

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 160, DE 2005

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para combater o Tráfego de Aeronaves envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais, assinado em Montevidéu, em 14 de setembro de 2004.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado JOÃO PAULO GOMES DA SILVA

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional, para apreciação legislativa, a Mensagem nº 160, de 2005, assinada em 22 de março último, acompanhada de Exposição de Motivos nº 025/MRE, firmada eletronicamente em 1º de fevereiro, pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, contendo o texto do Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para combater o Tráfego de Aeronaves envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais, assinado em Montevidéu, em 14 de setembro de 2004.

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a Mensagem foi distribuída à Representação Brasileira da

Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, para se manifestar preliminarmente a respeito, nos termos do art. 2º, I, da Resolução nº 01, do Congresso Nacional, a esta e às Comissões de Viação e Transportes; Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, bem como à de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Os autos estão instruídos de acordo com as normas processuais legislativas pertinentes, necessitando, apenas, serem suas folhas enumeradas.

O ato internacional em pauta compõe-se de um breve preâmbulo e de sete artigos.

No preâmbulo, enfatiza-se o problema que o tráfego de aeronaves supostamente envolvidas em atividades ilícitas transnacionais constitui e a forma como afeta os dois países, particularmente no que concerne ao contrabando de armas e munições e narcotráfico.

No Artigo I, Brasil e Uruguai comprometem-se a envidar esforços conjuntos para coibir o tráfego de aeronaves supostamente envolvidas em atividades ilícitas, através de intercâmbio técnico, treinamento conjunto, fornecimento de equipamentos e recursos humanos para serem empregados em programas específicos; assistência técnica mútua; exercícios e operações facultados pela legislação de cada país, ressaltando-se que os recursos financeiros pertinentes serão ajustados, caso a caso, pelos Estados Partes, através de ajustes complementares ao instrumento ora em pauta.

O Artigo II prevê o controle do tráfego de aeronaves de fiscalização utilizadas para colimar os objetivos previstos nesse Acordo, no âmbito dos respectivos espaços aéreos, bem como a intensificação do intercâmbio de informações e experiências nessa área.

O Artigo III prevê o estabelecimento de programas de trabalho pelas Forças Aéreas dos dois países, bem como o sistema de tributos a ser adotado para o caso de importação de materiais ou equipamentos que se destinem à reputação do instrumento.

O Artigo IV trata das autoridades responsáveis à execução do instrumento e o Artigo V trata das matérias a serem abordadas nas reuniões periódicas que venham a ser realizadas para implementar o instrumento.

O Artigo VI contém o que poderia ser denominado de cláusula de legalidade – prevê, expressamente, que as atividades a serem desenvolvidas devem ser condizentes com as normas legais e regulamentares de um e outro Estado.

O Artigo VII traz as cláusulas finais de praxe, quais sejam vigência, validade e possibilidade de denúncia.

Em sua manifestação, a Representação Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul posicionou-se pela aprovação legislativa do instrumento em pauta.

Em seu parecer naquela Comissão, enfatizou o Relator, o Senador Pedro Simon, tratar-se “de ato internacional conveniente e oportuno aos interesses nacionais, referindo-se a área de grande importância para a segurança coletiva que, de resto, interessa indistintamente a todas as nações”. Submetido à votação em 15 de setembro, foi aprovado sem ressalvas, sendo, em seguida, encaminhado a esta Comissão para deliberação.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O controle do tráfego aéreo entre os países, suas regras e condições, de caráter civil ou comercial, para transporte de passageiros ou cargas, faz parte do Direito Aéreo Internacional, que na definição do conhecido internacionalista Celso de Albuquerque Mello, é constituído pelo conjunto de normas internacionais que regulamentam o espaço aéreo e sua utilização. Enfatiza o autor que, se, de um lado, a expressão direito aéreo tem sido criticada por ser vaga e imprecisa, abrangendo o meio aéreo e todas as suas utilizações, como a navegação, a radiotelegrafia etc., no âmbito do Direito Internacional traz a grande vantagem de abranger em um único termo, todas as diferentes utilizações do espaço aéreo.

O Direito Aéreo, aliás, tem sofrido um processo de internacionalização, como ocorre com os mais diferentes ramos do direito, sendo mais acentuada nesse campo específico, todavia, do que em outros,

porque “a navegação aérea não se restringe ao território de um único Estado; todos os Estados têm espaço aéreo, enquanto alguns não tem mar; no espaço aéreo não existem fronteiras claramente demarcadas e, para a segurança da navegação aérea, há necessidade de que a sinalização seja uniforme”.

Em sentido estrito, o Direito Aéreo abrange o conjunto de regras jurídicas relativas à aeronave e à sua utilização.

O Direito Aéreo, portanto, diferentemente do Direito Marítimo que não está adstrito ao navio, mas se refere aos espaços marítimos, está focado na aeronave, estando fulcrado tanto no Direito Público, como no Direito Privado, tendo normas de Direito Civil, Penal, Comercial, Administrativo, Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado (que, como se sabe, é ramo do Direito público e interno).

No campo específico do Direito Internacional Público, a regulamentação convencional do espaço aéreo remonta à convenção de Paris de 1919, em que se afirma que os Estados têm “a soberania completa e exclusiva sobre o espaço atmosférico acima do seu território”, devendo os Estados, em tempo de paz, “assegurar a liberdade de passagem inofensiva” às aeronaves dos Estados Partes. Foi nesse ato internacional que a Comissão Internacional da Navegação Aérea surgiu.

A Convenção de Chicago de 1944, a seu turno, reafirma que os Estados têm a soberania completa e exclusiva sobre o espaço aéreo acima do seu território.

A Convenção de Chicago consagrou as chamadas cinco liberdades do ar (que faziam parte da proposta norte-americana na negociação convencional para os serviços regulares de navegação aérea) e que são:

a) o direito de sobrevôo, que é o equivalente ao direito de passagem inocente no Direito Marítimo;

b) o direito de escala técnica para reparações, que é o equivalente à norma que permite ancorar, no Direito Internacional Público do Mar;

c) o direito de embarcar correio, mercadorias e passageiros no Estado Parte com destino do Estado de nacionalidade da aeronave;

d) o direito de desembarcar correio mercadorias e passageiros que tenham sido embarcados no Estado de nacionalidade com destino a outro Estado Parte;

e) o direito de embarcar correio, passageiros e mercadorias com destino ao território de qualquer Estado Parte e o direito de desembarcá-los também em qualquer Estado.

Necessário ressaltar que essas não são liberdades automáticas, podendo, inclusive, os Estados conceder uma e não outras, dependendo elas de Convenções de Tráfego Aéreo a serem assinadas entre os Estados partícipes

Enfatiza Celso Albuquerque Mello, ademais, haver um aspecto político no transporte aéreo, em vista de sua significação para a defesa e prestígio dos Estados, bem como em face da importância estratégica de frota aérea.

Ademais, a segurança pública é preocupação comum dos Estados modernos, particularmente no que concerne ao combate ao crime organizado e no narcotráfico, que é hoje, talvez, a maior multinacional do planeta e que opera em ilegalidade tão absoluta, quanto organizada.

Conforme enfatiza a Representação Brasileira à Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, no parecer aprovado, “a natureza transnacional de certas atividades ilícitas só pode ser coibida com a cooperação judiciária e de forças de segurança”. Registram-se, conforme é ressaltado na Exposição de Motivos do Embaixador Celso Amorim que acompanha a Mensagem, mais de uma centena de vôos clandestinos por mês, na fronteira entre o Brasil e o Uruguai, o que, por si só, justificaria atuação mais rápida e coordenada por parte das autoridades dos dois países.

Com o presente texto normativo, portanto, Brasil e Uruguai buscam reforçar a cooperação existente entre seus respectivos serviços de controle de tráfego aéreo, de forma a coibir as atividades ilícitas e criminosas que têm lugar no espaço aéreo recíproco e nas áreas limítrofes.

No âmbito da competência desta Comissão, do ponto de vista do Direito Internacional Público, não vejo óbice à normatização proposta, que é conforme às normas que têm sido adotadas entre os países, tanto do ponto de vista de atos internacionais bilaterais, como multilaterais.

VOTO, desta forma, pela aprovação legislativa ao texto do Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para combater o Tráfego de Aeronaves envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais, assinado em Montevidéu, em 14 de setembro de 2004, nos termos da proposta de Decreto Legislativo em anexo.

Sala da Comissão, em 19 de outubro de 2005.

Deputado JOÃO PAULO GOMES DA SILVA
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 160, DE 2005

Aprova o texto do Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para combater o Tráfego de Aeronaves envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais, assinado em Montevidéu, em 14 de setembro de 2004.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para combater o Tráfego de Aeronaves envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais, assinado em Montevidéu, em 14 de setembro de 2004.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, 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 19 de outubro de 2005.

Deputado JOÃO PAULO GOMES DA SILVA
Relator