

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 555, DE 2019

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo Relativo ao Trânsito dos Serviços Aéreos Internacionais, feito em Chicago, Estados Unidos da América, em 7 de dezembro de 1944.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado NILSON PINTO

I – RELATÓRIO

A Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional, no dia 6 de novembro de 2019, a Mensagem nº 555, de 2019, acompanhada de Exposição de Motivos Conjunta dos Ministros das Relações Exteriores, da Defesa e da Infraestrutura, EMI nº 00119/2019 MRE MD MINFRA, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o art. 49, I, combinado com o art. 84, VIII da Constituição Federal, do texto do Acordo Relativo ao Trânsito dos Serviços Aéreos Internacionais, feito em Chicago, Estados Unidos da América, em 7 de dezembro de 1944.

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



O texto do Acordo é composto por seis artigos, que passamos a descrever resumidamente.

O **Artigo I** se desdobra em cinco seções. A primeira seção delinea o objeto do Acordo, que é a concessão por cada Estado contratante aos demais das duas liberdades do ar relativas ao trânsito sobre o território de um Estado em serviços aéreos internacionais regulares, quais sejam, o privilégio para voar através do seu território sem a realização de pouso e o privilégio de pousar para fins não comerciais (parada técnica de reabastecimento ou manutenção, sem embarque ou desembarque de passageiros, bagagem, carga ou correspondência). Esses direitos não se aplicam a instalações militares quando há exclusão do serviço aéreo internacional regular e, além disso, ficam condicionados à aprovação de autoridades militares no caso de voo em zonas de hostilidades, de ocupação militar ou tempo de guerra.

A segunda seção submete o exercício dos direitos conferidos pelo Acordo aos dispositivos da Convenção da Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago).

A terceira, faculta aos contratantes demandar das empresas aéreas que lancem mão do pouso não comercial em seu território a oferta de serviço comercial em padrões razoáveis nos pontos em que os pousos sejam realizados, sem discriminação entre empresas que se utilizem da mesma rota e sem prejuízo às operações normais de serviço aéreo internacional.

A quarta, confere aos contratantes a prerrogativa de designar as rotas para os serviços aéreos internacionais e aeroportos servidos em seu território, bem como de cobrar taxas, em patamar justo e razoável, pela utilização de aeroportos e instalações de suporte à aeronavegação.

A quinta, permite que os contratantes neguem ou revoguem a permissão a uma empresa de transporte aéreo quanto considerar que a propriedade substancial e o controle efetivo da empresa não sejam de um nacional de um Estado contratante ou quando a empresa não cumprir as leis do Estado de sobrevoos ou as disposições do Acordo.



O **Artigo II** estabelece a possibilidade de um Estado contratante que se considere lesado na aplicação do Acordo por outro contratante levar sua demanda ao Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). Ao Conselho compete investigar a situação e chamar as partes envolvidas para consultas. Se estas não solucionarem a desavença, o Conselho pode emitir recomendações às partes, as quais, se injustificadamente desacatadas, podem ensejar a suspensão pela Assembleia da OACI, por maioria de dois terços, dos direitos e privilégios conferidos pelo Acordo ao Estado recalcitrante, até que as medidas corretivas sejam adotadas.

As controvérsias sobre a interpretação ou aplicação do Acordo que não forem solucionadas por negociação serão submetidas ao procedimento de solução de disputas da Convenção de Chicago, em seu capítulo XVIII, o qual prevê a decisão pelo Conselho da OACI, com recurso a um tribunal arbitral *ad hoc* ou à Corte Internacional de Justiça.

O **Artigo III** indica o prazo de vigência do Acordo, que está atrelado à vigência e duração da Convenção de Chicago. Também trata da possibilidade de denúncia, que, se efetivada, produz efeitos diferidos em um ano.

O **Artigo IV** estipulou regime transicional de vigência do Acordo, enquanto a Convenção de Chicago não houvesse entrado em vigor, o que veio a ocorrer logo em 1947.

O **Artigo V** esclarece que, para o Acordo, o termo “território” tem o mesmo sentido definido no Artigo 2 da Convenção de Chicago, que inclui as áreas terrestres e as águas territoriais adjacentes a elas que se encontrem sob a soberania, domínio, proteção ou mandato de um dado Estado contratante.

O **Artigo VI** define o procedimento de expressão da vontade definitiva dos Estados em se vincular ao Acordo, seja para os que tenham assinado o instrumento na Conferência de Aviação Civil Internacional, ocorrida em Chicago, em 1º de novembro de 1944, seja para os que venham a ele aderir no futuro. O Acordo produz efeitos a partir da data de notificação da aceitação ao depositário, os Estados Unidos da América.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Nilson Pinto

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212090782200>



O Acordo foi celebrado em Chicago, em 7 de dezembro de 1944, nos idiomas inglês, francês e espanhol, sendo todos os textos igualmente autênticos.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O primeiro serviço aéreo internacional regular foi inaugurado em 1919 entre Paris e Londres, coincidindo com a primeira Conferência sobre Aviação Civil em Paris, na qual se afirmou a soberania nacional sobre o espaço aéreo sobrejacente a cada território. Com a evolução tecnológica e logística da aviação alcançada ao longo da Segunda Guerra Mundial, identificou-se a necessidade da criação de um foro de cooperação e coordenação técnica entre os Estados capaz de introduzir princípios e padrões comuns para regular esse novo modal de transporte e permitir o seu desenvolvimento pacífico, seguro e sustentável, em benefício da amizade entre os povos. Com essa missão, 54 países se reuniram na Conferência Internacional de Aviação Civil de Chicago, em dezembro de 1944, para negociar o instrumento que viria a ser conhecido como a Convenção de Chicago¹. Entrando em vigor em 1947, o instrumento criou ainda a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), incumbida de administrar a Convenção e exercer a governança global sobre o setor.

A OACI, que integra a estrutura das Nações Unidas como uma agência especializada e possui 193 Estados membros, tem por missão desenvolver princípios e técnicas de navegação aérea internacional e fomentar a organização e o progresso dos transportes aéreos, com foco no incremento

¹ A Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago em 7 de dezembro de 1944 foi firmada pelo Brasil em Washington em 29 de maio de 1945 e promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Nilson Pinto

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212090782200>



da segurança, eficiência e sustentabilidade econômica e ambiental do setor. A Organização atinge esses objetivos por meio da normatização de padrões e práticas recomendadas, que servem de baliza para a regulação setorial dos países participantes, bem como do desenvolvimento de políticas complementares, de auditorias e da disponibilização de um mecanismo de resolução de controvérsias entre os Estados. Com sede em Montreal, Canadá, e escritórios espalhados por todos os continentes, o organismo possui um quadro técnico especializado e instâncias consultivas em que atuam autoridades de aviação civil de cada Estado membro, bem como órgãos interessados no setor, como associações de classe.

O Brasil é um dos Estados fundadores da organização, integrando, desde o seu início, o Grupo I de seu Conselho, reservado aos países com maior relevo no transporte aéreo internacional. Participa, ainda, de forma ativa de comitês técnicos, painéis e grupos consultivos que compõem a estrutura da OACI, bem como de seu Secretariado, mesmo em níveis de direção, sem falar das sucessivas reeleições de representantes brasileiros para a Comissão de Navegação Aérea, principal órgão técnico de assessoramento do Conselho da OACI no que tange à adoção de normas e práticas recomendadas e sua inclusão nos anexos da Convenção.

Nesse contexto, insere-se o Acordo Relativo ao Trânsito dos Serviços Aéreos Internacionais, negociado paralelamente à Convenção de Chicago durante a Conferência Internacional de Aviação Civil de 7 de dezembro de 1944, como um complemento multilateral que busca estender os direitos de sobrevoos e de parada técnica a aeronaves em serviços aéreos regulares, liberdades essas já conferidas pela Convenção a aeronaves em voos não regulares (art. 5º da Convenção).

As negociações dentro da Conferência de Chicago demonstraram a dificuldade de conciliar visões divergentes sobre a organização da aviação civil internacional, colocando-se em campos diversos os projetos norte-americano, britânico, canadense e australiano-neozelandês. Ao cabo, prevaleceu o caráter técnico em matéria operacional e de segurança da aviação na redação final da Convenção e na concepção da OACI, além de



poderes consultivos e indicativos em matéria de regulação econômica do setor. Por sua vez, a definição de rotas, frequência e carga de tráfego aéreo bem como a indicação da extensão das liberdades conferidas às empresas aéreas para operar comercialmente entre os territórios dos Estados membros acabaram ficando fora do escopo da Convenção, como se observa no teor do seu art. 6º: “Serviços aéreos internacionais regulares não poderão funcionar no território ou sobre o território de um estado contratante, a não ser com a permissão especial ou outra autorização do mesmo Estado e de conformidade com as condições de tal permissão ou autorização.”

De fato, prevaleceu o modelo bilateral de regulamentação dos direitos e privilégios conferidos a empresas aéreas de operar rotas de transporte de passageiros e carga entre os territórios dos Estados membros, devendo-se sublinhar, no entanto, o papel de harmonização dessas regras pela Conferência de Chicago e, depois, pela OACI por meio da adoção de acordos-modelo de serviços aéreos, que se proliferaram nas décadas seguintes. Mais recentemente, também se destacam iniciativas multilaterais e regionais de liberalização, integração e convergência regulatória no que diz respeito a essas regras, a exemplo da Área de Aviação Comum da União Europeia, do Acordo de Kona, no Pacífico, do Acordo de Serviços Aéreo da CARICOM, do Acordo de Fortaleza, no âmbito do MERCOSUL, do Acordo “Open Skies” entre a União Europeia e os Estados Unidos, entre outros.

A Convenção de Chicago, por seu turno, limitou-se a conferir o direito abrangente para as aeronaves dos Estados partes que não se dediquem a serviços aéreos internacionais regulares de transitar sem escalas sobre o território de outro Estado parte e de fazer escalas para fins não comerciais, sem a necessidade de obter licença prévia, sujeitas, contudo, à regulamentação das rotas e das condições e restrições para o embarque e desembarque de passageiros, carga ou correio (art. 5º da Convenção).

Para ampliar as liberdades básicas de sobrevoos sem escala e de pouso técnico para reabastecimento, reparo ou refúgio às aeronaves em serviços aéreos internacionais regulares, criou-se o Acordo Relativo ao Trânsito dos Serviços Aéreos Internacionais. Este Acordo, que ora apreciamos,



cumpriu uma função importante de viabilizar logisticamente a aviação civil de longo alcance, sendo aceita por 36 Estado já em 1947 e, hoje, por 133 países.

Dele fazem parte países como Estados Unidos, Índia, Austrália, México, Argentina, Chile, Paraguai e quase todos os países europeus. Por outro lado, ficaram de fora do Acordo Estados como Brasil, Rússia, Indonésia e China, que preferem negociar bilateralmente a regulamentação dessas liberdades de trânsito, em conjunto com as liberdades de tráfego, ou seja, de embarque e desembarque de passageiros e carga. A despeito disso, com a existência de uma grande rede de acordos de serviços aéreos bilaterais, o direito de sobrevoo sem escalas, e mesmo de parada técnica, se tornou praticamente universal, exigindo-se comumente a notificação prévia ao Estado de sobrevoo e o pagamento de taxas pelo uso de serviços de aeronavegação e aeroportuários.

Do mesmo modo, verifica-se que o Acordo em epígrafe confere, em seu art. 4º, a prerrogativa ao Estado contratante de designar a rota para sobrevoo de aeronaves em serviço aéreo internacional e os aeroportos para eventual pouso técnico. Também se outorga o direito de taxação, justa e razoável, pelo uso de aeroportos e instalações de aeronavegação, em patamares não superiores àqueles cobrados para aeronaves nacionais engajadas em serviços internacionais similares e o direito de exigir da empresa operadora a oferta de serviços comerciais nos pontos de parada. Faculta-se ainda ao Estado contratante o direito de denegação ou revogação de certificados e permissões de empresas aéreas de outro Estado quando elas não cumprirem a legislação nacional do Estado de sobrevoo. As controvérsias e demandas que surgirem na aplicação do Acordo podem ser submetidas ao Conselho da OACI para exame e recomendação ou ao mecanismo de solução de disputas da Convenção.

Considerando-se que o Brasil é um importante mercado de aviação civil no mundo, que exerce papel de liderança nas discussões travadas na OACI, que já confere o direito de sobrevoo e parada técnica a todos os países com os quais possui acordos de serviços aéreos bilaterais, e que, ao estender esse direito aos demais Estados contratantes desse Acordo

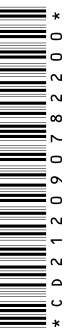


multilateral reservará o seu direito soberano de regular o trânsito internacional em seu espaço aéreo, julgamos oportuna a iniciativa da Assembleia da OACI, por meio da Resolução A38-14/2013, e do seu Secretário-Geral de recomendar aos membros da Organização a adesão a esse Acordo sobre trânsito internacional. Assim, parece-nos meritório o impulso para que o Brasil venha a aderir ao presente instrumento iniciado pela Agência Nacional de Aviação Nacional (ANAC) em 2017, o qual conta com parecer favorável do Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa e do então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Feitas essas observações, voto pela **APROVAÇÃO** do texto do Acordo Relativo ao Trânsito dos Serviços Aéreos Internacionais, feito em Chicago, Estados Unidos da América, em 7 de dezembro de 1944, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado NILSON PINTO



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

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2021
(Mensagem nº 555, de 2019)**

Aprova o texto do Acordo Relativo ao Trânsito dos Serviços Aéreos Internacionais, feito em Chicago, Estados Unidos da América, em 7 de dezembro de 1944.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo Relativo ao Trânsito dos Serviços Aéreos Internacionais, feito em Chicago, Estados Unidos da América, em 7 de dezembro de 1944.

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 2021.

Deputado NILSON PINTO

