



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 3/2022

DIEGO BITTENCOURT PALMA **FELIPPE**, Cap Av

**A segurança jurídica na realização do transporte aéreo inopinado de feridos e
enfermos pela Força Aérea Brasileira**

Rio de Janeiro

2022

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 3/2022

DIEGO BITTENCOURT PALMA **FELIPPE**, Cap Av

**A segurança jurídica na realização do transporte aéreo inopinado de feridos e
enfermos pela Força Aérea Brasileira**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da
Aeronáutica como requisito parcial para
aprovação no Curso de Pós-graduação *Lato
Sensu* em Liderança com Ênfase em Gestão
no COMAER.

Linha de Pesquisa: Emprego da Força Aérea
Orientador: Isabel Corrêa da Costa Mileski,
Maj Dent

Rio de Janeiro

2022

DIEGO BITTENCOURT PALMA **FELIPPE**, Cap Av

A segurança jurídica na realização do transporte aéreo inopinado de feridos e enfermos pela Força Aérea Brasileira

Trabalho de conclusão de curso apresentado
no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da
Aeronáutica.

Aprovado por:

Alexandre **Fontoura** da Silva, Ten Cel Inf
EAOAR

Isabel Corrêa da **Costa** Mileski, Maj Dent
EAOAR

Rio de Janeiro

2022

RESUMO

Dentre a gama de atividades sob responsabilidade do Estado Brasileiro, muitas são de sensível execução devido às consequências jurídicas que podem ser atribuídas aos executantes e às instituições. O transporte aéreo inopinado de feridos e enfermos, uma obrigação de prestação de socorro imputada aos comandantes de aeronave e às instituições operadoras públicas ou privadas, muitas vezes é o fator preponderante entre a vida e a morte de um enfermo, não devendo ser realizado em detrimento de meios mais seguros e apropriados, mas também não retardado por burocracias técnicas e administrativas quando se encontra como único meio possível de transporte. Assim, o presente ensaio defende que a atualização da IOEMP 18001, legislação que normatiza este tipo de transporte na Força Aérea Brasileira, salvaguarda a execução deste. Primeiramente, destaca-se que a atualização, adequando-a à jurisprudência e à doutrina jurídica vigentes, irá proporcionar maior segurança jurídico-normativa às tripulações executantes e à própria instituição. Em segundo lugar, observa-se que este desenvolvimento normativo agilizará o processo decisório dos atores envolvidos na execução desta importante missão. Seguros do amparo normativo que os permeia, estes agentes públicos não hesitarão em prestar o devido apoio àqueles que necessitam, sobretudo às populações carentes que habitam os pontos mais remotos do território nacional, elevando a credibilidade da FAB junto à sociedade. Ademais, após desenvolvida, a IOEMP 18001 poderá servir como base normativa para o aprimoramento de outras legislações correlatas, trazendo qualidade e segurança na execução da evacuação aeromédica como um todo, protegendo juridicamente tão nobre Ação de Força Aérea.

Palavras-chave: Segurança Jurídica. Processo Decisório. Transporte de Feridos.

1 INTRODUÇÃO

Na esteira da ampla gama de missões realizadas pela Força Aérea Brasileira (FAB), sobretudo no âmbito da região amazônica, não rara é a ocasião em que uma tripulação é demandada a realizar o transporte inopinado de feridos e enfermos, seja quando em um pelotão de fronteira (PEF) ou quando em uma comunidade com estrutura de saúde precária.

Por ser uma missão realizada de forma inopinada, a execução deste tipo de transporte pode trazer consequências jurídicas graves para as tripulações envolvidas, bem como para própria instituição. Este risco se potencializa quando a realização do transporte é feita única e exclusivamente por decisão do comandante da aeronave, muitas vezes um oficial inexperiente, nos casos de impossibilidade de contato prévio com os comandos superiores.

Neste contexto, a Instrução Operacional de Emprego 18001 (IOEMP 18001), legislação do Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE), normatiza a adoção de procedimentos para o transporte inopinado de feridos e enfermos nas aeronaves sob o controle operacional deste comando, padronizando procedimentos para a realização deste tipo de missão. Sua redação, em resumo, prevê a realização de contato prévio com o COMAE para tomada de decisão sobre executar o transporte ou não, prevendo ainda algumas ações a serem tomadas. Em caso de impossibilidade deste contato, a IOEMP 18001 deixa a cargo do comandante da aeronave esta decisão.

Tendo em vista a particularidade do risco inerente a este tipo de transporte, quer seja pela condição do ferido ou enfermo, quer seja pela ausência de estrutura adequada nas aeronaves para a execução, é razoável supor que há probabilidade de óbito destes pacientes como consequência deste transporte inopinado ou até da falta deste.

Assim, a tese deste ensaio acadêmico defende que a atualização da IOEMP 18001 salvaguarda a execução deste tipo de transporte aéreo, possuindo como sustentação os argumentos de proporcionar maior segurança jurídico-normativa às tripulações executantes e à própria instituição, bem como agilizar o processo decisório dos atores envolvidos na execução desta importante missão.

2 DESENVOLVIMENTO

O Estado Brasileiro, representado por seus diversos agentes públicos, tem sobre sua responsabilidade uma série de atribuições, das quais, muitas delas, impõem elevado risco jurídico a estes agentes e ao próprio Estado.

Um bom exemplo deste tipo de atribuição são as operações de Garantia de Lei e da Ordem (GLO), onde as Forças Armadas (FA), através de seu pessoal militar, são demandadas a atuar nos casos em que há o esgotamento das forças tradicionais de segurança pública.

O uso frequente das operações de GLO nos últimos anos, aliado a alguns resultados não desejados, trouxe à tona a necessidade de que fossem criadas medidas que proporcionassem segurança jurídica aos agentes públicos e ao Estado Brasileiro, ofertando a estes agentes maior tranquilidade na execução de suas atribuições. Neste escopo, em outubro de 2017, foi criada a lei nº 13.491, que alterou o Código Penal Militar (CPM), estabelecendo uma série de prerrogativas a estes agentes.

Em estudo realizado por Rosa (2019) sobre as ações de GLO realizadas pelo Exército Brasileiro nos anos de 2010 e 2014 (operação Arcanjo e operação São Francisco), ficou claro que a falta de amparo jurídico dificultou o cumprimento das missões, fazendo com que as ações executadas perdessem a efetividade, não surtindo os efeitos esperados pelo comando das operações. O autor ressalta que, nessas operações, a preocupação da tropa com os riscos jurídicos ocasionados pelo fraco amparo normativo, influenciaram diretamente na atuação dos agentes.

Conforme o exemplo supracitado, muitas outras atribuições do Estado Brasileiro carecem de uma adequada normatização, deixando seus agentes e instituições completamente reféns de um parco arcabouço jurídico-normativo, fato que pode ocasionar danos irreparáveis a estes atores, como no caso do transporte aéreo inopinado de feridos e enfermos.

2.1 A adequação normativa como fonte de segurança jurídica

O conceito de segurança jurídica pode ser definido por diferentes abordagens dentro do direito constituído e, no contexto em que se insere o presente trabalho, fundamental é a definição reproduzida por Ávila (2021), que do ponto de vista da segurança como norma-princípio define que:

A segurança jurídica, nessa concepção, não significa a possibilidade de alguém prever as consequências jurídicas de fatos ou de comportamentos, mas sim a prescrição para alguém adotar comportamentos que aumentem o grau de previsibilidade (ÁVILA, 2021).

Raciocinando com o conceito exposto pelo autor, fica claro que, para que tenhamos um nível de excelência em termos de segurança jurídica no âmbito de nossas operações, precisamos estar resguardados por legislações analíticas que esgotem ao máximo as possibilidades inerentes às atividades que executamos, proporcionando previsibilidade na execução. Neste sentido, passamos a tratar da IOEMP 18001 como fonte do direito para a execução do transporte aéreo inopinado de feridos e enfermos.

Como já exposto, a referida instrução, em suma, determina que, ao ser confrontado por uma demanda inopinada de transporte de passageiro ferido ou enfermo, o comandante da aeronave faça contato prévio com o COMAE, através de seu Oficial de Supervisão Operacional (OSO), para que através da Cadeia de Comando (C²) daquele grande comando, o chefe do Centro Conjunto de Operações Aeroespaciais (CCOA) tome a decisão pela permissão ou não do transporte em questão (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2018).

Além disso, a instrução preconiza que, em caso de impossibilidade de contato, os comandantes têm autorização para realizar o transporte se assim o decidirem, devendo tomar ainda, em ambos os casos, algumas providências, dentre elas o preenchimento de um formulário de solicitação de transporte que, em tese, "isenta" a Força Aérea Brasileira por qualquer dano, agravamento do estado de saúde ou morte do passageiro em consequência do transporte aéreo.

Utilizando, por exemplo, o caso em que é possível o contato prévio com o COMAE, podemos constatar divergências da instrução em relação à jurisprudência e à doutrina jurídica vigentes, quando levamos em consideração a burocracia decisória, que pode levar um tempo, por vezes, crucial entre a vida e a morte do referido passageiro.

Nestes casos extremos, como ressalta Honorato (2020), a responsabilidade penal de agentes executores deve ser afastada, pois por se tratar de caso de emergência, quando não há nas imediações serviço aéreo especializado, e onde a eventual espera por aeronave preparada possa comprometer a vida do ora passageiro, há clara inexigibilidade de conduta diversa, elemento a afastar a culpabilidade.

A determinação de contato prévio para o aguardo da tomada de decisão pelo grande comando mais põe em risco a tripulação e a instituição do que os resguarda, concorrendo potencialmente para a caracterização do crime de omissão de socorro, em eventual óbito ou dano diverso do passageiro não atendido. Neste diapasão, cristalino é o voto do desembargador Catão Alves, em Acórdão da Sétima Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

A vida, bem supremo do indivíduo, não pode sofrer risco para atendimento a burocracias administrativas ou técnicas, aceitáveis em situações normais, não em estado de necessidade, que não dá ao responsável por sua preservação opção entre atendê-las e, aceitando o evento morte, responder por omissão de socorro, ou socorrer o necessitado, cuja vida não pode ter limite em regras (BRASIL, 2009).

Pelo exposto, é possível observar que, como bem expôs o magistrado, neste flagrante estado de necessidade, não caberia ao agente público ou até mesmo ao privado, a opção de atender a demanda ou não, bem como este atendimento não deve ser prejudicado por burocracias administrativas ou técnicas, aceitáveis em situações normais. Desta maneira, a atualização da IOEMP 18001 de forma a adequá-la à jurisprudência e à doutrina vigentes, proporcionará às tripulações e à instituição maior segurança jurídica quando confrontados com este tipo de situação.

2.2 A qualidade da informação e a celeridade do processo decisório

A tomada de decisão nem sempre é um processo fácil, envolve uma série de variáveis e informações, podendo tornar-se muito mais difícil dependendo da situação em que nos encontramos. Com relação ao transporte inopinado de feridos e enfermos, pode-se, sem dúvida, inferir que é um processo de tomada de decisão, entre levar ou não o passageiro, de extrema complexidade.

A avaliação de oficiais aviadores, sem quaisquer conhecimentos médicos, decidindo se o transporte vai ajudar a salvar ou até piorar a situação em que o enfermo se encontra, bem como por em risco a própria tripulação, pode ser o diferencial entre concorrer para um possível óbito ou salvar uma vida. Na grande maioria das vezes, inclusive, essa decisão compreende outras variáveis, como estar com uma autoridade a bordo por exemplo, trazendo ao piloto e ao próprio oficial decisor do COMAE o imbróglio de, porventura, ter que deixar a autoridade na localidade para o atendimento do transporte do enfermo.

Neste sentido, por mais que não se possa esgotar todas as possibilidades, pode-se mitigar uma tomada de decisão errada, à medida que temos na normatização uma ferramenta orientadora, balizando qual atitude tomar em função da condição do paciente e da aeronave, bem como acelerar o processo decisório, poupando um tempo que, às vezes, pode ser crucial entre a vida e a morte.

Quando balizados por autorizações e prescrições regulamentares, como no caso de decolar sem uma autoridade se necessário for, ou ter a plena consciência de que voar com enfermos com doença respiratória crônica, em aviões não pressurizados, pode acentuar o risco de vida desse passageiro por exemplo, pode-se, sem dúvida, tomar decisões melhores e mais céleres, sobretudo em termos de planejamento e execução.

Oliveira (2004) bem define o processo de tomada de decisão, conforme citado por Dias e De Andrade (2012):

A tomada de decisão é a conversão das informações em ação, isto é, a decisão é a ação tomada com base na apreciação de informações. Decidir é recomendar entre vários caminhos alternativos que levam a determinado resultado (DIAS; DE ANDRADE, 2012).

Assim, raciocinando principalmente nos casos em que qualquer tipo de contato é inviável, confiar a um piloto, por vezes inexperiente, a decisão de levar ou não um enfermo, sem qualquer tipo de informação que o oriente, pode trazer riscos jurídicos graves ao comandante de aeronave e à instituição. Neste escopo, Bispo e Cazarini (1998) exploram a importância da informação para o processo decisório:

A quantidade de informações a respeito do problema é um fator de extrema importância para o processo decisório. Quanto mais informações conseguirmos levantar a respeito do mesmo, evidentemente, melhor será a sua compreensão e sua solução (BISPO; CAZARINI, 1998).

No caso em tela, instruções como a IOEMP 18001 tem papel fundamental, dentro de um sistema de informações, para auxílio à tomada de decisão, e como expõe Pletsch (2003), são de suma importância para dar celeridade ao processo decisório:

Para que o processo decisório possa ocorrer, é necessário que ele seja suportado por informações. Os sistemas de informações são os condutores destas informações e visam facilitar, agilizar e otimizar o processo decisório. São mecanismos cuja função é coletar, guardar e distribuir informações para suportar as funções gerenciais e operacionais das organizações (PLETSCH, 2003).

Desta forma, verifica-se a importância da atualização da IOEMP 18001, não só a adequando à jurisprudência e à doutrina vigentes, mas a desenvolvendo para torná-la um verdadeiro arcabouço informativo, de forma a balizar e dar celeridade à tomada

de decisão, seja do oficial decisor no grande comando, se assim permanecer, seja do piloto, como dito, por vezes inexperiente. O desenvolvimento de uma documentação ampla, relacionando doenças, condição física, tipos de traumas, entre outros com as possíveis restrições ou impedimentos ao voo e suas particularidades, como pressurização e nível de voo ideal, certamente vão mitigar a possibilidade de uma tomada de decisão errada, além de dar celeridade ao processo decisório.

3 CONCLUSÃO

Como visto, diversas atividades sob responsabilidade do Estado Brasileiro são de sensível execução, podendo colocar em risco jurídico civil, penal ou administrativo as instituições e seus agentes públicos, como é o caso do transporte aéreo inopinado de feridos e enfermos.

Por estarem realizando missões de caráter diverso, na grande maioria das vezes um transporte de autoridades e comitivas, é certo que, na sua quase totalidade, as aeronaves e tripulações não estarão preparadas para o transporte destes feridos e enfermos quando demandado inopinadamente. Deste modo, verifica-se que a atualização da IOEMP 18001 salvaguarda a execução deste tipo de transporte aéreo.

Primeiramente, observa-se que proporciona maior segurança jurídico-normativa às tripulações executantes e à própria instituição, ao adequá-la à jurisprudência e à doutrina jurídica vigentes, que como exposto, materializam que, em flagrante estado de necessidade, não é permitido colocar em risco a vida de um cidadão em função de mera burocracia técnico-administrativa.

Em segundo lugar, o desenvolvimento da referida instrução agiliza o processo decisório dos atores envolvidos na execução desta importante missão, ao ampliar a capacidade de decisão destes agentes com informações mais completas sobre possíveis quadros e condições de transporte, bem como suas possíveis restrições.

Seguros do amparo normativo que os permeia, estes agentes públicos não hesitarão em prestar o devido apoio àqueles que necessitam, sobretudo às populações carentes que habitam os pontos mais remotos do território nacional, elevando assim, a credibilidade da FAB junto à sociedade. Ademais, após desenvolvida, a IOEMP 18001 poderá servir como base normativa para o aprimoramento de outras legislações correlatas da instituição, trazendo qualidade e segurança na execução da evacuação aeromédica como um todo, protegendo juridicamente tão nobre Ação de Força Aérea.

REFERÊNCIAS

BISPO, Carlos Alberto Ferreira; CAZARINI, Edson Walmir. **A evolução do processo decisório**. In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção, n. XVIII. 1998. Anais eletrônicos [...]. 1998. 8 p. Disponível em: https://www.abepro.org.br/biblioteca/ENESEP1998_ART094.pdf. Acesso em: 1 out. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Lei n. 2.848, de 06 de dezembro de 1940. **Diário Oficial da União**: Seção 01, Rio de Janeiro, 31 de dezembro de 1940, ano 1940, p. 23911. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.491, de 12 de outubro de 2017. **Diário Oficial da União**: Seção 01, Brasília, 16 de outubro de 2017, ano 2017, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13491.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. TRF1. **Interdição de aeronave alterada em sua característica original para transporte de pessoa enferma - decolagem de retorno à origem não autorizada - estado de necessidade comprovado - exclusão da ilicitude do ato - inexigibilidade de conduta diversa - ato de interdição insubsistente - multa e suspensão do certificado de habilitação técnica do transportador ilíquidas**. Administrativo. Relator: Catão Alves. Julgamento em 15 de setembro de 2009. Brasília, 04 de dezembro de 2009.

DIAS, Geneviane Duarte; DE ANDRADE, Ilza Almeida. **A gestão da informação com foco na tomada de decisão em unidades de informação**. In: seminário nacional de bibliotecas universitárias, n. XVII. 2012, Gramado, 2012. 16 p. Disponível em: http://repositorio.febab.org.br/files/original/49/6068/SNBU2012_207.pdf. Acesso em: 29 set. 2022.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. Comando de Operações Aeroespaciais. Instrução Operacional de Emprego (IOEMP) nº 18001, de 14 de agosto de 2018. **Procedimentos para transporte inopinado de feridos e enfermos em aeronaves sob controle operacional do COMAE**, 15 ago. 2018.

HONORATO, Marcelo. Transporte Aéreo Clandestino: Estado de necessidade, inexigibilidade de conduta diversa e improbidade administrativa. In: HONORATO, Marcelo. **Crimes Aeronáuticos**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, f. 291, 2020. 856 p. cap. 9-A. 291 p.

PLETSCH, Estela. **O fluxo de informações como apoio à tomada de decisão: O caso da central de atendimento da Telet S.A.** Porto Alegre, f. 25, 2003. 105 p Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/4219/000408780.pdf>. Acesso em: 1 out. 2022.

ROSA, Arones Lima da. **As condições de admissibilidade no emprego da força terrestre em operações de garantia da lei e da ordem.** Rio de Janeiro, f. 66, 2019. 76 p Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/3071/1/Arones%20Lima%20da%20Rosa%20-%20monografia.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

SILVA, Giovana Lírio Nascimento. **Segurança Jurídica e a disponibilidade da informação na tomada de decisão: Um estudo do processo recursal da ANVISA.** Brasília, f. 30, 2020. 78 p Trabalho de Conclusão de Curso (Administração Pública e de Empresas) - Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/handle/10438/29940>. Acesso em: 1 out. 2022.

ÁVILA, Humberto. Segurança Jurídica: Segurança como Norma-Princípio. *In*: ÁVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. 6 ed. Juspodivm, 2021. 784 p. cap. 2, p. 127-128. (Coedição Malheiros).