

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 480, DE 2024

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre a República Federativa do Brasil e a República da Sérvia, assinado em Nova York, Estados Unidos, em 22 de setembro de 2022.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado ALBUQUERQUE

I – RELATÓRIO

A Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional, no dia 3 de julho de 2024, a Mensagem nº 480, de 2024, acompanhada de Exposição de Motivos Conjunta do Ministro das Relações Exteriores e do Ministro de Portos e Aeroportos, EMI nº 00089/2024 MRE MPOR, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o inciso I do art. 49, combinado com o inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal, do texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre a República Federativa do Brasil e a República da Sérvia, assinado em Nova York, Estados Unidos, em 22 de setembro de 2022.

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.

O presente Acordo, na mesma linha dos instrumentos da espécie assinados nos últimos anos, busca criar um marco jurídico para a operação de serviços aéreos entre os territórios das Partes signatárias, mantendo o mais alto grau de segurança operacional e da aviação nas operações aéreas internacionais entre eles e, com isso, incrementar os laços de amizade, entendimento, cooperação, comércio, investimentos e turismo entre os dois países. O instrumento em escopo é composto por 23 artigos e um Anexo, que discrimina o Quadro de Rotas e as condições para utilização de acordos de código compartilhado.

O **artigo 1** elenca um conjunto de definições jurídicas necessárias à 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 da República da Sérvia, o Diretório de Aviação Civil da República da Sérvia; 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** descreve o conjunto básico de direitos e obrigações atribuídos pelo Acordo. 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; e



- c) fazer escalas nos pontos das rotas especificadas no Quadro de Rotas do Acordo, para embarcar e desembarcar tráfego internacional de passageiros, bagagem, carga ou mala postal, separadamente ou em combinação.

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** estipula o regime de designação e autorização de empresas aéreas entre as Partes. Cada Parte tem o direito de designar, por escrito, 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, desde que preenchidos os seguintes critérios:

- a) no caso de empresa aérea designada pela Sérvia, a propriedade substancial majoritária e o controle efetivo da empresa aérea devem pertencer à Sérvia, e/ou a seus nacionais;
- b) no caso de empresa aérea designada pelo Brasil, a empresa aérea deve ser incorporada e ter seu principal local de negócios no Brasil;
- c) o efetivo controle regulatório da empresa aérea designada deve ser exercido e mantido pela Parte que a designa;
- d) adicionalmente, pode ser exigido que a empresa aérea designada esteja qualificada para satisfazer outras condições prescritas segundo as leis e regulamentos normalmente aplicados à operação de serviços de transporte aéreo internacional pela Parte que recebe a



designação, em conformidade com as provisões da Convenção de Chicago.

O **artigo 4** dispõe sobre o direito da Parte requerida de revogar uma autorização de operação de empresas aéreas designadas pela outra Parte, ou de suspender ou impor condições sobre tais autorizações quando não atendidas as exigências do artigo 3 do Acordo e outras condições estabelecidas no Acordo, inclusive aquelas dispostas no artigo 13 (atividades comerciais)¹ e 14 (segurança da aviação).

Todavia, 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 conformidade com o artigo 17 do Acordo.

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, controle sanitário e regulamentos similares aplicáveis a passageiros, tripulação e carga, incluindo mala postal.

O **artigo 6** prescreve o 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** indica 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

¹ Possivelmente, houve erro de remissão, já que usualmente se exige em acordos de serviços aéreos no modelo OACI o cumprimento de exigências de segurança operacional (artigo 15 neste Acordo) e segurança da aviação (artigo 14 neste Acordo), não sendo compreensível neste contexto a referência ao artigo 13 (atividades comerciais). Também há erro de remissão no artigo 19(1) do Acordo, ao ser referir a dispositivo que trata de consultas, que é o artigo 17, e não 16. Em todo o caso, não julgamos que esses erros formais sejam óbice à aprovação do instrumento, uma vez que não alteram substantivamente o conteúdo dos direitos e obrigações entre as Partes, nem comprometem o funcionamento e aplicação do Acordo, considerando-se, ainda, a aplicação das regras de interpretação de tratados internacionais previstas no art. 31 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969.



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, suprimentos de combustível, óleos lubrificantes, suprimentos técnicos de consumo, peças sobressalentes, 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 8** confere às empresas aéreas designadas de ambas as Partes oportunidades justas e sem distorções para competirem livremente no fornecimento dos serviços acordados, bem como 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 ambientais, sob condições uniformes, consoante o artigo 15 da Convenção de Chicago (Taxas Aeroportuárias e Similares).

O **artigo 9** franqueia liberdade 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 10** indica que as Partes devem informar-se mutuamente sobre suas leis, políticas e práticas concorrenciais 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 Acordo não deve ser aplicado de modo a favorecer a adoção de acordos entre empresas, decisões de associações de empresas ou práticas combinadas que impeçam ou distorçam a concorrência; reforçar os efeitos de tais acordos, decisões ou práticas combinadas; ou delegar a operadores econômicos privados a responsabilidade da tomada de medidas que impeçam, distorçam ou restrinjam a concorrência.



O **artigo 11** estipula que passageiros, bagagem e carga em trânsito direto serão sujeitos apenas a um controle simplificado, exceto quanto a medidas de segurança. Bagagem e carga em trânsito direto estarão isentas de taxas alfandegárias e de outros impostos similares.

O **artigo 12** prescreve o tratamento nacional às aeronaves de empresas designadas da outra Parte em serviços aéreos internacionais quanto a tarifas pelo uso de aeroportos e instalações de navegação aérea em seu território.

O **artigo 13** faculta às empresas aéreas designadas o direito 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 de gestão, operacional e técnico necessário à operação dos serviços acordados. O dispositivo permite ainda a conversão de divisas e remessa ao exterior de receitas locais provenientes exploração de serviços aéreos sujeita apenas aos encargos administrativos e cambiais normalmente cobrados pelos bancos para essas operações.

O **artigo 14** cuida da segurança da aviação, reafirmando a obrigação mútua de protegê-la 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, 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, e da Convenção para a Marcação de Explosivos Plásticos para o Propósito de Detecção, assinada em Montreal em 1º 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) e vinculantes sobre as Partes.

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, aeroportos e instalações de navegação aérea, e qualquer outra ameaça à segurança da aviação civil, podendo 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 15** descreve os procedimentos de consulta e avaliação sobre segurança operacional. Cada Parte pode consultar a outra, 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 as 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 em vigor estabelecidas pela Convenção de Chicago. Perdurando a inobservância das normas da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), poderá ser suspensa ou revogada a autorização de operação da respectiva empresa aérea. Também é previsto 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 atual 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 16** estipula que a autoridade aeronáutica de uma



Parte ou as empresas envolvidas proporcionem à autoridade aeronáutica da outra Parte, a pedido, estatísticas periódicas das operações ou outras estatísticas que possam ser razoavelmente requeridas.

O **artigo 17** faculta às Partes ou a suas autoridades aeronáuticas solicitar e realizar consultas, a qualquer tempo, com a outra Parte ou com suas autoridades aeronáuticas.

O **artigo 18** prevê que as Partes devem solucionar controvérsias que surjam relativas à interpretação ou aplicação do Acordo por meio de negociações (entre suas autoridades aeronáuticas). Caso não cheguem a um acordo dessa forma, podem buscar dirimi-la pela via diplomática.

Os **artigos 19 a 23** trazem as cláusulas procedimentais do Acordo, estabelecendo critérios para: emendas, permitidas de maneira geral e mandatórias no caso de adaptação do Acordo a tratados multilaterais supervenientes sobre transportes aéreos 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 por ambas as Partes de nota diplomática que informe a satisfação de todos os procedimentos internos de incorporação do instrumento pela outra Parte; e a necessidade de registro na OACI do Acordo e de suas eventuais emendas.

O **Anexo** apresenta o Quadro de Rotas, pelo qual as empresas aéreas designadas podem efetuar serviços aéreos internacionais regulares em ambas direções utilizando quaisquer pontos de origem no território da Parte que designa, quaisquer pontos intermediários (terceiro Estado), quaisquer pontos de destino na outra Parte e quaisquer pontos além (terceiro Estado). Sujeito à aprovação pelas autoridades aeronáuticas, as empresas designadas podem celebrar acordos cooperativos de comercialização, como acordos de código compartilhado, com uma ou mais empresas aéreas de quaisquer das Partes ou de um terceiro país, desde que este autorize ou permita acordos comparáveis entre as empresas aéreas da outra Parte e outras empresas aéreas em relação a serviços para, desde ou via aquele país e desde que



todas as empresas aéreas citadas detenham as autorizações apropriadas e direitos de tráfego apropriados e satisfaçam os requisitos normalmente aplicados a esses acordos, inclusive em relação à transparência com o consumidor quanto à empresa que irá de fato ser contratada ou operar cada trecho do serviço.

O Acordo foi celebrado em Nova York, em 22 de setembro de 2022, em duplicata, em português, sérvio e inglês, sendo todos os textos autênticos, prevalecendo o texto em inglês no caso de divergência de interpretação.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Estamos a apreciar o Acordo sobre Serviços Aéreos entre a República Federativa do Brasil e a República da Sérvia, assinado em Nova York, Estados Unidos, em 22 de setembro de 2022.

As relações diplomáticas entre o Brasil e a Sérvia remontam a 1938, quando os primeiros laços foram estabelecidos com o então Reino da Iugoslávia. Após a Segunda Guerra Mundial, as relações com a então República Federal Socialista Iugoslava continuaram marcadas pela cordialidade. Com o processo de fragmentação do território iugoslavo, o governo brasileiro reconheceu formalmente a República da Sérvia como sucessora legal da extinta Iugoslávia e da União de Estados da Sérvia e Montenegro, oficializando relações diplomáticas plenas em junho de 2006.

Os vínculos bilaterais caracterizam-se por um diálogo político consistente e construtivo. Ambos os países mantêm um mecanismo de Consultas Políticas, tendo realizado encontros periódicos, como a reunião em Brasília no ano de 2019. O acervo de acordos e memorandos de entendimento entre os dois países abrange áreas como defesa, cooperação policial e técnica, além de um acordo de facilitação de entrada para cidadãos de ambas as



nacionalidades. Em 2022, Brasil e Sérvia firmaram dois acordos no encontro entre os chanceleres dos dois países em Nova York: este Acordo de Serviços Aéreos e um Tratado sobre Assistência Jurídica em Matéria Civil.

Para a Sérvia, o Brasil é considerado um dos mais importantes parceiros econômicos e políticos da América Latina, em particular por manter posição de princípio em favor de uma solução pacífica e negociada para a questão do Kosovo, sob os auspícios das Nações Unidas e do arcabouço jurídico da Resolução nº 1244 do Conselho de Segurança da ONU, razão pela qual o Brasil não reconhece a declaração unilateral de independência do Kosovo.

No campo econômico, há grande potencial de crescimento inexplorado. A cadeia de comércio entre os dois países foi de US\$ 124 milhões em 2022, sendo que o Brasil exportou US\$ 67,4 milhões, sobretudo tabaco, carne bovina, café, instalações e equipamentos de engenharia civil, além de produtos da indústria de transformação. No mesmo ano, importamos da Sérvia US\$ 56,7 milhões, sobretudo tubos, canos e mangueiras plásticos; pneus de borracha; bombas, centrífugas, compressores e exaustores; geradores elétricos giratórios e partes; partes e acessórios automotivos; e instrumentos e aparelhos para usos medicinais.

Os investimentos externos diretos entre os dois países, embora ainda discretos, podem ser potencializado por parcerias em setores específicos, como o farmacêutico e o da indústria plástica. Como exemplo, citamos o investimento da farmacêutica brasileira EMS na sua fábrica Galenika, na Sérvia, que deve chegar a quase R\$ 200 milhões até o ano que vem. O investimento visa ampliar a presença da companhia no continente europeu, especialmente na Hungria, Croácia e Sérvia, embora a companhia opere igualmente em 15 mercados internacionais na Europa, Oriente Médio e África. Fundada em 1945, a fábrica sérvia passou a fazer parte em 2017 do Grupo NC, que também detém a EMS. A Galenika é vice-líder do mercado farmacêutico local, com faturamento bruto de 108 milhões de euros em 2022.

Como apontado em nosso Relatório, o propósito do Acordo que ora apreciamos é o de estabelecer um marco jurídico para a operação de



serviços aéreos entre os territórios das partes signatárias. Hoje, esses serviços são balizados por memorando de entendimento entre as autoridades aeronáuticas dos dois países firmado em 19 de outubro de 2015².

Com um acordo formal a reger essa modalidade de transporte entre os territórios dos dois parceiros, espera-se haver ganho de segurança jurídica, de eficiência comercial e operacional, bem como de adequação aos mais altos padrões de segurança operacional e da aviação nos serviços de transporte aéreo bilateral, redundando no fortalecimento dos laços de amizade, entendimento, cooperação, comércio, investimentos e turismo entre o Brasil e a Sérvia.

O Acordo sob análise, com algumas variações, conforma-se aos acordos-modelo de serviços aéreos da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI)³ e de diversos outros instrumentos de mesma natureza que o Brasil tem celebrado nos últimos anos, quer atualizando acordos vigentes, quer estabelecendo regimes convencionais de serviços aéreos com Estados ainda não contemplados. No Brasil, estão em vigor entendimentos bilaterais (acordos e memorandos de entendimento) sobre serviços aéreos com mais de uma centena de 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).

Alinhados com a 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

² Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). **Rubrica, assinaturas e promulgações de Acordos de Serviços Aéreos**, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/internacional/8arquivos/rubricasAssinaturas.pdf>>. Acesso em: 22/11/2024; Anac. **Acordos Bilaterais. Brasil/Sérvia: Serviços aéreos internacionais – resumo de provisões negociadas**, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/internacional/8copy_of_arquivos/servia.pdf>. Acesso em: 22/11/2024.

³ ICAO Template Air Services Agreements. **ICAO Policy and Guidance Material on the Economic Regulation of International Air Transport (Doc 9587, Fourth Edition)**. International Civil Aviation Organization, 2016, Appendix 1.



aeronáuticas dos Estados contratantes, bem como liberdade tarifária e de definição de códigos compartilhados, ao mesmo tempo 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-Sérvia assinado em 2022 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 o estabelecimento de acordos de código compartilhado com empresas da outra Parte ou de terceiros e liberdade na definição de aeronaves, da capacidade de carga e passageiros e do número e trajeto de voos semanais, dentro do quadro de rotas do instrumento.

Feitas essas observações, reputamos que o presente Acordo atende ao interesse nacional e consagra o princípio constitucional da “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (art. 4º, IX, CF/88), sendo instrumento que irá disciplinar os serviços aéreos entre o Brasil e a Sérvia de maneira mais eficaz, eficiente e segura, contribuindo para o incremento das relações bilaterais no campo comercial, turístico, cultural e de investimentos.

Diante das razões expostas, voto pela **APROVAÇÃO** do texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre a República Federativa do Brasil e a República da Sérvia, assinado em Nova York, Estados Unidos, em 22 de setembro de 2022, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado ALBUQUERQUE



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

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2024
(Mensagem nº 480, de 2024)

Aprova o texto do Acordo sobre
Serviços Aéreos entre a República
Federativa do Brasil e a República da
Sérvia, assinado em Nova York, Estados
Unidos, em 22 de setembro de 2022.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo sobre Serviços
Aéreos entre a República Federativa do Brasil e a República da Sérvia,
assinado em Nova York, Estados Unidos, em 22 de setembro de 2022.

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 denúncia ou 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 2024.

Deputado ALBUQUERQUE

