

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 583, DE 2018

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre a República Federativa do Brasil e a República do Benim, assinado em Brasília, em 26 de abril de 2018.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado MÁRCIO MARINHO

I - RELATÓRIO

O Acordo sobre Serviços Aéreos entre a República Federativa do Brasil e a República do Benim foi assinado em Brasília, em 26 de abril de 2018 e encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 583, de 2018, assinada em 15 de outubro de 2018, seis meses após ter sido firmado.

A referida Mensagem está instruída com a Exposição de Motivos Interministerial nº EMI nº 137/2018 MRE MTPA, assinada em 1º de agosto de 2018, pelos Excelentíssimos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira Filho, e dos Transportes, Portos e Aviação Civil, Valter Casimiro Silveira.

Os autos de tramitação estão veiculados no sistema de tramitação legislativa de proposições de acordo com as normas processuais—legislativas pertinentes, inclusive a Norma Interna Nº 1/2015 da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.

O instrumento em pauta, semelhante a vários outros firmados por nosso país, compõe-se de vinte e seis artigos, encabeçados por brevíssimo preâmbulo¹.

No **Artigo 1**, são estabelecidas as **definições** a serem adotadas no texto (autoridade aeronáutica; Acordo; capacidade; Convenção; empresa aérea designada; preço; território; tarifa aeronáutica; serviço aéreo).

No **Artigo 2**, aborda-se, em quatro parágrafos, **a concessão de direitos** para as operações aéreas objeto do instrumento em pauta.

No parágrafo primeiro, é fornecida a regra geral: “Cada Parte concede à outra Parte os direitos especificados neste Acordo, com a finalidade de operar serviços aéreos internacionais nas rotas especificadas no Anexo a este Acordo”.

Esse anexo, que integra o instrumento encaminhado ao Congresso Nacional, é documento de uma página, em que são especificados cinco pontos denominados (a) *pontos aquém*; (b) *pontos de origem*; (c) *pontos intermediários*, (d) *pontos de destino* e os chamados (e) *pontos além*.

No segundo parágrafo desse artigo, descrevem-se os direitos das empresas aéreas, quais sejam:

- (a) sobrevoar o território da outra Parte sem pousar;
- (b) fazer escalas no território da outra Parte para fins não comerciais;
- (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; e
- (d) os demais direitos especificados no Acordo.

No parágrafo terceiro, estipula-se que as empresas aéreas de cada uma das Partes, que não tenham sido designadas com base no Artigo 3 do Acordo em tela, que se refere à designação e à autorização, também

¹ BRASIL Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. Proposições. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1688636&filename=MSC+583/2018> Acesso em: 13 mai. 2019

gozarão dos direitos especificados nas letras “a” (*sobrevoar o território da outra Parte sem pousar*) e “b” (*fazer escalas no território da outra Parte, para fins não comerciais*).

No parágrafo quarto, por sua vez, faz-se a ressalva às exceções previstas no parágrafo anterior, nos seguintes termos: “*Nenhum dispositivo deste Acordo será considerado como concessão a uma empresa aérea designada de uma Parte do direito de embarcar, no território da outra Parte, passageiros, bagagem, carga e mala postal, mediante remuneração e destinados a outro ponto no território desta outra Parte*”.

O **Artigo 3**, intitulado ***Designação e autorização***, compõe-se de três parágrafos e é pertinente à designação de companhia aérea pelos Estados acordantes para operarem os serviços aéreos que constituem o objeto do acordo, o que será feito por via diplomática.

No segundo parágrafo, as Partes abordam o aspecto jurídico de autorização para a operação de serviços de transporte aéreo, bem como o respectivo procedimento a ser adotado.

No terceiro, estabelecem que, após recebida a autorização, podem começar a operar a qualquer momento.

O **Artigo 4** intitula-se ***Negação, Revogação e Limitação de Autorização***. Nele, em dois parágrafos, aborda-se o direito de os Estados acordantes negarem, revogarem ou suspenderem a autorização concedida, assim como limitarem os respectivos direitos da autorização concedida.

Essa possibilidade é adstrita às autoridades aeronáuticas de uma e outra parte contratante, ressaltando-se, no segundo parágrafo, que se trata de possibilidade negativa que somente será exercida *após a realização de reunião de consulta com a outra Parte, a menos que a imediata revogação, suspensão ou imposição das condições previstas seja essencial para impedir novas infrações a leis e regulamentos ou às disposições do acordo firmado*.

Para esse procedimento, fixa-se, no dispositivo, um prazo: “*Tais consultas deverão ocorrer antes de expirar o prazo de trinta (30) dias a partir da data da solicitação de uma das Partes, salvo entendimento diverso entre ambas as Partes*”.

O **Artigo 5, Aplicação de leis**, é referente à escolha das leis e regulamentos pertinentes à entrada, permanência e saída de aeronaves usadas em serviços aéreos internacionais por uma Parte no território da outra, assim como aos passageiros, tripulação e carga.

No terceiro parágrafo desse artigo, libera-se o espaço aéreo do país para as empresas aéreas do outro país, nos seguintes termos: “*Nenhuma Parte dará preferência às suas próprias empresas 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*”.²

O **Artigo 6, Reconhecimento de Certificados e Licenças**, refere-se ao procedimento para que sejam considerados válidos, pelo outro Estado–parte, os certificados de aeronavegabilidade e de habilitação e licenças a ser adotado, que devem ser iguais ou superiores àqueles adotados pelo Estado contraparte.

Delibera-se, ainda, que, em caso de diferença entre as normas internas dos Estados signatários, há o dever de serem essas divergências comunicadas à Organização de Aviação Civil Internacional, de forma a que idêntico tratamento seja dispensado às empresas do outro país, comparado com aquele relativo às empresas internas.

No terceiro parágrafo desse dispositivo, há oportuna ressalva: “*Cada Parte, todavia, reserva-se o direito de recusar-se a reconhecer, para o objetivo de sobrevoos ou pouso em seu próprio território, certificados de habilitação e licenças concedidas aos seus próprios nacionais pela outra Parte*”.

No **Artigo 7, Segurança Operacional**, aborda-se a hipótese de os Estados contratantes solicitarem, “*a qualquer momento, a realização de consultas sobre as normas de segurança operacional aplicadas pela outra Parte nos aspectos relacionados com as instalações aeronáuticas, tripulações de voo, aeronaves e operações de aeronaves*”. Adiciona-se que “*tais consultas serão realizadas dentro dos 30 (trinta) dias após a apresentação da referida*

² Id, ibidem. P. 6-7/17

solicitação”. Esses procedimentos são especificados em seis minuciosos parágrafos, com previsão de prazo para adequação, se aplicável.

No parágrafo segundo, prevê-se, para hipótese de se considerar que requisitos de segurança não estejam sendo observados após a realização das consultas previstas no primeiro parágrafo, “...a outra Parte será informada de tais conclusões”, assim como das medidas consideradas necessárias para o adequado cumprimento das normas da OACI, hipótese em que essa outra Parte deverá tomar as medidas corretivas para o caso “*dentro de um prazo acordado*”.

É igualmente prevista a hipótese de inspeção aeronáutica “...de qualquer aeronave operada por ou em nome de uma empresa aérea de uma Parte, que preste serviço para ou do território da outra Parte” quando aquela estiver no território dessa última: representantes autorizados da outra Parte poderão inspecioná-la, mas desde que isso “...não cause demoras desnecessárias à operação da aeronave”.

Quando ações urgentes forem consideradas essenciais “para assegurar a segurança da operação de uma empresa aérea”, os Estados contratantes reservam-se o direito de suspender ou modificar imediatamente a autorização de operação de uma ou mais empresas aéreas da outra Parte. Todavia, nos termos do parágrafo 5, quaisquer providências assim tomadas serão suspensas “assim que deixem de existir os motivos que levaram à adoção de tal medida”.

Prevê-se, ainda, no sexto e último parágrafo do dispositivo, que, em persistindo descumprimento de normas da OACI por uma das partes, o Secretário Geral da OACI deverá ser notificado a respeito, comunicado que deverá ser feito após a resolução do problema.

No **Artigo 8, Segurança de Aviação**, por sua vez, os dois Estados deliberam a respeito dos aspectos relativos à garantia de uma aviação civil segura, em sete alentados parágrafos, de forma idêntica aos demais acordos congêneres.

No último parágrafo, dispõe-se a respeito do poder de polícia atinente a essa matéria, da seguinte forma:

Artigo 8 [...]

7. Quando uma Parte tiver motivos razoáveis para acreditar que a outra Parte não cumpre as disposições deste Artigo, a primeira Parte poderá solicitar a realização de consultas. Tais consultas começarão dentro dos quinze (15) dias seguintes ao recebimento de tal solicitação de qualquer das Partes. No caso de não se chegar a um acordo satisfatório dentro dos quinze (15) dias a partir do começo das consultas, isto constituirá motivo para negar, revogar, suspender ou impor condições sobre as autorizações da empresa aérea ou empresas aéreas designadas pela outra Parte. Quando justificada por uma emergência ou para impedir que continue o descumprimento das disposições deste Artigo, a primeira Parte poderá adotar medidas temporárias a qualquer momento.³

O **Artigo 9** concerne às **tarifas aeronáuticas**. Veda-se, no dispositivo, que sejam cobradas do outro, por quaisquer dos dois Estados contratantes, tarifas aeronáuticas superiores àquelas cobradas em âmbito interno.

Ademais, nos termos do parágrafo segundo, cada um dos dois Estados “...*encorajará a realização de consultas sobre tarifas aeronáuticas entre suas autoridades competentes e as empresas aéreas que utilizem as instalações e os serviços proporcionados, quando for factível por meio das organizações representativas de tais empresas aéreas*”. Delibera-se, portanto, que quaisquer alterações devem ser objeto de comunicação antecipada ao outro Estado-parte, com o intuito de permitir à contraparte manifestar o seu posicionamento antes que as alterações sejam feitas.

O **Artigo 10** é pertinente aos **direitos alfandegários** e respectivos procedimentos, o que se detalha em três parágrafos, inclusive no que concerne a eventuais isenções, haja vista o disposto no parágrafo segundo do dispositivo:

Artigo 10 [...]

2. As isenções previstas neste Artigo serão aplicadas aos produtos referidos no parágrafo 1 deste Artigo:

³ Id, ibidem. P. 9/17

a) *introduzidos no território de uma Parte por ou sob a responsabilidade da empresa aérea designada pela outra Parte;*

b) *mantidos a bordo das aeronaves da empresa aérea designada de uma Parte, na chegada ou na saída do território da outra Parte; ou*

c) *levados a bordo das aeronaves da empresa aérea designada de uma Parte ao território da outra Parte e com o objetivo de serem usados na operação dos serviços acordados.*

Em relação a essas isenções, delibera-se que serão incidentes *“sejam ou não tais produtos utilizados ou consumidos totalmente dentro do território da Parte que outorga a isenção, sob a condição de que sua propriedade não seja transferida no território de tal Parte”*.

Ademais, conforme previsto no terceiro parágrafo, *“equipamento de bordo de uso regular, bem como os materiais e suprimentos normalmente mantidos a bordo das aeronaves de uma empresa aérea designada de qualquer das Partes, somente poderão ser descarregados no território da outra Parte com a autorização das autoridades alfandegárias de tal território”*. Nesse sentido, estipula-se que tais itens *“poderão ser colocados sob a supervisão das mencionadas autoridades até que sejam reexportados ou se lhes dê outro destino, conforme os regulamentos alfandegários”*.

No **Artigo 11, Capacidade**, composto por dois parágrafos, convencionou-se que os dois Estados permitirão *“que cada empresa aérea designada determine a frequência e a capacidade dos serviços de transporte aéreo internacional a ser ofertada, baseando-se em considerações comerciais próprias do mercado”*.

Veda-se, no segundo parágrafo, aos dois Estados limitar o volume de tráfego, frequência ou regularidade dos serviços, ou o tipo de aeronaves operadas pelas empresas aéreas designadas do outro Estado acordante, *“...exceto por exigências de natureza alfandegária, técnica, operacional ou razões ambientais sob condições uniformes consistentes com o Artigo 15 da Convenção⁴”*.

⁴ Convenção da Organização da Aviação Civil Internacional.

No **Artigo 12, Preços**, abordam-se os aspectos referentes aos preços a serem cobrados pelos serviços aéreos, a serem estabelecidos por livre concorrência entre as empresas autorizadas a operar, sem necessidade de aprovação prévia. Deliberam os dois Estados, a respeito, que sua intervenção em relação a esse quesito será limitada à *“prevenção de preços e práticas discriminatórios não razoáveis”*; *“proteção dos consumidores contra preços injustificadamente altos ou restritivos em decorrência do abuso de uma posição dominante”* e *“proteção das empresas aéreas contra preços que sejam artificialmente baixos em razão de subsídio ou apoio direto ou indireto”*.

No **Artigo 13**, denominado **Concorrência**, prevê-se ampla troca de informações entre as partes em relação à defesa de concorrência, haja vista o disposto no terceiro parágrafo:

Artigo 13

[...]

3. Não obstante qualquer outra disposição em contrário, nada neste Acordo

(i) imporá ou favorecerá a adoção de acordos entre empresas, de decisões de associações de empresas ou de práticas concertadas que impeçam ou distorçam a concorrência;

(ii) reforçará os efeitos de tais acordos, decisões ou práticas concertadas; ou

(iii) delegará a operadores econômicos privados a responsabilidade pela adoção de medidas que impeçam, distorçam ou restrinjam a concorrência.

No **Artigo 14**, por outro lado, abordam-se a **Conversão de Divisas e Remessas de Receitas** de uma à outra parte, prevendo-se, todavia, no terceiro parágrafo, que esse dispositivo *“...não isenta as empresas aéreas de ambas as Partes do pagamento dos impostos, taxas e contribuições a que estejam sujeitas”*. Prevê-se, ainda, que, caso exista *“...um acordo especial entre as Partes para evitar a dupla tributação, ou caso um acordo especial regule a transferência de fundos entre as Partes, tais acordos prevalecerão”*.

No **Artigo 15, Atividades Comerciais**, em cinco parágrafos, prevê-se a total liberação de comercialização de serviços aéreos internacionais pelas empresas de um Estado-parte, no território do outro, inclusive no que

concerne a trazer do seu Estado de origem, para o outro Estado, tanto aeronautas, quanto aeroviários.

Veja-se o disposto nos parágrafos terceiro e quarto do Acordo:

Artigo 14

[...]

3. As empresas aéreas designadas de uma Parte poderão, com base em reciprocidade, e manter no trazer necessário à operação território da outra Parte seus representantes e o pessoal comercial, operacional e técnico dos serviços acordados

4. Essas necessidades de pessoal podem, a critério das empresas aéreas designadas de Parte, ser satisfeitas com pessoal próprio ou usando os serviços de qualquer outra organização, companhia ou empresa aérea que opere no território da outra Parte, autorizadas a prestar esses serviços para outras empresas aéreas

[...] ⁵

Ressalva-se, em bom momento, no quinto parágrafo, que tais representantes e auxiliares estrangeiros estarão sujeitos às leis e regulamentos em vigor do Estado em que estiverem prestando serviço.

No **Artigo 16**, intitulado Código Compartilhado, delibera-se que na exploração dos serviços acordados nas rotas especificadas, qualquer empresa aérea Parte poderá celebrar acordos comerciais de código compartilhado com:

- uma empresa ou empresas aéreas de qualquer das Partes;
- uma empresa ou empresas aéreas de um terceiro país, desde que todas as empresas aéreas em tais acordos:
 - tenham os direitos apropriados;
 - cumpram os requisitos normalmente aplicados a esses acordos, como a proteção e informação ao passageiro referente à responsabilidade.

⁵ Id, ibidem – p. 12/17.

Nesse sentido, todas as empresas aéreas envolvidas nas operações sob o manto do presente acordo “*deverão, com relação a seus bilhetes vendidos, deixar claro para o comprador no ponto de venda com qual ou quais empresas aéreas ele está estabelecendo uma relação contratual*”.

Ademais, acordos de código compartilhado “*poderão estar sujeitos a autorização prévia das autoridades competentes antes da implementação*”.

No Artigo 17, aborda-se a ***Flexibilidade Operacional***. Nesse sentido, abordam-se os aspectos referentes ao arrendamento de aeronaves (*dry lease*), subarrendadas ou arrendadas por hora (*interchange* ou *lease for hours*), ou arrendadas com seguro, tripulação e manutenção (*wet lease*), por meio de um contrato entre as empresas aéreas de cada Parte ou de terceiros países, observando-se as leis e regulamentos de cada Parte e o Protocolo sobre a Alteração à Convenção (artigo 83 bis).

Adicionalmente, também no parágrafo primeiro desse artigo, estipula-se, de forma cogente, que as autoridades aeronáuticas dos dois Estados acordantes “*...deverão celebrar um acordo específico estabelecendo as condições de transferência de responsabilidade para a segurança operacional, conforme prevista pela Organização de Aviação Civil Internacional*”.

De outro lado, é abordado no parágrafo segundo, o aspecto atinente à prática de código compartilhado com outras empresas aéreas (*code sharing*) “*sem qualquer limitação quanto à mudança, em qualquer ponto ou pontos na rota, do tipo, tamanho ou quantidade de aeronaves operadas, desde que o transporte além desse ponto seja continuação do transporte a partir do território da Parte Contratante que designou a empresa aérea, e que o transporte ingressando no território da Parte Contratante que designou a empresa aérea seja continuação do transporte originado além de tal ponto*”.⁶

O Artigo 18 intitula-se ***Estatísticas*** e estabelece a obrigação de que as autoridades aeronáuticas de cada um dos Estados-parte forneçam

⁶ Id, ibidem – p.13/17.

às autoridades aeronáuticas da outra Parte, a pedido, *as estatísticas periódicas ou eventuais, que possam ser razoavelmente requeridas.*

O **Artigo 19**, por sua vez, denomina-se **Aprovação de Horários**. Nesse dispositivo, prevê-se a possibilidade de se requerer às empresas aéreas designadas a previsão de horários de voos para a aprovação das autoridades do outro Estado, *pelo menos trinta (30) dias antes do início da operação dos serviços acordados.*

As disposições finais, que são praxe em acordos congêneres, estão contidas nos Artigos 20 a 26 do texto acordado:

- no **Artigo 20**, é estabelecido o mecanismo de **Consultas** entre os dois Estados acordantes;
- no **Artigo 21**, delibera-se a respeito da **Solução de Controvérsias**, hipótese em que as autoridades aeronáuticas deverão buscar, em primeiro lugar, consultas e negociações;
- no **Artigo 22**, tratam os dois Estados da possibilidade de **Emendas** ao instrumento;
- no **Artigo 23**, estipula-se, em relação a eventuais **Acordos Multilaterais** supervenientes que sejam subscritos pelos Estados signatários e que abordem assuntos abrangidos pelo instrumento em análise, que *“...as Partes realizarão consultas para determinar se o presente Acordo deverá ser emendado para conformar-se ao acordo multilateral”.*
- no **Artigo 24**, prevê-se a possibilidade de **denúncia** do instrumento;
- no **Artigo 25**, delibera-se a respeito do **Registro** do acordo em tela **na OACI**;
- no **Artigo 26**, acordam as Partes quanto ao momento de **Entrada em Vigor** do acordo em exame.

No fecho do instrumento, afirma-se ter sido o mesmo feito em duas vias, em português, francês e inglês e que, em caso de divergência de interpretação, o texto em inglês deverá prevalecer.

Acompanha o instrumento principal um único anexo, de uma lauda, denominado **Quadro de Rotas**. Nele, conforme já mencionado no início

deste relatório, listam-se os chamados *pontos aquém*; *pontos de origem*; *pontos intermediários*; *pontos de destino* e os *pontos além*, tanto para o Brasil, quanto para Benim.

Para pontos aquém, intermediários e além, são escolhidos pelos dois Estados quaisquer pontos, sem restrição alguma. Para pontos de origem, quaisquer pontos do país de origem (Brasil ou Benim). Da mesma forma para os pontos de destino: quaisquer pontos do país de destino (Brasil ou Benim).

Há duas notas explicativas para o quadro de rotas, estipulando-se que as empresas aéreas designadas de ambas as Partes poderão, em qualquer ou em todos os voos e à sua opção:

- a. efetuar voos em uma ou ambas as direções;
- b. combinar diferentes números de voo na operação de uma aeronave;
- c. servir, nas rotas, pontos intermediários e além e pontos nos territórios das Partes, em qualquer combinação e em qualquer ordem, sem direitos de cabotagem;
- d. omitir escalas em qualquer ponto ou pontos;
- e. transferir tráfego de quaisquer de suas aeronaves para quaisquer de suas outras aeronaves em qualquer ponto das rotas; sem limitação de direção ou geográfica, e sem perda de qualquer direito de transportar tráfego de outra forma permitido sob este Acordo, desde que o transporte seja parte de um serviço que sirva um ponto no território da Parte que designa a empresa aérea.

Esclarece-se, no fecho do anexo que contém o quadro de rotas, que as empresas aéreas designadas, de ambas as Partes, poderão vir a ser decididos entre as autoridades aeronáuticas dos dois países.

Em 25 de outubro de 2018, a matéria foi distribuída a este colegiado e às Comissões de Viação e Transportes e de Constituição e Justiça

e de Cidadania. A proposição **não foi distribuída, todavia, à Comissão de Finanças e de Tributação.**

Nesta legislatura, em 27 de março do corrente ano, fui designado relator.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nosso país vem aderindo à chamada política de céus abertos⁷, tendo celebrado acordos internacionais para a aviação civil com inúmeros outros países, tais como, entre os mais recentes:

1. *Acordo sobre Serviços Aéreos Brasil e Ucrânia*, celebrado em Kiev, em 2 de dezembro de 2009, submetido ao Congresso Nacional em 10 de maio de 2016; aprovado pelo Decreto Legislativo nº. 180/2017, publicado em 30 de novembro de 2017 e promulgado pelo Decreto nº 9534 de 22 de outubro de 2018 do Presidente da República;
2. *Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Índia*, celebrado em Nova Délhi, no dia 8 de março de 2011, também submetido ao Congresso Nacional em 10 de maio de 2016, foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 181/2017, publicado em 12 de dezembro de 2017⁸;
3. *Acordo sobre Serviços Aéreos entre a República Federativa do Brasil e a República de Cabo Verde*, assinado em Brasília, em 31 de outubro de 2016, apresentado ao Congresso Nacional em 25 de agosto de 2017 e aprovado pelo Decreto

⁷ Para Cretella Neto (2019, p. 1020-1022), ao abordar a história do sobrevoos, “com base na doutrina da soberania sobre o espaço aéreo, cada Estado poderia determinar quais aviões de Estados estrangeiros estavam autorizados a sobrevoar seu território, nos termos de licenças conferidas pelas autoridades do Estado sobrevoado. Já pela teoria da liberdade do ar (freedom of the air), aviões de todas as nações poderiam sobrevoar os territórios que quisessem, da mesma forma que navios podiam navegar no alto-mar, que não estão sujeitos à soberania estatal, e que esse direito de sobrevoos independia de autorização do Estado sobrevoado”.

(In: NETO, José Cretella. *Direito Internacional Público*, 1305 p. São Paulo: RT, 2019)

⁸ Não havia notícia de decreto presidencial de promulgação, até 14 de maio de 2019, no Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados/ Legislação.

Legislativo nº 172, publicado em 7 de dezembro de 2018⁹;

4. *Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá Sobre Transporte Aéreo, assinado em Brasília, em 8 de agosto de 2011*, encaminhado ao Congresso Nacional pela Mensagem 758 /2018 do Presidente da República, apresentada à Câmara dos Deputados em 26 de dezembro de 2018, atualmente sob apreciação desta comissão;
5. *Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Conselho de Ministros da República da Albânia*, assinado em Brasília, em 4 de novembro de 2015, encaminhado ao Congresso Nacional pela Mensagem 794 /2018 do Presidente da República, apresentada à Câmara dos Deputados em 28 de dezembro de 2018, também sob apreciação desta comissão.

Essas avenças vêm ao encontro do costume internacional que se vem consolidando, em matéria de aviação civil, no que concerne à liberação do espaço aéreo dos Estados para a aviação civil, as chamadas liberdades do ar. Nesse sentido, para o Ministério da Infraestrutura,

Os Direitos de Tráfego, também conhecidos como Liberdades do Ar, são um conjunto padronizado de nove direitos de aviação comercial, concedidos a outros países mediante negociação bilateral (ASAs) ou multilateral. Como exemplos de negociação multilateral das Liberdades do Ar, podemos citar Acordo de Trânsito de Serviços Aéreos Internacionais, que assegura o exercício das duas primeiras liberdades entre os signatários, e o Acordo de Transporte Aéreo Internacional, que abre aos partícipes as cinco primeiras liberdades do ar.¹⁰

A respeito das regras pertinentes a essas cinco primeiras liberdades do ar, assim se posiciona essa pasta:

- **1ª liberdade do ar / regra:** direito de sobrevoar o território da outra parte (exemplo hipotético: uma companhia aérea brasileira sai de São Paulo para

⁹ Não havia notícia de decreto presidencial de promulgação, até 14 de maio de 2019, no Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados/ Legislação.

¹⁰ BRASIL. Ministério da Infraestrutura. *Liberdades do Ar - Direitos de Tráfego*. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/52-sistema-de-transportes/7770-liberdades-ar.html>> Acesso em: 14 mai. 2019

Montréal e sobrevoa o espaço aéreo dos Estados Unidos).

- **2ª liberdade do ar / regra:** *direito de escala técnica no território da outra parte para fins não comerciais (por exemplo: companhia aérea brasileira sai de Fortaleza, com destino a Reykjavik, na Islândia, com realização de pouso técnico em Nova York, EUA, para abastecimento ou manutenção, sem embarque ou desembarque de passageiros ou carga nos EUA).*
- **3ª liberdade do ar / regra:** *Transporte de passageiros e carga do território do país de nacionalidade da aeronave para o território do outro país contratante -voo de ida (Exemplo: voo de uma companhia aérea brasileira saindo do Rio de Janeiro com destino a Miami, EUA).*
- **4ª liberdade do ar / regra:** *Transporte de passageiros e carga do território de outro país contratante para o de nacionalidade da aeronave – voo de volta. As terceira e quarta liberdades do ar são conhecidas como ‘tráfego fundamental’ ou ‘tráfego de raiz’, pois dizem respeito ao tráfego de passageiros e carga exclusivamente entre as duas partes contratantes (Exemplo: voo de uma companhia aérea brasileira saindo de Los Angeles, EUA, com destino a Manaus).*
- **5ª liberdade do ar / regra:** *Direito acessório de tráfego, que pode ser exercido em pontos intermediários e além. Trata-se do transporte de passageiros e carga entre o território do outro país contratante e o território de um terceiro país, no âmbito de um serviço destinado a ou proveniente do país de nacionalidade da aeronave (Exemplo: voo de uma companhia aérea brasileira saindo de Brasília, com escala em Atlanta, EUA, e destino final em Lisboa, Portugal, sendo que em todos os pontos a empresa pode embarcar/desembarcar passageiros e/ou carga).¹¹*

Conveniente lembrar que a Convenção da Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago, em 1944, substituiu as Convenções de Paris, de 1919, que regulamentou a navegação aérea internacional, e a de Havana, de 1928, sobre a aviação comercial.

Esses atos internacionais, na esteira do entendimento majoritário, mantêm, na esfera do Direito Internacional Público, o princípio de

¹¹ Id, ibidem.

que o transporte aéreo deveria ser regulamentado *de forma a abranger o planeta como um todo*.

Nesse sentido, os Estados vêm firmando atos internacionais bilaterais ou multilaterais pertinentes à cooperação para o transporte aéreo, sob o manto ou a chancela da Convenção de Aviação Civil Internacional, promulgada, no Brasil, pelo Decreto nº 21713, de 27 de agosto de 1946, que, para o Direito Internacional Público, se converteu na bússola jurídica da matéria¹².

Assim, do ponto de vista da possibilidade de ser firmada uma avença bilateral, nada há a opor. Sugere-se, todavia, que seja verificado qual impacto econômico e orçamentário a liberação comercial de serviços de transportes aéreos poderá ter em âmbito interno, no que tange aos aeronautas, aeroviários e às próprias empresas brasileiras de aviação civil.

Nesse aspecto, devo observar a conveniência de que a proposição em pauta seja também distribuída à Comissão de Finanças e Tributação.

Por esta razão, nos termos das alíneas “h”, “j” e “l” do inciso X do Art. 32 do Regimento Interno¹³, recomendo, neste voto, que a Presidência desta Comissão officie o Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, requerendo seja a matéria também distribuída àquele colegiado,

¹² Para Cretella Neto (op. cit., p. 1021), o atual regime jurídico internacional do espaço aéreo tem origem na Convenção de Chicago, de 1944, e nos tratados concluídos posteriormente. Contudo, para o autor, *“o regime de Chicago ficou algo enfraquecido pela conclusão de tratados bilaterais, mas a maioria tomou por base o Acordo das Bermudas. No âmbito da União Europeia, foi adotada a Regulamentação 2.027/97, que estabelece inexistirem limites financeiros para a responsabilidade civil das empresas aéreas”. Em sua opinião, considera-se atualmente “que o espaço aéreo é, em certa medida, um prolongamento vertical do território do Estado, o que significa que está sujeito à soberania e à jurisdição estatais”.*

¹³ BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD): Resolução nº. 17, de 1989 (artigo citado com redação dada pela Resolução nº 20, de 2004):

Art. 32. São as seguintes as comissões permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: [...]

X - Comissão de Finanças e Tributação: [...];

h) aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual; [...]

j) sistema tributário nacional e repartição das receitas tributárias; normas gerais de direito tributário; legislação referente a cada tributo;

l) tributação, arrecadação, fiscalização; parafiscalidade; empréstimos compulsórios; contribuições sociais; administração fiscal; [...]

nos termos do inciso XX do art. 41¹⁴ do Regimento Interno, o que faço alicerçado no que dispõem os incisos X e XI do Art. 49¹⁵ da Constituição Federal.

VOTO, assim, pela concessão de aprovação legislativa ao texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre a República Federativa do Brasil e a República do Benim, assinado em Brasília, em 26 de abril de 2018, nos termos da anexa proposta de decreto legislativo.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado MÁRCIO MARINHO
Relator

2019-7798

¹⁴ _____, Art. 41. Ao Presidente de Comissão compete, além do que lhe for atribuído neste Regimento, ou no Regulamento das Comissões: [...]

XX - requerer ao Presidente da Câmara, quando julgar necessário, a distribuição de matéria a outras Comissões, observado o disposto no art. 34, II;

¹⁵ BRASIL. Constituição Federal (1988).

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...]

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes; [...]

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

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2019

(Mensagem nº 583, de 2018)

Aprova o texto do Acordo sobre
Serviços Aéreos entre a República
Federativa do Brasil e a República do Benim,
assinado em Brasília, em 26 de abril de 2018

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É aprovado o texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre a República Federativa do Brasil e a República do Benim, assinado em Brasília, em 26 de abril de 2018.

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, estão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que 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 2019.

Deputado MÁRCIO MARINHO
Relator