

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL.

MENSAGEM Nº 477, DE 2018.

Submete à consideração do Congresso Nacional, o texto do Acordo sobre Serviços de Transporte Aéreo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guatemala, assinado em Brasília, em 30 de outubro de 2017.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado VINICIUS CARVALHO

I – RELATÓRIO.

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 477, de 2018, acompanhada de Exposição de Motivos conjunta do Ministro das Relações Exteriores e do Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil, o texto do “Acordo sobre Serviços de Transporte Aéreo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guatemala”, assinado em Brasília, em 30 de outubro de 2017, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o inciso I do art. 49 da Constituição Federal.

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a Mensagem foi distribuída inicialmente a esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, estando igualmente prevista apreciação da matéria por parte da Comissão de Viação e Transportes e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54, RICD), para posterior apreciação do Plenário desta Casa.

Na citada Exposição de Motivos conjunta, o Ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes Ferreira Filho e o Ministro dos Transportes,

Portos e Aviação Civil Valter Casimiro Silveira informam que o presente Acordo “(...) tem o fito de incrementar os laços de amizade entendimento e cooperação entre os dois países signatários, consequências esperadas do estabelecimento do marco legal para a operação de serviços aéreos entre os territórios de Brasil e Guatemala, e para além desses, que certamente contribuirão para o adensamento das relações bilaterais nas esferas do comércio, do turismo e da cooperação”.

O modelar acordo de serviços aéreos em apreço conta com um breve **Preâmbulo**, uma **Seção Dispositiva**, com vinte e sete artigos, e um **Anexo**, contemplando o usual **Quadro de Rotas**.

Da **Seção Dispositiva**, destacamos o **Artigo 1**, que arrola as definições dos principais termos utilizados no instrumento, ao passo que o **Artigo 2** dispõe que cada Parte concede à outra Parte os direitos especificados neste instrumento, com a finalidade de operar serviços aéreos internacionais nas rotas especificadas no Anexo, sendo que as empresas aéreas designadas pelas Partes terão os seguintes direitos específicos:

- a) sobrevoar o território da outra Parte sem pousar; extensivo às empresas das Partes não designadas nos termos do Acordo;
- b) fazer escalas no território da outra Parte, para fins não comerciais, também extensivo às empresas das Partes não designadas nos termos do Acordo; e
- c) fazer escalas nos pontos das rotas especificadas no Quadro de Rotas acordado conjuntamente pelas autoridades aeronáuticas de ambas as Partes, para embarcar e desembarcar tráfego internacional de passageiros, bagagem, carga ou mala postal separadamente ou em combinação.

Nos termos do **Artigo 3**, cada Parte terá o direito de designar por escrito à outra Parte, uma ou mais empresas aéreas para operar os serviços acordados e de revogar ou alterar tal designação, sendo que a essa outra Parte concederá a autorização de operação apropriada com a mínima demora de trâmites, desde que:

- a) a empresa aérea se encontre estabelecida no território da Parte que a designa;
- b) o efetivo controle regulatório da empresa aérea designada seja exercido e mantido pela Parte que a designa;
- c) a Parte que designa a empresa aérea cumpra as disposições estabelecidas no Artigo 7 (Segurança Operacional) e no Artigo 8 (Segurança da Aviação); e
- d) a empresa aérea designada esteja qualificada para satisfazer as condições determinadas segundo as leis e regulamentos normalmente aplicados à operação de serviços de transporte aéreo internacional pela Parte que recebe a designação.

O **Artigo 4** dispõe sobre as hipóteses de negação, revogação, suspensão e limitação das autorizações previstas no dispositivo anterior, temporária ou permanentemente, decorrentes precipuamente do descumprimento das condições especificadas nas alíneas supratranscritas daquele dispositivo, enquanto o **Artigo 5** prescreve que as leis e regulamentos de uma Parte relativos à entrada ou saída de seu território de aeronave engajada em serviços aéreos internacionais, ou a operação e navegação de tal aeronave enquanto em seu território, deverão ser aplicados à aeronave das empresas aéreas da outra Parte.

Ainda nos termos desse **Artigo 5**, leis e regulamentos de uma Parte, relativos à entrada, permanência e saída de seu território, de passageiros, tripulantes e carga, incluindo mala postal, tais como os relativos à imigração, alfândega, moeda, saúde e quarentena serão aplicados aos passageiros, tripulantes, carga e mala postal transportados por aeronaves das empresas aéreas da outra Parte enquanto permanecerem no referido território, vedada a concessão de preferência às suas próprias empresa aéreas ou a qualquer outra empresa aérea em relação às empresas aéreas da outra Parte engajadas em transporte aéreo internacional similar, na aplicação de seus

regulamentos de imigração, alfândega, quarentena e regulamentos similares.

O **Artigo 6** prescreve que certificados de aeronavegabilidade, de habilitação e licenças, emitidos ou convalidados por uma Parte e ainda em vigor, serão reconhecidos como válidos pela outra Parte para o objetivo de operar os serviços acordados, desde que os requisitos sob os quais tais certificados e licenças foram emitidos ou convalidados sejam iguais ou superiores aos requisitos mínimos estabelecidos segundo a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, de 1944 (Convenção de Chicago).

No tocante à segurança operacional, o **Artigo 7** dispõe que cada Parte poderá solicitar a qualquer momento a realização de consultas sobre as normas de segurança operacional aplicadas pela outra Parte nos aspectos relacionados com instalações aeronáuticas, tripulações de voo, aeronaves e operações de aeronaves, sendo que tais consultas serão realizadas dentro dos trinta dias após a apresentação da referida solicitação aplicando-se, em caso de questionamentos quanto aos requisitos de segurança, os procedimentos e medidas, inclusive cautelares, previstos nesse dispositivo.

Quanto aos aspectos de segurança da aviação, o **Artigo 8** estabelece que as Partes reafirmam que sua obrigação mútua de proteger a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita constitui parte integrante do presente Acordo, atuando, em particular, segundo as disposições da “Convenção sobre Infrações e Certos Outros Atos Praticados a Bordo de Aeronaves”, de 1963, da “Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves”, de 1970, da “Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil”, de 1971, e de seu “Protocolo Suplementar para Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos Utilizados pela Aviação Civil Internacional”, de 1988, da “Convenção para a Marcação de Explosivos Plásticos para o Propósito de Detecção”, de 1991, bem como qualquer outra convenção ou protocolo sobre segurança da aviação civil, aos quais ambas as Partes venham a aderir.

Ainda segundo esse dispositivo, as Partes agirão em suas relações mútuas, nos termos das disposições sobre segurança da aviação

estabelecidas pela OACI e designadas como Anexos à Convenção de Chicago, exigirão que operadores de aeronaves por elas registradas, ou operadores de aeronaves estabelecidos em seu território e os operadores de aeroportos situados em seu território ajam em conformidade com as referidas disposições sobre a segurança da aviação.

Nos termos do **Artigo 9**, nenhuma Parte cobrará ou permitirá que sejam cobradas das empresas aéreas designadas da outra Parte tarifas aeronáuticas superiores às cobradas às suas próprias empresas aéreas que operem serviços aéreos internacionais semelhantes.

O **Artigo 10** versa sobre direitos alfandegários e dispõe que cada Parte, com base na reciprocidade, isentará uma empresa aérea designada da outra Parte, no maior grau possível em conformidade com sua legislação nacional, de restrições sobre importações, direitos alfandegários, impostos indiretos, taxas de inspeção e outras taxas e gravames nacionais que não se baseiem no custo dos serviços proporcionados na chegada, sobre aeronaves, combustíveis, óleos lubrificantes, suprimentos técnicos de consumo, peças sobressalentes incluindo motores, equipamento de uso normal dessas aeronaves, provisões de bordo e outros itens, tais como bilhetes e conhecimentos aéreos, material impresso com o símbolo da empresa aérea e material publicitário comum distribuído gratuitamente pela empresa aérea designada, destinados ou usados exclusivamente na operação ou manutenção das aeronaves da empresa aérea designada da Parte que esteja operando os serviços acordados.

O **Artigo 11** estabelece que o capital representado pelas aeronaves operadas nos serviços aéreos internacionais por uma empresa aérea designada será tributado unicamente no território da Parte em que está situada a sede da empresa aérea, conquanto os lucros resultantes da operação das aeronaves nos serviços aéreos internacionais, bem como os bens e serviços que lhe sejam fornecidos serão tributados de acordo com a legislação de cada Parte, devendo ambas Partes procurar concluir um acordo especial para evitar a dupla tributação.

Cada Parte permitirá, nos termos prescritos no **Artigo 12**, que

cada empresa aérea designada determine a frequência e a capacidade dos serviços aéreos internacionais a ser ofertada, baseando-se em considerações comerciais próprias do mercado, sendo que nenhuma Parte limitará unilateralmente o volume de tráfego, frequência ou regularidade dos serviços, ou o tipo ou tipos de aeronaves operadas pelas empresas aéreas designadas da outra Parte, exceto quando necessário por razões alfandegárias, técnicas, operacionais ou ambientais, sob condições uniformes consistentes com o Artigo 15 da Convenção de Chicago.

Já o **Artigo 13** dispõe que os preços cobrados pelos serviços operados com base neste Acordo poderão ser estabelecidos livremente pelas empresas aéreas, sem estar sujeitos a aprovação, contudo qualquer Parte pode requerer notificação ou registro junto às autoridades, pelas empresas aéreas designadas, dos preços do transporte para e desde seu território.

No tocante à concorrência, as Partes deverão, nos termos do **Artigo 14**, informar-se mutuamente sobre suas leis, políticas e práticas sobre a concorrência ou suas modificações, e de quaisquer objetivos concretos a elas relacionados, que possam afetar a operação de serviços aéreos cobertos por este Acordo e deverão identificar as autoridades responsáveis por sua aplicação. Além disso, as Partes deverão notificar-se mutuamente sempre que considerarem que pode haver incompatibilidade entre a aplicação de suas leis, políticas e práticas sobre a concorrência e as matérias relacionadas à aplicação desse Acordo.

Nos termos do **Artigo 15** cada Parte deverá permitir às empresas aéreas designadas da outra Parte converter e remeter para o exterior, a pedido, todas as receitas locais provenientes da venda de serviços de transporte aéreo e de atividades conexas diretamente vinculadas ao transporte aéreo que excedam as somas localmente desembolsadas, permitindo-se sua rápida conversão e remessa, à taxa oficial de câmbio do dia do pedido para a conversão e a remessa.

O **Artigo 16** cuida das atividades comerciais, segundo o qual cada Parte deverá conceder às empresas aéreas da outra Parte o direito de vender e comercializar em seu território serviços aéreos internacionais,

diretamente ou por meio de agentes ou outros intermediários, à escolha da empresa aérea, incluindo o direito de estabelecer seus próprios escritórios, tanto como empresa operadora como não operadora.

O **Artigo 17** dispõe que as autoridades aeronáuticas de cada Parte proporcionarão ou farão com que suas empresas aéreas designadas proporcionem às autoridades aeronáuticas da outra Parte, a pedido, as estatísticas periódicas ou eventuais que possam ser razoavelmente requeridas, ao passo que o **Artigo 18** prescreve que as empresas aéreas designadas de cada Parte submeterão sua previsão de horários de voos à aprovação das autoridades aeronáuticas da outra Parte, pelo menos 30 (trinta) dias antes do início de operação dos serviços acordados, sendo que o mesmo procedimento será aplicado para qualquer modificação desses horários.

Ao facultar uma flexibilidade operacional, o **Artigo 19** dispõe que cada empresa aérea poderá, nas operações de serviços autorizados por esse instrumento, utilizar aeronaves próprias ou arrendadas, subarrendadas, arrendadas por hora ou arrendadas com tripulação, seguros e manutenção, por meio de um contrato entre empresas aéreas de qualquer das Partes ou de terceiros países, observando-se as leis e regulamentos de cada Parte e o Protocolo sobre a Alteração à Convenção de Chicago (artigo 83 bis).

O **Artigo 20** prescreve que cada Parte aplicará, em seu território, o Código de conduta para a regulamentação e funcionamento dos sistemas de reserva por computador, da OACI, em consonância com outros regulamentos aplicáveis e outras obrigações em relação aos sistemas de reserva por computador para proteger os usuários contra o uso indevido de informações contidas nos serviços de reserva por computador, incluindo a apresentação enganosa de informações.

As autoridades aeronáuticas das Partes poderão, conforme o **Artigo 21**, solicitar a qualquer momento a realização de consultas sobre a interpretação, aplicação, implementação ou emenda deste Acordo ou seu satisfatório cumprimento, conquanto, no tocante à solução de controvérsias, o **Artigo 22** dispõe no sentido de que, em caso de qualquer controvérsia que possa surgir entre as Partes, relativa à interpretação ou aplicação deste

Acordo, com exceção das decorrentes do Artigo 7 (Segurança Operacional) e do Artigo 8 (Segurança da Aviação), as autoridades aeronáuticas das Partes buscarão, em primeiro lugar, resolvê-las por meio de consultas e negociações, e caso não cheguem a um acordo, a controvérsia deverá ser solucionada por via diplomática.

O presente Acordo poderá ser emendado nos termos do **Artigo 23**, sendo que, segundo o **Artigo 24**, uma emenda será necessária para a adequação desse instrumento a um eventual acordo multilateral da espécie com o qual ambas as Partes venham a se comprometer.

O instrumento em apreço poderá ser objeto de denúncia por qualquer das Partes, conforme prescreve o **Artigo 25**, será registrado na Organização da Aviação Civil Internacional – OACI, nos termos de seu **Artigo 26**, e entrará em vigor, de acordo com o **Artigo 27**, na data de recebimento da nota diplomática – supostamente, da última nota diplomática – indicando que todos os procedimentos internos necessários foram completados pelas Partes.

Conforme registramos, o Acordo em comento conta com um **Anexo**, do qual consta o usual “**Quadro de Rotas**”, especificando as rotas que as empresas aéreas designadas das Partes poderão operar serviços aéreos internacionais entre pontos de seus territórios.

Por fim, o **Fecho** registra que o presente Acordo foi feito em Brasília, em 30 de outubro de 2017, em duplicata, em português e espanhol, sendo ambos os textos autênticos.

Assinaram o instrumento: o Diretor-Presidente da Agência Nacional de Aviação Civil – Anac, José Ricardo Pataro Botelho de Queiróz, pelo Governo da República Federativa do Brasil, e, pelo Governo da República da Guatemala, o Diretor de Aeronáutica Civil, Carlos Fernando Velásquez Monge.

É o Relatório

II - VOTO DO RELATOR.

Estamos a apreciar o “Acordo sobre Serviços de Transporte Aéreo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guatemala”, assinado em Brasília, em 30 de outubro de 2017.

Instrumentos dessa espécie são comumente formalizados no âmbito bilateral e são conhecidos pelo acrônimo ASAs. Trata-se de avenças que buscam viabilizar o transporte internacional de passageiros, bagagens, cargas e malas postais por meio da designação, pelas partes signatárias, de empresas aéreas para prestar tais serviços entre os territórios dos países afetos.

Complementados pelos chamados “Memorandos de Entendimento”, os ASAs, via de regra, são elaborados a partir de modelos sugeridos pela Organização da Aviação Civil Internacional – OACI, agência especializada das Nações Unidas, na qual eles são comumente registrados, e contemplam, caso a caso, as chamadas “liberdades do ar”, guardando estreita correlação com os dispositivos da Convenção de Chicago, de 1944.

Esses modelos têm sido frequentemente alterados de modo a acompanhar a evolução tecnológica do setor, as novas demandas de segurança na aviação e os avanços das relações econômicas internacionais, sendo digno de menção a recente abertura de mercados na aviação civil internacional protagonizada pelos ASAs ditos de “céus abertos” (“open skies”).

Esses acordos contam com dispositivos que suprimem usuais exigências associadas à defesa dos mercados internos, particularmente as relativas à determinação de rotas a serem operadas, definição do número e frequência de voos e estipulação do valor de preços e tarifas cobrados pelos serviços, parâmetros esses tradicionalmente sujeitos ao controle das autoridades nacionais afetas.

Cumprir registrar que o Brasil participou desde o início do regramento da aviação civil internacional, sendo membro-fundador da OACI, e possui uma extensa rede de acordos de serviços aéreos, sendo digno de destaque, no âmbito multilateral, o Acordo de Fortaleza, de 1996, e o Acordo para os Estados-Membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil – CLAC, de 2010.

E extensa é a rede brasileira de acordos bilaterais da espécie: mais de uma centena deles, contemplando alguns recentes ditos de “céus abertos”, a exemplo do ASA firmado com os Estados Unidos da América em 2011, encaminhado ao Congresso Nacional em 2016 e que entrou em vigor no plano interno há poucos meses, por força do Decreto nº 9.423, de 2018.

Ressalte-se que o nosso país deu início ao processo de liberalização da aviação civil internacional em 1993, favorecido pela criação, em 2005, da Agência Nacional da Aviação Civil – Anac e, posteriormente, pela implantação da Política Nacional da Aviação Civil, aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 2009.

De 2007 a 2013, 55 novos ASAs foram negociados, dos quais 21 são novos acordos e 34, renegociações de acordos já existentes, o que responde, em parte, pelo grande número de acordos dessa espécie que tem sido submetido à apreciação desta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional nos últimos tempos. Somente nos três últimos anos, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional cerca de trinta mensagens relativas a acordos de serviços aéreos para fins de aprovação legislativa.

Ou seja, a Anac, consonante com a Política Nacional da Aviação Civil, tem incessantemente revisado e ampliado nos últimos anos a rede de acordos de serviços aéreos firmados pelo Brasil de modo a torná-la mais condizente com as novas demandas e diretrizes do setor da aviação civil internacional, notadamente no que diz respeito aos aspectos de segurança da aviação e de abertura de mercados.

Quanto ao Acordo em apreço, conforme relatamos minuciosamente, ele conta com os dispositivos usuais, seguindo o modelo proposto pela OACI, contemplando direitos de tráfego até a quinta liberdade do ar, conforme consignado em seu Anexo.

Atendo-nos somente a alguns dispositivos de maior relevância desse instrumento, ressaltamos inicialmente que o regramento acerca da designação e autorização das empresas aéreas, bem como as hipóteses de negação e revogação dessa autorização, consta dos Artigos 3 e 4 respectivamente, observando-se que, seguindo uma tendência dos ASAs mais

recentes, não se exige, para fins da dita autorização, que a empresa aérea seja de propriedade ou controlada pela outra Parte ou por seus nacionais.

Os usuais dispositivos atinentes à segurança operacional e segurança da aviação constam dos Artigos 7 e 8 respectivamente, ao passo que a igualmente usual cláusula referente aos direitos alfandegários concedidos pelas Partes consta do Artigo 10, consonante com o Artigo 24 da Convenção de Chicago.

Interessante notar que o Acordo sobre Serviços Aéreos entre Brasil e Guatemala se insere no rol dos acordos ditos de “céus abertos”, uma vez que conta com dispositivos usuais dessas avenças, particularmente os relativos à capacidade e aos preços, Artigos 12 e 13 respectivamente, que permitem às empresas aéreas designadas a livre determinação de frequência e capacidade dos serviços de transporte aéreo internacional a ser ofertada, bem como concedem liberdade para a fixação dos preços ou tarifas cobrados pelos serviços operados.

Outro dispositivo que merece destaque é o Artigo 11, relativo a impostos, cláusula presente somente em alguns ASAs, supostamente devido a peculiaridades das legislações tributárias das partes afetas. Ele estabelece que os lucros resultantes da operação das aeronaves de uma empresa aérea designada nos serviços aéreos internacionais, bem como os bens e serviços que lhe sejam fornecidos serão tributados de acordo com a legislação de cada Parte, sendo que uma eventual dupla tributação deverá ser evitada por um acordo específico a ser firmado pelas Partes.

Cite-se ainda o relevante dispositivo que trata dos aspectos concorrenciais, Artigo 14, e o recorrente dispositivo nos ASAs mais recentes que cuida da flexibilidade operacional, Artigo 19, permitindo, nesse caso, que cada empresa aérea possa utilizar aeronaves próprias ou arrendadas (*dry lease*), subarrendadas, arrendadas por hora (*interchange* ou *lease for hours*) ou arrendadas com tripulação, seguros e manutenção (*wet lease*) por meio de um contrato entre empresas aéreas de qualquer das Partes ou de terceiros países.

Segundo informações disponibilizadas pelo Ministério das Relações Exteriores, o Brasil mantém relações cordiais com a Guatemala há

mais de um século, com significativo aprofundamento a partir de meados dos anos 2000. Os contatos políticos e econômicos se intensificaram em diversas áreas, com destaque para a participação brasileira em projetos de infraestrutura e de telecomunicações guatemaltecos, para a cooperação técnica e humanitária e para o entendimento no campo multilateral.

O intercâmbio comercial entre os dois países é modesto e altamente superavitário do lado brasileiro. Em 2017, a corrente de comércio totalizou cerca de US\$ 298 milhões e, segundo dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, de janeiro a outubro deste ano, ela atingiu um montante próximo dos US\$ 213 milhões.

Desse modo, a celebração do Acordo em comento revela-se oportuna e certamente propiciará a intensificação do intercâmbio entre Brasil e Guatemala, favorecendo as relações comerciais, o ambiente de negócios empresariais e o setor de turismo.

Feitas essas observações e considerando que o presente instrumento atende aos interesses nacionais, na medida em que se encontra de acordo com as diretrizes para o setor, notadamente com a Política Nacional da Aviação Civil, e se coaduna com os princípios que regem as nossas relações internacionais, particularmente com o princípio constitucional de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, prescrito no inciso IX do artigo art. 4º da Lei Maior, **VOTO** pela **APROVAÇÃO** do texto do Acordo sobre Serviços de Transporte Aéreo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guatemala, assinado em Brasília, em 30 de outubro de 2017, nos termos do projeto de decreto legislativo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado VINICIUS CARVALHO
Relator

**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA
NACIONAL.**

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2018.

(MENSAGEM Nº 477, DE 2018).

Aprova o texto do Acordo sobre Serviços de Transporte Aéreo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guatemala, assinado em Brasília, em 30 de outubro de 2017.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo sobre Serviços de Transporte Aéreo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guatemala, assinado em Brasília, em 30 de outubro de 2017.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação 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 art. 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 da Comissão, em de de 2018.

Deputado VINICIUS CARVALHO
Relator