



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 173, DE 2022

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre a República Federativa do Brasil e a República de Ruanda, assinado em Kigali, Ruanda, em 14 de agosto de 2019.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado PAULÃO

I – RELATÓRIO

A Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional, no dia 4 de abril de 2022, a Mensagem nº 173, de 2022, acompanhada de Exposição de Motivos Conjunta do Ministro das Relações Exteriores e do Ministro da Infraestrutura, EMI nº 00189/2021 MRE 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 Acordo sobre Serviços Aéreos entre a República Federativa do Brasil e a República de Ruanda, assinado em Kigali, Ruanda, em 14 de agosto de 2019.

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 Transportes e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD), para posterior deliberação do Plenário desta Casa.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

O instrumento internacional em escopo é composto por 26 artigos e um Anexo, que discrimina o Quadro de Rotas e liberdades do ar contempladas na avença.

O **artigo 1** expõe uma série de conceitos jurídicos fundamentais para a aplicação do Acordo. Destacamos, entre outras, as definições adotadas de “Autoridade Aeronáutica”, que, no caso do Brasil, é representada pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e, no caso de Ruanda, pela Autoridade de Aviação Civil de Ruanda; de “empresa aérea designada”, que significa uma empresa aérea que tenha sido designada e autorizada em conformidade com o Artigo 3 do Acordo; e o de “serviço aéreo”, “serviço aéreo internacional” e “empresa aérea”, que têm os significados atribuídos no Artigo 96 da Convenção sobre Aviação Civil Internacional, aberta para assinatura em Chicago no dia 7 de dezembro de 1944, bem como nos seus Anexos e Emendas, na medida em que tenham entrado em vigor para ambas as Partes.

O **artigo 2** define o conjunto básico de direitos e obrigações constituídos por este Acordo de Serviços Aéreos. Cada Parte concede à Outra, com a finalidade de operar serviços aéreos internacionais nas rotas especificadas no Quadro de Rotas constante no Anexo, os seguintes direitos, a serem usufruídos pelas empresas aéreas designadas por cada uma delas:

- 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 presente Acordo.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

O dispositivo estende a empresas aéreas não designadas os direitos de sobrevoo sem escalas e de paradas técnicas e exclui expressamente a concessão a empresas aéreas designadas do direito de embarcar, no território da outra Parte, passageiros, bagagem, carga e mala postal, mediante remuneração e destinados a outro ponto no território dessa outra Parte (direito de cabotagem).

O **artigo 3** conforma o regime de designação e autorização de empresas aéreas entre as Partes. Cada Parte tem o direito de designar, por escrito e por via diplomática, à outra Parte uma ou mais empresas aéreas para operar os serviços acordados e de revogar ou alterar essa designação. A Parte requerida deve conceder, na forma e no modo prescritos pelo Acordo e com a máxima celeridade, a autorização de operação apropriada para as requisições expedidas, desde que preenchidos os seguintes critérios:

- a) a empresa aérea deve estar estabelecida e ter seu principal local de negócios no território da Parte que a designa;
- b) o efetivo controle regulatório da empresa aérea designada deve ser exercido e mantido pela Parte que a designa;
- c) a Parte que designa a empresa aérea deve cumprir as disposições estabelecidas no Artigo 7 (Segurança Operacional) e no Artigo 8 (Segurança da Aviação); e
- d) a empresa aérea designada deve estar qualificada para satisfazer as condições prescritas segundo as leis e regulamentos normalmente aplicados à operação de serviços de transporte aéreo internacional pela Parte que recebe a designação.

O **artigo 4** contempla o direito da Parte requerida de negar as autorizações de empresas aéreas designadas pela outra Parte, ou de revogar,





CÂMARA DOS DEPUTADOS

suspender ou impor condições a tais autorizações, temporária ou permanentemente, quando não satisfeitos os critérios do artigo 3 do Acordo.

Contudo, a menos que a aplicação imediata de tais medidas restritivas seja essencial para impedir novas infrações a leis e regulamentos, ou às disposições do Acordo, ela será exercida somente após a realização de consultas com a outra Parte, em um prazo de até 30 dias da solicitação, salvo entendimento diverso entre as Partes.

O **artigo 5** determina o cumprimento não discriminatório de leis e regulamentos de uma Parte relativos à entrada e saída de seu território de aeronaves em serviços aéreos internacionais, bem como à operação e navegação dessas aeronaves em seu território, imigração, alfândega, quarentena e regulamentos similares aplicáveis a passageiros, tripulação e carga, incluindo mala postal. Passageiros, bagagem, carga e mala postal em trânsito direto serão sujeitos apenas a um controle simplificado. Bagagem e carga em trânsito direto estarão isentas de taxas alfandegárias e de outros impostos similares.

O **artigo 6** dispõe sobre regime de reconhecimento de certificados de aeronavegabilidade e de habilitação e licenças, emitidos ou convalidados por uma Parte e ainda em vigor, quando forem emitidos conforme requisitos iguais ou superiores aos requisitos mínimos estabelecidos segundo a Convenção de Chicago.

O **artigo 7** disciplina os procedimentos de consulta e avaliação sobre segurança operacional. Cada Parte pode realizar consultas, dentro de 30 dias da solicitação, a respeito das normas e requisitos adotados pela outra Parte sobre segurança operacional em aspectos relacionados com as instalações aeronáuticas, tripulações de voo, aeronaves ou operações de aeronaves, notificando-a e apontando as medidas saneadoras no caso de se concluir que a administração e manutenção não alcançam padrões de segurança conformes às normas estabelecidas pela Convenção de Chicago. Perdurando a inobservância às normas da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), o Secretário





CÂMARA DOS DEPUTADOS

desta organização será disso notificado. Também é definido um regime de inspeção de rampa de aeronaves operadas por empresas designadas por uma Parte enquanto no território da outra Parte, com o intuito de verificar a validade dos documentos da aeronave e da tripulação e a conformidade das condições da aeronave e de seus equipamentos com o padrão da Convenção de Chicago. Se as autoridades de uma Parte concluírem que medidas imediatas sejam essenciais para a segurança operacional da empresa aérea designada pela outra Parte, podem suspender ou modificar imediatamente as autorizações dessa empresa aérea.

O **artigo 8** trata da segurança da aviação, reafirmando a obrigação mútua de proteger a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, em consonância com o regime jurídico internacional sobre a matéria, em especial as disposições da Convenção sobre Infrações e Certos Outros Atos Praticados a Bordo de Aeronaves, assinada em Tóquio em 14 de setembro de 1963, da Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves, assinada na Haia em 16 de dezembro de 1970 e da Convenção para a Repressão de Atos ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, assinada em Montreal em 23 de setembro de 1971, e seu Protocolo Suplementar para Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos Utilizados pela Aviação Civil Internacional, assinado em Montreal em 24 de fevereiro de 1988, da Convenção para a Marcação de Explosivos Plásticos para o Propósito de Detecção, assinada em Montreal em 1 de março de 1991, bem como de qualquer outra convenção ou protocolo sobre segurança da aviação civil aos quais ambas as Partes venham a aderir e das disposições sobre segurança da aviação estabelecidas pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI).

As Partes Contratantes se comprometem a fornecer toda a assistência mútua necessária e adotar as medidas adequadas para a prevenção contra atos de apoderamento ilícito de aeronaves civis e outros atos ilícitos contra a segurança dessas aeronaves, seus passageiros e tripulações de voo, aeroportos e instalações de navegação aérea, e qualquer outra ameaça à segurança da aviação civil, podendo realizar inspeções *in loco* no território da





CÂMARA DOS DEPUTADOS

outra Parte para avaliar a aplicação das normas de segurança relacionadas, bem como entrar em consultas entre si no caso de divergências entre os regulamentos e métodos nacionais e o padrão da OACI, ou quando houver motivos razoáveis para acreditar que a contraparte não cumpre as disposições de segurança da aviação deste artigo.

O **artigo 9** preserva o princípio do tratamento nacional, pelo qual nenhuma Parte permitirá que sejam cobradas das empresas aéreas designadas conforme o Acordo tarifas aeronáuticas superiores àquelas cobradas de suas próprias empresas que operem serviços aéreos internacionais semelhantes. Além disso, estabelece-se a necessidade de transparência tarifária, uma vez que cada Parte encorajará a realização de consultas sobre tarifas aeronáuticas entre as autoridades competentes e as empresas aéreas, sendo oferecida oportunidade para manifestação prévia das entidades afetadas no caso de alguma alteração tarifária.

O **artigo 10** define as condições em que as Partes, com base na reciprocidade, devem isentar as empresas aéreas designadas, no maior grau possível e 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, lubrificantes, suprimentos técnicos de consumo, peças sobressalentes incluindo motores, equipamento de uso normal dessas aeronaves, provisões de bordo e outros itens 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** reserva às empresas aéreas designadas a liberdade para determinar a frequência e a capacidade dos serviços de transporte aéreo internacional a serem ofertadas, conforme considerações de mercado, sendo vedada a limitação unilateral por qualquer das Partes ao volume de tráfego, frequência ou regularidade dos serviços, bem como aos tipos de aeronaves operadas, exceto por necessidades alfandegárias, técnicas, operacionais ou





CÂMARA DOS DEPUTADOS

ambientais, sob condições uniformes, consoante o artigo 15 da Convenção de Chicago (Taxas Aeroportuárias e Similares).

O **artigo 12** outorga liberdades às empresas aéreas designadas para determinar livremente os preços dos serviços, sem a necessidade de aprovação, mas sujeitas à eventual exigência de notificação ou registro de preços junto às autoridades aeronáuticas.

O **artigo 13** indica que as Partes devem informar-se mutuamente sobre suas leis, políticas e práticas sobre a concorrência que possam afetar a operação de serviços de transporte aéreo relativos ao Acordo, notificando a existência de eventuais incompatibilidades entre tais normas e a aplicação do Acordo.

O **artigo 14** prevê a possibilidade de conversão de divisas e remessa ao exterior de receitas locais provenientes da venda de serviços aéreos e atividades conexas, de maneira expedita, à taxa de câmbio aplicável de acordo com as leis e regulamentos de cada Parte e sujeita apenas aos encargos administrativos e cambiais normalmente cobrados pelos bancos para essas operações.

O **artigo 15** confere o direito às empresas aéreas designadas de vender e de comercializar no território da outra Parte serviços aéreos internacionais, diretamente ou por meio de agentes ou outros intermediários, à escolha da empresa, incluindo o direito de estabelecer seus próprios escritórios e trazer, em regime de reciprocidade, seu próprio pessoal comercial, operacional e técnico necessário à operação dos serviços acordados.

O **artigo 16** permite que as empresas aéreas designadas, ao operar ou oferecer serviços acordados nas rotas especificadas, celebrem acordos comerciais de código compartilhado com empresas aéreas de qualquer das Partes ou de um terceiro país, sujeitos à autorização prévia pelas autoridades competentes e 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





CÂMARA DOS DEPUTADOS

referente à responsabilidade, e informem ao cliente com qual empresa aérea ele estabelecerá relação contratual ao adquirir o serviço.

O **artigo 17** estabelece um regime de flexibilidade operacional, permitindo que as empresas utilizem aeronaves próprias ou arrendadas (inclusive subarrendadas, arrendadas por hora, arrendadas com seguro, tripulação e manutenção), por meio de contrato entre as empresas aéreas de cada Parte ou de terceiros países, respeitadas as leis e regulamentos das Partes e o Protocolo sobre a Alteração à Convenção (artigo 83 *bis*) e sujeito a acordo específico a ser celebrado entre as autoridades aeronáuticas das Partes sobre as condições de transferência de responsabilidade para a segurança operacional. Confere-se, igualmente, o direito de se operar em regime de código compartilhado em qualquer trecho ou trechos das rotas do Anexo do Acordo.

O **artigo 18** estipula que as empresas envolvidas proporcionem às autoridades aeronáuticas da outra Parte, a pedido, estatísticas periódicas ou eventuais das operações.

O **artigo 19** dispõe que as empresas aéreas designadas podem ser solicitadas a submeter sua previsão de horários de voos à aprovação das autoridades da outra Parte com pelo menos 30 dias antes do início da operação dos serviços acordados, aplicando-se o mesmo procedimento para qualquer modificação dos horários, ou com 5 dias úteis de antecedência, no caso de voos de reforço fora do quadro de horários aprovado.

O **artigo 20** permite às Partes realizarem consultas entre si sobre a interpretação, aplicação, implementação ou emenda do Acordo a qualquer tempo, mediante reuniões ou por correspondência, realizadas no período de 60 dias da data de recebimento da solicitação por escrito da Parte interessada, a menos que outra forma seja mutuamente acordada.

O **artigo 21** cuida do mecanismo de solução de controvérsias que surjam sobre a interpretação ou aplicação do Acordo, caso em que, em um primeiro momento, as autoridades aeronáuticas devem procurar resolvê-la por meio de consultas e negociações, as quais, se insuficientes, dão ensejo a





CÂMARA DOS DEPUTADOS

negociações por via diplomática.

Os **artigos 22 a 26** abrangem as cláusulas procedimentais do Acordo, estabelecendo critérios para: emendas, permitidas de maneira geral e, particularmente, no caso de adaptação do Acordo a tratados multilaterais supervenientes que envolvam ambas as Partes; denúncia, que pode ser feita por comunicação de qualquer Parte à Outra e à OACI, com vigência diferida em um ano; entrada em vigor, que ocorre na data de recebimento da segunda Nota Diplomática que informe a satisfação de todos os procedimentos internos de incorporação do instrumento; e o registro na OACI do Acordo e de emendas, após sua assinatura.

O **Anexo** compreende o Quadro de Rotas, pelo qual as empresas aéreas designadas podem utilizar quaisquer pontos aquém, quaisquer pontos de origem no território da Parte que designa, quaisquer pontos intermediários, quaisquer pontos de destino na outra Parte e quaisquer pontos além, exercendo direitos de tráfego de quinta liberdade em quaisquer pontos intermediários e/ou além. Além desses direitos, as empresas poderão, 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:

- 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;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

O Acordo foi celebrado em Kigali, Ruanda, em 14 de agosto de 2019, em duplicata, em português e em inglês, sendo ambos os textos autênticos.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Estamos a apreciar o Acordo sobre Serviços Aéreos entre a República Federativa do Brasil e a República de Ruanda, assinado em Kigali, Ruanda, em 14 de agosto de 2019.

As relações diplomáticas entre o Brasil e a República de Ruanda foram estabelecidas em 1981, mas os países não mantêm embaixadas residentes no território um do outro. A Embaixada do Brasil em Nairóbi, capital do Quênia, representa, cumulativamente, o Brasil junto ao governo ruandês. Por sua vez, a missão diplomática de Ruanda em Washington, nos Estados Unidos, conduz a representação diplomática com o Brasil.

Os enlances bilaterais se incrementam a partir de 2007, com encontros entre os Ministros de Relações Exteriores e a assinatura do Acordo Quadro de Cooperação Técnica entre os dois países, bem como a assinatura de Memorando de Entendimento para a Promoção da Cooperação Sul-Sul relativa ao Fortalecimento da Agricultura e da Segurança Alimentar entre Brasil e Ruanda, em 2011.

Com o estabelecimento desses marcos, a cooperação bilateral passou a englobar atividades nos setores de energia (biocombustíveis) e agricultura (cana-de-açúcar). Atualmente, há programa de cooperação trilateral na área de segurança alimentar. Ruanda também se beneficiou de ajuda humanitária brasileira. Em 2012, o Brasil realizou doação de US\$ 100 mil ao Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), destinado ao apoio de refugiados acolhidos em Ruanda. Em julho de 2020, o Brasil ofereceu recursos





CÂMARA DOS DEPUTADOS

ao governo ruandês, por intermédio do Programa Mundial de Alimentos (PMA), para auxiliar no combate à pandemia do novo coronavírus naquele país.

No campo econômico, a cadeia de comércio dos parceiros foi de US\$ 899 mil, em 2021, com US\$ 890 mil de exportações brasileiras, compostas sobretudo por máquinas agrícolas e suas partes, instrumentos e aparelhos para usos medicinais ou veterinários, café e frutas, e com importações de Ruanda de US\$ 9,55 mil, compostas por chás, gorduras e óleos vegetais. O comércio entre os dois países, que já foi de US\$ 1,74 milhão, em 2011, caiu bruscamente em 2012 e 2013, mas vem se recuperando gradualmente desde então. Quanto aos investimentos brasileiros, empresa de informática de capital brasileiro e argentino está presente em Ruanda.

No ano de 2019, os dois países assinaram em Kigali, capital de Ruanda, Acordo de Serviços Aéreos, que ora analisamos, com o objetivo de constituir um marco legal estável para a operação de transportes aéreos internacionais entre o território das duas Partes, em complemento a Memorando de Entendimento de dezembro de 2017 que já regula alguns aspectos da cooperação bilateral nessa matéria. Com o Acordo, as Partes buscam incrementar os laços de amizade, entendimento e cooperação tanto no campo de serviços aéreos, quanto no econômico, comercial e cultural.

Ruanda, que já comunicou a ratificação deste Acordo de Serviços Aéreos em setembro de 2021, pretende lançar mão do instrumento para expandir a rede de destinos atendidos por sua companhia aérea, a RwandAir, para o território brasileiro, abrindo a economia ruandesa para oportunidades de negócios com o Brasil, sobretudo na área da agropecuária e de serviços de treinamento e manutenção aeronáutica. Também pretendem utilizar o Brasil como centro para alcançar outros destinos na América Latina. A empresa tem a intenção de atender 29 novos destinos, além daqueles já cobertos na África, Oriente Médio, Europa e Ásia Oriental. O projeto passa também pela aquisição de novas aeronaves e da renovação e expansão do Aeroporto Internacional de Kigali, bem como da construção do novo Aeroporto Internacional de Bugesera. Entre os modelos de aeronaves em consideração estão aqueles oferecidos pela





CÂMARA DOS DEPUTADOS

brasileira Embraer.

O Acordo em epígrafe conforma-se, com mínima variação, aos acordos-modelo de serviços aéreos da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) e a diversos outros instrumentos de mesma natureza que o Brasil tem celebrado nos últimos anos. No Brasil, estão em vigor entendimentos bilaterais (acordos e memorandos de entendimento) sobre serviços aéreos com pelo menos 115 países. No âmbito regional, o Brasil é signatário do Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais e do Acordo Multilateral de Céus Abertos para os Estados Membros da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC).

Orientados pela modernização e a busca por eficiência, economicidade e segurança operacional no setor, os acordos de serviços aéreos dos últimos anos têm conferido, em regime de reciprocidade e conforme o princípio do tratamento nacional (não discriminação), maior abertura às empresas aéreas no estabelecimento de rotas e frequências de voos, dentro de um quadro de rotas e liberdades de tráfego predefinidos pelas autoridades aeronáuticas dos Estados contratantes, bem como na liberdade tarifária e na definição de códigos compartilhados, ao mesmo em que incorporam maiores exigências no campo da segurança operacional e segurança da aviação. Essa orientação segue os princípios norteadores da Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), estabelecida por meio do Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009.

Em particular, o Acordo Brasil-Ruanda assinado em 2019 pertence à modalidade de Acordo de Serviços Aéreos do tipo “céus abertos”, que conferem às empresas aéreas designadas pelas Partes direitos de liberdade tarifária, flexibilidade operacional para utilizar aeronaves próprias ou arrendadas e liberdade na definição do número e trajeto de voos semanais, dentro do quadro de rotas do Acordo.

Feitas essas observações, reputamos não haver óbice quanto à forma ou conteúdo jurídico do Acordo, que atende o interesse nacional e consagra o princípio constitucional da “cooperação entre os povos para o





CÂMARA DOS DEPUTADOS

progresso da humanidade” (art. 4º, IX, CF/88), sendo instrumento que irá regular os serviços aéreos entre o Brasil e Ruanda de maneira mais eficaz, eficiente e segura, contribuindo para o incremento das relações bilaterais no campo comercial, turístico, cultural e de investimentos.

Diante dessas razões, voto pela **APROVAÇÃO** do texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre a República Federativa do Brasil e a República de Ruanda, assinado em Kigali, Ruanda, em 14 de agosto de 2019, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado PAULÃO
Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2023
(Mensagem nº 173, de 2022)

Aprova o texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre a República Federativa do Brasil e a República de Ruanda, assinado em Kigali, Ruanda, em 14 de agosto de 2019.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre a República Federativa do Brasil e a República de Ruanda, assinado em Kigali, Ruanda, em 14 de agosto de 2019.

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 2023.

Deputado PAULÃO
Relator

