

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 467, DE 2019

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.

Autora: COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Relator: Deputado PROFESSOR JOZIEL

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Decreto Legislativo nº 467, de 2019, que “*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*”. A proposta é oriunda da Comissão de Relações Exteriores, que aprovou a Mensagem nº 583, de 2018, encaminhada pelo Poder Executivo.

O Acordo entre Brasil e República do Benim tem o seguinte conteúdo, conforme descrição produzida na Comissão de Relações Exteriores:

“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 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, ressalvando-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”.

O Artigo 6, Reconhecimento de Certificados e Licenças, refere-se ao procedimento para que sejam considerados válidos, pelo outro Estado-parte, os certificados de aeronaveabilidade 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 sobrevoo 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 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 refeito 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.

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:

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 Convenção".

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. Deliberaram 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

[...]

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.

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”.

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

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).

II - VOTO DO RELATOR

O projeto de decreto legislativo sob análise tem por objetivo aprovar 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”.

Referido Acordo foi conduzido, do lado brasileiro, conjuntamente pelo Ministério das Relações Exteriores, pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, hoje Ministério da Infraestrutura, e pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). O Acordo tem por objetivo incrementar os laços de amizade, entendimento e cooperação entre os países signatários, mediante o estabelecimento de marco legal para a operação de serviços aéreos entre os territórios do Brasil e do Benim, e para além desses. Dessa forma, espera-se alcançar a ampliação das relações bilaterais nas áreas do comércio, do turismo e da cooperação, entre outras, com fundamento na competição entre as empresas transportadoras.

O Acordo que agora analisamos, assinado em 2018, segue, em linhas gerais, os princípios da política denominada de “céus abertos”, adotada

pelo Governo brasileiro em algumas das últimas negociações bilaterais no campo do transporte aéreo, como foi o caso do Acordo com os Estados Unidos.

Quanto às normas, o Acordo com Benim estatui que os preços dos serviços aéreos poderão ser livremente fixados pelas empresas aéreas, sem estarem sujeitos à aprovação. A capacidade e a frequência dos serviços a serem prestados pelas companhias designadas também se submetem a regras de mercado, não necessitando haver acordo formal entre as Partes para a definição dessas variáveis. Esta, sem dúvida, é a tendência do mercado internacional de transporte aéreo.

Segundo a ANAC, a principal razão para a assinatura dos recentes acordos aéreos tem sido conferir maior flexibilidade às empresas transportadoras, em conformidade com a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009. Por óbvio, o que se espera com tal flexibilidade é a melhoria da prestação dos serviços para os usuários e a queda dos preços.

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores, “*o Benim é uma democracia politicamente estável, cujo mercado apresenta atrativos para exportações e investimentos de pequeno a grande porte. A economia beninense cresce em média 3,5% ao ano, estimulada pelas perspectivas favoráveis do setor de construção civil e de obras públicas, pela oferta de serviços de telecomunicação e pelo desempenho regular do setor agroindustrial, além da receita do porto de Cotonou, que funciona como hub de reexportação de mercadorias para países vizinhos*

Em face do exposto, meu voto é pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 467 de 2019.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2019.

Deputado PROFESSOR JOZIEL
Relator