

1. Trata-se de reapreciação da minuta de projeto de lei encaminhado a Presidência da República, que contempla a alteração de diversos dispositivos do Código Brasileiro de Aeronáutica-CBA (Lei nº 7.565/86) com vistas a adequar o regime jurídico das aeronaves utilizadas no desempenho de funções de segurança pública às necessidades inerentes a esta função.
2. A exposição de motivos encaminhada juntamente com o projeto afirma que a alteração justifica-se pela necessidade de se compatibilizar a classificação de aeronaves atualmente existente no CBA, que as divide em aeronaves civis e aeronaves militares, com a classificação adotada no âmbito internacional, especialmente a Convenção de Chicago, que distingue as aeronaves civis das aeronaves do Estado.
3. Ademais, a proposta fundamenta-se na incompatibilidade atualmente existente entre a certificação das aeronaves civis e as necessidades das aeronaves não militares utilizadas em operações policiais, alfandegárias e de fiscalização, bem como outras atividades de segurança pública. E que tais aeronaves, eventualmente dotadas de características militares – tais como armamentos, maior autonomia, etc –, são atualmente classificadas pelo CBA como aeronaves civis, o que impossibilita, em muitos casos, a sua certificação pelas autoridades aeronáuticas.
4. A proposta legislativa em questão substitui a expressão “aeronaves militares” por “aeronaves de governo” em diversos dispositivos do CBA, mas mantém a classificação das aeronaves civis em “públicas” e “privadas”. Com isso, cria-se uma distinção entre as “aeronaves de governo”, compreendidas nesta categoria as aeronaves militares e as aeronaves de propriedade do Estado utilizadas no desempenho de funções de segurança pública, as “aeronaves civis públicas”, que abrangem as demais aeronaves destinadas ao serviço do Poder Público, e as “aeronaves civis privadas”, definidas por exclusão.
5. Às aeronaves “de governo” não se aplicaria o disposto no CBA, salvo disposição expressa em contrário. Já às aeronaves civis, sejam elas públicas ou privadas, estariam integralmente sujeitas ao regime jurídico do CBA.
6. O projeto tem o propósito de viabilizar as operações acima referidas de forma que estas não sejam enquadradas como operações da aviação civil, bem como aproximar a classificação de aeronaves brasileiras aquela praticada no plano internacional.
7. A análise da proposta legislativa revela que a alteração sugerida, embora possa contribuir para solucionar o problema da certificação de aeronaves não-militares destinadas ao desempenho de funções de segurança pública, cria duas espécies distintas de aeronaves públicas, quais sejam as “aeronaves de governo” e as “aeronaves civis públicas”.
8. Tal distinção pode tornar problemática a aplicação da lei em razão das eventuais dúvidas quanto ao regime jurídico aplicável a cada uma das espécies de aeronave. Ademais, a nomenclatura utilizada para as aeronaves “de governo” não parece ser a mais adequada, uma vez que o termo “governo” refere-se à administração executiva do Estado, em geral composta por representantes eleitos em caráter transitório.
9. A própria Convenção sobre Aviação Civil Internacional de Chicago, promulgada pelo Decreto nº 21.713/46, no título de seu artigo 30, distingue as aeronaves em “Aeronaves Civis e do Estado”, utilizando o termo “de propriedade do Governo” apenas para definir esta última espécie de aeronave, conforme se demonstrará a seguir.

10. Quanto à compatibilidade entre a classificação adotada pelo CBA e a supracitada Convenção, não parece haver qualquer discrepância, haja vista que os artigos 30, inc. I, 14, §1º, e 23 caput do CBA consagram um regime jurídico diferenciado para as “aeronaves de propriedade ou a serviço de Estado estrangeiro”, em atendimento aos ditames da legislação internacional sobre o tema, sobretudo ao art. 3º da Convenção de Chicago:

Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/86):

Art. 3º Consideram-se situadas no território do Estado de sua nacionalidade:

I - as aeronaves militares, bem como as civis de propriedade ou a serviço do Estado, por este diretamente utilizadas (artigo 107, §§ 1º e 3º);

[...]

Art. 14. No tráfego de aeronaves no espaço aéreo brasileiro, observam-se as disposições estabelecidas nos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte (artigo 1º, § 1º), neste Código (artigo 1º, § 2º) e na legislação complementar (artigo 1º, § 3º).

§ 1º Nenhuma aeronave militar ou civil a serviço de Estado estrangeiro e por este diretamente utilizada (artigo 3º, I) poderá, sem autorização, voar no espaço aéreo brasileiro ou aterrissar no território subjacente.

[...]

Art. 23. A entrada no espaço aéreo brasileiro ou o pouso, no território subjacente, de aeronave militar ou civil a serviço de Estado estrangeiro sujeitar-se-á às condições estabelecidas (artigo 14, § 1º).

Convenção sobre Aviação Civil Internacional de Chicago (Decreto nº 21.713/46)

ARTIGO 3º

Aeronaves Civis e do Estado

a) Esta Convenção será aplicável unicamente a aeronaves civis, e não a aeronaves de propriedades do Governo.

b) São consideradas aeronaves de propriedade do Governo aquelas usadas para serviços militares, alfandegários ou policiais.

c) Nenhuma aeronave governamental pertencente a um estado contratante poderá voar sobre o território de outro Estado, ou aterrissar no mesmo sem autorização outorgada por acordo especial ou de outro modo e de conformidade com as condições nele estipuladas.

d) Os Estados contratantes, quando estabelecerem regulamentos para aeronaves governamentais se comprometem a tomar em devida consideração a segurança da navegação das aeronaves civis.

11. Outra questão importante diz respeito ao fato de que a classificação atualmente adotada pelo CBA, entre aeronaves civis e militares, é reproduzida em diversas outras normas do setor aeronáutico, de modo que a sua alteração acabaria criando uma incongruência entre a classificação do CBA e a classificação consagrada nas demais leis e regulamentos.¹

12. O projeto apresentado também não disciplina a questão da competência para o registro, certificação e homologação das “aeronaves de governo”. Se por um lado o modelo

¹ São exemplos de normas que adotam a classificação atual a Lei nº 6.009/73, que disciplina as tarifas aeroportuárias, e a Lei nº 11.182/05, que dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC.

adotado para a aviação civil é inadequado para as aeronaves militares e de segurança pública, por outro é preciso que exista alguma forma de controle que assegure condições mínimas de segurança e aeronavegabilidade a tais aeronaves.

13. No caso das aeronaves militares, tal controle é exercido diretamente pelos Comandos das Forças Armadas em seu respectivo âmbito de competência.² Com relação às demais "aeronaves de governo", não há nenhuma definição quanto ao órgão a quem seria atribuída a competência para tal controle.

14. Ante o exposto, faz-se necessária a reformulação da proposta legislativa ora analisada de modo a atender a necessidade de um tratamento jurídico diferenciado para as aeronaves de segurança pública sem alterar a classificação atualmente adotada pelo CBA, evitando, assim, os problemas acima apontados.

15. Ao examinar a documentação que acompanha o presente dossiê, verifica-se que o ponto fulcral da proposta diz respeito a incompatibilidade entre os critérios adotados para registro, certificação e homologação aeronáutica das aeronaves utilizadas no desempenho de atividades de segurança pública e as necessidades inerentes a estas atividades.

16. A resolução desta questão, todavia, independe da alteração da classificação de aeronaves em vigor. Bastaria inserir uma ressalva específica quanto ao regime jurídico aplicável às aeronaves utilizadas no desempenho de funções de segurança pública no artigo 107 do CBA, de modo a sujeitar tais aeronaves ao mesmo regime aplicável as aeronaves militares, no que couber.

17. No que se refere aos padrões de segurança de voo, o próprio CBA, em seu art. 66, §2º, autoriza a adoção de padrões diferenciados de acordo com o tipo de destinação das aeronaves:

Art. 66. Compete à autoridade aeronáutica promover a segurança de voo, devendo estabelecer os padrões mínimos de segurança:

I - relativos a projetos, materiais, mão-de-obra, construção e desempenho de aeronaves, motores, hélices e demais componentes aeronáuticos; e

II - relativos à inspeção, manutenção em todos os níveis, reparos e operação de aeronaves, motores, hélices e demais componentes aeronáuticos.

§ 1º Os padrões mínimos serão estabelecidos em Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica, a vigorar a partir de sua publicação.

§ 2º Os padrões poderão variar em razão do tipo ou destinação do produto aeronáutico.

[grifo nosso]

18. Por outro lado, o art. 72, §2º, do CBA, ao dispor sobre o Registro Aeronáutico Brasileiro, atribui ao poder executivo a tarefa de regulamentar o seu funcionamento:

Art. 72. O Registro Aeronáutico Brasileiro será público, único e centralizado, destinando-se a ter, em relação à aeronave, as funções de:

² Cite-se como exemplo a Portaria do Gabinete do Comandante da Aeronáutica nº 699/GC3, de 6 de julho de 2006, que disciplina a certificação de produtos aeronáuticos e aeroespaciais, de infra-estrutura e de controle do espaço aéreo e a garantia governamental de qualidade desses produtos.

I - emitir certificados de matrícula, de aeronavegabilidade e de nacionalidade de aeronaves sujeitas à legislação brasileira;

II - reconhecer a aquisição do domínio na transferência por ato entre vivos e dos direitos reais de gozo e garantia, quando se tratar de matéria regulada por este Código;

III - assegurar a autenticidade, inalterabilidade e conservação de documentos inscritos e arquivados;

IV - promover o cadastramento geral.

§ 1º É obrigatório o fornecimento de certidão do que constar do Registro.

§ 2º O Registro Aeronáutico Brasileiro será regulamentado pelo Poder Executivo.

[grifo nosso]

19. Verifica-se, portanto, que o próprio CBA dá abertura para que sejam adotados padrões diferenciados de certificação, homologação e registro aeronáutico, nos termos da regulamentação a ser editada pelo Poder Executivo.

20. Logo, não há óbice a que se adote um regime jurídico diferenciado para as aeronaves não-militares dedicadas a atividade de segurança pública por meio da edição de regulamentos específicos para certificação, homologação e registro desse tipo de aeronave pela autoridade de aviação civil competente, atualmente, a ANAC.³

21. Por fim, sugere-se a inserção de um dispositivo que imponha sanções pelo uso indevido e/ou desvio de função das aeronaves destinadas à segurança pública, com a responsabilização pessoal dos servidores envolvidos nas esferas civil, penal e administrativa.

22. Para contemplar as alterações acima apresentadas, sugere-se que as alterações apresentadas no âmbito do projeto de lei ora examinado cedam lugar a uma proposta mais concisa, consubstanciada no acréscimo de três novos parágrafos no art. 107 do Código Brasileiro de Aeronáutica, nos seguintes termos (acréscimos em negrito):

Art. 107. As aeronaves classificam-se em civis e militares.

§ 1º Consideram-se militares as integrantes das Forças Armadas, inclusive as requisitadas na forma da lei, para missões militares (artigo 3º, I).

§ 2º As aeronaves civis compreendem as aeronaves públicas e as aeronaves privadas.

§ 3º As aeronaves públicas são as destinadas ao serviço do Poder Público, inclusive as requisitadas na forma da lei; todas as demais são aeronaves privadas.

³ Nos termos do disposto no art. 8º, incs. XVII, XVIII, XXXI, XXXIII, dentre outros, da Lei nº 11.182/05: "Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe: [...] XVII – proceder à homologação e emitir certificados, atestados, aprovações e autorizações, relativos às atividades de competência do sistema de segurança de voo da aviação civil, bem como licenças de tripulantes e certificados de habilitação técnica e de capacidade física e mental, observados os padrões e normas por ela estabelecidos; XVIII – administrar o Registro Aeronáutico Brasileiro; [...] XXXI – expedir certificados de aeronavegabilidade; [...] XXXIII – expedir, homologar ou reconhecer a certificação de produtos e processos aeronáuticos de uso civil, observados os padrões e normas por ela estabelecidos;"

§ 4º As aeronaves a serviço de entidades da Administração Indireta Federal, Estadual ou Municipal são consideradas, para os efeitos deste Código, aeronaves privadas (artigo 3º, II).

§ 5º Salvo disposição em contrário, os preceitos deste Código não se aplicam às aeronaves militares, reguladas por legislação especial (artigo 14, § 6º).

§ 6º Salvo disposição em contrário, aplica-se às aeronaves públicas dedicadas exclusivamente ao desempenho de funções de segurança pública, tais como atividades policiais, de fiscalização, de combate a incêndio e de resgate, o mesmo regime jurídico das aeronaves militares, no que couber.

§ 7º Caberá à ANAC o registro, a certificação e a homologação das aeronaves referidas no parágrafo anterior, bem como a edição de regulamentos específicos que observem as necessidades inerentes às funções por elas desempenhadas.

§ 8º É vedada a utilização das aeronaves registradas na forma do parágrafo anterior para atividades incompatíveis com as suas características.

23. A proposta acima apresentada, ao manter a classificação atualmente existente, afasta a necessidade de alteração de outros diplomas normativos, mantendo a coesão do sistema regulatório do setor aeronáutico.

24. Por outro lado, a proposta atende as necessidades específicas das aeronaves dedicadas ao desempenho de funções de segurança pública, pois possibilita a elaboração de uma regulamentação diferenciada para a certificação, homologação e registro destas aeronaves.

25. A análise acima indica ser inoportuna a alteração da classificação de aeronaves atualmente em vigor no Código Brasileiro de Aeronáutica, haja vista as possíveis implicações de tal alteração no sistema regulatório do setor aeronáutico, tal como a necessidade de revisão de todos os diplomas normativos que adotam a atual classificação.

26. Alternativamente, sugere-se que o projeto anteriormente apresentado ceda lugar a uma proposta de alteração legislativa mais concisa, conforme apresentada no item 22, acima, que mantenha a classificação existente no CBA e consagre um regime jurídico diferenciado para as aeronaves públicas dedicadas exclusivamente ao desempenho de funções de segurança pública, nos termos da regulamentação a ser editada pela ANAC.

27. São estas as considerações e sugestões julgadas necessárias.