

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

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 ANTÔNIO BULHÕES

I - RELATÓRIO

Em exame 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), encaminhado a esta Casa pelo Presidente da República por meio da Mensagem nº 458, de 17 de agosto de 2016, em conformidade com o art. 84, VIII, combinado com o art. 49, I, da Constituição Federal.

A Mensagem presidencial foi inicialmente apreciada pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul em reunião ordinária realizada em 5 de setembro de 2017, que, ao aprová-la, apresentou o presente Projeto de Decreto Legislativo.

Em seguida, a proposição foi distribuída às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS), e de Viação e Transportes (CVT) e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

O projeto tramita em regime de urgência (RICD; art. 151, I, 'j') e está sujeito à apreciação do Plenário.

A Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem presidencial, firmada pelos Ministros de Estado das Relações Exteriores e dos Transportes, Portos e Aviação Civil, informa o objetivo do Acordo:

“O Acordo, em cuja confecção atuaram conjuntamente este Ministério, a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), tem o objetivo de incrementar os laços de amizade, entendimento e cooperação entre os países signatários. O estabelecimento de um novo marco legal para a operação de serviços aéreos entre os territórios do Brasil e dos países-membros da CLAC certamente contribuirá para o adensamento das relações regionais nas esferas do comércio, do turismo, da cooperação, entre outras”.

Em relação ao conteúdo, consta do parecer aprovado na Comissão de Viação e Transportes (CVT), reproduzindo descrição produzida pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, as seguintes informações:

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 aptidão 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

Conforme determina o art. 32, IV, a, combinado com o art. 139, II, c, do Regimento Interno desta Casa, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se manifestar sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Decreto Legislativo nº 776, de 2017.

O art. 84, VIII, da Constituição Federal, outorga competência ao Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, ressalvando o referendo do Congresso Nacional. Já o art. 49, I, do mesmo diploma atribui competência exclusiva ao Congresso Nacional para resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais.

Nesse sentido, é da competência do Poder Executivo assinar o presente Protocolo, bem como compete ao Congresso Nacional sobre ele decidir, sendo o projeto de decreto legislativo a proposição adequada.

Nenhum óbice foi encontrado na proposição legislativa e no texto do Protocolo em análise. Ambos se encontram em consonância com as disposições constitucionais vigentes, especialmente com os princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil, disciplinados no art. 4º da Constituição Federal, cujo parágrafo único estabelece:

A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Quanto ao conteúdo, ainda que o foco esteja nos aspectos comerciais ligados ao transporte aéreo internacional, o fundamento do Acordo reside justamente em favorecer a cooperação e o desenvolvimento dos países da região latino-americana.

Ressalte-se, ainda, que o Acordo em exame admite reservas, tendo o Governo brasileiro exercido esse direito no tocante a cláusulas relacionadas à proteção do mercado doméstico.

No que toca à técnica legislativa, temos o projeto por bem escrito e cômsono com as normas de elaboração legislativa.

Assim, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Decreto Legislativo nº 776, de 2017.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado ANTÔNIO BULHÕES
Relator