a adesão dos Estados signatários com reservas. De outro lado, está na competência privativa do Poder Executivo, nos termos do inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal a faculdade de firmar atos internacionais e, portanto, ao fazê-lo, escolher os termos em que o faz, seja com ou sem reservas.

As razões dessas reservas, apostas ao texto convencional, há trinta e dois anos, quando o Brasil aderiu ao acordo multilateral, não foram encaminhadas ao Congresso Nacional, na Mensagem nº 247, de 2017, também não estando especificadas na Exposição de Motivos Interministerial nº EMI 28/2017 MRE MD MTPA, de 4 de maio de 2017, que instrui o texto.

Por outro lado, ao conceder aprovação legislativa ao acordo firmado, se for o caso, o Congresso Nacional vai fazê-lo nos termos em que o recebeu do Poder Executivo, ou seja, com as duas reservas.

Relembro, como fiz na Representação Brasileira ao Parlamento do Mercosul, que examinar a conveniência e a oportunidade de levantar essas reservas, ou não, está no âmbito da competência privativa do Poder Executivo. Alerto, ainda, que, caso resolva eventualmente levantá-las, o Poder Executivo deverá ouvir previamente o Congresso Nacional a respeito, uma vez que está em apreciação, neste momento, o texto acordado, nos termos em que foi encaminhado ao Parlamento, ou seja, com as reservas que, a princípio, parecem plausíveis.

Informo, também, que, no projeto de decreto legislativo aprovado na Representação, fizemos a opção de iniciar o parágrafo único do art. 1º com a menção ao dispositivo constitucional pertinente à competência

legislativa do Congresso Nacional nesta matéria, uma vez que o comando cogente da Lei Maior incide sobre todo o parágrafo – não apenas sobre a sua parte final.

Essa é escolha que reflete zelo pelas prerrogativas legislativas e fiscalizatórias deste Parlamento, nos termos dos incisos X e XI do art. 49 da Constituição Federal. Optamos, também, na Representação, que é uma comissão mista do Congresso Nacional, pela fórmula redacional “é aprovado”, em vez de “fica aprovado”, em homenagem ao controle linguístico exercido, durante tantos anos, pela redação final do Senado Federal.

Dessa forma, VOTO pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 845, de 2017, de autoria da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, que concede aprovação legislativa ao Acordo Multilateral de Busca e Salvamento, celebrado em 10 de maio de 1973, em Lima, Peru, nos termos da adesão da República Federativa do Brasil, formalizada em 27 de dezembro de 1985, com as reservas então apostas pelo Poder Executivo aos itens 3.1.7 e 4.1.3, nos termos da informação constante da Exposição de Motivos Interministerial nº 28/2017, dos Ministérios das Relações Exteriores, da Defesa e dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado CELSO RUSSOMANNO

Relator