UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA

DOUTORADO EM CIÊNCIAS AEROESPACIAIS

IVAN MUNIZ DE MESQUITA

O REGIME JURÍDICO DO PODER AEROESPACIAL BRASILEIRO E SEUS ASPECTOS DOUTRINÁRIOS

Rio de Janeiro
2010

IVAN MUNIZ DE MESQUITA

O REGIME JURÍDICO DO PODER AEROESPACIAL BRASILEIRO E SEUS ASPECTOS DOUTRINÁRIOS

Tese de doutorado apresentada à comissão avaliadora (exame de qualificação) da Universidade da Força Aérea (UNIFA) como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Aeroespaciais, com ênfase no regime jurídico do poder aeroespacial, seus aspectos doutrinários e legais.

Orientador: Doutor JOÃO FRANCISCO SAUWEN FILHO.

Rio de Janeiro
2010

IVAN MUNIZ DE MESQUITA

O REGIME JURÍDICO DO PODER AEROESPACIAL BRASILEIRO E SEUS ASPECTOS DOUTRINÁRIOS

Tese de doutorado apresentada à comissão avaliadora (exame de qualificação) da Universidade da Força Aérea (UNIFA) como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Aeroespaciais, com ênfase no regime jurídico do poder aeroespacial, seus aspectos doutrinários e legais.

Aprovada em, ___ de _____ de 2010.

_____

Prof. Orientador: Dr. JOÃO FRANCISCO SAUWEN FILHO

_____

Prof. Examinador: Dr. AFRÂNIO FAUSTINO DE PAULA FILHO

_____

Prof. Examinador: Dra. MARIA PAULINA GOMES

_____

Prof. Examinador: Dr. AURÉLIO VANDER BASTOS

_____

Prof. Examinador: Dra. ZORAÍDE AMARAL DE SOUZA

_____

Prof. Examinador: Dr. LEANDRO RIBEIRO DA SILVA

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar, por tudo quanto Sua infinita misericórdia me permitiu;

À minha esposa Luzanira, pelo inestimável apoio, carinho e compreensão, com as minhas escusas pelas horas de lazer que lhe subtrai, em prol da Tese;

Aos meus filhos(as), seus respectivos cônjuges, e, em particular, os meus netos(as), pela compreensão e incentivo demonstrados, os quais foram de fundamental importância para que eu prosseguisse trilhando a senda do saber;

Aos demais familiares e amigos, por não me faltarem com o apoio e o estímulo indispensáveis para o sucesso desta importante caminhada;

Ao Professor Doutor João Francisco Sauwen Filho, orientador desta Tese, pelos sábios ensinamentos, por sua disponibilidade, pelo modo cortês e paciente na busca de resultados durante a realização dos trabalhos de pesquisas, bem como pela firmeza e segurança transmitidos, fruto de sua grande competência e experiência;

Aos demais Professores Doutores componentes da Banca Examinadora, pela pronta aceitação em participar da referida Banca e pelas oportunas e sábias sugestões;

Ao meu chefe, pelo indispensável apoio, compreensão e ajuda, sem os quais seria muito difícil realizar uma empreitada dessa magnitude;

A todos os companheiros da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA) que muito me incentivaram e contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho.

RESUMO

Esta Tese analisou e interpretou o Regime Jurídico do Poder Aeroespacial e seus aspectos doutrinários, não só em relação ao Direito em si, mas também à doutrina do Poder Aeroespacial, a partir da visão dos seus principais teorizadores: Douhet, Trenchard, Mitchell e Seversky. Foram analisados os fundamentos jurídicos e doutrinários pertinentes ao Direito Aeronáutico, com base na Constituição Federal, no Código Brasileiro de Aeronáutica, na Lei de criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), na Lei Complementar nº 97 de 1999 e suas alterações, e na Lei do Tiro de Destruição, bem como no Direito Internacional Público, nos Acordos, Tratados e Convenções Internacionais. O problema de pesquisa consistiu na seguinte indagação: "A TRANSFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO EM COMANDO DA AERONÁUTICA CONCORREU PARA A FRAGMENTAÇÃO DA SUA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PARA A DESATUALIZAÇÃO DO SEU MARCO REGULATÓRIO?" A resposta a esta pergunta, ao final, revelou-se afirmativa. O Objetivo Geral da pesquisa foi, portanto, examinar o Regime Jurídico do Poder Aeroespacial Brasileiro e seus aspectos doutrinários. Os Objetivos Específicos tinham por finalidade analisar três questões pontuais à luz da Constituição Federal, do Código Brasileiro de Aeronáutica, da Lei do Tiro de Destruição e da Lei de criação da ANAC. Foi analisada toda a legislação atinente à criação do Ministério da Aeronáutica e da Força Aérea Brasileira, sua organização, estruturação e evolução, até o advento das privatizações, bem como a posterior transformação do Ministério em Comando da Aeronáutica, tendo ficado evidenciado que tais fatos causaram a desatualização do marco regulatório até então vigente. O método utilizado na pesquisa foi o Hipotético-Dedutivo, e a pesquisa é do tipo bibliográfico e documental, com a utilização da técnica de observação direta. Verificadas e discutidas as hipóteses ao longo da Tese, pode-se afirmar que estas foram confirmadas, exceto no que se refere a variáveis políticas, porque estas fogem à competência do pesquisador. Confirma-se, então, que o evento das privatizações e a transformação do Ministério em Comando da Aeronáutica, bem como à desvinculação das entidades da Administração Indireta do então Ministério/Comando da Aeronáutica para o Ministério da Defesa e/ou para a iniciativa privada causaram a fragmentação da estrutura organizacional até então vigente naquele órgão e a conseqüente desatualização do marco regulatório do Poder Aeroespacial.

Palavras-chave: Aeronáutica. Aviação Civil. Direito Internacional. Poder Aéreo. Poder Aeroespacial. Tiro de Destruição. Tratados. Convenções.

ABSTRACT

This thesis analyzed and interpreted the legal regimen of Aerospace Power and its doctrinal aspects, not only in relation to Law itself, but also to main theoreticians of aerospace power doctrine: Douhet, Trenchard, Mitchell and Seversky. The legal and doctrinal foundations of aeronautical law had been analyzed according to Brazilian's Federal Constitution, Aeronautics Code, Civil Aviation National Agency (ANAC) creation law, 1999's complementary law nº 97 and its alterations, Destruction Shot law, as well as in the international public law, in the international agreements, treaties and conventions. The research seeked to solve the following questioning: "THE TRANSFORMATION OF THE MINISTRY OF AERONAUTICS IN COMMAND OF THE AERONAUTICS CONCURRED FOR THE FRAGMENTATION OF ITS ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND FOR ITS REGULATORY FRAMEWORK UNSETTLEMENT?" The answer to this question showed to be affirmative. The Main Objective of the research was, therefore, to examine the doctrinal regimen of the Brazilian airspace power and its legal aspects. The Specific Objectives allowed to analyze three precise questions under the point of view of the Federal Constitution, Brazilian Aeronautics Code, Destruction Shot law and Civil Aviation National Agency creation law. Concerning the creation of the Ministry of Aeronautics and Brazilian Air Force, all legislation, organization, structure and evolution were analyzed until the privatization advents, as well as the following transformation of the Ministry of Aeronautics in Command of Aeronautics, having been evidenced that such facts had caused the regulatory framework unsettlement until then effective. The method used in the research was hypothetical-deductive, and the research was bibliographical and documentary, using the technique of direct observation. Once verified and argued the hypotheses throughout the thesis, it can be affirmed that these had been confirmed, except with respect to the variable related with politics, because these cannot be pondered by the researcher. This thesis confirms that the event of privatizations and transformation of the Ministry of Aeronautics in Command of aeronautics, as well as the transfer of some indirect administration entities from the Ministry/Command of Aeronautics for the Ministry of Defense and/or private enterprises had caused the unsettlement of the organizational structure former effectiveness and following unsettlement of the Brazilian Aerospace Power regulatory framework.

Keywords: Aeronautics. Civil Aviation. International law. Aerospace Power. Aerospace law. Destruction Shot law. Treaties. Conventions.

RESUMÈ

Cette Thèse a analysé et a interprété le Régime Juridique du Puissance Aérospatial et leurs aspects doctrinaux, non seulement concernant le Droit mais aussi à la doctrine de la Puissance Aérospatial, à partir de la vision de leur principale theórecien : Douhet, Trenchard, Mitchell et Seversky. Ont été analysés les fondements juridiques et doctrinaux pertinents au Droit Aéronautique, sur base de la Constitution Fédérale, dans le Code Brésilien d'Aéronautique, dans la Loi de création de l'Agence Nationale d'Aviation Civile (ANAC), de la Loi Complémentaire nº 97 de 1999 et modifications, et dans la Loi du Tir de Destruction, ainsi que dans le Droit International Public, Accords, Traités et Conventions Internationaux. Le problème de recherche a consisté à la suivante recherche : « LA TRANSFORMATION DU MINISTÈRE DANS COMMANDE DE L'AÉRONAUTIQUE A CONCOURU POUR LA FRACTURE DE SA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE ET POUR LA DÉRANGEANT DE SON STRUCTURE DE CONTROL ? » La réponse à cette question est révélée affirmative. L'Objectif Général de la recherche a été, donc, examiner le Régime Juridique du Puissance Aérospatial Brésilien et leurs aspects doctrinaux. Les Objectifs Spécifiques avaient analyser ses questions à la lumière de la Constitution Fédérale, du Code Brésilien d'Aéronautique, de la Loi du Tir de Destruction et de la Loi de création de ANAC. Le auteur a été analysée toute la législation concernante à la création du Ministère de l'Aéronautique et de l'Armée de l'air Brésilienne, son organisation, structuration et évolution, jusqu'à l'avènement des privatisations, ainsi qu'à la postérieure transformation du Ministère dans Commande de l'Aéronautique, en ayant étée prouvée que tel réalité ont causé la dérangeant de le control de son structure jusqu'alors efficace. La méthode utilisée dans la recherche a été le Hipothétique-Deductive, et la recherche est du type bibliographique et documentaire, avec l'utilisation de la technique de commentaire direct. Vérifiées et discutées les hypothèses au long de la Thèse, il se peut affirmer que celles-ci ont été confirmées, excepté en ce que concerne des variables politiques, parce que celles-ci fuient à la compétence du chercheur. Il se confirme, alors, que l'événement des privatisations et à de la transformation du Ministère dans Commande de l'Aéronautique, ainsi qu'à la cession des entités de l'Administration Indirecte du alors Ministère/Commande de l'Aéronautique pour le Ministère de la Défense pour l'initiative privée ont causé la fragmentation de la structure organisationnelle jusqu'alors efficace dans cette agence et à la conséquence déreageant de le control de la structure de la Puissance Aérospatial Brasilienne.

Mots-clés: Aéronautique. Aviation Civile. Droit International. Puissance Aérien. Puissance Aérospatial. Tir de Destruction. Traités. Conventions.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.1 - Douglas DC 3 35
Figura 1.2 - B-29 Superfortress 35
Figura 1.3 - De Havilland Comet 37
Figura 1.4 - Boeing 707 37
Figura 1.5 - Northrop F.5 38
Figura 1.6 - Mig-29 – K2 39
Figura 1.7 - Avião de caça AM-X 39
Figura 1.8 - Apollo 11 40
Figura 1.9 - VANT ou UAV 44
Quadro 2.1 - Procedimentos Para Operar a Medida de Destruição 98
Figura 3.1 - Mapa Estrutural 191
Quadro 5.1 - Legislações Pendentes de Atualização 224
Quadro 6.1 – Pesquisa de Campo 252

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM –	Mísseis Anti-Balísticos
ADM –	Armas de Destruição Maciça
AEB –	Agência Espacial Brasileira
AEROCONTROL –	*European Organization for the Safety of Air Navegation*
ANAC –	Agência Nacional de Aviação Civil
CBA –	Código Brasileiro de Aeronáutica
CCB –	Código Civil Brasileiro
CDC –	Código de Defesa do Consumidor
CDN –	Conselho de Defesa Nacional
CENIPA –	Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos
CF –	Constituição Federal
Cf –	Conforme
CIA –	*Central Intelligence Agency*
CINDACTA -	Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo
CMiD –	Conselho Militar de Defesa
COMECON –	Conselho para Assistência Econômica Mútua
CONAC –	Conselho Nacional de Aviação Civil
CMTAER –	Comandante da Aeronáutica
COMAER –	Comando da Aeronáutica
COMDABRA –	Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro
COMGAR –	Comando-Geral de Operações Aéreas
CONAC –	Conselho Nacional de Aviação Civil
CR –	Constituição da República
CTA –	Centro Técnico-Aeroespacial
DAB –	Direito Aeronáutico Brasileiro
DAC –	Departamento de Aviação Civil
DCA –	Departamento de Controle Aéreo
DCEA –	Departamento de Controle do Espaço Aéreo
DCTA –	Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial
DEPED –	Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento

EMBRAER –	Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.
END –	Estratégia Nacional de Defesa
EUA –	Estados Unidos da América do Norte
FAA –	*Federal Aviation Act/Federal Aviation Administration*
FAB –	Força Aérea Brasileira
FARCs –	Forças Armadas Revolucionárias Colombianas
IATA –	*International Air Transport Association*
ICAO –	*International Civil Aviation Organization*
ICBM –	Tratado sobre Mísseis Balísticos Intercontinentais
INFRAERO –	Empresa de Infraestrutura Aeroportuária
IAE –	Instituto de Aviação e Espaço
ICEA –	Instituto de Controle do Espaço Aéreo
IEAv –	Instituto de Estudos Avançados
IFI –	Instituto de Fomento Industrial
ITA –	Instituto Tecnológico da Aeronáutica
KGB –	*Komitet Gosudarstveno Bezopasnosti* (Comitê de Segurança do Estado Russo)
LC –	Lei Complementar
LSCEA –	Lei de Segurança do Controle do Espaço Aéreo
LTD –	Lei do Tiro de Destruição
MAD –	Destruição Mutuamente Assegurada
MAER –	Ministério da Aeronáutica
MCT –	Ministério da Ciência e Tecnologia
MD –	Ministério da Defesa
MERCOSUL –	Mercado Comum do Sul
MRE –	Ministério das Relações Exteriores
NATS –	*National Air Traffic Services*
OACI –	Organização de Aviação Civil Internacional
OEA –	Organização dos Estados Americanos
OM –	Organização Militar
ONU –	Organização das Nações Unidas
OTAN –	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PDAIM –	Programa de Desenvolvimento de Aeródromos de Interesse Militar
PDN –	Política de Defesa Nacional

PNAC – Política Nacional de Aviação Civil

PROFAA – Programa Federal de Auxílio a Aeroportos

RAF – *Royal Air Force*

SAC – Secretaria de Aviação Civil do Ministério da Defesa

SAFETY – Segurança do Vôo

SALT – Conferências sobre Limitação de Armas Estratégicas

SECURITY – Segurança em Terra

SEFA – Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica

SDI – Iniciativa de Defesa Estratégica

SISDABRA – Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro

SIPAM – Sistema de Proteção da Amazônia

SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia

SRPV – Serviço Regional de Proteção ao Vôo

TA – Tráfego Aéreo

TASA – Telecomunicações Aeronáuticas S.A.

TAN – Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea

TAT – Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios-Rádio e Visuais em Área Terminal de Tráfego Aéreo

TD – Tiro de Destruição

TO – Teatro de Operações

UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

UNIFA – Universidade da Força Aérea

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAF – *United States Air Force*

VANT – Veículo Aéreo Não-Tripulado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15

CAPÍTULO 1 - BREVE HISTÓRICO DA AVIAÇÃO **32**
1.1 A Conquista do Espaço Aéreo **32**
1.1.2 O Regime Jurídico do Espaço Aéreo 33
1.1.3 Desenvolvimento na Tecnologia da Aviação 34
1.1.4 Segunda Guerra Mundial: 1939 – 1945 35
1.1.5 1945 – 1980 – O Crescimento da Aviação Comercial *36*
1.1.6 A Era do Jato 36
1.2 A Conquista do Espaço Exterior, ou Espaço Sideral **39**
1.3 A Corrida Espacial no Contexto da Guerra Fria **41**
1.4 A Corrida Espacial no Século XXI **46**
1.5 A Criação do Ministério da Aeronáutica **47**
1.6 As Estratégias dos Governos Brasileiros nos anos 1960-1990 para Fomentar o Desenvolvimento da Aviação **53**
1.7 A Questão da Aviação Civil no Mundo **55**
1.8 A Estratégia Desenvolvimentista do então Ministério da Aeronáutica, a partir da Década de 1990 **58**
1.9 Da Transformação do Ministério da Aeronáutica em Comando da Aeronáutica **61**
1.10 A Criação da ANAC em substituição ao DAC em 2005 e sua Vinculação ao Ministério da Defesa **65**

CAPÍTULO 2 - O DIREITO AERONÁUTICO E SUAS FONTES **68**

2.1 Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira (FAB) **75**
2.2 O Código Brasileiro de Aeronáutica e suas alterações **76**
2.3 O Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) e suas relações com o controle do espaço aéreo **77**
2.4 As Forças Armadas e as Constituições Federais de 1946,

1967 com a E.C. nº 1/1969 e de 1988 **82**

2.5 Aspectos Constitucionais e Legais do Tiro de Destruição **83**

2.6 Projeto Calha Norte **93**

2.7 Considerações sobre a Lei do Tiro de Destruição **99**

2.8 Comentários sobre o Tiro de Destruição em outros Países **100**

2.8.1 Leis Antiterroristas na Alemanha e o equilíbrio entre Segurança e Liberdade *106*

2.9 Dos Tratados e Convenções Internacionais **109**

2.9.1 Convenção de Montreal - Convenção para a unificação de certas regras relativas ao transporte aéreo internacional *110*

2.9.2 O Espaço Aéreo e a Soberania dos Estados *112*

2.9.3. Tratados relativos ao espaço exterior *112*

2.10 Do Direito Constitucional Comparado **115**

2.10.1 A importância do estudo do Direito Comparado *115*

2.10.1.1 A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 117

2.10.1.2 A Constituição do Estado do Vaticano 118

2.10.1.3 A Constituição do Estado de Israel 119

2.10.1.4 A Constituição dos Estados Unidos da América - Peculiaridades do Direito Anglo-Americano 119

2.10.1.5 A Constituição da União Européia 120

2.10.1.6 Canadá - História do Constitucionalismo Canadense 121

2.10.1.7 A Constituição da Espanha 122

2.10.1.8 A Constituição da Alemanha 123

2.11 O Espaço Aéreo Brasileiro e o Código Brasileiro de Aeronáutica (C.B.A) **127**

2.12 Direito Internacional e o uso da Força **131**

2.12.1 Por que ser obediente ao direito internacional? *131*

2.12.2 O direito internacional e os direitos da Guerra *132*

2.13 Forças Armadas Brasileiras **136**

2.13.1 A Estrutura das Forças Armadas Brasileiras *137*

2.14 Normas Jurídicas – Conceito e Classificação ***139***

2.14.1 Conceito de norma jurídica *139*
2.14.2 Classificação das normas constitucionais *141*

CAPÍTULO 3 – O PODER NACIONAL E O PODER AÉREO **148**

3.1 Poder Nacional **149**
3.2 Expressão Militar do Poder Nacional **150**
3.3 Segurança e Defesa Nacional **152**
3.4 Política de Defesa Nacional **154**
3.4.1 Segurança *160*
3.4.2 Defesa *161*
3.5 O Poder Aéreo **162**
3.5.1 Elementos do poder aéreo *166*
3.5.2 Evolução do poder aéreo *168*
3.5.3 Características do poder aéreo *171*
3.5.4 O debate atual acerca dessas características *174*
3.5.5 Sistemas tripulados e não tripulados *175*
3.5.6 A evolução tático-estratégica *177*
3.5.7 Estratégia do poder aéreo *177*
3.6 Poder Aéreo e Poder Aeroespacial **179**
3.7 Composição do Poder Aeroespacial Brasileiro **189**

CAPÍTULO 4 – ESTRATÉGIA E DOUTRINA **195**

4.1 Teoria Estratégica (*Strategy In The Contemporary World)* ***196***
4.2 Doutrina e Estratégia Militares **199**
4.2.1 Clausewitz *201*
4.2.2 Jomini *202*
4.2.3 Mahan *204*
4.3 Estratégia Nacional de Defesa **205**
4.4 Política de Defesa Nacional **207**
4.4.1 Formas de Guerra *209*
4.5 Novas Teorias Estratégicas do Poder Mundial **211**

CAPÍTULO 5 – DOS ASPECTOS JURÍDICOS CONTROVERSOS 213

5.1 Autoridade Aeronáutica, Autoridade Aeronáutica Militar e Autoridade de Aviação Civil 213
5.2 Atribuições de Natureza Policial aos Pilotos da FAB. 215
5.3 Fragmentação da Estrutura do Ministério/Comando da Aeronáutica e a Consequente Desatualização da Legislação Pertinente 217
5.4 Do Sistema de Aviação Civil 220
5.5 Expressões de Uso Corrente, Mas Não Sinônimas 222
5.6 Legislação Geral de Interesse da Aeronáutica (Apêndice A) 223
5.7 Legislação Pendente de Atualização (Quadro 5.1) 224

CAPÍTULO 6 - DA DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS 226

6.1 Pesquisa de Campo (Quadro 6.1) 252

7 - CONCLUSÃO 254

REFERÊNCIAS 259

APÊNDICE "A" 274

INTRODUÇÃO

No final do Século XIX e nos primeiros anos do Século XX o mundo ainda estava deveras influenciado pelas ideias do Movimento Filosófico ocorrido na Europa denominado Iluminismo[1], cujo apogeu havia sido atingido no Século XVIII, o "Século das Luzes", como ficou conhecido na História. Tal movimento, do ponto de vista político, foi um marco significativo na História do Homem, visto que rompeu com as estruturas políticas reinantes na Idade Média, e marcou a transição entre o feudalismo e o capitalismo, criando os alicerces de um novo regime político, que não mais se baseava na figura do monarca, mas na possibilidade da democratização do Poder. Daí, as ideias de Rousseau sobre o Contrato Social (Constituição), as de Montesquieu acerca da tripartição dos Poderes em: Executivo, Legislativo e Judiciário. O Iluminismo criou duas correntes de pensamento a fisiocracia e o liberalismo econômico. Os primeiros são contrários a intervenção do Estado na economia; enquanto que para o liberalismo econômico, cujo principal representante é Adam Smith, a riqueza das nações está no trabalho, que deve ser dirigido pela iniciativa privada.

O Iluminismo influenciou a Revolução Francesa, através do lema: Liberdade, Igualdade e Fraternidade, que, posteriormente, teve reflexos nas colônias inglesas, particularmente na América do Norte, com a independência dos Estados Unidos e pela adoção por aquele País, da forma de governo republicana e do sistema presidencialista, segundo o qual o poder emana do povo e em seu nome é exercido. Portanto, os Estados Unidos optaram por um novo regime, o democrático.

Para os filósofos Iluministas, o homem era naturalmente bom; porém, era corrompido pela sociedade, com o passar do tempo. O Iluminismo defendia uma sociedade justa, com direitos iguais para todos. Era, no entanto, contra imposições

[1] Iluminismo: Pensamento filosófico que teve seu apogeu no Século das Luzes (Século XVIII) e que consistia em críticas ao absolutismo, e teve como principais representantes: Rousseau, Montesquieu, Voltaire e Diderot.

de natureza religiosa, bem como refutavam as práticas mercantilistas. Os Iluministas eram também contra o absolutismo do rei e os privilégios da nobreza e do clero.

Os burgueses eram os principais interessados na filosofia do Iluminismo, pois apesar de possuírem bens e dinheiro, não tinham acesso ao poder político. Por isso, se revoltaram contra a nobreza e o clero, bem como contra todas as formas de privilégios então vigentes.

No antigo regime a sociedade era assim dividida: em primeiro lugar, o Clero; em segundo, a nobreza, em terceiro, a burguesia e os trabalhadores rurais e urbanos. Com o fim dessa estrutura de classes, alterou-se, também, a estrutura de poder, passando os burgueses a ter liberdade comercial, para ampliar seus negócios e a terem a possibilidade de participar das decisões políticas.

Os principais filósofos do Iluminismo foram: John Locke (1632-1704) acreditava que o homem adquiria conhecimentos específicos. Voltaire (1694 – 1778) defendia a liberdade de pensamento e criticava a intolerância religiosa. Jean Jacques Rousseau (1712 – 1788) defendia as ideias de um estado democrático e a garantia de igualdade para todos (O Contrato Social). Montesquieu (1689 – 1755) defendeu a divisão do poder político em Legislativo, Executivo e Judiciário.

A Revolução Francesa foi um marco na História Moderna, que teve como principais conseqüências: a queda do absolutismo monárquico, expansão do capitalismo, expansão das ideias da Revolução, a divisão clássica dos poderes políticos, o surgimento da democracia, a proclamação da Primeira República Francesa, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, etc.

Paralelamente aos movimentos supramencionados, ocorridos nos Séculos XVIII e XIX, ocorriam, na Inglaterra, outra revolução não de natureza política, mas, de viés tecnológico, a denominada Revolução Industrial, cujas principais conseqüências foram: aumento da produção, alteração das formas de produção, a ampliação das facilidades em relação à circulação de bens e pessoas, bem como o desenvolvimento de outras tecnologias, principalmente, no que concerne à segunda fase da Revolução Industrial (1860 – 1945), caracterizada pelo surgimento do motor de combustão interna e das máquinas automáticas. Portanto, a Revolução Industrial foi, ainda que reflexamente, um fator de fundamental importância para o surgimento da aviação.

Assim, às conquistas políticas devem ser somadas as de natureza tecnológica, fator que, no Século XX, cognominado de “Século do Aço”, favoreceu à realização das experiências de Santos Dumont e dos irmãos Wright, particularmente em relação ao motor utilizado no 14-Bis, com o qual o referido brasileiro venceu o prêmio Archdeacon em Paris, no dia 23 de outubro de 1906, por ter realizado o primeiro vôo de uma máquina mais pesada que o ar.

Desta forma, estava dado o primeiro e decisivo passo para o surgimento do avião, que no entender de Santos Dumont, o “Pai da Aviação”, tinha como principal objetivo a aproximação dos povos e não a transformação do avião numa arma de guerra. No entanto, transcorrido um lapso temporal de pouco mais de uma década daquele feito glorioso em Paris, o avião já estava sendo utilizado como arma auxiliar do Exército, como ocorreu durante a Primeira Grande Guerra, quando, ainda que de forma tímida o avião fosse utilizado em missões de observação e também de combate, em apoio às forças terrestres. Tal fato não agradou o inventor do avião e causou-lhe certo complexo de culpa e/ou desgosto, causando danos irreversíveis à saúde do grande inventor, o que, ao final, o levou ao suicídio em 23 de julho 1932, aos 59 anos de idade.

De outra parte, no período entre guerras (1918 – 1939) verificou-se grande progresso no desenvolvimento da aviação, principalmente, quanto à tecnologia de motores de aviação, bem como no que se refere aos conhecimentos específicos de construção de aviões de transporte, época em que foram criadas algumas companhias de aviação, principalmente na Europa e nos Estados Unidos.

No Brasil, já final dos anos 20 é que foram criadas, em 1927, as primeiras grandes empresas aéreas: a Viação Aérea Rio-grandense (VARIG) e a Serviços Aéreos Cruzeiro do Sul. Em 1930 foi criada a Panair do Brasil e em 1933, a Viação Aérea São Paulo (VASP).

No referido período houve enorme progresso da indústria Aeronáutica, no que se refere a aeronaves de combate, que equipavam as forças aéreas de diversos países europeus, além dos Estados Unidos da América, e até mesmo alguns países sul-americanos, como foi o caso da Argentina e do Chile, enquanto que no Brasil, berço do “Pai da Aviação”, o governo não demonstrava grande interesse pelas

atividades aeronáuticas, fato que só obteve prioridade política a partir do início da Segunda Guerra Mundial, em 1939.

Em 1941, o governo brasileiro, considerando o desenvolvimento alcançado pela aviação nacional e a necessidade de acompanhar as suas atividades e de coordená-las técnica e economicamente, bem como objetivando a sua eficiência e aparelhamento em prol da segurança nacional, decidiu criar uma nova secretaria de Estado, o Ministério da Aeronáutica, com o objetivo de desempenhar as tarefas de gerenciamento da aviação militar[2] e da nascente aviação civil, as quais deveriam ser aglutinadas sob a forma de orientação única, como meio para atingir de modo mais rápido e com menor desperdício os referidos objetivos.

Releva destacar que o Ministério da Aeronáutica foi criado num contexto histórico complicado, visto que, além do conturbado panorama interno, o cenário internacional era de guerra, pois se tratava do início da Segunda Guerra Mundial que, iniciada, começou em 1939. Os efeitos do conflito não demoraram a atingir o nosso país. De maneira que em 1942, o Brasil, por ter sofrido agressões à sua soberania, por parte das potências do Eixo, teve que entrar na guerra, onde lutou ao lado dos Aliados (Estado Unidos, Rússia e Grã-Bretanha), até o final em 1945.

A criação do Ministério da Aeronáutica, em 20 de janeiro de 1941 e, em seguida, a de seu vetor armado, a Força Aérea Brasileira (FAB) em 22 de maio daquele mesmo ano, se deu nesse contexto político-militar e evidenciava as dificuldades do momento político, e além de denotar a necessidade da imediata utilização da recém-criada aviação brasileira na II Guerra Mundial. Assim, do ponto de vista operacional, a FAB teve o seu batismo de fogo ao compor um grupo de aviação a ser enviado aos campos de batalha na Itália, juntamente com a Força Expedicionária Brasileira. Esse Grupo de Caça era denominado **Senta a Pua!** ou 1º Grupo de Caça da Força Aérea Brasileira (FAB).

De outra parte, no Brasil, a Aeronáutica dava os seus primeiros e decisivos passos rumo à sua organização e estruturação formais. Assim, foram criados e ativados muitos outros órgãos e serviços de interesse do governo brasileiro. Estava-se, pois, diante de um fértil campo de proliferação de normas jurídicas que, por muito

[2] A aviação Militar e a aviação Naval integravam os então Ministérios da Guerra e da Marinha, respectivamente.

tempo regularam o funcionamento do Ministério da Aeronáutica. Algumas dessas normas até hoje estão em vigor, outras foram revogadas ou derrogadas, conforme consta do Apêndice “A” desta tese.

Ao longo do tempo, é claro, muitas das normas sofreram modificações, outras foram criadas e editadas, à proporção que a dinâmica da própria Administração exigia, surgindo, assim, o seu primeiro marco regulatório. Com o transcorrer do tempo, no entanto, algumas dessas normas passaram a apresentar características de obsolescência, ou seja, estavam desatualizadas.

Tal desatualização se agravou com o advento das privatizações, no início dos anos 90, num primeiro momento; e, num segundo tempo, com a desvinculação da INFRAERO do Comando da Aeronáutica, em 2001; e, ainda, com a saída do Departamento de Aviação Civil (DAC) do âmbito do Comando da Aeronáutica, em função da criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), em 2005. Essas duas entidades passaram para a supervisão direta do Ministério da Defesa. Com isso, a única atividade subsidiária que remanesce no âmbito do COMAER é o Controle do Tráfego Aéreo, a cargo do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA).

A pesquisa realizada neste trabalho constatou que se faz necessária a atualização da legislação em nível de Leis, Decretos-Lei e Decretos, sem olvidar que idêntica necessidade ocorre também na legislação menor, ou seja, nos níveis de Portaria, no caso do COMAER, e de norma de semelhante hierarquia, no caso da ANAC, com vistas à sua atualização, e de solução que priorize a racionalização dos meios, tornando cada vez mais eficiente a prestação desses serviços à sociedade brasileira. Para tanto, ter-se-á que avaliar/discutir o atual sistema, abrangendo todo o seu marco regulatório.

A falta de uma legislação específica e consolidada que aborde de maneira clara e direta no que consiste o Regime Jurídico do Poder Aeroespacial, em suas várias acepções, tem gerado dúvidas quanto às competências específicas da instituição Aeronáutica, da Força Aérea Brasileira, do Ministério da Defesa, da ANAC e da INFRAERO.

Muitas vezes o problema não é conflito ou falta de legislação, mas a existência de uma legislação desatualizada e anacrônica que, não raro, permeia

outras atividades da Administração Pública. Falta, pois, atualizar e consolidar tais legislações, por áreas de competência, e deixar bem clara a responsabilidade específica de cada órgão ou setor. Por exemplo: coordenar a aviação no Brasil, inclusive e, principalmente, a militar, é da competência do Comando da Aeronáutica (COMAER), do Ministério da Defesa, ou da Força Aérea Brasileira, propriamente dita. Esta última, na concepção do autor desta tese, é parte do todo, ou seja, está ínsita na estrutura do atual Comando da Aeronáutica, como, aliás, previa o Decreto nº 60521, de 31 de março de 1967, segundo o qual a Força Aérea Brasileira (FAB) seria composta da estrutura do Comando Geral de Operações Aéreas (COMGAR) e das aeronaves que compõem as unidades aéreas a ele subordinadas, bem como de recursos humanos altamente qualificados para a missão da Força Aérea Brasileira (FAB).

O supracitado decreto foi revogado pelo Decreto nº 5.196 de 2004, e este, por sua vez, foi revogado pelo de número 6.834, de 2009. Dessa forma, o atual decreto que estabelece a estrutura do COMAER, não faz alusão à composição ou estrutura da Força Aérea Brasileira (FAB), deixando-a, ao que se depreende subentendida, fato que causa dúvidas e/ou incertezas jurídicas.

Essa falta de clareza da legislação provoca, inclusive, uma grande confusão terminológica, tanto é assim que, a mídia e não raro, os próprios integrantes da Aeronáutica, usam o vocábulo Aeronáutica e as expressões Ministério da Aeronáutica (MAER), Comando da Aeronáutica (COMAER) e Força Aérea Brasileira (FAB) indistintamente, como se sinônimas fossem, conquanto, juridicamente, tenham significados distintos. Aliás, cabe aqui estabelecer distinções entre tais termos ou expressões: 1) Aeronáutica, que pode ser assim conceituada: instituição militar permanente prevista no artigo 142 da Constituição Federal e no Decreto nº 2.961 de 1941, a qual trata dos assuntos da aviação (militar e civil); ou ainda, é a arte e a ciência[3] da navegação aérea no interior da atmosfera; 2) Ministério/Comando da Aeronáutica: é o órgão da Administração Pública que tem como atribuição principal a preparação da Força Aérea Brasileira (FAB) para o cumprimento de sua destinação constitucional[4]; e, por último 3) Força Aérea

[3] HOLANDA, Aurélio Buarque de. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa.* 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
[4] BRASIL. *Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Redação dada ao art. 63, pelo Decreto-Lei nº 991, de 1969.

Brasileira[5]: é a parte da Aeronáutica organizada e aparelhada para o cumprimento de sua destinação constitucional. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 991, de 1969).

Como se pode observar, a expressão Ministério/Comando da Aeronáutica é mais abrangente do que Força Aérea Brasileira, estando esta última, portanto, contida naquela[6].

Assim, essa falta de precisão terminológica tem gerado certos problemas de entendimento, inclusive, no que tange à destinação constitucional (missão militar) da Aeronáutica e de suas tarefas subsidiárias previstas em lei, inclusive as relativas à Aviação Civil[7].

Neste ponto, convém desde já, dizer que objetivo desta Tese é analisar o **Regime Jurídico do Poder Aeroespacial Brasileiro e seus aspectos doutrinários** inclusive**,** acordos, convenções ou tratados dos quais o Brasil faça parte, principiando-se pelo estudo dos aspectos constitucionais e legais nos quais se subsumem as atividades da Aeronáutica. Em seguida, são analisados os pontos de interface ou de conflitos entre a legislação nacional e as normas adotadas no País em virtude de acordos, convenções ou tratados, não se detectando nesse campo, qualquer conflito. Finalmente, são analisadas as aplicações práticas da legislação vigente e as disfunções, incongruências ou conflitos constatados nas diversas leis sobre o Poder Aéreo, principalmente o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), a Lei do Tiro de Destruição (LTD) e a Lei de criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), dentre outros. Aí sim, foram constatados diversos conflitos de normas e/ou legislações carentes de atualização.

Desta forma, passa-se a mencionar o instrumental legal relacionado com as atividades relativas ao controle, vigilância e defesa do espaço aéreo brasileiro, de responsabilidade do Comando da Aeronáutica, por meio dos seus órgãos técnicos competentes: Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), Comando

---

[5] BRASIL. *Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Redação dada ao art. 65, pelo Decreto-Lei nº 991, de 1969.

[6] BRASIL. *Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Redação dada ao art. 66, Inciso V, pelo Decreto-lei nº 991, de 1969.

[7] BRASIL. *Lei Complementar 97, de 9 de junho de1999*. Dispõe sobre as normas gerais para organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Art. 18: Cabe à Aeronáutica, como atribuições subsidiárias particulares: I - orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil; ... III - contribuir para a formulação e condução da Política Aeroespacial Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 17 fev. 2010.

Geral de Operações Aéreas (COMGAR), Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA) e Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA). Cada um desses órgãos tem missão específica, porém o resultado final dos seus serviços é sempre em prol da Força Aérea Brasileira (FAB), bem como da Aviação Civil em geral, visto que o sistema concebido para o Brasil é do tipo dual, ou seja, atende tanto as atividades da Força Aérea Brasileira (FAB) como as da Aviação Civil, no que diz respeito ao controle do tráfego aéreo. É claro que, no que tange à defesa do espaço aéreo, a responsabilidade é inteiramente do COMDABRA, órgão pertencente ao COMAER, o qual, inclusive, segundo a Estratégia Nacional de Defesa (END) poderá ter seu status ampliado, presumindo-se que virá a ser um órgão integrante do Alto Comando da Aeronáutica.

Analisados os textos legais a seguir mencionados, verifica-se que estes, às vezes, necessitam de simples regulamentação ou atualização. Outros, no entanto, estão desatualizados, revogados ou derrogados, conforme indicado no Apêndice ”A”. *Ab initio,* foram examinados os seguintes textos constitucionais e legais, dentre outros, sem ultrapassar o nível de Decreto:

a) Constituições Federais de 1946, 1967, com a Emenda nº 1/1969;
b) Constituição Federal de 1988 e suas atualizações;
c) Lei nº 7.565, de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA);
d) Lei Complementar nº 97 de 1999 e suas atualizações (até 2010);
e) Lei nº 9.614 de 1998 – Lei do Tiro de Destruição (LTD), que alterou o art. 303 do CBA;
f) Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil – (ANAC);
g) Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004 (Regulamento da LTD);
h) Tratados, Acordos e Convenções Internacionais de que o Brasil participe;
i) Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, que aprova a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC);
j) Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009; e legislações complementares[8].

[8] As legislações complementares, entendidas como tal, são aquelas estabelecidas por portarias, instruções de serviço etc., que emanam dos próprios atores envolvidos nas atividades, tais como: COMAER, DAC, ANAC, INFRAERO, SAC etc.

Nesse escopo, chega-se claramente aos OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS DA TESE, QUE SÃO: O OBJETIVO GERAL CONSISTE EM ANALISAR O REGIME JURÍDICO DO PODER AEROESPACIAL BRASILEIRO E SEUS ASPECTOS DOUTRINÁRIOS, tendo como OBJETIVOS ESPECÍFICOS: 1) Analisar, à luz da Constituição Federal (CF), do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), da Lei do Tiro de Destruição e das Convenções, Tratados e Acordos Internacionais (Varsóvia, Chicago e Montreal), o Regime Jurídico do Poder Aeroespacial Brasileiro e seus Aspectos Doutrinários; 2) Analisar a legislação atinente ao Poder Aeroespacial, avaliando a atualidade e vigência das normas relativas à defesa do espaço aéreo brasileiro e ao controle do tráfego aéreo, inclusive quanto à necessidade de celebrar Acordos e Tratados com os países vizinhos; 3) Analisar a legislação atinente à criação, organização e estrutura do Ministério/Comando da Aeronáutica.

Para atender os objetivos geral e específicos da Tese, chega-se ao seguinte **PROBLEMA DE PESQUISA: "A TRANSFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO EM COMANDO DA AERONÁUTICA CONCORREU PARA A FRAGMENTAÇÃO DA SUA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PARA A DESATUALIZAÇÃO DO SEU MARCO REGULATÓRIO?"**

Foram estabelecidas, em princípio, duas hipóteses para responder a essa indagação:

a) Hipótese A: Se o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) e a Lei do Tiro de Destruição (LTD) forem atualizados; se a Lei de criação da ANAC for alterada para a introdução dos necessários ajustes; se forem atualizadas as normas infralegais; e ainda, se houver uma centralização do poder decisório relativo às atividades da aviação civil no Ministério da Defesa, os conflitos legais serão elididos ou minimizados.

b) Hipótese B: Se a gestão e o controle de todas as atividades da aviação civil forem centralizados num só órgão (Ministério da Defesa) e se houver uma atuação coordenada com o Comando da Aeronáutica (COMAER), os atuais pontos de conflito das legislações pertinentes tenderão a ser eliminados ou minimizados.

A pesquisa realiza-se por meio de levantamentos apropriados eis que se trata de técnica para pesquisas do tipo descritiva e desenvolvida em duas etapas[9]: uma teórica e outra prática. A pesquisa teórica é do tipo bibliográfica e será baseada, preferencialmente em fontes primárias (livros, periódicos em geral, e artigos científicos), com o apoio de fontes secundárias (bibliografias, dicionários, resumos, etc.), selecionando-se autores consagrados no assunto, objeto da tese. É feita, ainda, uma pesquisa documental, com análise da legislação da Aeronáutica Brasileira, bem como dos Tratados, Acordos e Convenções Internacionais relativos à aviação civil e ao tráfego aéreo internacional, dos quais o Brasil é signatário.

Esta pesquisa está fundamentalmente comprometida com o processo científico de inquisição da temática posta à baila, de acordo com os parâmetros abordados acima, pois se entende que a pesquisa científica é um procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações e leis, em qualquer campo do conhecimento, como bem argumenta Ander-Egg (1972)[10].

Para a realização deste trabalho, do tipo teórico, foram utilizadas as técnicas orientadas por Lakatos e Marconi[11], no que tange à coleta do material de documentação com recursos de entrevistas *in loco*, implicando a levantamento de variadas fontes; e de documentação, como pesquisa documental e bibliográfica, com ênfase em textos constitucionais, doutrinários e legais, além de Acordos/Tratados Internacionais, e de dados relativos à jurisprudência alemã sobre o tiro de destruição.

Dentre os procedimentos adotados para alcançar o objetivo da pesquisa, foi empregado o MÉTODO DEDUTIVO (parte do geral para o específico), por ser o método que utilizando o raciocínio lógico, induz o pesquisador a analisar com certa precisão os fenômenos, levando-o, a uma conclusão a respeito de determinadas premissas.

---

[9]GOMES, Maria Paulina. *Construindo soluções acadêmicas*. Rio de Janeiro: Luzes, 2007, p. 36..

[10]ANDER-EGG, Ezequiel. *Introducción a las técnicas de investigación social***:** para trabajadores sociales. 3. ed. Buenos Aires: Humanitas, 1972.

[11]LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2003.

Para o salutar desenvolvimento do estudo proposto percorreu-se o seguinte caminho: a) levantamentos bibliográficos relacionados ao tema, pesquisando em diversas bibliotecas do país; b) elaboração e revisão bibliográfica do material levantado, sendo devidamente fichado, o que permite a consulta por qualquer pesquisador que assim requeira; c) participação em seminários de discussão, com o objetivo de expandir o universo de conhecimento.

Nas considerações iniciais são feitas algumas referências sobre os pioneiros da aviação, tais como o vôo controlado, realizado com um aparelho mais pesado que o ar, por Santos Dumont, com o seu 14-Bis, em 23 de outubro de 1906; e a alusão aos irmãos Wright, que apesar de terem voado antes, só conseguiam decolar com o auxílio de catapulta.

A nova arma, o aeroplano, por ser uma recente descoberta teve muita restrição por parte do Exército e da Armada, pois estes a consideravam uma arma auxiliar. Mesmo assim, foi admitida a sua utilização em vôos de observação na Primeira Grande Guerra (1914-1918), sendo certo que só se tenha firmado como arma de guerra com o advento da Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

No período compreendido entre o término da Primeira Grande Guerra (1918) e o início da Segunda Guerra Mundial (1939), no Brasil havia muito interesse pela aviação, tanto para fins militares, como para uso da iniciativa privada. Assim é que, em 1913, a Marinha fundou a primeira escola de aviação[12] naval brasileira e dois anos depois ocorreu a primeira ação bélica da aviação no Brasil, na campanha do Contestado[13]. Em 1916 estabeleceu-se a base aeronaval da ilha das Enxadas, e dois anos depois uma missão militar francesa foi enviada ao Rio de Janeiro com o objetivo de orientar a criação do Serviço Aéreo do Exército, transformado em 1927 na arma da aviação, enquanto se fundava a Escola de Aviação Militar. No final da década de 1920 e início da década de 1930, a aviação naval e a do Exército passaram por grande desenvolvimento. Em 1931 foi inaugurado o Serviço Postal Aéreo Militar, mais tarde Correio Aéreo Militar e, em 1934, Correio Aéreo Nacional.

---

[12] AVIAÇÂO HOME PAGE VOAR: do passado ao futuro. Disponível em: <http://www.vetorial.net/~hammes/index.html>. Acesso em: 17 fev. 2010.

[13] A Guerra do Contestado foi um conflito armado entre a população cabocla dos estados do Paraná e Santa Catarina, no período entre outubro de 1912 a agosto de 1916.

No contexto político da época, estabelecia-se uma grande discussão em torno da criação de um Ministério com a finalidade de cuidar das atividades da aviação, que segundo alguns, deveriam chamar-se Ministério do Ar, para outros, Ministério da Aeronáutica. Todavia, em razão de pressões políticas das forças tradicionais (Marinha e Exército) não se conseguiu chegar a um consenso. Foi preciso surgir a cruel realidade da guerra para que os políticos tomassem a decisão de criar o novo Ministério que deveria congregar as Aviações Militar, a Naval e o Departamento de Aviação Civil subordinado ao então Ministério de Viação e Obras Públicas. Assim, o Brasil criou, em plena guerra, o Ministério da Aeronáutica, em 20 de janeiro de 1941, o qual foi estruturado com base na teoria do general italiano Giulio Douhet, segundo a qual, **o Ministério da Aeronáutica deve ter plena competência para cuidar de todos os assuntos aeronáuticos**[14].

Em 1943, a Força Aérea Brasileira iniciava sua participação na 2ª Guerra Mundial, onde teve brilhante atuação, com o envio à Itália do 1º Grupo de Aviação de Caça, o famoso **Senta a Pua.**

Com o término da Guerra em 1945, e, apesar de todos os esforços para manter a paz, estabeleceu-se a bipolarização do poder mundial entre Estados Unidos e União Soviética, iniciando-se a chamada Guerra Fria, não mais uma guerra com armas letais, mas, uma guerra ideológica, que durou até o final da década de 1980. O fim dessa guerra foi marcado por eventos como a queda do muro de Berlim em 1989 e a derrocada da União Soviética como grande potência, em 1992.

No lapso temporal que vai de 1948 a 1989 verificou-se a grande corrida espacial entre as referidas potências, que queriam mostrar ao mundo quem tinha mais poder, inclusive quanto ao conhecimento científico-tecnológico, ou qual o regime mais importante: se o capitalista ou o socialista.

No âmbito da política interna, são abordadas, também, as estratégias políticas adotadas pelos denominados governos militares, nas décadas de 1960-1990, com o objetivo de desenvolver a aviação (militar e civil) e fortalecer o poder aeroespacial brasileiro, cuja competência exclusiva para geri-lo era expressamente atribuída ao Ministério da Aeronáutica.

---

[14] DOUHET, Giulio. O *Domínio do ar*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1988.

Nos anos 90, durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), ocorreu o advento das privatizações, início do desmonte da estratégia de fomento à indústria aeronáutica brasileira, que teve como vetor principal a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER).

Até o início da década de 1990, o então Ministério da Aeronáutica contava com os diversos entes da Administração Indireta, criados durante os denominados governos militares para fomentar o desenvolvimento da indústria aeronáutica, bem como atender a crescente demanda de serviços aéreos por parte da sociedade. Assim, dentre outras, a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), foi fundada em 1969, para fomentar a indústria aeronáutica brasileira, a qual, na realidade significava a concretização do sonho de alguns oficiais da Força Aérea Brasileira ligados à problemática do planejamento estratégico de interesse da defesa nacional, particularmente, da defesa aérea, que, segundo Forjaz[15], relacionava-se com o amplo engajamento dos militares no processo político brasileiro. Tal estratégia desenvolveu-se até a década de 1990, quando ocorreu a privatização da EMBRAER[16], que passou a pertencer ao Grupo Bozzano Simonsen e aos fundos de pensão Previ e Sistel, que a adquiriram por meio de um lance de R$ 154,1 milhões. Assim, passaram a ser proprietários de um dos mais importantes patrimônios industriais do país. Os novos proprietários, por razões óbvias, imprimiram outro regime de gestão à empresa, e, porque não dizer, outro ritmo às atividades da EMBRAER. E, é claro, às suas subsidiárias no País e no exterior, agora desvencilhadas das amarras da Administração Pública.

A EMBRAER, na época, não tinha boa saúde financeira, tanto assim que em 1995 a empresa teve um prejuízo de R$ 161 milhões, em cima de uma receita de R$ 170 milhões; R$ 240 milhões em dívidas e apenas R$ 775 milhões em pedidos pendentes. Estava, pois, teoricamente falida.

A empresa, uma vez privatizada, apostou no seu futuro e na inovação tecnológica, investindo particularmente no desenvolvimento e na produção do Projeto ERJ 145, apesar de saber que a aeronave entraria no mercado após o lançamento do concorrente, o CRJ, jato regional da Bombardier. O resultado é que houve uma boa demanda por jatos regionais, portanto, havia clientes para o produto

[15] FORJAZ, Maria Cecilia Spina. *Origens da EMBRAER*. 2005.
[16] A EMBRAER foi privatizada em dezembro de 1994.

da EMBRAER, que logo se tornou um sucesso, por ser uma aeronave moderna, confortável e econômica, além de adequada para o nicho de mercado de aeronaves entre 35 e 50 passageiros.

O sucesso da família ERJ 145 se alastrou por outros mercados, por meio de derivações, três versões para inteligência, vigilância e reconhecimento (ISR) para o mercado de defesa, e o Legacy para executivos e/ou empresas de voos Charter. Sua boa aceitação pelo mercado encorajou a EMBRAER a desenvolver a próxima geração de jatos regionais com capacidade para 110 passageiros. Mas a empresa se preocupou em não **invadir** o terreno da BOEING e da AIRBUS, dois concorrentes globais, pois poderiam querer esmagar a EMBRAER, como explica Satoshi Yokota: **Não queremos voar perto do Sol**.

Dessa forma, graças à inovação engenhosa, combinada com fatores conjunturais favoráveis, pode-se dizer que esta foi uma boa inovação tecnológica no mundo da indústria aeronáutica, nesse nicho de mercado. A EMBRAER é hoje a terceira[17] maior fabricante de aeronaves comerciais do mundo, combinando **mão de obra de baixo custo e inovação tecnológica**.

Assim, na década de 1990, restava ainda vinculada ao Ministério da Aeronáutica a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO), criada em 1972, pela Lei nº 5.852, sob a forma de empresa pública, para implantar, administrar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária que lhe foi atribuída pelo Ministério da Aeronáutica.

A INFRAERO administra 65 aeroportos e 83 estações de navegação aérea espalhados por todo o territorio nacional. Pelos aeroportos brasileiros passam todos os anos mais de 250 milhões de usuários[18].

A INFRAERO, que já nasceu grande, em 1995 absorveu outra empresa vinculada ao MAER, a Telecomunicações Aeronáuticas S/A (TASA). A absorção, no entanto, foi feita de forma pouco ortodoxa, já que o correspondente ato de incorporação (**extinção**) foi formalizado pelo Decreto nº 1.691, de 08 de novembro de 1995, quando, na verdade, deveria ter sido por uma lei, já que a referida empresa foi criada por um Decreto-Lei, o de número 107, de 16 de janeiro de 1967, que,

[17]EMBRAER Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. Disponível em: <http://www.portalbrasil.net/embraer.htm>. Acesso em: 17 de dezembro de 2010.
[18]BRASIL. Ministério da Defesa. *Infraero Aeroportos*. Disponível em: <http://www.infraero.gov.br/>. Acesso em: 11 set. 2009.

como é sabido, é de hierarquia igual à Lei, à semelhança da Medida Provisória, criada pela Constituição de 1988, justamente em substituição à figura do antigo Decreto-Lei.

A INFRAERO permaneceu na estrutura do Ministério (Comando) da Aeronáutica até 2001, quando passou a ser vinculada ao Ministério da Defesa, embora remanesçam com aquela empresa algumas atividades de interesse do Comando da Aeronáutica, como, por exemplo, as atividades de arrecadação e repasse das receitas relativas às tarifas aeroportuárias[19] e de seus adicionais,[20] continuam sendo por ela realizadas e, posteriormente, repassadas ao Comando da Aeronáutica.

Posteriormente, em 2005, saiu, também, do âmbito do Comando da Aeronáutica a gestão da Aviação Civil Brasileira, a cargo do DAC - Departamento de Aviação Civil (em fase de extinção), em razão da criação da Agência Nacional de Aviação Civil, autarquia federal vinculada ao Ministério da Defesa, com a finalidade de substituir o referido Departamento, o que deverá ser concluído até 2010 conforme previsto na própria Lei de Criação da ANAC. E, assim, paulatinamente, a estratégia desenvolvimentista, pautada no princípio da unidade de comando, foi sendo fragmentada e transferida para outras esferas do governo ou para a iniciativa privada, reduzindo o então Ministério da Aeronáutica a um simples órgão técnico: o Comando da Aeronáutica.

Essa apertada síntese evidencia os principais fatos políticos que mudaram significativamente o espectro de atuação do Ministério (Comando) da Aeronáutica, nos últimos quinze anos, o qual, como dito acima, tenderá a ser um mero órgão técnico, tese esta, aliás, defendida por aqueles que entendem que os militares devem estar voltados especificamente para as atividades da caserna, não devendo, portanto, se envolver com temas políticos, nem com atividades que não estejam voltadas exclusivamente para os interesses da defesa e segurança do País.

Assim, a estrutura organizacional do MAER, com o advento das privatizações e a transformação do Ministério em Comando da Aeronáutica, foi totalmente **desmontada**, esvaziando-se este de suas atribuições de cunho político

---

[19] BRASIL. Lei nº 6.009, de 26 de dezembro 1973. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L6009.htm>. Acesso em: 17 dez. 2010.

[20] BRASIL. Lei nº 7.920, de 12 de dezembro de 1989, Decreto-Lei nº 1,896 de 1981 e Lei nº 8.399 de 1992.

importantes. Ressalte-se que das atribuições subsidiárias do COMAER, remanesce, por enquanto, apenas o controle do tráfego aéreo, a cargo do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA). Enfatize-se por ser relevante, que isso tudo concorreu diretamente para uma completa desatualização do arcabouço jurídico então vigente.

Essa desatualização ocorre, principalmente, em razão da quebra de paradigmas, com relação à forma de administrar a aviação civil brasileira, que como se afirmou anteriormente, obedece ao princípio da centralização administrativa da aviação como atividade de interesse da defesa do Estado e, não como pensam os neoliberais, deixa a aviação, também, ao sabor da livre concorrência. Isto não é recomendável, como já ensinava Douhet (1988, p.167):

> Em caso algum, deveria o Estado entregar o controle integral da 'navegação aérea' à iniciativa privada, a qual certamente agiria de acordo com seus interesses imediatos, deixando de seguir uma política coerente com os interesses da nação.

O general italiano defende essa tese, argumentando que a aviação civil é uma reserva mobilizável da Força Aérea, razão porque o Ministério da Aeronáutica deveria supervisionar atentamente a frota de aviões das companhias aéreas, sejam estas regionais, nacionais ou internacionais.

O objetivo geral da Tese é analisar o regime jurídico do Poder Aeroespacial Brasileiro e seus Aspectos Doutrinários, teve como eixos principais no campo do Direito, o Direito Aeronáutico (PACHECO, 2006), bem como o Direito Constitucional (CANOTILHO, 2003; POLETTI, 2009) e no campo da doutrina, o Poder Aéreo (DOUHET, 1989, p.167).

O Direito Aeronáutico caracteriza-se como um ramo do Direito Público, que **consiste no conjunto de normas jurídicas sobre matéria aeronáutica, abrangente da navegação aérea, tráfego aéreo, infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, atos e serviços direta ou indiretamente relacionados ao vôo de aeronaves**, enquanto que Poder Aéreo **consiste na capacidade de controlar e utilizar o espaço aéreo com propósitos definidos** e de obter o domínio do ar, o que significa estar em condições de impedir o vôo do inimigo.

Estes conceitos são de fundamental importância para a análise de todo o arcabouço jurídico que permeia as atividades do MAER/COMAER, bem como o seu vetor armado, a Força Aérea Brasileira.

No capítulo 1 está apresentado um breve histórico da aviação e também do processo que levou a criação e evolução do Ministério da Aeronáutica até a sua transformação em Comando da Aeronáutica.

Os capítulos 2, 3 e 4 tratam, respectivamente, do Direito Aeronáutico, do Poder Aéreo e da Doutrina estratégica. O capítulo 5 trata dos aspectos jurídicos controversos existentes na legislação remanescente do então MAER, agora COMAER, após as privatizações/desvinculações dos entes da Administração Indireta que pertenciam ao extinto MAER, causa principal da desatualização do conjunto normativo pertinente aos órgãos afetados. No capítulo 6 fez-se a discussão e a análise dos resultados alcançados na pesquisa.

Ainda no que diz respeito ao Direito Aeronáutico, foram consultados autores brasileiros do Direito Público (FIÚZA, 2004; FERREIRA FILHO, 2007; BULOS, 2008;), bem como autores internacionais (GOUVEIA, 2007; ALEXY, 2008) do mesmo campo, principalmente, em razão de ser o Direito Aeronáutico um ramo do Direito que tem como característica ser dual, ou seja, é um Direito Internacional que permeia os campos do Direito Público e do Direito Privado.

No que concerne ao Poder Aéreo, foram analisadas as normas que disciplinam o assunto, bem como os seus principais doutrinadores. (DOUHET, 1988; SEVERSKY, 1942; MITCHELL apud SANTOS, 1989); (TRENCHARD apud SANTOS, 1989; LAVANÈLE-WANDERLEY, 1986), com destaque para o primeiro desses doutrinadores pela importância de suas teorias quando da criação do Ministério da Aeronáutica em 1941.

CAPÍTULO 1 - BREVE HISTÓRICO DA AVIAÇÃO

No século XIX algumas tentativas foram feitas para produzir um avião que decolasse por meios próprios, porém, a maioria dos aviões era de péssima qualidade, construídos por pessoas interessadas em aviação, mas que não tinham conhecimentos técnicos ou científicos suficientes que lhes ajudassem na solução dos problemas.

Durante a década de 1890, os Irmãos Wright (construtores de bicicletas) tornaram-se obcecados pela aviação, especialmente com a ideia de fabricar e voar em uma aeronave motorizada, portanto, mais pesada do que o ar. À época eles administravam uma fábrica de bicicletas em Dayton, Ohio, Estados Unidos. Em 17 de dezembro de 1903, numa praia da Carolina do Norte, perto de Kitty Hawk, os irmãos Wright efetuaram aquele que seria considerado o primeiro vôo de um aparelho voador controlado, motorizado e **mais pesado que o ar**. Todavia, até 1910, todos os aparelhos dos Wright necessitavam de uma catapulta ou vento intenso em uma pista em declive, enquanto o aparelho de Santos Dumont saia do chão por seus próprios meios, voava de forma controlada e pousava tranqüilamente.

1.1 A Conquista do Espaço Aéreo

No início do século 20, em 23 de outubro de 1906, Santos Dumont realizou um vôo público em Paris, em seu famoso avião 14-Bis. Esta aeronave usava o mesmo sistema de *wing-warping*[21] usado nas aeronaves de Wright, e percorreu uma distância de 221 metros. O 14-Bis, ao contrário do *Flyer* dos irmãos Wright, não precisava de trilhos, catapultas ou ventos contrários para alçar vôo. Demais disso, o feito do brasileiro teve registro por parte das autoridades francesas e cobertura da imprensa, de aviadores e de cronometristas do Aeroclube de França, e é por isso que este vôo é considerado por todos os especialistas em aviação como o primeiro vôo bem sucedido de um avião. Quando este vôo foi realizado, o pouco conhecimento e o descrédito dado aos vôos dos irmãos Wright pela mídia internacional e pelos norte-americanos, fizeram com que o 14-Bis de Santos Dumont

[21]O sistema de *wing warping* consistia em cordas atadas às pontas das asas que podiam ser puxadas ou afrouxadas pelo piloto, assim podendo fazer o avião girar em seu eixo longitudinal ou no seu eixo vertical, permitindo o controle do avião ao Comando do piloto. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/História_da_aviação>. Acesso em: 17 fev. 2010.

fosse considerado então, pela mídia européia e norte-americana, como o primeiro avião a decolar por meios próprios. Afinal, o 14-Bis foi o primeiro avião a ter seu vôo homologado por uma instituição pública aeronáutica, o Aeroclube de França.

1.1.2 O Regime Jurídico do Espaço Aéreo

O espaço aéreo e a crosta terrestre foram considerados pelos romanos como coisa apropriável, e, por isso, reconheciam ao proprietário da superfície do solo completo domínio em toda altura e profundidade.

Esse princípio já não tem validade em nossos dias, eis que a doutrina corrente considera o espaço aéreo coisa insuscetível do domínio privado, o qual, no entender da Suprema Corte dos Estados Unidos, **é uma estrada pública pertencente ao domínio público.**

Não havia unanimidade em relação a esse princípio da liberdade total do espaço, Admitindo-se certas restrições, a fim de resguardar o interesse público, ou seja, certas atividades não poderiam ser desenvolvidas, caso disso decorresse perigo para a Humanidade.

A Convenção de Paris de 1919 consagrou o princípio da soberania do espaço aéreo, o direito de sobrevoo inofensivo e o poder de cada Estado de regulamentar os voos sobre seus respectivos territórios. Esta Convenção foi atualizada pela Convenção de Chicago, de 1944 à qual, participaram cinquenta e dois países, inclusive o Brasil, inseriram a seguinte declaração: **Os contratantes reconhecem que cada Estado tem completa e exclusiva soberania sobre o espaço aéreo acima de seu território**.

Ao tempo da Convenção de Chicago, havia apenas cinco liberdades do ar, hoje, são oito, segundo Pacheco:

1) O direito de sobrevoar o território do Estado contratante sem pouso;
2) O direito de fazer uma escala técnica (sem fins comerciais);
3) Odireito de transportar passageiros e carga do território do Estado d**e nacionalidade** da aeronave para o território do outro Estado contratante;

4) O direito de transportar passageiros e carga do território do Estado de nacionalidade da aeronave para o território do outro Estado contratante;
5) O direito de transportar passageiros e carga entre o território do outro Estado contratante e o território de um terceiro Estado, no âmbito de um serviço aéreo destinado a ou proveniente do Estado de nacionalidade da aeronave;
6) O direito de transportar passageiros e carga, através do território do Estado de nacionalidade da aeronave, entre o território de um terceiro;
7) O direito de transportar passageiros e carga entre o território do outro Estado contratante e o território de terceiro Estado, sem continuar o serviço aéreo para o território do Estado de nacionalidade da aeronave;
8) O direito de transportar passageiros e carga entre dois pontos no território do outro Estado contratante, no âmbito de um serviço aéreo destinado a ou proveniente do Estado de nacionalidade da aeronave.

O lapso temporal transcorrido entre a Primeira Grande Guerra e a Segunda Guerra Mundial (1918 - 1939), é considerado pelos estudiosos como a era de ouro da aviação, pois foram anos nos quais a tecnologia de aeronaves em geral desenvolveu-se bastante. Neste período, rápidos avanços foram feitos no desenho de aviões, e linhas aéreas começaram a operar. Também foi a época na qual os aviadores começaram a impressionar o mundo, por meio de seus feitos e de suas habilidades.

1.1.3 Desenvolvimento na Tecnologia da Aviação

Durante a era de ouro da aviação - especialmente na década de 1930, várias melhorias técnicas possibilitaram a construção de aviões de maior porte, que podiam pecorrer distâncias mais longas, voar em altitudes maiores e mais rapidamente - e podiam assim carregar mais carga e passageiros.

Um símbolo da era de ouro da aviação é o DC-3 que começou seus primeiros voos em 1936, tinha capacidade para 21 passageiros e uma velocidade de cruzeiro de 320 km/h. Tornou-se, rapidamente, o avião de transporte mais usado de sua época. Tratando-se de uma das aeronaves mais importantes da **aviação romântica**.

Figura 1. 1 - Douglas DC 3.
Fonte: Google Imagens (2010)

1.1.4 Segunda Guerra Mundial: 1939 - 1945

Os anos da Segunda Guerra Mundial foram caracterizados por um drástico crescimento na produção de aviões e pelo rápido desenvolvimento da tecnologia envolvida com aviação. Foram desenvolvidos os primeiros bombardeiros de longa distância, o primeiro avião a jato de uso prático e o primeiro caça a jato. Caças, no começo da segunda guerra mundial, tinham velocidade máxima de até 480 km/h e podiam voar até um teto (máximo) de nove mil metros de altitude. No final da guerra, os caças já voavam a 640 km/h, com alguns tendo tetos de 12 mil metros.

Figura 1.2 - B-29 Superfortress.
Fonte: Google Imagens (2010)

1.1.5 1945 – 1980 – O Crescimento da Aviação Comercial

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a aviação comercial passou a desenvolver-se em um ramo à parte da aviação militar. Empresas produtoras de aviões passaram a criar aviões especialmente destinados à aviação civil, e linhas aéreas pararam de usar aviões militares modificados para o transporte de passageiros. Após o fim da guerra, alguns anos depois, várias linhas aéreas estavam estabelecidas no mundo.

1.1.6 A Era do Jato

Durante o fim da década de 1940, engenheiros começaram a desenvolver as turbinas usadas nos caças a jato produzidas durante a Segunda Guerra Mundial. No começo, os Estados Unidos e a União Soviética queriam turbinas a jato de excelente desempenho para produzir bombardeiros e caças a jato cada vez melhores, e assim, melhoram ainda mais seu arsenal militar. Quando a Guerra da Coréia começou, em 1950, tanto os Estados Unidos quanto a União Soviética tinham caças a jato militares de alto desempenho - destacam-se entre eles; o americano F-86 Sabre e o soviético MiG-15.

Coube aos britânicos à produção do primeiro avião a jato comercial da história da aviação, o de Havilland Comet. O Comet começou a ser usado em vôos de passageiros em 1952. Os Comet voavam a aproximadamente 850 km/h, sua cabine era pressurizada e relativamente silenciosa. O Comet foi inícialmente um sucesso comercial, e muitas linhas aéreas passaram a encomendar esta aeronave. Porém, dois acidentes em 1954, quando ambas as aeronaves simplesmente explodiram em alto-mar, criaram grandes dúvidas quanto à segurança da mesma. A causa dos acidentes era primariamente as turbinas, localizadas dentro da estrutura asa. As turbinas, em vôo, atingiam altas temperaturas e assim, lenta e gradualmente, enfraqueciam a asa, que culminou por fragmentar-se no ar em ambos os acidentes. A de Havilland tentou salvar seu avião, cujas vendas haviam caído drasticamente, por meio de algumas modificações estruturais, mas um terceiro acidente em 1956 colocou de vez as vendas da aeronave em solo, que parou de ser produzida em 1964.

Figura 1.3 - De Havilland Comet.
Fonte: Google Imagens (2010)

A Boeing lançou o Boeing 707 em 1958, o primeiro avião a jato de passageiros de sucesso. Os engenheiros envolvidos na criação do Boeing 707 buscaram não repetir os mesmos erros cometidos no Comet da De Havilland. Os jatos Douglas DC-8 e o Convair 880 foram lançados alguns anos depois, embora o sucesso comercial alcançado por ambos tenha sido mais modesto do que o sucesso conseguido pelo Boeing 707. Um total de 1.010 Boeing 707 foram produzidos. A Boeing, desde então, é a maior fabricante de aviões do mundo.

Figura 1.4 - Boeing 707.
Fonte: Google Imagens (2010)

Nesse meio tempo no Reino-Unido, a Vickers criou o primeiro jato de segunda geração - assim considerado o seu projeto inovador de posição de motores e da asa, o Vickers VC-10, tendo obtido grande subsidio do governo para a sua criação.

Os atuais modelos 727, 737 e 747 são derivados diretos do Boeing 707. O Boeing 737, cuja produção foi iniciada em 1964, é o avião comercial mais vendido e

bem-sucedido da história da aviação. Um total de cinco mil Boeing 737 foram produzidos, estando ainda, a aeronave em produção nos tempos atuais.

No curto espaço de tempo de cinco décadas, a aviação teve um desenvolvimento vertiginoso, firmando-se não só como arma de guerra, mas como instrumento de concórdia e paz, encurtando distâncias e aproximando pessoas, com rapidez e eficiência.

Enquanto o brasileiro Alberto Santos Dumont opunha-se ao emprego do aeroplano como máquina de guerra, nos Estados Unidos, os irmãos Wilbur e Orville Wright consideravam a atividade militar como uma das principais aplicações da nova invenção. Em fevereiro de 1908, eles conquistaram o primeiro contrato assinado pelo governo americano para desenvolver um avião militar. As especificações previam que o aeroplano deveria ser capaz de transportar duas pessoas e atingir velocidade de pelo menos 64 quilômetros por hora, percorrendo cerca de 200 quilômetros.

Em junho de 1909, os irmãos Wright entregaram a primeira unidade, conta o historiador americano John Guilmartin Jr., da Universidade do Estado de Ohio. A partir de 1910, começaram as experiências para equipar os aviões com armamento, quando o alemão August Euler obteve a primeira patente para a instalação de uma metralhadora num biplano. As décadas seguintes provaram que os irmãos Wright estavam certos; a utilização do aeroplano para fins militares seria fator essencial para o desenvolvimento da aviação.

Figura 1. 5 - Northrop F.5
Fonte: Google Imagens (2010)

Figura 1.6 - Mig-29 – K2
Fonte: Google Imagens (2010)

Figura 1.7 - Avião de caça AM-X
Fonte: Google Imagens (2010)

O fato é que o rápido e vertiginoso desenvolvimento da aviação no mundo, tanto para fins militares como para as atividades da aviação civil, marcaram de forma indelével, as estratégias de guerra até então vigentes, bem como tornaram possível o desenvolvimento da indústria do transporte aéreo, fator decisivo para encurtar distâncias e facilitar a aproximação dos povos.

Além disso, a Ciência enfrentou outros desafios que nos primórdios não eram sequer imagináveis, pelo menos no curto espaço de tempo em que ocorreram, como a conquista de outros planetas, cuja corrida teve início na segunda metade dos anos 50, como se verá mais adiante.

1.2 A Conquista do Espaço Exterior, ou Espaço Sideral

No final dos anos 50 a União Soviética lançou seu primeiro satélite ao espaço, o Sputnik I, primeiro satélite artificial do planeta Terra. O lançamento ocorreu em

quatro de outubro de 1957 no Soviet Union's rocket testing facility, atualmente conhecido como Cosmódromo de Baikonur no deserto próximo a Tyuratam no Cazaquistão; o programa que o lançou chamou-se Sputnik I. O Sputnik, o primeiro satélite artificial do nosso planeta, era uma esfera de aproximadamente 58,5 cm, pesando 83,6 kg. Uma esfera de alumínio com menos de 60 cm de diâmetro e quatro antenas que transmitiam ininterruptamente sinais de rádio para a Terra.

Em 1958, os Estados Unidos lançaram o seu satélite, de nome Vanguard I, que operou durante seis anos. Após sua desativação, tornaria-se uma das mais antigas peças de lixo espacial. Em recente sondagem foi confirmado que a relíquia permanece em órbita, sendo, portanto o detrito espacial mais antigo, atualmente, em órbita.

Os Estados Unidos desenvolveram, com sucesso, o Projecto Apollo, que consistia num conjunto de missões espaciais coordenadas pela Agência Espacial National Aeronautics and Space Administration (NASA), entre 1961 e 1972 com o objetivo de colocar o homem na Lua. O projeto culminou com o pouso da Apollo 11 em solo lunar em 20 de julho de 1969, sob o comando de Neil Armstrong e Eugene "Buzz" Aldrin.

Figura 1. 8 - Apollo 11.
Fonte: Google Imagens (2010).

Há que se salientar que quase tudo isso ocorreu no contexto da chamada Guerra Fria[22] que durou até o final dos anos 80. Até então, os EUA e a URSS digladiavam-se para mostrar ao mundo qual era o sistema mais eficaz, se o capitalista ou socialista.

A referida corrida espacial sofreu desaceleração nos 1970 - 1980, em razão de questões estratégicas e de problemas econômicos. Estes, por parte da então União Soviética, hoje Rússia.

1.3 Corrida Espacial no Contexto da Guerra Fria

A corrida espacial foi, à época da Guerra Fria, uma forma de os Estados Unidos mostrarem ao mundo que possuíam mais tecnologia e mais poder, portanto, poderiam promover a eficácia do capitalismo e impor a sua vontade unilateralmente. Demais disso, os Estados Unidos demonstraram competência na conquista do espaço sideral ou espaço exterior, visto que o primeiro homem a pisar na lua foi o norte americano Neil Armstrong, fato que aconteceu em 1969.

A União Soviética possuía um sistema socialista, baseado na economia planificada, partido único (Partido Comunista), igualdade social e falta de democracia. Já os Estados Unidos, a outra potência mundial, defendia a expansão do sistema capitalista, baseado na economia de mercado, sistema democrático e propriedade privada. Da segunda metade da década de 1940 até 1989, estas duas potências tentaram implantar em outros países os seus sistemas políticos e econômicos, o que os levou a um grande embate; não no campo do Poder Militar (dissuasão), mas, no do desenvolvimento tecnológico. Tratava-se da bipolarização do mundo e da busca pela hegemonia do poder tanto por parte dos Estados Unidos, quanto pela União Soviética, ou seja, tratava-se da denominada Guerra Fria.

A definição para a expressão Guerra Fria é de um conflito que aconteceu apenas no campo ideológico, não ocorrendo um embate militar declarado e direto entre Estados Unidos e URSS. Até mesmo porque, estes dois países estavam armados com centenas de mísseis nucleares. Um conflito armado direto significaria o fim dos dois países e, provavelmente, de muitas outras civilizações. Porém, ambos

[22]WIKIPEDIA. Guerra fria. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Guerra_Fria>. Acesso em: 17 fev. 2010

acabaram alimentando conflitos em outros países como, por exemplo, na Coréia e no Vietnã.

Na verdade, uma expressão explica muito bem este período: a existência da **Paz Armada**. As duas potências envolveram-se numa corrida armamentista, espalhando exércitos e armamentos em seus territórios e nos países aliados. Enquanto houvesse um equilíbrio bélico entre as duas potências, a paz estaria garantida, pois haveria o medo do ataque inimigo. Caso contrário, a paz estaria ameaçada.

Nessa época, formaram-se dois blocos militares, cujo objetivo era defender os interesses militares dos países membros: a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), de abril de 1949, liderada pelos Estados Unidos com suas bases nos países membros, principalmente na Europa Ocidental. Além dos EUA, outras potências mundiais tais como Canadá, Itália, Inglaterra, Alemanha (apenas a Ocidental à época da divisão)[23], França, Suécia, Espanha, Bélgica, entre outras, são até hoje membros da Organização. Já o Pacto de Varsóvia era comandado pela União Soviética e defendia militarmente os países socialistas, entre eles, a atual Rússia, Cuba, China, Coréia do Norte, Romênia, a Alemanha Oriental, Iugoslávia, Albânia, Polônia e outros crentes no regime socialista.

Os EUA lideraram uma forte política de combate ao comunismo em seu território e no mundo. Usando o cinema, a televisão, os jornais, as propagandas e até mesmo as histórias em quadrinhos, divulgou uma campanha valorizando o *american way of life*. Vários cidadãos americanos foram presos ou marginalizados por defenderem ideias próximas ao socialismo. O Macartismo, comandado pelo senador republicano Joseph McCarthy, perseguiu muitas pessoas nos EUA. Essa ideologia também chegava aos países aliados dos EUA, como uma forma de identificar o socialismo com tudo que havia de ruim no planeta.

Na URSS não foi diferente, já que o Partido Comunista e seus integrantes perseguiam, prendiam e até matavam todos aqueles que não seguiam as regras

[23]Após a Segunda Guerra, a Alemanha foi dividida em duas áreas de ocupação entre os países vencedores. A República Democrática da Alemanha, com capital em Berlim, ficou sendo zona de influência soviética e, portanto, socialista. A República Federal da Alemanha, com capital em Bonn (parte capitalista), ficou sob a influência dos países capitalistas. A cidade de Berlim foi dividida entre as quatro forças que venceram a guerra: URSS, EUA, França e Inglaterra. No final da década de 1940 é levantado Muro de Berlim, para dividir a cidade em duas partes: uma capitalista e outra socialista. Foi a Cortina de Ferro.

estabelecidas pelo governo. Sair destes países, por exemplo, era praticamente impossível. Sistemas de investigação e espionagem foram muito utilizadas de ambos os lados. Enquanto a espionagem norte-americana cabia aos integrantes da *Central Intelligence Agency* (CIA), ou traduzindo, Agência Central de Inteligência, os funcionários da *Komitet Gosudarstveno Bezopasnosti* (KGB), em português Comitê de Segurança do Estado, faziam os serviços secretos soviéticos.

As duas potências elaboraram planos para desenvolver economicamente os países membros. No final da década de 1940, os EUA colocaram em prática o Plano Marshall, oferecendo ajuda econômica, principalmente por meio de empréstimos, para reconstruir os países capitalistas afetados pela Segunda Guerra Mundial. Já o Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON) foi criado pela URSS em 1949 com o objetivo de garantir auxílio mútuo entre os países socialistas.

Entre os anos de 1951 e 1953, a Coréia foi palco de um conflito armado de grandes proporções. Após a Revolução Maoísta ocorrida na China, a Coréia sofreu pressões para adotar o sistema socialista em todo seu território. A região sul da Coréia resiste e, com o apoio militar dos Estados Unidos, defende seus interesses. A guerra dura dois anos e termina, em 1953, com a divisão da Coréia no paralelo 38. A Coréia do Norte ficou sob influência soviética e com um sistema socialista, enquanto a Coréia do Sul manteve o sistema capitalista.

A Guerra do Vietnã ocorreu entre 1959 e 1975 e contou com a intervenção direta dos EUA e URSS. Os soldados norte-americanos, apesar de todo aparato tecnológico, tiveram dificuldades em enfrentar os soldados vietcongues (apoiados pelos soviéticos) nas florestas tropicais do país. Milhares de pessoas, entre civis e militares, morreram nos combates. Os EUA saíram derrotados e tiveram que abandonar o território vietnamita de forma vergonhosa em 1975. O Vietnã passou a ser socialista.

A falta de democracia, o atraso econômico e a crise nas repúblicas soviéticas acabaram por acelerar a crise do socialismo no final da década de 1980. Em 1989, cai o Muro de Berlim e as duas Alemanhas são reunificadas. No começo da década de 1990, o então presidente da União Soviética Gorbachev começou a acelerar o fim do socialismo naquele país e nos aliados. Com reformas econômicas, acordos com os EUA e mudanças políticas, o sistema foi se enfraquecendo. Era o

fim de um período de embates políticos, ideológicos e militares. O capitalismo vitorioso, aos poucos, iria sendo implantado nos países socialistas.

No período pós-guerra fria, não se tratava mais da estratégia de dissuasão contra uma ameaça global, mas de preservar um equilíbrio e evitar o surgimento de novas ameaças. Perseguir o equilíbrio invés da contenção não requer ênfase maior na força militar, mas sim, nos meios diplomáticos, econômicos e institucionais. Em resumo, os americanos identificavam, à época, três interesses estratégicos básicos: a) o 1º interesse era no enfrentamento do desafio econômico japonês, de modo a preservar os Estados Unidos como primeira potência global; b) o 2º interesse estratégico era a manutenção de equilíbrio de poder eurasiano, considerando que a Rússia (sucessora da URSS) era a única grande potência estratégica em face dos Estados Unidos. É claro que nesse contexto, agora, há que se considerar a existência da União Européia, constituída por 27 países, muitos dos quais pertenciam a ex-União Soviética, razão porque esta, ou melhor, a sua sucessora, poderá vir a achar **razões geopolíticas instigadoras para nova intervenção na Europa Oriental, tal como os Estados Unidos, freqüentemente, (encontram) uma razão para intervir na América Central e no Caribe**[24]; c) por último, o 3º interesse estratégico norte-americano seria a proteção dos interesses dos Estados Unidos no Terceiro Mundo, concentrando-se a atenção no México, na América Central, no Caribe, na faixa norte da América do Sul, no Golfo Pérsico, Oriente Médio, Coréia do Sul e Filipinas[25].

Figura 1.9 - VANT ou UAV
Fonte: Google Imagens (2010)

[24]OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. *Democracia e defesa nacional*. São Paulo: Manole, 2005. p. 6-384.
[25]Ibidem, p. 387.

O fim da Guerra Fria (1989) é paradigmático, visto que marca de forma indelével um período de grandes incertezas para toda a Humanidade. A bipolarização e as disputas hegemônicas por parte dos dois principais contendores trariam uma conseqüência imediata, em razão da qual, a humanidade poderia viver, finalmente, em paz e segurança.

No entanto, decorridas duas décadas, a ordem bipolar passou. Agora, a ordem monopolar permanece gerando incertezas, indefinição e imprevisibilidade, surgindo, inclusive, novos possíveis atores, também no campo das armas nucleares, por exemplo: China, Japão, Índia e Irã. Emergem, também, novos tipos de conflitos, caracterizados pela diluição das fronteiras clássicas da guerra: o terrorismo e o crime organizado como aconteceram nos Estados Unidos em 2001, com o atentado às Torres Gêmeas. Conforme Paulos (2007, p. 119).

> Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, com aeronaves civis, superaram todas as previsões e expectativas, tendo marcado de forma definitiva a história ao estabelecerem uma linha divisória que separa o antes do após 11 de setembro. A surpresa, estupefação e indignação em relação ao reprovável atentado surgiram de todo o mundo[26].

A estratégia pós Guerra-Fria prevaleceu até os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, quando a ameaça global passa a ser plenamente identificada com o terrorismo. Nesse caso, os Estados Unidos consideraram que seu território foi violado por aqueles que cometeram os atentados, por isso declarou guerra ao Afeganistão em 7 de outubro de 2001, à revelia das **Nações Unidas,** que não autorizaram a invasão do país. Posteriormente, em 2003, invadiu o Iraque e, como se sabe, continua a ocupá-lo até os dias atuais.

Assim, a partir de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos alteraram suas prioridades e interesses estratégicos nacionais vitais, que poderão, em resumo, serem assim definidos: proteção da soberania, do território e da população dos Estados Unidos contra quaisquer ameaças; prevenção da emergência de uma coalizão ou hegemonia regional de caráter hostil aos Estados Unidos; garantia da liberdade dos mares e a segurança nas linhas marítimas de comunicação, linhas aéreas e o espaço; a garantia de acesso ilimitado a mercados e recursos essenciais;

---

[26]PAULOS, Carlos Manuel Diegues. *A segurança da aviação civil.* São Paulo: Almedina, 2007. p. 1-120.

imposição do seu poder dissuasório e, se necessário, derrotar uma agressão contra aliados dos Estados Unidos[27].

1.4 A Corrida Espacial no Século XXI

Neste século XXI, outras potências despontam, como, por exemplo, a China, Japão e Índia, e iniciaram sua própria corrida espacial com recursos muito mais modestos que as superpotências da Guerra Fria, mas estão compensando seu atraso a passos de gigante.

Os chineses enviaram seu primeiro homem ao espaço em outubro de 2003 e têm a intenção de lançar uma sonda em direção à Lua antes do final deste ano (2010), o que, no entanto, ainda não aconteceu. O Japão lançou em meados de setembro sua primeira sonda destinada a orbitar em torno do satélite natural da Terra. A Índia também esperava conquistar a Lua no primeiro semestre de 2008, o que ainda não ocorreu.

O Brasil, por meio da Agência Espacial Brasileira (AEB) lançou com sucesso um foguete suborbital com experimentos científicos, o que representa o reinício de seu programa espacial, paralisado desde 2003, quando um foguete explodiu e matou vinte e uma pessoas, por ocasião do seu lançamento na Base de Lançamento de foguete, sediada em Alcântara – Maranhão.

O Brasil também tem projetos de lançamentos de outros veículos espaciais, em colaboração com a China e a Ucrânia, além do que, pretende também comercializar voos com fins científicos, e em médio prazo, voltar realizar lançamentos de satélites.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se agora a analisar o contexto histórico que o país vivia, quando da criação do Ministério da Aeronáutica.

---

[27]OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. *Democracia e defesa nacional*. São Paulo: Manole, 2005.

1.5 A Criação do Ministério da Aeronáutica

Em 1941, com o crescimento do setor de aviação civil no Brasil, o governo decidiu criar uma nova secretaria de Estado que pudesse desempenhar as tarefas de gerenciamento da aviação civil brasileira e que, ao mesmo tempo, aglutinasse sob um mesmo Comando as Aviações[28] Militar e Naval, surgindo assim o Ministério da Aeronáutica. (BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941)*

> Desta forma, o governo brasileiro seguiu a tendência internacional da época da II Guerra Mundial ao ativar uma instituição para centralizar as Aviações Naval e Militar, bem como o Departamento de Aviação Civil[29], conforme consta do Decreto-Lei nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941, que cria o Ministério da Aeronáutica (MAER), o qual, nos seus artigos iniciais assim dispõe: Art. 1º Fica criada uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério da Aeronáutica. Art. 2º Ao Ministério da Aeronáutica compete o estudo e despacho de todos os assuntos relativos à atividade da aviação nacional, dirigindo-a técnica e administrativamente. E prossegue, fundamentadamente, o texto legal, [...] **Art. 14**. São transferidos para o Ministério da Aeronáutica ficando a ele desde logo incorporados, a Diretoria de Aeronáutica do Ministério da Guerra, a Diretoria de Aviação do Ministério da Marinha e o Departamento de Aeronáutica Civil do Ministério da Viação e Obras Públicas[30].

O departamento de Aeronáutica Civil do Ministério da Viação e Obras Públicas, a diretoria de Aeronáutica do Ministério da Guerra e a diretoria de Aviação do Ministério da Marinha são, pois, a gênese do Ministério da Aeronáutica, que aglutinou as aviações militares (Marinha e Exército), bem como a aviação civil nesse novo órgão.

Ao Ministério da Aeronáutica competia (compete) dirigir, coordenar e controlar todos os assuntos relativos às atividades da aviação nacional, dirigindo-as técnica e administrativamente. Para tanto, foram transferidos para o novo órgão os recursos humanos e os meios materiais da aviação Militar e da aviação Naval, as quais constituem a essência da nova organização militar. O primeiro titular da MAER foi um civil, o Dr. Joaquim Pedro Salgado Filho, nascido no Rio Grande do Sul, que permaneceu no cargo entre 1941 e 1945; época que, como é sabido, o Brasil estava envolvido na II Grande Guerra, tendo sido aí o batismo de fogo da nova Arma.

---

[28] A Aviação do Exército e a Aviação Naval.
[29] Órgão da estrutura do então Ministério da Viação e Obras Públicas.
[30] BRASIL. *Decreto-lei nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941*. Cria o Ministério da Aeronáutica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 fev. 2010.

O Decreto de criação do MAER também atribuiu a ele competências e tarefas muito amplas, que extrapolavam o âmbito castrense, como por exemplo, promover o crescimento e fomentar o desenvolvimento da Aviação Nacional, consoante o que se verifica da motivação (justificativa) do ato presidencial que criou o novo Ministério:

> O presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição: Considerando o desenvolvimento alcançado pela aviação nacional e a necessidade de ampliar as suas atividades e coordená-las técnica e economicamente; Considerando que a sua eficiência e aparelhamento são decisivos para o progresso e segurança nacionais; Considerando, finalmente, que sob uma orientação única esses objetivos podem ser atingidos de modo mais rápido e com menor dispêndio; [...] [31].

Verifica-se, da leitura dessa norma e à luz da argumentação supra que naquela época acreditava-se ser necessária a centralização de todas as atividades da aviação civil e militar, com vistas, não só à racionalização de meios, mas a consecução dos objetivos pretendidos, de forma mais rápida e com maior economia, como se pode deduzir dos artigos 5º e 8º, *in verbis*:

> **Art. 5º** - As instituições, repartições, órgãos e serviços referentes à atividade da aviação nacional, atualmente subordinado aos Ministérios da Guerra, da Marinha e da Viação e Obras Públicas, passam a contar da publicação do presente decreto-lei, à jurisdição do Ministério da Aeronáutica. [...]. **Art. 8º** - Todo pessoal militar da arma da Aeronáutica, do Exército e do Corpo da Aviação Naval, inclusive as respectivas reservas, passa a constituir, a contar da publicação do presente decreto-lei, uma corporação única subordinada ao Ministério da Aeronáutica, com a denominação de Forças Aéreas Nacionais. (Decreto-Lei nº 2.961/1941), que, mais tarde, pelo Decreto-Lei nº 3.302, de 1941, passou à denominação de Força Aérea Brasileira (FAB) e assim permanece até os dias atuais[32].

O artigo 5º demonstra que o governo considerava como **atividades da aviação nacional** o que as organizações do Exército, da Marinha e o Departamento de Aviação Civil de então realizavam. Com essa visão, o governo centralizou em um só órgão as duas vertentes da aviação: a militar e a civil.

---

[31] BRASIL. *Decreto-lei nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941*. Cria o Ministério da Aeronáutica. Disponível em: <http://www.pilotopolicial.com.br/documentos/legislação/decreto-lei/dl2961-41%20MAer.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2010.

[32] *BRASIL. Decreto-lei nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941*, que cria o Ministério da Aeronáutica. Disponível em: <http://www.pilotopolicial.com.br/documentos/legisla%C3%A7%C3%A3o/decreto-lei/dl2961-41%20MAer.pdf.> Acesso em: 17 fev. 2010.
BRASIL. Decreto-Lei nº 3.302, de 22 de maio de 1941, que cria a Força Aérea Brasileira (FAB). Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 17 fev. 2010.

O art. 8º do referido decreto criou uma corporação única denominada **Forças Aéreas Nacionais** que mais tarde, por força do Decreto nº 3.302, de 22 de maio de 1941, passou a denominar-se **Força Aérea Brasileira (FAB)**, **como corporação única, subordinada diretamente ao Ministério da Aeronáutica**. Contudo, sempre se questionou em que posição encontrava-se a FAB no organograma do Ministério (Comando) da Aeronáutica (COMAER), se subentendida no âmbito do atual Comando-Geral de Operações Aéreas (COMGAR), ou quem sabe, poder-se-ia entender que Força Aérea Brasileira é sinônimo de Aeronáutica. O autor entende que não se trata de sinonímia, mas de uma espécie de **logomarca** da Instituição Aeronáutica. O fato é que, historicamente, desde 1941, sempre coube ao Ministério da Aeronáutica o planejamento, coordenação, controle e fiscalização de toda e qualquer atividade aeronáutica, conforme constava (consta) das atribuições definidas nos respectivos regulamentos e do próprio Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA).

Em sintonia com essa ideia, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, no seu art. 63, II assim dispõe:

> **Art. 63** - O Ministério da Aeronáutica administra os negócios de Aeronáutica e tem como atribuições principais a [...]. **II** - propor a organização e providenciar o aparelhamento e o adestramento da Força Aérea Brasileira, inclusive de elementos para integrar as forças combinadas ou conjuntas. [...][33].

Desta forma, tornar-se-ia possível indagar em que ponto está à proposta de organização da Força Aérea Brasileira, se essa organização existe e em que consiste a Força Aérea Brasileira. Outros questionamentos referem-se à dificuldade de defini-la formalmente na estrutura do então Ministério e na do atual Comando da Aeronáutica, e sobre o porquê de, até hoje, manter-se (ainda que de forma velada) uma aparente sinonímia. Na verdade, não são termos iguais, eis que o vocábulo Aeronáutica não se confunde com a expressão Força Aérea Brasileira (FAB).

Do ponto de vista jurídico-organizacional, ter-se-á que, de pronto, emitir três conceitos básicos: sobre o que se deve entender por Aeronáutica, Ministério/Comando da Aeronáutica e por Força Aérea Brasileira: a) o termo

[33]BRASIL. *Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.* Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 17 fev. 2010.

Aeronáutica pode ser conceituado como instituição militar permanente, baseada na hierarquia e na disciplina, destinada à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais; b) a expressão Ministério (Comando) da Aeronáutica deve ser entendida como organização formalmente estruturada com base na hierarquia e na disciplina, que evidencia o relacionamento entre os diversos órgãos do COMAER, suas relações de Comando, subordinação ou vinculação, obedecido o princípio da Unidade de Comando; c) a expressão Força Aérea Brasileira (FAB), poderia, para fugir um pouco do senso comum, ser conceituada não simplesmente como **braço armado da Aeronáutica**, mas como a expressão militar do **Poder Aéreo Nacional**, cuja missão principal é executar a atividade-fim da instituição militar denominada Aeronáutica.

Aliás, o conceito mais preciso de Força Aérea Brasileira é o que consta do artigo 65 do Decreto nº 200, de 25/2/67, com redação dada pelo Decreto-Lei 991/69, cujo teor é o seguinte: **A Força Aérea Brasileira é a parte da Aeronáutica organizada e aparelhada para o desempenho de sua destinação constitucional**.

A criação do Ministério da Aeronáutica se deu com fundamento na Teoria de Douhet[34], que ao tratar da organização de uma Força Aérea, em síntese, assim explicita:

> [...] para atender aos requisitos da defesa nacional, seria necessário criar um organismo competente que, tendo estudado os requisitos de defesa nacional, estabelecesse a proporção correta entre forças de terra, mar e ar, e, então, atribuísse a cada uma das três forças a proporção correta dos recursos nacionais totais dedicados a fins defensivos [...], bem como. Sugere a criação de um organismo competente que estivesse pronto a assumir, na eventualidade de conflito, o supremo Comando conjunto das três forças, a fim de garantir perfeita coordenação do seu desempenho.

O referido doutrinador comenta que, à época, não existia o tal órgão coordenador das Forças Singulares.

No Brasil, no entanto, tal disfunção não acontecia, visto que bem antes da criação do Ministério da Defesa, existia o Estado-Maior das Forças Armadas

[34]DOUHET, Giulio. O *Domínio do ar*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1988.

(EMFA)[35], cuja função era exercer a coordenação e a elaboração da doutrina de emprego das Forças Singulares, combinadas ou conjuntas.

Os princípios norteadores da criação do Ministério da Aeronáutica, em 20 de janeiro de 1941, são, portanto, aqueles elencados por Douhet[36], cuja doutrina básica, em apertada síntese, consiste em: a) os meios aéreos, utilizados pelo Exército e Marinha para apoiar e integrar as operações em suas respectivas esferas de ação faz parte integrante do Exército e da Marinha; b) os meios aéreos, destinados a desempenhar missões de guerra em que nem o Exército nem a Marinha podem participar, porque tais missões estão fora de seu campo de ação, devem tornar-se absolutamente independentes dessas duas forças e constituir o que pode ser chamado **uma Força Aérea.** Esta nova força deveria agir em coordenação com o Exército e a Marinha, embora de modo independente deles; c) **A aviação civil, como qualquer outra atividade nacional, deveria ser patrocinada e estimulada pelo Estado, a partir do ponto de vista da defesa nacional,** mesmo nos aspectos que não interessem diretamente à defesa nacional; d) **Por outro lado, em todas as suas atividades que diretamente interessem à defesa nacional, a Aviação Civil deveria ser controlada pelos órgãos da defesa nacional.**

Como se verifica, a aplicação desses quatro princípios axiomáticos norteou o governo brasileiro na decisão de criar, em 20 de janeiro de 1941, uma organização efetiva e lógica, destinada a gerir a política de aviação no Brasil, o Ministério da Aeronáutica (atualmente Comando da Aeronáutica).

Verifica-se, da motivação do ato de criação do Ministério da Aeronáutica que o governo considerava como **atividade da aviação nacional**, aquelas executadas pelos Ministérios da Guerra (aviação militar), da Marinha (aviação naval), bem como as do Departamento de Aviação Civil; à época subordinado ao Ministério da Viação e Obras Públicas, bem assim, as atividades executadas pelas empresas comerciais de aviação. Por isso as denominou de Forças Aéreas Nacionais que, um pouco mais tarde, em 22 de maio de 1941, passaram a denominar-se Força Aérea Brasileira[37]

---

[35]Extinto, quando da criação do Ministério da Defesa. Conforme Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 17 fev. 2010.

[36]DOUHET, Giulio. O *Domínio do ar*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1988.p.102.

[37]Força Aérea Brasileira, criada pelo Decreto-Lei nº 3.302, de 22 de maio de 1941.

(FAB), gênese do Poder Aéreo Brasileiro, que abrange toda a capacidade aeronáutica nacional, o qual é conceituado na Doutrina como a capacidade de **controlar e utilizar o espaço aéreo com propósitos definidos**[38], como, aliás, foi formulado pelos teóricos do século passado, que, em ordem cronológica, foram os seguintes: o italiano Giulio Douhet, seguido pelo inglês Hugh Trenchard, o americano William Michell, e finalmente, o russo naturalizado norte-americano, Alexander Seversky.

Posteriormente, o poder aéreo transformou-se em poder aeroespacial, em função da evolução tecnológica e da corrida espacial desenvolvida pelas duas grandes potências mundiais do período pós-guerra (EUA e URSS), verificada a partir de meados do século XX, com o lançamento do primeiro satélite artificial pelos Russos, em 1957. Tal fato provocou uma verdadeira corrida ao espaço sideral, até que em 1969 os norte-americanos pisaram em solo lunar pela primeira vez, com sua astronave Apollo XI.

Conseqüentemente, com o advento da exploração do espaço sideral, as teorias do poder aéreo tiveram que ser repensadas e adaptadas à nova estratégia de poder, passando, então, o poder aéreo a ser denominado de poder aeroespacial.

Constata-se que, à luz do texto da Obra de Giulio Douhet e da leitura do Decreto-Lei de criação do Ministério da Aeronáutica[39], o governo brasileiro fundamentou seu ato, com base no interesse público, na doutrina do mestre Italiano e no conturbado panorama das relações internacionais, decorrente dos avanços da II Guerra Mundial no Velho Continente, o Brasil se viu na contingência de enviar à Europa uma Força Expedicionária, para participar, com os Aliados[40], dos combates travados nos campos de batalha da mencionada Guerra Mundial. Na referida Força Expedicionária o MAER participou com o 1º Grupo de Aviação de Caça da Força Aérea Brasileira[41], de cujos feitos tanto se orgulham os brasileiros.

---

[38] A conceituação é deveras bem formulada, porquanto, com efeito, é a definição dos propósitos do controle do céu que haverá de inspirar o emprego de tal ou qual aeronave, em benefício deste ou daquele usuário. Não é jamais a posse do avião que, por si só, ditará e imporá a unicidade do Poder Aéreo, e sim a decisão do emprego dos seus componentes.

[39] BRASIL. *Decreto-lei nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941*. Cria o Ministério da Aeronáutica. Disponível em: <http://www.pilotopolicial.com.br/documentos/legislação/decreto-lei/dl2961-41%20MAer.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2010.

[40] Aliados: Estados Unidos, Grã-Bretanha e União Soviética.

[41] Força Aérea Brasileira, criada pelo Decreto-Lei nº 3.302, de 22 de maio de 1941.

O Ministério da Aeronáutica, portanto, foi criado com base numa estratégia adotada pelo governo brasileiro de concentrar em um só órgão as atividades da aviação militar, aviação naval e aviação civil, fez surgir o Ministério da Aeronáutica, que passou a ter a incumbência de gerenciar todas essas vertentes do que hoje conhecemos como poder aeroespacial. De maneira geral, nos demais países, as Forças Aéreas nasceram e caminharam essencialmente para a vertente militar, não sendo a elas atribuídas missões de caráter civil, exceto aquelas relacionadas com missões de Busca e Salvamento ou de calamidade pública como enchentes, terremotos e retirada de refugiados de áreas de conflito[42].

Portanto, o governo brasileiro adotou uma estratégia baseada num modelo centralizado de gestão, com o status de Ministério, que prevaleceu até os anos 1990, quando o governo optou por um novo modelo de administração descentralizador, e, por uma política de privatização da grande maioria das atividades que o Governo neoliberal de FHC[43] considerava não serem típicas de Estado.

1.6 As Estratégias dos Governos Brasileiros nos Anos 1960-1990 para Fomentar o Desenvolvimento da Aviação.

A estratégia do governo brasileiro, ao criar o Ministério da Aeronáutica, levou em conta fatores como dimensão territorial, defesa nacional, atendimento à população, segurança de vôo e controle do espaço aéreo, dentre outras. Tais fatores apontavam para maciços investimentos que a iniciativa privada, certamente, não podia ou não queria assumir. De outra parte, o desenvolvimento nacional exigia ações dos governantes no sentido de dotar o país de infraestrutura e de meios para a operacionalização da atividade aérea no País.

A todos esses fatores adicionem-se a necessidade e obrigação de o governo brasileiro cumprir os acordos e tratados internacionais no campo da aviação civil. Assim, sopesando esse somatório de fatores e avaliando o montante a ser investido no sistema, o governo brasileiro optou por um modelo em que o Controle de Tráfego

[42]PORTER, M. E. *Vantagem competitiva*: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
[43]FHC foi a abreviatura usada pela mídia para indicar o nome do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Aéreo Civil e a Defesa Aérea estão integrados. Nessa concepção do sistema, o financiamento e as despesas com a manutenção do referido modelo ficaram, em parte, a cargo do setor civil, por meio de tarifas[44] e a outra parte custeada com recursos do Tesouro Nacional.

O modelo gerou uma série de atividades paralelas desenvolvidas dentro do próprio MAER tais como: infraestrutura aeroportuária, Indústria Aeronáutica, desenvolvimento técnico-científico e fomento ao desenvolvimento da aviação regional, principalmente da Região Norte.

Esse modelo centralizado[45] foi sendo aplicado e adaptado à medida que o país e a Aviação Civil se desenvolviam e as demandas pelos serviços da aviação cresciam, culminando com a criação de empresas especializadas nos referidos serviços como, por exemplo, Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO), das Telecomunicações Aeronáutica (TASA)[46], e de subsidiárias da EMBRAER, inclusive no exterior.

Essas empresas, no entanto, eram entes da administração indireta e, portanto, sujeitas às regras da administração pública federal. Com isso, de certa forma, obsta a possibilidade de competir em igualdade de condições com as empresas congêneres da iniciativa privada, em face dos princípios de Direito Público, em particular, o da Legalidade, segundo o qual o administrador só pode fazer aquilo que a Lei autoriza ou determina, enquanto que o administrador da iniciativa privada só não pode fazer aquilo que a lei proíbe. Logo, na Administração pública não deve prevalecer à vontade do dirigente, mas, a lei. Daí a mobilidade, não raramente, paquidérmica da administração pública, não apenas por inépcia de seus dirigentes, muito mais em razão das amarras legais as quais estão jungidas.

Como o Comando da Aeronáutica é uma organização militar, aspectos relativos à doutrina, estratégia, teorias da decisão e planejamento não podem ser

[44]BRASIL. Lei nº 6009, de 26 de dezembro de 1973; Lei nº 7.920, de 12 de dezembro de 1989; Decreto-Lei nº 1.896, de 17 de dezembro de 1981. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 17 out. 2010.

[45]Ressalte-se que a centralização implantada em 1941, foi substancialmente alterada nos anos 1970, quando o governo resolveu dar ênfase à Administração Indireta, então foram criadas a EMBRAER, a INFRAERO e a TASA.

[46]Criada pelo Decreto-Lei nº 107, de 16 de janeiro de 1967, e extinta pelo Decreto nº 1.691, de 8 de novembro de 1995. Disponível em: <http://www.pilotopolicial.com.br/documentos/legislação/decreto-lei/dl2961-41%20MAer.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2010.

analisados somente do ponto de vista empresarial. É necessário lembrar que, constitucionalmente, a principal tarefa da Aeronáutica é **a defesa da pátria**, ou seja, de cunho eminentemente militar. Por isso, o **lucro** da empresa militar é a capacidade de estabelecer segurança para a nação, algo nem sempre tangível. Choca-se com a necessidade de parte de sua administração ter de estar preparada para desempenho empresarial, em que custos, adaptação a mudanças e acompanhamento da inovação tecnológica é fundamental, pois as empresas de transporte aéreo, nesse sistema, não dependem somente dos seus custos, mas também das tarifas cobradas e muitos outros fatores. No caso da **empresa militar**, apesar de os custos também serem importantes, o conceito de segurança da Nação é que vai determinar os gastos em Defesa.

Nesse aspecto, a pesquisa terá de abordar a dualidade de normas existentes também no campo de controle governamental, ou seja, normas e controle internacional que afetam uma instituição militar, por exemplo, auditorias realizadas pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). Outros países, por terem seus sistemas de aviação civil gerenciados por órgãos civis, não têm esse tipo de problema.

No âmbito interno, o controle é do governo brasileiro, atuando, tanto sobre a vertente civil como sobre a vertente militar da Aeronáutica. Porém, no que tange ao Controle de Tráfego (Circulação Aérea Geral), a Aeronáutica está adstrita às normas da OACI, a qual, inclusive, pode realizar auditoria no sistema, fato que ocorre com certa freqüência. Por ser filiado a essa organização, o Brasil está sujeito às convenções e acordos internacionais que regem a Aviação Civil no mundo.

1.7 A Questão da Aviação Civil no Mundo

Observando-se os sistemas existentes nos países desenvolvidos, por exemplo, verifica-se que, no que se refere ao gerenciamento da Aviação Civil, da infraestrutura aeroportuária e do Controle de Tráfego Aéreo, que existem soluções distintas, como se verá a seguir.

Nos Estados Unidos, o Controle de Tráfego Aéreo Civil está sob a direção da *Federal Aviation Administration* (FAA), e os recursos humanos subordinados a um Ministério Civil (*Labor Department*). Os Controladores de Tráfego da Aviação

Civil são todos civis. A Defesa Aérea é controlada e gerenciada pela Força Aérea Americana. Portanto, dois sistemas distintos. No atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, uma das críticas de especialistas foi de que, por serem sistemas separados, não houve o aviso em tempo hábil para que o atentado fosse evitado. No Brasil, por haver um sistema integrado, os especialistas acreditam que um evento dessa natureza poderia ter sido evitado. Deve-se atentar, no entanto, para as diferentes realidades e para os custos de manutenção de dois sistemas. Para o Brasil isso parece inviável, do ponto de vista econômico-financeiro.

Em decorrência do atentado de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos alteraram sua estratégia de condução da política de Aviação Civil. A FAA continua exercendo seu papel, mas o primado da segurança da Aviação Civil nos EUA passou a ser responsabilidade de uma nova Agência, a *Transportation Security Administration*.

No Reino Unido, país que criou o modelo de agências reguladoras, o Controle de Tráfego Aéreo da Aviação Civil, por exemplo, é administrada por uma empresa, a *National Air Traffic Services* (NATS)[47], cuja criação se deu em 1972. Da leitura do conteúdo do site da referida empresa, pode-se notar que a NATS era uma empresa pública sobre controle do Tesouro do Reino Unido que, a partir de 2001, passou ao controle do setor privado, mas não de forma absoluta, ou seja, o poder público continua exercendo supremacia sobre as ações da empresa por meio de parceria público-privada.

Nos países que compõem a União Européia, o controle do tráfego aéreo está sob a responsabilidade de um órgão denominado European Organizations For The Safety Of Air Navegation (EUROCONTROL), que teve origem na Convenção Internacional de Cooperação para Segurança da Navegação Aérea, que deu origem à Organização Européia para a Segurança da Navegação Aérea, que engloba a Comissão Permanente e a Agência dos Serviços do Tráfego Aéreo.

O termo AEROCONTROL refere-se tanto à Convenção como à Organização Européia retro-mencionada. Esta foi a resposta da Administração Pública ao problema de controle do tráfego aéreo, tendo por objetivo regulamentar o

[47]NATS. *A world leader in air traffic management*. Disponível em <http://www.nats.co.uk>. Acesso em: 22 dez. 2009.

deslocamento[48] de aeronaves no espaço aéreo controlado, a fim de garantir a segurança dos transportes aéreos. Esta responsabilidade é assumida por organismos nacionais de cada país, criados para esse fim, **mas o setor necessita claramente de uma integração internacional** [49] (...). Assim, o EUROCONTROL é o embrião do **céu único europeu**[50], podendo se transformar numa verdadeira autoridade de segurança aérea de toda a União Européia, como a *Federal Aviation Administration* Americana[51].

O EUROCONTROL foi fundado em 1960, e dele participam a Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Luxemburgo, Reino Unido e Portugal[52].

No Brasil, como já se disse, o controle é unificado, porém dual, ou seja, atende tanto a Força Aérea, quanto a Aviação Civil; e era administrado, até 2005, de forma centralizada pelo Ministério (Comando) da Aeronáutica por meio do Departamento de Aviação Civil e dos órgãos da Administração Direta do Comando da Aeronáutica, notadamente o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA).

Com a transformação do Ministério da Aeronáutica em Comando da Aeronáutica, em 1999, a passagem da Infraero para o Ministério da Defesa, em 2001, e a transformação do DAC em ANAC, em 2005, ocorreu uma divisão de atribuições, ficando parte com o Comando da Aeronáutica e parte com a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Em conseqüência, surge a necessidade de atualização/revisão do instrumental jurídico vigente, com vistas a dotar o Comando da Aeronáutica e a ANAC de um instrumental jurídico claro e seguro para o desempenho de suas missões.

---

[48]EUROCONTROL. *European Organizations For The Safety Of Air Navegation*. Disponível em: <http//www.europarl.europa.eu/factsheets4_5_7_pt.htm>. Acesso em: 18 abr. 2009.

[49] EUROCONTROL. *European Organizations For The Safety Of Air Navegation*. Disponível em: <http//www.europarl.europa.eu/factsheets4_5_7_pt.htm>. Acesso em: 18 abr. 2009.

[50]SÍNTESES DA LEGISLAÇÃO DA EU. *Quadro para realização do céu único*. [2004]. Disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l24020_pt.htm>. Acesso em: 9 mai. 2009.

[51]PARLAMENTO EUROPEU. *Fichas técnicas*: 4.5.7 Transportes aéreos: regras de tráfego e segurança. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/4_5_7_pt.htm>. Acesso em: 18 abr. 2009.

[52]GOUVEIA, Jorge Barcelar (Coord). *Estudos de direito aéreo*. Almedina S.A.: Coimbra, 2007.

1.8 A Estratégia Desenvolvimentista do então Ministério da Aeronáutica a partir da Década de 1990.

Até o início da década de 90, o então Ministério da Aeronáutica contava com os diversos entes da Administração Indireta, criados durante os denominados governos militares, para fomentar o desenvolvimento da indústria aeronáutica, bem como atender a crescente demanda de serviços aéreos por parte da sociedade. Assim, dentre outras, destacavam-se a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), fundada em 1969 para fomentar a indústria aeronáutica brasileira. A implantação e desenvolvimento da EMBRAER significaram a concretização de um sonho de um seleto grupo de oficiais da Força Aérea Brasileira ligados à problemática do planejamento estratégico de interesse da defesa nacional, particularmente, da defesa aérea, que, segundo Forjaz[53], relacionava-se com o amplo engajamento dos militares no processo político brasileiro.

Tal estratégia desenvolveu-se até os anos 90, quando em dezembro de 1994 ocorreu a privatização da Embraer, que passou a pertencer ao Grupo Bozzano Simonsen e aos fundos de pensão Previ e Sistel, que a adquiriram por meio de um lance de R$ 154,1 milhões. Assim, passaram a serem proprietários de um dos mais importantes patrimônios industriais do país. Os novos proprietários, por razões óbvias, imprimiram outro regime de gestão à EMBRAER e, porque não dizer, deram outro ritmo às atividades da empresa. E, é claro, às suas subsidiárias no País e no exterior, agora desvencilhadas das amarras da Administração Pública.

A EMBRAER, na época, não tinha boa saúde financeira, tanto assim que em 1995 a empresa teve um prejuízo de R$ 161 milhões, em cima de uma receita de R$ 170 milhões; R$ 240 milhões em dívidas e apenas R$ 775 milhões em pedidos pendentes. Estava, pois, teoricamente falida.

A empresa, uma vez privatizada, apostou no seu futuro e na inovação tecnológica, investindo, particularmente no desenvolvimento e na produção do Projeto ERJ-145, apesar de saber que a aeronave entraria no mercado após o lançamento do concorrente, o CRJ, jato regional da Bombardier. O resultado é que houve uma boa demanda por jatos regionais, portanto, havia clientes para o produto da EMBRAER, que logo se tornou um sucesso, por ser uma aeronave moderna,

[53]FORJAZ, Maria Cecilia Spina. *Origens da Embraer.* 2005.

confortável e econômica, além de adequada para o nicho de mercado de aeronaves entre trinta e cinco e cinqüenta passageiros.

O sucesso da família ERJ 145 se alastrou por outros mercados, por meio de derivações, três versões: para inteligência, vigilância e reconhecimento (ISR) para o mercado de defesa, e o Legacy, para executivos ou empresas de voos Charter. Sua boa aceitação pelo mercado encorajou a EMBRAER a desenvolver a próxima geração de jatos regionais, com capacidade para cento e dez passageiros. Mas a empresa se preocupou em não invadir o terreno da BOEING e da AIRBUS, dois concorrentes globais, pois poderiam querer esmagar a EMBRAER, como explica Satoshi Yokota: **Não queremos voar perto do Sol**[54].

Dessa forma, graças à inovação engenhosa, combinada com fatores conjunturais favoráveis, pode-se dizer que esta foi uma boa inovação tecnológica no mundo da indústria aeronáutica, nesse nicho de mercado. A EMBRAER é hoje a terceira maior fabricante de aeronaves comerciais do mundo, combinando **mão de obra de baixo custo e inovação tecnológica**[55].

Assim, na década de 1990, restava ainda vinculada ao Ministério da Aeronáutica a Empresa brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO), criada em 1972, pela Lei nº 5.852, sob a forma de empresa pública, para implantar, administrar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pelo Ministério da Aeronáutica. A INFRAERO administra sessenta e cinco aeroportos e oitenta e três estações de navegação aérea espalhas por todo o territorio nacional. Pelos aeroportos brasileiros passam todos os anos mais de duzentos e cinquenta milhões de usuários[56].

A INFRAERO, que já nasceu grande, e em 1995 absorveu outra empresa vinculada ao MAER, a Telecomunicações Aeronáuticas S/A (TASA), tornando-se ainda maior, já que assumiu as atribuições da empresa incorporada que consistiam basicamente, em implantar, operar e explorar: os circuitos da rede de serviço fixo,

---

[54] SIRKIN, Harold L.; HEMERLING, James W.; BHATTACHARYA, Arindam K. *Globalidade: a nova era da globalização*: como vencer num mundo em que se concorre com todos, por tudo e por toda parte. São Paulo: Nova Fronteira, 2008.

[55] SIRKIN, Harold L.; HEMERLING, James W.; BHATTACHARYA, Arindam K. *Globalidade: a nova era da globalização*: como vencer num mundo em que se concorre com todos, por tudo e por toda parte. São Paulo: Nova Fronteira, 2008. 219 p.

[56] BRASIL. Ministério da Defesa. Infraero Aeroportos. Disponível em: <http://www.infraero.gov.br>. Acesso em: 11 set. 2009.

aeronáutico necessário à segurança dos transportes aéreos e, implantar e operar o serviço móvel aéreo de apoio às rotas internacionais que cruzam o espaço aéreo brasileiro, bem como ampliar progressivamente os serviços de telecomunicações, para fins de segurança e regularidade[57].

A absorção, no entanto, foi feita de forma pouco ortodoxa, já que o correspondente ato de incorporação "**extinção"** foi formalizado pelo Decreto nº 1.691, de 08 de novembro de 1995, quando, na verdade, deveria ter sido por uma lei, já que a referida empresa foi criada por um Decreto-Lei, o de número 107, 16 de janeiro de 1967, que, como é sabido, é de hierarquia igual à Lei, à semelhança da Medida Provisória, criada pela Constituição de 1988, justamente em substituição à figura do antigo Decreto-Lei.

A INFRAERO permaneceu na estrutura do Ministério (Comando) da Aeronáutica até 2001, quando passou a ser vinculada ao Ministério da Defesa, embora remanesçam com aquela empresa algumas atividades de interesse do Comando da Aeronáutica, como, por exemplo, as atividades de arrecadação e repasse das receitas relativas às tarifas aeroportuárias[58] e de seus adicionais[59] que continuam sendo por ela realizadas e, ao final, repassadas ao Comando da Aeronáutica.

Posteriormente, em 2005, saiu, também, do âmbito do Comando da Aeronáutica a gestão da Aviação Civil Brasileira, a cargo do DAC - Departamento de Aviação Civil (em fase de extinção), em razão da criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), autarquia federal, vinculada ao Ministério da Defesa, com a finalidade de substituir o referido Departamento, que tinha sua extinção prevista para janeiro de 2010, porém, até o momento (setembro 2010) ainda não ocorreu.

Assim, paulatinamente, a estratégia desenvolvimentista do então Ministério da Aeronáutica, pautada no princípio da unidade de Comando, foi fragmentada e transferida para outras esferas do governo ou para a iniciativa privada, fato que

---

[57] Decreto-Lei nº 107, de 16 de janeiro de 1964. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 27 dez. de 2010.

[58] BRASIL. Lei nº 6.009, de 1973. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 18 fev. 2010.

[59] BRASIL Lei nº 7.920 de 1989, Decreto-Lei nº 1.896 de 1981 e Lei nº 8.399 de 1992. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 18 fev. 2010.

acarretou a desatualização de grande parte da legislação do Comando da Aeronáutica, bem como das normas relativas à aviação civil.

1.9 Da Transformação do Ministério em Comando da Aeronáutica

A criação do Ministério da Defesa, na verdade, foi uma decisão política do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso que a anunciou aos seus ministros militares em 1995, no início do seu governo[60], e contava com o apoio da maioria dos militares, e não com todos. Tanto é assim que dos quatro ministros militares, inclusive do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), apenas o da Marinha foi contra a criação do Ministério da Defesa[61]. No entanto, o entendimento do EMFA e dos Ministros da Aeronáutica e do Exército era no sentido de que a criação do novo Ministério não acarretaria perda de soberania, [...] **ao passo que a perda de status dos comandantes militares poderia ser compensada por uma administração mais efetiva da Defesa Nacional**[62].

Esta apertada síntese evidencia os principais fatos políticos que culminaram com a transformação do então Ministério da Aeronáutica em Comando da Aeronáutica, os quais mudaram significativamente o espectro de atuação do hoje Comandante da Aeronáutica, que deixou de exercer o cargo político de ministro de Estado e passou a exercer um cargo técnico, o de Comandante da Aeronáutica. Esta, aliás, é a tese defendida por aqueles que entendem que os militares devem estar voltados especificamente para as atividades da caserna, não devendo, portanto, se envolver com temas políticos, nem com atividades que não estejam relacionadas com estratégias e metas de interesse da defesa e segurança do País.

Embora já tenham transcorrido dez anos de existência das novas organizações - Ministério da Defesa e Comando da Aeronáutica -, até hoje (2009), ainda não foi possível a sua completa implementação, por questões culturais e pela

---

[60]OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. *Democracia e defesa nacional*: A criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. São Paulo: Manole, 2005. p. 242-243.
[61]Ibidem, p. 242.
[62]Ibidem, p. 223.

natural resistência a mudanças, comum em todas as organizações formais. Mas, aos poucos, elas vão sendo implementadas.

Dentro deste contexto de transformações e mudanças, virão outras, que, certamente exigirão adaptações adicionais e novos modelos de gestão, como por exemplo, as mudanças previstas na Estratégia Nacional de Defesa (END) aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

A referida estratégia estrutura-se em três eixos básicos: o primeiro, diz respeito à reorganização das Forças Armadas, o segundo, trata da reorganização da indústria de material de defesa e o terceiro está relacionado com a composição dos efetivos das Forças Armadas.

Trata-se, aqui também, de uma decisão de governo que causará nova quebra de paradigmas não só para o COMAER, como também para os demais Comandos Militares, eis que a END estabelece uma série de objetivos a serem realizados de forma conjunta ou combinados, além de outros, próprios de cada Força singular.

Neste sentido, por exemplo, cabe à Aeronáutica a realização de quatro objetivos estratégicos (grifo nosso), previstos na END para a Força Aérea Brasileira (FAB) que, em resumo, são as seguintes: a) prioridade da vigilância do espaço aéreo (COMDABRA/SISDABRA), b) Poder para manter a superioridade aérea local (indústria, substituição de aviões de combate, etc), c) capacidade de levar o combate a pontos específicos, em conjunto com as demais forças, e d) promover o desenvolvimento [...] científico e tecnológico.

Além desses objetivos estratégicos, a END prevê, ainda, para a FAB, três diretrizes estratégicas (grifo nosso), a saber: 1) o desenvolvimento de tecnologias que permitam operar em rede com as demais Forças, 2) avanço nos programas de veículos aéreos não tripulados e 3) integração das atividades espaciais nas operações da Força Aérea.

As supracitadas estratégias estão diretamente relacionadas com as atividades das seguintes organizações do COMAER: Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA), Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), e a dois Comandos operacionais, o Comando-Geral de Operações Aéreas (COMGAR) e o Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA).

Ao DECEA compete exercer soberanamente o Controle do Espaço Aéreo Brasileiro e zelar pela manutenção da segurança da navegação aérea no território nacional. Ao DECEA, como Órgão Central do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB)[63], compete ainda, planejar, aprovar a implementação de órgãos, de equipamentos e sistemas, controlar e supervisionar técnica e operacionalmente os órgãos, subordinados ou não, encarregados das atividades ligadas ao Sistema de Controle e Defesa do Espaço Aéreo Brasileiro.

Ao Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA) compete planejar, gerenciar, realizar e controlar as atividades relacionadas com a ciência, tecnologia e inovação, no âmbito do Comando da Aeronáutica; ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), compete exercer soberanamente o controle do espaço aéreo brasileiro e zelar pela manutenção da segurança da navegação aérea no território nacional.

Ao Comando-Geral de Operações Aéreas (COMGAR) compete executar o planejamento, o preparo para o emprego e o controle das operações da Força Aérea Brasileira, sendo responsável pelo Comando das ações de pronta-resposta, antes da ativação da Estrutura Militar de Defesa.

Ao Comando da Defesa Aeroespacial (COMDABRA) compete dirigir, coordenar e controlar as atividades do COMDABRA, tendo em vista o cumprimento de sua missão.

O COMDABRA (concebido como um órgão técnico) é, também, um dos usuários do Sistema Unificado de Controle e Defesa do Espaço Aéreo (sistema DUAL) e tem como missão básica **realizar a defesa do território nacional contra todas as formas *de ataque aeroespacial, a fim de assegurar o exercício da soberania do Espaço Aéreo Brasileiro*.** O Controle do tráfego aéreo brasileiro, como se sabe, é dual, ou seja, de uso comum da aviação geral e da Força Aérea Brasileira, que tem a responsabilidade de controlar o espaço aéreo territorial de 8.511.965 km² e o espaço aéreo sobrejacente à área oceânica, que se estende até o meridiano 10º W, perfazendo um total de, aproximadamente, 22 milhões de Km².

[63]BRASIL. Ministério da Defesa. *Força Aérea Brasileira: asas que protegem o país*. Disponível em: <htttp://www.portal.intraer.decea>. Acesso em: 22 dez. 2009.

O COMDABRA é uma Organização Militar com dupla função: órgão central do Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA) e Comando Operacional[64]. Como Órgão Central do SISDABRA, é o responsável pela orientação normativa aos Elos do Sistema. Como Comando Operacional, o COMDABRA é um Grande Comando Combinado, diretamente subordinado ao Comandante Supremo das Forças Armadas (Presidente da República) e componente da Estrutura Militar de Guerra (EMG). Em tempo de paz, integra-se ao Comando da Aeronáutica (COMAER), com subordinação direta ao Comandante-Geral de Operações Aéreas (COMGAR). Deve-se, então, indagar o porquê de o COMDABRA está subordinado diretamente ao Presidente da República e não ao comandante da Aeronáutica? A resposta é porque se trata de órgão pertencente à Estrutura Militar de Guerra, que em tempo de guerra é subordinado diretamente ao Presidente da República. Em tempo de paz integra o Comando da Aeronáutica.

Aliás, segundo a Estratégia Nacional de Defesa (END)[65], **o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), disporá de um complexo de monitoramento, incluídos veículos lançadores de satélites geoestacionários e de monitoramento, aviões de inteligência e respectivos aparatos de visualização e de comunicações, que estejam sobre integral domínio nacional**.

Uma das atividades subsidiárias e relevantes inerentes à defesa do espaço aéreo nacional é a atuação da Aeronáutica em conjunto com a Polícia Federal no combate ao contrabando de drogas, armas e outros ilícitos praticados por pilotos de aeronaves que adentram o espaço aéreo brasileiro, sem a devida autorização da autoridade competente. Pois bem, cabe ao COMDABRA à missão de vigiar constantemente o espaço aéreo nacional e impedir que tais ilícitos sejam praticados impunemente no território brasileiro, com base no Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), na Lei Complementar nº 97 de 1999 e suas alterações, bem como na legislação complementar.

---

[64]Conforme definido na FA-E-02/95, elaborada pelo EMFA e aprovada pelo presidente da República.
[65]BRASIL. Ministério da Defesa. *Ministério da Defesa 11 anos*. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br>. Acesso em: 07 set. 2009.

1.10 Criação da ANAC em Substituição ao DAC em 2005 e sua Vinculação ao Ministério da Defesa

A evolução e o crescimento das atribuições da vertente civil do então Ministério da Aeronáutica, hoje Comando da Aeronáutica, ensejaram profundas mudanças no desenho da instituição, fato que iniciou com o programa de privatização do Governo Federal e culminou com a criação do Ministério da Defesa, em 1999. Este, por sua vez, cuidou de criar um novo ente público, uma autarquia federal para substituir o Departamento de Aviação Civil, órgão da estrutura do Comando da Aeronáutica. Assim, por meio da Lei nº 11.182 de 2005 surgiu a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Com esse ato o governo retirou do âmbito do Comando da Aeronáutica a gestão das atividades relativas à Aviação Civil Brasileira, ressalvadas as competências remanescentes, como por exemplo, o controle da navegação aérea – Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), o Centro de Controle e Investigação e Prevenção de acidentes aeronáuticos (CENIPA). Assim, desde a criação da ANAC, em 2005, o Comando da Aeronáutica deixou de conduzir as atividades da Aviação Civil Brasileira[66].

Hoje, não há como negar, a ANAC é uma realidade e o Departamento de Aviação Civil (DAC) está em processo extinção, fato previsto para 31 de janeiro de 2010, e que ainda não ocorreu. A nova autarquia, como é de conhecimento público, tem sido alvo de muitas críticas por parte da mídia e de reclamações dos usuários do transporte aéreo, principalmente, a partir de 2006, com a crise que se instalou nos aeroportos após o acidente com o avião BOEING 737 da GOL, voo nº 1907, no dia 22 de setembro de 2006, tendo como foco a atuação dos controladores de vôo que são subordinados ao COMAER.

Tal episódio gerou questionamentos na sociedade e no governo a respeito de os militares continuarem gerenciando o Controle de Tráfego Aéreo, praticamente o último baluarte da vertente civil do COMAER. Tal atividade, no entanto, por questões estratégicas deverá permanecer no âmbito do Comando da Aeronáutica, e

[66] A política de aviação civil também ocupa a agenda de atribuições do MD. Atualmente, o Ministério gerencia a transição do Departamento de Aviação Civil (DAC), órgão que regula a aviação civil brasileira, para a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que será vinculada ao Ministério. Na administração dos aeroportos está a Infraero, estatal brasileira, também vinculada ao MD. BRASIL. Ministério da Defesa. *Conheça o MD*. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br>. Acesso em: 25 abr. 2008.

é de competência do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA). As demais tarefas do então MAER (gerenciamento da Aviação Civil, infraestrutura aeroportuária e política de fomento à indústria de transporte aéreo) passaram para a competência da Agência Nacional de aviação Civil (ANAC).

Como autarquia especial ligada ao Ministério da Defesa, com sede em Brasília-DF, deverá a ANAC, além de efetuar o controle de todas as atividades de aviação civil, atuar também, como **Autoridade de Aviação Civil**. A lei de criação da ANAC, conseqüentemente, autorizou a extinção do DAC e demais organizações da Aeronáutica que tenham tido suas atribuições transferidas para aquela autarquia.

A ANAC deverá ainda, cumprir as diretrizes políticas do Conselho Nacional de Aviação Civil (CONAC), das organizações internacionais de aviação civil como, por exemplo, Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), bem como observar as convenções, tratados e acordos internacionais multilaterais firmados pelo Brasil.

Portanto, verifica-se que as atividades de cunho civil do então Ministério da Aeronáutica, atual Comando da Aeronáutica, constituíam os pilares básicos do desenvolvimento e da segurança das atividades da aviação civil, aliada à missão de controle e defesa do espaço aéreo brasileiro, foram, ao longo desses últimos anos, paulatinamente, saindo do controle e da gerência do Ministério/Comando da Aeronáutica.

A despeito disso, a Lei Complementar nº 97/1999 atualizada pelas Leis Complementares 117/2004 e 136 de 2010, ainda atribui ao COMAER a responsabilidade pela coordenação da Aviação Civil. Nesse sentido, a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC[67]) ainda atribui ao COMAER a correspondente responsabilidade pela coordenação do referido setor. O PNAC consiste no conjunto de diretrizes e estratégias que nortearão o planejamento das instituições responsáveis pelo desenvolvimento da aviação civil brasileira e tem o propósito de assegurar à sociedade brasileira o desenvolvimento de um sistema de aviação civil amplo, seguro, eficiente, econômico, moderno e concorrencial, compatível com a sustentabilidade ambiental.

[67]BRASIL. Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009. Aprova a Política Nacional de Aviação Civil proposta pelo Conselho Nacional de Aviação Civil (CONAC). Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 18 fev. 2010.

O Sistema de Aviação Civil[68] tem a finalidade de organizar as atividades necessárias ao funcionamento e ao desenvolvimento da aviação civil, fonte e sede de reserva mobilizável do Ministério/Comando da Aeronáutica.

Para desenvolver o Sistema de Aviação Civil e fomentar a indústria do transporte aéreo, o governo autorizou o Ministério da Aeronáutica[69], por meio do Decreto nº 76.590, de 11 de novembro de 1975, a instituir os sistemas integrados de transportes aéreo regional, que, na prática, não mais existem por falta de incentivo governamental. Os referidos sistemas, hoje, a cargo da ANAC, eram constituídos de linhas e serviços aéreos regionais, para atender a localidades de médio e baixo potencial de tráfego.

[68]BRASIL. Decreto nº 65.144 de 12 de setembro de 1969. Institui o Sistema de Aviação Civil. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 18 fev. 2010.
[69] BRASIL. *Decreto nº 76590, de 11 de novembro de 1975.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil. Acessado em 22 nov de 2010.

CAPÍTULO 2 - O DIREITO AERONÁUTICO E SUAS FONTES

Neste capítulo são discutidos os diversos aspectos do Direito Aeronáutico, a partir da Constituição Federal, do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 1986), dos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte e da legislação complementar pertinente, as quais constituem as principais fontes do Direito Aeronáutico.Abordam-se, também, questões doutrinárias relativas ao poder aeroespacial, bem como as normas referentes à criação, organização e evolução do Ministério da Aeronáutica, desde 1941, sua transformação em Comando da Aeronáutica em 1999, evidenciando-se as principais conseqüências de tais atos, até os dias atuais, como se verá a seguir.

A Constituição de 1988, da mesma forma que a de 1967, com a Emenda nº 1/1969, e a Constituição de 1946 define que as Forças Armadas são constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica e que são instituições permanentes, baseadas na hierarquia e na disciplina e se destinam à defesa da Pátria, da Lei e da ordem. Portanto, a Aeronáutica é uma Força Armada que exercia, inicialmente, as atividades relativas à aviação militar e civil, sendo que esta última, atualmente, passou a ser de competência da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). A atribuição da missão (subsidiária) de cunho civil foi explicitada pela primeira vez, somente no Decreto-Lei nº 200/67 e posteriormente na Lei Complementar nº 97, de 1998 e suas alterações.

O Direito Aeronáutico é um ramo do direito público tipificado como da competência da União, por força do art. 22, I, da Constituição Federal, nele compreendidos também os tratados, convenções e atos internacionais de que o Brasil participe e a legislação complementar, nos termos do art. 1º do Código Brasileiro de Aeronáutica.

Trata-se de uma vertente do direito administrativo que regula uma atividade de interesse público, que, no entanto, permeia o direito privado, mas está adstrita à sua especificidade. O Direito Aeronáutico poderá ser assim definido: **conjunto de normas jurídicas sobre matéria aeronáutica, que abrange a navegação aérea, o**

tráfego aéreo, a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária; a gestão dos serviços, direta ou indiretamente relacionados ao vôo de aeronaves.

O art. 22, I, da Constituição Federal, de 1988, seguindo o que determinava o art. 5º, XV, alínea a, da Carta Magna, de 1946, e o art. 8º, XVII, alínea a, do texto constitucional de 1969, estabelece, expressamente, que **compete privativamente à União legislar sobre Direito Aeronáutico**[70], enquanto que o art. 21, XII, alínea c, da CF/88, trata do Direito Aeronáutico e do Direito Aeroespacial[71]. Quanto ao primeiro, pode-se afirmar que está inteiramente codificado; já em relação ao segundo, inexiste codificação, ou seja, não há lei disciplinando o assunto. Há, no entanto, alguns tratados como o Tratado do Espaço Exterior de 1967 e o Tratado da Lua de 1979. A Constituição de 1934, no art. 5º, XIX, alínea a, e a Carta outorgada em 1967, no art. 8º, XVII, alínea b, tipificavam tal competência para legislar sobre **Direito Aéreo** e não sobre **Direito Aeronáutico.** Já as Leis Fundamentais de 1946, 1969 e 1988 tipificam como da União, a competência para legislar sobre **Direito Aeronáutico**. Por isso é compreensível que o legislador constituinte tenha desejado criar um ramo autônomo do direito objetivo, que rege as relações, atividades e serviços vinculados à utilização de aeronaves civis ou comerciais.

O legislador brasileiro, seguindo as pegadas de doutrinadores alienígenas, optou pela denominação Direito Aeronáutico, entre esses: Bacelli (1997); Sclada (1970); Mapelli (1978); Montella (1970), que, apud Pacheco (2006, p. 12), a maioria desses tratadistas de língua latina adota e defende a tipificação usada pela nossa Constituição desde 1946, ou seja, Direito Aeronáutico. Autores de língua inglesa, também usam Air Law ou Air Transport Law, ou ainda, Aviation Law e General Aviation Law.

Como já salientava o Professor Antonio Ambrosini (2005 apud PACHECO, 2006, p. 12):

> [...] o direito aeronáutico positivo compreende o complexo de princípios e normas que, num determinado momento histórico, rege as atividades e

[70] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

[71] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de* 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao46.htm>. Acesso em: 16 fev. 2010.

> relações públicas e privadas, nacionais e internacionais, derivadas da navegação aérea por aeronave civil ou comercial[72].

Ainda, segundo Pacheco (2006): a legislação interna de diversos países usa a tipificação de direito aeronáutico para as normas jurídicas disciplinadoras das atividades e serviços vinculados ao emprego de aeronaves civis e comerciais (por exemplo, Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras, México, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, o Projeto de Código Aeronáutico Latino Americano etc.).

Doutrinariamente, Pontes de Miranda, referindo-se ao direito aéreo, quando esse termo constava de nossa legislação, salientava que **a expressão direito aéreo compreenderia mais do que se pretende, ao referir-se ao Direito compósito que a navegação aérea suscita, pois a navegação é que é a aérea, e não o Direito**. Desse modo, concluía: **O Direito, que a tem por objeto, é o Direito Aeronáutico**[73].

Sampaio de Lacerda (apud PACHECO, 2006, p. 13) entende que:

> Direito Aeronáutico é o complexo de normas jurídicas relativas à navegação feita pelo ar, tendo como objeto o fenômeno da locomoção aérea, não somente restrita aos transportes aéreos, mas extensiva a outras atividades de locomoção aérea, como a esportiva[74].

A União, por meio do Poder Legislativo, houve por bem editar a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que aprovou o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), o qual, diga-se desde já foi recepcionado pela Constituição de 1988. O Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) é, na verdade um conjunto de normas legais sistematizadas relativas ao direito aeronáutico, tipificado pelo art. 22, I, da Carta Magna, com o fito de regular a matéria constante dos seus onze títulos específicos, centrados nas atividades e serviços, direta ou indiretamente, vinculados à utilização de aeronaves civis e comerciais.

Na lição de Pacheco, o direito aeronáutico, como tipificado na Constituição Federal de 1988, nos tratados, convenções e atos internacionais de que o Brasil seja signatário, e a legislação complementar, pode ser do ponto de vista do ordenamento jurídico brasileiro, assim sintetizado: O art. 22, I da Constituição Federal, de 1988, a

---

[72]AMBROSINI, 2004 *apud* PACHECO, 2005, p. 9.
[73]PACHECO, José da Silva. *Comentários ao código brasileiro de Aeronáutica* (CBA). Rio de Janeiro: Forense, 2006.
[74]LACERDA, J. C. Sampaio de. *Curso de direito comercial marítimo e aeronáutico*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949.

exemplo do que constava do art. 5º, XV, alínea a, da Carta Magna de 1946, e art. 8º, XVII, alínea a, do texto constitucional de 1969, estabelece que **compete privativamente à União legislar sobre Direito Aeronáutico**, enquanto que a Constituição de 1934, no art. 5º. XIX, alínea a, e a de 1967, no art. 8º, XVII, letra b, tipificavam tal competência para legislar sobre **direito aéreo** [75].

Quanto à denominação direito aéreo, Pacheco (2006, p.12) assim discorre: A denominação **Direito Aéreo** provinha dos doutores franceses, que, desde o princípio a adotaram. Michel de Juglart, por exemplo, sustenta que o **direito aéreo é conjunto de regras jurídicas relativas à aeronave e a sua circulação ou navegação aérea, entendendo que esta é a realizada por meio da aeronave** (Droit Aerien, 2ª ed., 1989, vol. I, p. 23). Os autores de língua inglesa, também, usam Air Law ou Air Transport Law, (p. ex.: European Community Air Law, 2ª ed., 1995; Wybo P. Heere, International bibliography of Air Law, 1996; Pablo Mendes de Leon, Cabotage in Air transport regulation, 1992; MareK Zylicz, International Air Transport Law, 1992) embora se use também Aviation Law (p.ex.: Jerry Einchenberger, General Aviation Law, 1997)[76].

E prossegue o referido autor: é compreensível, desse modo, que no passado, as pessoas ligadas à aviação ficassem apegadas à expressão direito aéreo, influenciadas pelas leituras de autores franceses. Atualmente, sob o influxo do pragmatismo norte-americano, cujo sistema jurídico da *Common Law*, em que todo o direito objetivo, sem qualquer tipificação, é *law*, e todos os direitos subjetivos são *rights*, independentemente da divisão ou tipificação das matérias, há preferência por imitar as fórmulas genéricas de *Civil Aviation Law*, usadas desde o *Federal Aviation Act*, de 1958, que substituiu o *Aeronautic Act*, de 1938, e criou a *Federal Aviation Agency* (FAA), cuja atuação oscilou até a sua vinculação ao *Departament of Transportation Act*, de 1966 e outros atos.

É explicável, mas não justificável afastar-se da norma constitucional vigente, que tipifica, no art. 22, I, o direito aeronáutico, não como simples denominação, mas como ramo autônomo do direito objetivo, que rege as relações, atividades e serviços vinculados à utilização de aeronaves civis ou comerciais.

---

[75] PACHECO, José da Silva. *Comentários ao Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA)*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 12.

[76] Ibidem, p. 12.

Aliás, já se disse antes, que a maioria dos tratadistas de língua latina adota e defende a tipificação usada pela nossa Constituição, desde 1946, ou seja, direito aeronáutico (Cf. p.ex.: G.R. Bacelli, Studi di diritto aeronáutico, Milão, 1997; Frederico Videla Scalada, Derecho Aeronáutico, Buenos Aires, 1970; Enrique Mapelli, Trabajos de Derecho Aeronáutico y Del Espaço, Madri, 1978; idem, Códigos y Leys de Ibero América, Madri, 1970; R. Gay de Montella, Las Leyes de la Aeronáutica, Barcelona, 1949; Gonzalo A. Garcia, Questiones de Derecho Aeronáutico, Buenos Aires; A. Rodriguez Jurado, Teoria Y Practica Del Derecho Aeronáutico, 2ª ed., Buenos Aires, 1986; Luis Tapias Salinas, Manual de Derecho Aeronáutico, Barcelona, 1944).

O Professor Antonio Ambrosini, apud (Pacheco, 2006), um dos mais ilustres precursores do estudo desse ramo da ciência jurídica, salientava que o direito aeronáutico positivo compreende o complexo de princípios e normas que, num determinado momento histórico, rege as atividades e relações públicas e privadas, nacionais e internacionais, derivadas da navegação aérea por aeronave civil ou comercial[77].

A legislação interna de diversos países usa a tipificação de direito aeronáutico para as normas jurídicas disciplinadoras das atividades e serviços vinculados ao emprego de aeronaves civis e comerciais (p. ex.: Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras, México, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai).

Examinando a norma constitucional brasileira, vigente a partir de 1946, verifica-se que o direito aeronáutico está expressamente mencionado no art. 22, I, da Constituição de 1988, o que confirma e consagra a expressão direito aeronáutico, no ordenamento jurídico Pátrio.

Pontes de Miranda, no mesmo afã de enfocar essa competência constitucional, assinalou: “compreende não só o regime das aeronaves, nacionalidade, tráfego, contratos de transporte, mas também os aeroportos e sua regulamentação, como ainda o regime das concessões e, de modo geral, da exploração desse meio de transporte[78]”.

---

[77]PACHECO, José da Silva. *Comentários ao código brasileiro de Aeronáutica (CBA)*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

[78]MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967: com a emenda nº 1, de 1969*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 58.

Paulo Dourado de Gusmão, em criteriosa análise, assinala que “o direito aeronáutico é o complexo de normas disciplinadoras do transporte aéreo, aplicável às aeronaves, às suas tripulações, aos aeroportos e ao espaço aéreo”[79].

Sampaio de Lacerda entende que “direito aeronáutico é o complexo de normas jurídicas relativas à navegação feita pelo ar, tendo como objeto o fenômeno da locomoção aérea, não somente restrita aos transportes aéreos, mas extensiva a outras atividades de locomoção aérea, como a esportiva”[80].

A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, recepcionada pela Constituição de 1988, dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, como conjunto de normas legais sistematizadas, relativas ao direito aeronáutico, tipificado pelo art. 22 da Constituição Federal. A referida lei tem por objetivo regular a matéria constante dos seus incisos I e X da Constituição federal que tratam, respectivamente, do Direito Aeronáutico e do Regime Jurídico da Navegação aérea e aeroespacial.

Do exposto neste item, pois, resulta evidente ser o art. 22, incisos I e X, da Constituição que explicitam a competência da União de legislar sobre Direito Aeronáutico e Direito Aeroespacial. Ao contrário de outros países em que não figura qualquer critério quanto à competência para legislar sobre Direito Aéreo no Brasil tal atribuição é específica da União. Assim, a competência, funcionalmente vinculada ao desempenho da tarefa ou função de legislar sobre Direito Aeronáutico, além de sujeitar-se aos princípios de efetividade, aplicabilidade e conformidade, tal como ficou exposto, se sujeita, também, ao princípio da indisponibilidade e ao princípio da tipicidade expressa.

Registre-se que o Direito Aeronáutico, ou seja, no direito positivado no Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), há matérias que permeiam diversos campos do Direito, eis que, além do Direito Internacional existem matérias de Direito Civil, Comercial, Administrativo e Constitucional, que necessitam de alguma atualização.

Do enfoque do art. 21, XII, alínea c, (exploração direta, ou mediante concessão ou permissão dos serviços de navegação aérea, aeroespacial e com a

---

[79]PACHECO, José da Silva. *Comentários ao código brasileiro de Aeronáutica (CBA)*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p.12.
[80]Ibdem, p.13.

infraestrutura aeroportuária) da CF, com a Emenda Constitucional nº 8, de 1995, e do art. 22, XXVIII, também da CF – Acompanhando o que ordenavam o art. 5º da Constituição de 1934, o art. 5º, XII, da Constituição de 1946, o art. 8º, XV, alínea c, da Constituição de 1969, só pode funcionar, mediante exploração direta ou por meio de autorização, concessão ou permissão do Poder Público. No art. 22, X, do texto constitucional em vigor, demarca-se a competência privativa da União para legislar sobre o regime da navegação aérea e aeroespacial. Assim, o Direito Aeronáutico Brasileiro está estruturado com fulcro nas normas previstas na Constituição Federal, no CBA e na legislação esparsa que rege o assunto.

Retomando ao exame do CBA, pode-se afirmar que o referido Código, apesar do lapso temporal decorrido de mais de 20 anos (1986 - 2010), e o que consta do texto constitucional de 1988, que ampliou os direitos individuais e criou uma série de direitos difusos, hoje, na sua maioria, expressos na legislação, fez com que alguns diplomas legais se tornassem obsoletos ou derrogados implícita ou explicitamente. Daí porque o CBA precisa ser atualizado, para incorporar esses novos direitos dos cidadãos. Adicionem-se a isto os problemas decorrentes da criação da Agencia Nacional de Aviação Civil (ANAC) em substituição ao antigo Departamento de Aviação Civil (DAC) do Comando da Aeronáutica. *A fortiori,* vislumbra-se a necessidade de se promover alguma revisão / atualização no CBA, com vistas a torná-lo mais consentâneo aos novos direitos sociais adquiridos/ conquistados nesse período.

Em síntese, pode-se dizer que esse ramo do Direito, anteriormente denominado Direito Aéreo, e agora, Direito Aeronáutico ou Direito Aeroespacial, foi amplamente analisado, tendo ficado evidenciada a sua evolução desde a Constituição de 1934 até a atual Constituição de 1988, consagrando-se sob a denominação de direito aeronáutico, restando ser disciplinado o Direito Aeroespacial.

Conforme Munhoz (2005) as atividades aéreas são regidas pelo Direito Aeronáutico e as atividades espaciais são regidas pelo Direito Aeroespacial. A questão que suscita dúvidas é inerente à delimitação entre o espaço interior (regido pelo Direito Aeronáutico) e o espaço exterior, regido pelo Direito Espacial.

A própria doutrina do Poder Aéreo não faz uma distinção clara entre Poder Aéreo e Poder Aeroespacial, mas afirma que este se refere a uma navegação aérea acima da camada atmosférica, enquanto que o primeiro se mantém nos níveis desta.

Do ponto de vista jurídico, essa distinção também, ainda não está sedimentada, ressalvando-se que o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) trata inquestionavelmente, do Direito Aeronáutico. Já a Constituição Federal trata das duas figuras jurídicas previstas no art. 22, inciso I (Direito Aeronáutico) e no art. 21, XII, c trata (Direito Aeroespacial). Portanto, quanto a este último, ainda não há, no Brasil, uma codificação ou legislação infraconstitucional específica.

2.1 Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira (FAB)

Com relação à doutrina básica da Força Aérea Brasileira (FAB), a DCA[81] 1-1 de 2005, ao conceituar Poder Aeroespacial, traz uma boa contribuição para uma definição mais clara de Poder Aeroespacial, que consiste na **Projeção do Poder Nacional [...] para a utilização do espaço aéreo e do espaço exterior, quer como instrumento político e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando conquistar e manter os Objetivos Nacionais.** Seus elementos constitutivos básicos são: Força Aérea Brasileira (FAB), Agência Nacional de Aviação Civil; Infraestrutura Aeroespacial; Indústria Aeroespacial; Complexo Científico-Tecnológico Aeroespacial; e Recursos Humanos Especializados, relacionados ao Emprego do Poder Aeroespacial.

A referida DCA conceitua Força Aérea como o **conjunto de organizações, de instalações, de equipamentos e de pessoal empenhados no cumprimento da missão militar atribuída ao COMAER,** que se realiza por meio das seguintes atividades operacionais: Operações Aeroestratégicas (destruir ou neutralizar o poder aeroespacial do inimigo); Operações de Defesa Aeroespacial (impedir o uso do espaço aéreo para a prática de atos hostis no Teatro de Operações); Operações Aerotáticas (realizada pela FAB com as Forças de Superfície) em prol da missão do T.O. (Teatro de Operações) e Operações Especiais que consiste no emprego da Força Aérea de forma combinada ou singular.

[81] Doutrina de Comando da Aeronáutica, aprovada pela Portaria nº 476/GC3, de 28 de abril de 2005.

No âmbito do Poder Militar situa-se o Poder Aeroespacial, que compreende a Força Aérea Brasileira, suas bases e suas estruturas de comando e controle, logísticas e administrativas, bem como as forças cedidas pelos Poderes Naval e Terrestre, além de outros meios, quando vinculados ao cumprimento da missão do Poder Aeroespacial e submetidos a algum tipo de orientação, comando e controle de autoridade militar aeroespacial[82].

2.2 O Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) e suas Alterações

O Código Brasileiro de Aeronáutica, antes denominado Código Brasileiro do Ar, é uma lei de fundamental importância no contexto do Direito Aeronáutico Brasileiro. Suas disposições normativas, apesar de terem sido elaboradas há mais de vinte anos são, na sua maioria, muito atuais e, portanto, não carecem de alterações urgentes. Há de se ressalvar, no entanto, que por força de novas leis e de novos Acordos/Tratados, algumas atualizações se impõem.

Nesse sentido, poder-se-ia mencionar, a nova Lei das S/A, o novo Código Civil, a Lei Complementar nº 97 e suas atualizações, a Lei de criação da ANAC, a transformação do Ministério da Aeronáutica em Comando da Aeronáutica, etc.

Demais disso, não se pode olvidar que a principal alteração introduzida no CBA foi feita com o advento da Lei nº 9.614, de 5 de março de 1998, que deu nova redação ao art. 303 do referido Código, para ali introduzir disposições sobre a cognominada **Lei do Abate**, ou Lei do Tiro de Destruição, que só foi regulamentada em 2004, pelo Decreto nº 5.144 daquele ano. Tal norma, no entanto, tem sido objeto de controvérsias doutrinárias no que tange à sua constitucionalidade, sob a alegação de que a aplicação da referida Lei contraria o disposto no art. 5º, Inciso 47, alínea a da C.F./88, e que isso equivaleria a uma pena de morte Frise-se também que, até o momento (setembro/2010), não existe nenhuma Ação Direta de Inconstitucionalidade em tramitação no Poder Judiciário, questionando, a constitucionalidade da referida norma, o que significa dizer que esta continua em plena vigência.

---

[82] Doutrina de Comando da Aeronáutica, aprovada pela Portaria nº 476/GC3, de 28 de abril de 2005, p.10.

Esclareça-se, por oportuno, que os argumentos daqueles que alegam a inconstitucionalidade da Lei nº 9.614 de 1998 não procedem, visto que a norma em comento disto não trata, até porque a pena de morte por ser vedada constitucionalmente, não poderá constar de lei alguma no Brasil. Trata-se, portanto, de interpretação extensiva da referida Lei, por parte daqueles que a ela se opõem, que, todavia, merecem reflexões, procurando-se escoimá-las de ideologia e paixões políticas, com vistas a aperfeiçoá-la; mas nunca revogá-la.

2.3 O Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) e as suas Relações com o Controle e Defesa do Espaço Aéreo

O Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/86), alterado pela Lei nº 9.614, de 1998, é instrumento jurídico fundamental no campo do direito positivo brasileiro. Publicado há mais de 20 anos, continua muito atual, principalmente nos seus aspectos técnicos que, juntamente com os tratados e acordos dos quais o Brasil seja signatário, constituem a principal fonte do Direito Aeronáutico Brasileiro. O CBA, entretanto, em razão não só do decurso do tempo, mas, também em virtude da crescente evolução tecnológica, necessita de algumas atualizações, principalmente no que tange à segurança e vigilância do espaço aéreo, além de outros aspectos decorrentes da globalização.

De qualquer forma, os Estados desde os primórdios do Direito Aéreo, definidos na Convenção de Paris de 1919, a qual defende o direito de soberania absoluta dos Estados sobre seus territórios, continuam exercendo sua soberania e aplicando suas estratégias na defesa de seus territórios. O Brasil, também. Assim, passa-se a analisar alguns aspectos do Código Brasileiro de Aeronáutica e, principalmente, a alteração nele introduzida pela denominada **Lei do Abate**, que, na verdade, deveria ser chamada de Lei de Segurança do Controle do Espaço Aéreo (LSCEA), ou algo similar, porque, de fato, o propósito não é abater avião, mas, principalmente, a vigilância e defesa do espaço aéreo brasileiro, medida essencial ao pleno cumprimento da missão constitucional da Força Aérea Brasileira, no que se refere, especificamente, ao exercício da soberania no espaço aéreo sobrejacente ao território nacional e ao mar territorial.

Desta forma, caso alguma aeronave que esteja sobrevoando, sem autorização, o espaço aéreo brasileiro não queira identificar-se, contrariando e/ou dificultando o exercício dessa atividade da FAB, aquela aeronave passa a ser considerada suspeita, devendo, pois, ser submetida a medidas dissuasórias e/ou restritivas pela Força Aérea Brasileira, que está autorizada, na forma da supracitada legislação, a aplicar as medidas dissuasórias ali previstas e, eventualmente, em casos de absoluta desobediência às ordens do piloto da aeronave interceptadora, este, como último recurso, poderá efetuar o tiro de destruição, desde que autorizado pela autoridade competente, o Presidente da República, ou quem este delegar competências, neste caso, o Comandante da Aeronáutica, a quem a Lei recente denomina **Autoridade Aeronáutica Militar** (Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010).

A situação supramencionada, sem dúvida, está relacionada com a missão específica da Aeronáutica como Força Armada: a defesa do espaço aéreo nacional, que o Comando da Aeronáutica executará por meio da Força Aérea Brasileira. É o Brasil exercendo o seu pleno direito de soberania, como faria qualquer outro Estado soberano, qual seja a de fazer valer suas decisões no âmbito do seu território. O que pode ocorrer é que em dados momentos histórico-políticos, como afirma o Professor Fábio Anderson de Freitas Pedro, determinado país pode ser mais rígido no controle do seu espaço aéreo, mencionando como exemplos o lastimável ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 às Torres Gêmeas nos Estados Unidos, e a lamentável tragédia do voo KE 007 da empresa aérea Korean Air Lines (Boeing 747-200B), ocorrida no dia 31 de agosto de 1983, portanto em plena época da guerra fria. A referida aeronave decolou de Nova Iorque com destino a Seul (Coréia do Sul), e por erro de navegação invadiu o espaço aéreo da então União Soviética, onde foi abatido no ar, matando 269 pessoas[83].

O Brasil, por questões circunstanciais, ingressou no rol dos países que atualmente mantêm um controle rígido do seu espaço aéreo. Particularmente no que se refere ao tráfico de entorpecentes e à vigilância das fronteiras, como na região norte do País, agora totalmente monitorada pelos radares do CINDACTA IV,

[83]PEDRO, Fábio Anderson de Freitas de. A inconstitucionalidade da lei do tiro de destruição. *Revista Brasileira de Direito Aeronáutico*, n. 89, 2006. Disponível em: <http://www.sbda.org.br/revista/Anterior/1781.htm>. Acesso em: 27 fev. 2010.

sucedâneo do Projeto SIVAM, utiliza um moderno e eficiente aparato tecnológico que cobre toda a Amazônia Legal, desde 2002.

Todo esse aparato tem por finalidade básica assegurar o cumprimento da missão constitucional das Forças Armadas, e em particular, da Aeronáutica que, faz a vigilância e defesa do espaço aéreo nacional e em especial daquela região, por ser o avião a forma preferida pelos traficantes para o transporte de drogas e contrabando de armas, rumo aos grandes centros consumidores no país e no exterior.

A despeito das questões circunstanciais que ora o país enfrenta, o dever de vigiar e defender o espaço aéreo e zelar pela soberania não é uma faculdade, trata-se de um poder-dever do Estado, como consta do ordenamento jurídico pátrio, bem como de normas de Direito Internacional previstas nos Tratados ou Acordos de que o Brasil faz parte.

Assim, além das disposições constitucionais, legais e/ou doutrinárias sobre soberania nacional, o Brasil exerce completa e exclusiva soberania sobre o espaço aéreo acima do seu território e do mar territorial, conforme dispõem os Acordos e Tratados dos quais o Brasil é signatário e como determina o próprio Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), nos seus artigos de 11 a 24.

Neste sentido, assim dispõe o art. 11 do Código Brasileiro de Aeronáutica, **o Brasil exerce completa e exclusiva soberania sobre o espaço aéreo acima do seu território e mar territorial,** cuja fiscalização e controle são de competência do Comando da Aeronáutica (art.12 e art. 18, VII da Lei Complementar nº 97/1999 e suas alterações).

Dentre os supracitados artigos do CBA destacam-se, ainda, aqueles que tratam de detenção de aeronave em voo no território nacional (art. 13), tráfego aéreo brasileiro (art. 14) e de obediência às ordens de autoridade aeronáutica brasileira (art. 18).

Assim, para dar cumprimento ao que estabelece a C. F. e de acordo com o Código Brasileiro de Aeronáutica, bem como os Tratados e Convenções Internacionais dos quais o Brasil é signatário, cabe ao COMAR, por meio de seus órgãos competentes, no caso, o Comando-Geral de Operações Aéreas (COMGAR) o planejamento e a execução das ações militares Aeroespaciais do Comando da

Aeronáutica. Tais ações podem ser, desde uma simples missão de rotina a uma interceptação real de algum vetor que adentre o espaço aéreo brasileiro sem a devida autorização, que neste caso passam para a responsabilidade de uma Organização Militar que em tempo de paz é subordinada diretamente ao COMGAR, o Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA), que é uma organização militar com dupla função: Órgão Central do Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA) e Comando Operacional.

Como Órgão Central do Sistema, é o responsável pela orientação normativa dos elos do Sistema.

Como Comando Operacional, o COMDABRA é um Grande Comando combinado diretamente subordinado ao Comandante Supremo das Forças Armadas, o Presidente da República, e compõe a Estrutura Militar de Guerra (EMG) do País.

O COMDABRA pertence à Força Aérea Brasileira (FAB), mas tem a presença constante de membros das demais Forças Singulares, que também podem ajudar na defesa aeroespacial, dependendo do caso concreto e de sua complexidade.

Como afirmado anteriormente, a Lei nº 9.614, de 05 de março de 1998 acrescentou apenas um parágrafo ao art. 303 do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), mas esse novo dispositivo modificou, consideravelmente, a filosofia do Código vigente, criando uma grande discussão sobre a constitucionalidade da lei modificadora.

O assunto foi amplamente discutido internamente, e, depois, junto a alguns países interessados no tema, como Estados Unidos da América e também na Conferência dos Chefes das Forças Aéreas Americanas, que se reúnem anualmente, com o fim de buscar uma concepção única[84] tendo como sede um dos países integrantes da Conferência, que são os seguintes: Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru, Paraguai, República Dominicana, Uruguai, Venezuela, México e El Salvador, mas, infelizmente, ainda não se chegou a uma solução de consenso ou mesmo negociada, a não ser com alguns poucos desses países.

[84]ASSIS, Jorge César de. *Interceptação e abate de aeronave:* Consideração sobre a Lei nº 9.614, de 05 de março de 1998. Disponível em: <http://*www.cesdim.org.br/arquivo/29.doc*>. Acesso em: 10 dez. 2009.

Em 2003 o Brasil manifestou interesse em negociar um acordo internacional com os vizinhos Colômbia e Peru, que estavam preparando o relançamento do programa de interdição aérea de drogas, patrocinado pelos Estados Unidos, o qual fora suspenso após a derrubada por engano de um pequeno avião no Peru, em abril de 2001, onde morreram um missionário americano e sua filha[85].

O governo brasileiro antes de regulamentar a **Lei do Abate**, manteve reuniões com os governos dos países vizinhos Bolívia, Colômbia, Peru e Venezuela, com o objetivo celebrar acordos, com vistas a padronizar as ações e estabelecer procedimentos para uma possível **transferência de alvo,** ou seja, o avião interceptado passa a ser seguido por aeronave da força aérea do país vizinho, caso a aeronave interceptada se recuse a cumprir ordens do piloto da FAB, no sentido de identificar-se e/ou pousar para averiguações, em cumprimento ao que determina a legislação em vigor sobre o tema e, mais que isso, empreenda fuga para o país vizinho, restando salvo da perseguição e beneficiado pela impunidade. O que se busca *in casu, é a reciprocidade de tratamento, ou seja, em ocorrendo uma situação inversa à do exemplo acima, o Brasil daria prosseguimento à perseguição da aeronave clandestina que, partindo de outro país, adentrou o território nacional.*

Polêmicas jurídicas à parte, o fato é que a Lei nº 9.614 existe desde 1998, mas só depois de muitas discussões no âmbito do federal e em nível internacional, ao longo de seus seis primeiros anos de vigência, a referida norma foi, finalmente, regulamentada em 2004.

Com o devido respeito aos críticos que têm opiniões contrárias à Lei do Tiro de Destruição, sob a alegação de que se trate de uma verdadeira pena de morte; lamento, mas não há como com eles concordar, pelos seguintes motivos: em primeiro lugar porque a Lei nº 9.614, de 1998, não trata desse tema, não estabelece qualquer penalidade aos infratores, autoriza apenas medidas dissuasórias, que, se não forem acatadas pelo piloto da aeronave considerada, ao final, hostil, aí sim, estaria sujeita ao Tiro de Destruição. É evidente que nesse caso, os ocupantes da aeronave, teriam pouca chance de sobreviver; mas, *nesse caso*, entende-se que teria havido resistência por parte do piloto da aeronave clandestina, no sentido de

[85] ASSIS, Jorge César de. *Interceptação e abate de aeronave:* Consideração sobre a Lei nº 9.614, de 05 de março de 1998. Disponível em: <http://*www.cesdim.org.br/arquivo/29.doc*>. Acesso em: 10 dez. 2009.

desacatar a ordem recebida da aeronave interceptadora, isso equivaleria, mutatis mutandi, a uma perseguição policial, em que este atira para fazer cessar a ação criminosa do bandido, e tal ato é, do ponto de vista jurídico, considerado estrito comprimento do dever legal.

Trata-se, *in casu*, do exercício do poder-dever do Estado, de defender a soberania nacional e a própria sociedade contra os malefícios do tráfico de drogas e de armamentos. Não se está, portanto, diante de um direito disponível ou de um poder discricionário, mas, de uma norma cogente, portanto de aplicação obrigatória, ou seja, a norma impõe à autoridade aeronáutica a obrigação de agir, segundo as regras estabelecidas na Lei no seu regulamento, e de acordo com as ordens recebidas da Autoridade Aeronáutica Militar. Assim, caso a aeronave interceptada insista em desrespeitar a ordem recebida, poderá ser submetida à medida extrema, ou seja, ao tiro de destruição.

2.4 As Forças Armadas e as Constituições Federais de 1946, 1967 com a E.C. nº 1/1969 e de 1988

Até a Constituição de 1937, por motivos óbvios, as Forças Armadas eram constituídas pelo Exército e pela Marinha, pelo simples fato de que até então inexistia a instituição militar Aeronáutica, o que só veio ocorrer em 1941, com a criação do Ministério da Aeronáutica. Por isso, a nova Arma só passou a ter existência constitucional e permanente a partir da Constituição de 1946, como se verá a seguir.

A Constituição de 1946 trata do tema Forças Armadas em seu art. 176:

> As Forças Armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República e dentro dos limites da lei[86].

A Constituição de 1967, com a Emenda nº 1/1969, no art. 90, também aborda o tema **Forças Armadas** da seguinte forma:

> As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares,

[86]BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946).* Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao46.htm>. Acesso em: 16 fev. 2010.

> organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República e dentro dos limites da lei[87].

E o art. 91 da mesma emenda diz: **As Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem**[88].

A Constituição Federal de 1988, assim dispõe em seu art. 142:

> As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem[89].

2.5 Aspectos Constitucionais e Legais do Tiro de Destruição

A despeito de o Código Brasileiro de Aeronáutica ter a maioria de suas normas voltadas para a Aviação Civil, há no referido diploma legal vários dispositivos que estão voltados para as atividades do Poder Aéreo, é o caso, dentre outros, dos artigos 11, 12, 14 (...) e 303. Este último, alterado pela Lei do Tiro de Destruição, como se verá a seguir.

No que concerne à Aviação Civil Brasileira, como já se frisou, esta é regida por legislações específicas, como leis, códigos, regulamentos, Tratados e Convenções Internacionais. No caso do Poder Aéreo, há que se observar a legislação específica, bem como o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) instituído pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que no seu artigo 303, ao tratar da Detenção, Interdição e Apreensão de Aeronave tinha a seguinte redação:

> **Art. 303**. A aeronave poderá ser detida por autoridades aeronáuticas, fazendárias ou da Polícia Federal, nos seguintes casos: **I** - se voar no espaço aéreo brasileiro com infração das convenções ou atos

---

[87] BRASIL. Constituição. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 16 fev. 2010.

[88] *Ibidem*, 2010.

[89] BRASIL. Constituição. *Emenda Constitucional nº 18, de 5 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre o regime constitucional dos militares. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm>. Acesso em: 16 fev. 2010.

> internacionais, ou das autorizações para tal fim; **II** - se, entrando no espaço aéreo brasileiro, desrespeitar a obrigatoriedade de pouso em aeroporto internacional; **III** - para exame dos certificados e outros documentos indispensáveis; **IV** - para verificação de sua carga no caso de restrição legal (artigo 21) ou de porte proibido de equipamento (parágrafo único do artigo 21); **V -** para averiguação de ilícito. **§ 1°** A autoridade aeronáutica poderá empregar os meios que julgar necessários para compelir a aeronave a efetuar o pouso no aeródromo que lhe for indicado. **§ 2º** A autoridade mencionada no parágrafo anterior responderá por seus atos quando agir com excesso de poder ou espírito emulatório[90].

Com o advento da Lei n° 9.614, de 5 de março de 1998, foi introduzido no artigo 303 do CBA um parágrafo em substituição ao § 2º originário, com a seguinte redação:

> § 2° Esgotados os meios coercitivos legalmente previstos, a aeronave será classificada como hostil, ficando sujeita à medida de destruição, nos casos dos incisos do caput deste artigo e após autorização do Presidente da República ou autoridade por ele delegada." Em conseqüência, foi renumerado o antigo § 2º para § 3º com a seguinte redação: "§ 3º. "A autoridade mencionada no §1º responderá por seus atos quando agir com excesso de poder ou com espírito emolutório[91].

Posteriormente, em 16 de julho de 2004, foi editado e publicado o Decreto nº 5.144, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne a aeronaves consideradas hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins. O referido Decreto, ao regulamentar os parágrafos 1º, 2º e 3º do mencionado artigo 303 do CBA, define quais são as situações em que uma aeronave pode ser considerada hostil ou suspeita de tráfico de drogas. Em síntese, são as seguintes: a) adentrar o território nacional, sem plano de vôo aprovado; b) omitir aos órgãos de controle de tráfego aéreo informações necessárias à sua identificação, ou não cumprir determinação desses mesmos órgãos. As aeronaves enquadradas nesses casos estarão sujeitas às medidas coercitivas de averiguação, intervenção e persuasão, de forma progressiva e sempre que a medida anterior não obtiver êxito.

À guiza de esclarecimento, transcrevem-se a seguir excertos do mencionado decreto que regulamentou a **Lei do Abate**:

---

[90] BRASIL. *Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.* Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7565compilado.htm>. Acesso em: 19 fev. 2010.

[91] BRASIL. *Lei nº 9.614, de 5 março de 1998*. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para incluir hipótese destruição de aeronave. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9614.htm>. Acesso em: 19 fev. 2010.

> [...] **Art. 3º**. As aeronaves enquadradas no art. 2º estarão sujeitas às medidas coercitivas de averiguação, intervenção e persuasão, de forma progressiva e sempre que a medida anterior não obtiver êxito. Executadas por aeronaves de interceptação, com o objetivo de compelir a aeronave suspeita a efetuar o pouso em aeródromo que lhe for indicado e ser submetida a medidas de controle no solo pelas autoridades policiais federais ou estaduais. **§1º** As medidas de averiguação visam a determinar, ou a confirmar, a identidade de uma aeronave. Ou, ainda, a vigiar o seu comportamento, consistindo na aproximação ostensiva da aeronave de interceptação à aeronave interceptada, com a finalidade de interrogá-la, por intermédio de comunicação via rádio ou sinais visuais, de acordo com as regras de tráfego aéreo, de conhecimento obrigatório dos aero navegantes. **§2º** As medidas de intervenção seguem-se às medidas de averiguação e consistem na determinação à aeronave interceptada para que modifique sua rota com o objetivo de forçar o seu pouso em aeródromo que lhe for determinado, para ser submetida a medidas de controle no solo. **§3º** As medidas de persuasão seguem-se às medidas de intervenção e consistem no disparo de tiros de aviso, com munição traçante, pela aeronave interceptadora, de maneira que possam ser observados pela tripulação da aeronave interceptada, com o objetivo de persuadi-la a obedecer às ordens transmitidas. [...] **Art.5º**. A medida de destruição consiste no disparo de tiros, feitos pela aeronave de interceptação, com a finalidade de provocar danos e impedir o prosseguimento do vôo da aeronave hostil e somente poderá ser utilizada como último recurso e após o cumprimento de todos os procedimentos que previnam a perda de vidas inocentes, no ar ou em terra[92].

A chamada Lei do Tiro de Destruição, apesar de polêmica, é a norma legal que permite uma atuação mais enérgica, eficaz e dissuasória em relação à aeronave interceptada presumivelmente a serviço de atividades ilícitas, podendo até mesmo, ser derrubada. A regulamentação da Lei nº 9.614, de 1998, demorou muito a ser publicada, pois permaneceu engavetada de 1998, até 2004, em razão de questões políticas de âmbito interno e externo, como por exemplo, os Estados Unidos, que depois de terem um avião de missionários abatido no Peru, passaram a pressionar os países contra esse tipo de ação. Passaram a impor restrições quanto à padronização da legislação brasileira e dos países vizinhos: Colômbia, Peru, Venezuela e Bolívia, destacando-se que os dois primeiros já dispõem de autorizações legais para a adoção de procedimentos semelhantes aos existentes no Brasil. A Bolívia e a Venezuela, ainda não ajustaram suas legislações nesse sentido.

No vaivém dos entendimentos entre os governos Lula, Bush e dos países vizinhos, ao final, as dificuldades foram sendo superadas, com a promessa de

[92]BRASIL. *Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004*. Regulamenta os §§§ 1o, 2o e 3o do art. 303 da Lei no 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5144.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

garantias diversas e de criação de uma detalhada regulamentação. Assim, os dois países, Brasil e Estados Unidos, chegaram a bom termo, fato que possibilitou a edição do Decreto nº 5.144, de 2004, que regulamenta a denominada Lei do Abate.

A referida regulamentação estabelece uma série de nove procedimentos de abordagem de aeronaves estranhas por parte da Força Aérea Brasileira - FAB, a serem adotados quando essas aeronaves são consideradas suspeitas ou hostis e aí, neste último caso, poderão ser abatidas em voo. O Tiro de Destruição, só poderá ser aplicado como último recurso, e mediante autorização pessoal do Comandante da Aeronáutica, por delegação do presidente da República.

A troca de experiências com os países vizinhos vem sendo útil também para convencer os adversários da “Lei do Abate” de que seus objetivos e resultados estão muito mais no plano da dissuasão do que no da destruição. No entanto, a simples existência da lei que permite a derrubada de aviões já é um ótimo fator de persuasão para os pilotos do narcotráfico, que agora sabem: ou aterrissam ou serão submetidos às medidas previstas na Lei do Tiro de Destruição.

O governo Colombiano, por exemplo, informa que nos doze primeiros meses de vigência da lei em seu país, 31 aviões de narcotraficantes foram apreendidos e inutilizados em terra firme, e sem o sacrifício de nenhuma vida[93].

De acordo com o artigo 2º do Decreto que regulamentou o Tiro de Destruição, considera-se suspeita de tráfico de entorpecentes a aeronave que adentrar no território nacional sem plano de vôo aprovado ou omitir aos órgãos de controle informações de identificação se estiver cumprindo rota presumivelmente utilizada para distribuição de drogas ilícitas.

Alguns críticos atacam também o mencionado diploma legal, sob a alegação de ferir princípios internacionais, mais notadamente o princípio da passagem inofensiva. De acordo com a Convenção de Chicago, denominada Convenção sobre Aviação Civil Internacional os países signatários devem permitir o livre trânsito de aeronaves em seus territórios, ou seja, o trânsito é livre, desde que autorizadas pelo

[93]PEDRO, Fábio Anderson de Freitas. *A inconstitucionalidade da lei do tiro de destruição*, n. 89, 2006. Disponível em: <http//br.geocities.com/direito aeronáutico>. Acesso em: 28 nov. 2008.

governo. Entende-se por passagem inofensiva aquela que obedece aos termos da supracitada Convenção e à legislação brasileira sobre o controle do espaço aéreo[94].

A corrente de crítico que se rebela contra a lei em tela não está correta, haja vista, que a passagem inofensiva não pode, por nenhum pretexto, ser confundida com passagem clandestina. Demais disso, assevera-se legítimo ao país controlar seu espaço aéreo, devendo criar normas a serem observadas. No Brasil, o Código Brasileiro de Aeronáutica, diploma legal que deve ser observado por qualquer piloto de aeronave no espaço aéreo brasileiro, dispõe em seu art. 14 § 2º que é livre o tráfego de aeronaves privadas, mediante informações sobre o vôo planejado.

Portanto, basta que os pilotos dessas aeronaves obtenham a devida autorização para cruzar o espaço aéreo nacional, para não serem "molestadas" pelas aeronaves da FAB responsáveis pela defesa do espaço aéreo brasileiro; pois, como se sabe, incumbe ao poder público dar efetividade aos dispositivos contidos no Código Brasileiro de Aeronáutica, mas, é claro, respeitados todos os princípios contidos na Lei Maior, nos Acordos e Tratados dos quais o Brasil faça parte.

Ainda sobre as críticas à Lei do Tiro de Destruição ou **Lei do Abate**, consta do site da Câmara dos Deputados, que há em tramitação no Congresso Nacional, Projeto de Lei do ano de 2003, de autoria do deputado Átila Lins, propondo a simples revogação da Lei nº 9.614, de março de 1998, com as seguintes justificativas, em síntese: a) Lei nº 9.614, de 1998, estaria invadindo a competência exclusiva do Poder Judiciário; b) a referida Lei contraria o disposto nº art. 5º, XLVII, a da C.F./88, bem como o inciso LV, além do inciso XLVII da CF/88; e c) ao justificar sua proposta, o parlamentar afirma que: **Se do ponto de vista político nada justifica a sua permanência no elenco de normas que integram o direito positivo brasileiro, do ponto de vista jurídico a revogação seria uma necessidade** [95].

Considerando o fim colimado na lei, que é o policiamento do espaço aéreo brasileiro, entende-se que, estrategicamente, não é oportuna a revogação da Lei nº 9.614, de 1998, porque de qualquer forma o ordenamento brasileiro já dispõe de um

---

[94]PACHECO, José da Silva. *Comentários ao código brasileiro de Aeronáutica (CBA)*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 57.

[95]BRASIL. Congresso. Câmara. *Projeto de Lei s/n, de 2003*. Revoga a lei nº 9.614, de 5 de março de 1998. Disponível em: <http:// www.camara.gov.br/sileg/integras/138762.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2008.

instrumento jurídico coercitivo que permite a eficácia do controle do espaço aéreo. Mas é certamente desejável o seu aperfeiçoamento, para dizer, por exemplo, que a aeronave interceptadora conduzirá a interceptada até que esta pouse ou se afaste do território brasileiro, voluntariamente ou por ação conjunta da FAB com a força aérea do país vizinho, quando for o caso, e se houver tratado ou acordo nesse sentido. O segundo aspecto relevante, e que caracteriza excludente do crime, é o fato de o piloto da FAB não teve intenção de matar, visto que estará, simplesmente, cumprindo missão de policiamento do espaço aéreo, quando poderá se deparar com uma aeronave suspeita, estando ai, obrigado a transmitir-lhe instruções padronizadas de identificação e controle, as quais poderão não ser obedecidas. Nesse caso, não resta alternativa ao piloto da FAB, senão aplicar paulatinamente, as medidas dissuasórias, podendo, ao final, chegar à medida extrema.

Trata-se, portanto, de uma atividade do Estado, exercendo um trabalho administrativo de vigilância e controle do espaço aéreo brasileiro, e de defesa dos interesses da sociedade, eis que aeronaves que não se identificam ao controle de tráfego aéreo, em regra, estão a serviço do tráfico de drogas e do contrabando de armas, principais fontes de alimentação do crime organizado, que, portanto, deve ser combatido.

Neste particular, a FAB estará exercendo uma de suas atividades subsidiárias, previstas em lei, colaborando com as autoridades de segurança pública (Departamento de Polícia Federal) no combate ao denominado crime organizado; não assistindo, pois, razão aos críticos da Lei do Abate, por considerá-la instituidora de pena de morte no Brasil em tempo de paz, uma vez que disso a lei não trata. O Estado está, na verdade, exercendo o seu Poder de Polícia que, embora seja um poder discricionário, não é arbitrário, é legítimo, por se tratar não só de um poder-dever, mas, principalmente, porque a Lei nº 9.614, de 1998, assim determina. Não se trata, pois, de pena de morte, mas de estrito cumprimento do dever de vigiar o espaço aéreo nacional, e, por conseguinte, de cumprimento de uma das atribuições subsidiárias da Aeronáutica previstas na Lei Complementar nº 97, de 1999, e suas alterações.

Aliás, até pouco tempo, encontrava-se em tramitação no Parlamento Brasileiro, projeto de lei do Poder Executivo, propondo uma série de alterações na

Lei Complementar nº 97 de 1999 e que, na verdade, já se transformou na Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, a qual introduziu algumas alterações na Lei Complementar nº 97 de 1999, mas deixou de incluir dispositivo atribuindo ao Superior Tribunal Militar (STM) competência para julgar os crimes decorrentes da aplicação da Lei do Tiro de Destruição (**Lei do Abate**). Fato de absoluta relevância, visto que não se trata de crime comum na acepção do vetusto Código Penal (Lei nº 2.848 de 1940), mas de questão relativa aos aspectos da soberania nacional e ao interesse da sociedade globalizada.

Ora, as Forças Armadas têm o dever de assegurar o cumprimento da Constituição Federal, da Lei e da Ordem Pública, por conseguinte seria um contrassenso defender uma lei inconstitucional. Apesar de inconsistente, a polêmica acerca da alegada inconstitucionalidade da Lei do Tiro de Destruição, tal norma merece maiores reflexões por parte do Poder Público e da própria sociedade, por ser esta a sua destinatária final. Mas é importante que não haja um retrocesso, ou seja, não se pode voltar ao *status quo ante.*

O autor desta Tese defende com veemência o respeito aos direitos e garantias fundamentais, e nesse contexto, destaca o direito à vida que é o dom maior, além de ser um dos direitos fundamentais assegurados pela Carta Magna a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país, e constitui-se em pré-requisito à existência e exercício de todos os demais direitos, como, aliás, ensina Alexandre Morais[96].

Nesse sentido é o texto do, art. 5º XLVII da Constituição Federal que diz: **não haverá pena de morte no Brasil, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX,** sendo que as principais hipóteses de crimes aos quais a lei brasileira admite a aplicação de pena capital estão elencadas nos artigos 355 a 368 do Código Penal Militar[97].

Nessa mesma linha de raciocínio, porém em sentido estrito, existe no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da reserva legal, que aparece insculpido no art. 1º do Código Penal, nos seguintes termos: **não há crime sem lei anterior**

[96]MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 78.
[97]BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969*. Código Penal Militar. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del1001Compilado.htm>. Acesso em: 19 fev. 2010.

que o defina, nem pena sem prévia cominação legal[98]. Essa regra básica representa importante conquista de natureza política entre as inscritas nas constituições democráticas brasileiras.

A Constituição Federal estabelece que seja competência da União legislar sobre o Direito Aeronáutico (art. 22, I), Direito Aeroespacial (art. 22, X) e Defesa Aeroespacial (art. 22, XXVIII). Portanto, o poder Executivo precisa de instrumentos legais e de meios (recursos humanos e materiais) para dar eficácia aos ditames da Lei. No caso sob exame, tal missão é atribuída à Aeronáutica, por meio da Força Aérea Brasileira (FAB) que tem a responsabilidade pela constante vigilância e defesa do espaço aéreo nacional.

Assim, a Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25/08/2010, no seu art. 18, incisos II e **VII, atribui ao Comando da Aeronáutica, como atividades subsidiárias, dentre outras: prover a segurança da navegação aérea e atuar de maneira contínua e permanente, por meio de ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfico ilícito, com ênfase nos envolvidos em tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais. Missão extremamente difícil de ser cumprida plenamente, em particular, na Região Amazônica,** pouco povoada e de difícil acesso e que corresponde a, aproximadamente, 60 % do território nacional[99].

A Amazônia Brasileira, antes da implantação do Sistema de Desenvolvimento da Amazônia (Projeto SIVAM), estava à mercê dos contrabandistas que invadiam aquela imensa região, com seus aviões piratas (irregulares), porque sabiam das dificuldades que tinha o governo de exercer um efetivo controle sobre aquele território. Exatamente porque não havia ali a presença constante do Estado, a não ser em alguns poucos pontos da região de fronteira.

Durante a implantação do Projeto SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia) constatava-se a existência de inúmeras aeronaves irregulares, bem como a existência de campos de pousos clandestinos em meio a clarões na floresta, utilizados para a prática de atos ilícitos, como tráfico de drogas e contrabando de

---

[98] BRASIL. *Lei. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 19 fev. 2010.

[99] BRASIL. *Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999*. Dispõe sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 19 fev. 2010.

armas. E, isso foi se tornando mais evidente à proporção que os trabalhos de implantação do sistema evoluíam, culminando com uma série de prisões efetuadas pela Polícia Federal, apesar de todas as dificuldades próprias da região[100].

Desta forma, com o objetivo de dotar os pilotos da FAB de meios coercitivos legais para o cumprimento de sua missão constitucional, o governo Brasileiro enviou ao Congresso Nacional Projeto de Lei, que se transformaria (como de fato se transformou) na Lei nº 9.614, de 05 de maio de 1998. Nela acrescentou um parágrafo ao art. 303, do Código Brasileiro da Aeronáutica, com o fim de dotar o Brasil de poder dissuasório para combater atividades ilícitas, principalmente na região Amazônica. A referida lei passou a admitir a medida de destruição contra aeronaves que entrem no país sem a devida autorização do governo brasileiro, e que se recusem, depois de interceptadas, a pousar para averiguações.

Por questões de política externa e, em razão de questionamentos no âmbito do próprio governo, somente em 2004, portanto seis anos após a edição da Lei, é que esta foi regulamentada, pelo Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004. Ao longo desse lapso temporal o governo estava executando, com absoluto sucesso, o maior projeto estratégico da região amazônica, o Projeto denominado Sistema de Vigilância da Amazônia (Projeto SIVAM), que teve início em 1997, tendo sido concluído e inaugurado em 2002.

Os radares do referido Projeto cobrem uma área de 5 milhões de km², ou seja, cerca de 60% do território nacional, constituindo-se, a partir daí, nos "verdadeiros olhos da floresta".

Neste sentido parece oportuno destacar a importância do Projeto SIVAM, para o cumprimento da missão institucional da Aeronáutica, que pode ser vista sob duas vertentes: a primeira, voltada para o controle do tráfego aéreo e a segunda, de natureza estratégica, tem por objetivo a vigilância e a defesa do espaço aéreo nacional, que naquela Região era muito vulnerável[101]. , e por isso, constantemente violado, principalmente, por aeronaves clandestinas.

---

[100]BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. *Operações aéreas.* Disponível em: <http://www.fab.mil.br/portal/operacoes_aereas/solimoes/fn.htm>. Acesso em: 28 nov. 2008.

[101]MILITARY POWER. *Projeto SIVAM*: Os olhos da floresta. Disponível em: <http://www.militarypower.com.br/frame4-opin8.htm>. Acesso em: 28 nov. 2008.

Nos anos 90, os estrategistas militares passaram a não ter muita preocupação com dois grandes problemas estratégicos para a defesa nacional. Por um lado, ocorreu o fim da União Soviética em 1992, fazendo com que o comunismo deixasse de ser considerado ameaça à segurança nacional, o que acarretou a obsolescência dos fundamentos estratégicos da Doutrina da Segurança Nacional como parâmetro para a organização de defesa nacional[102]. De outra parte, o processo de aproximação com a Argentina, principalmente, a partir da criação do Mercado do Sul (MERCOSUL) em 1991, quando foi assinado o Tratado de Assunção, que consolidou as iniciativas de integração encaminhadas inicialmente por Brasil e Argentina, com adesão do Uruguai e do Paraguai[103].

A criação do MERCOSUL incrementou as relações comerciais pelo Brasil não só com a Argentina, como também com os demais países integrantes do bloco, e o que é mais importante, não eliminou, mas reduziu significativamente, a possibilidade de conflito armado entre os países integrantes do novo bloco econômico.

De outra parte, desde os anos 80, aumentavam as preocupações com relação ao tráfico de drogas nos países vizinhos, particularmente na Colômbia, onde existiam dois problemas sérios: o Cartel de Medelín e as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC's). Tal situação, aliada a fatores interno do País levou o governo brasileiro a estabelecer políticas de incentivo ao adensamento populacional nas fronteiras, à criação da "Amazônia Legal", e a adotar uma política desenvolvimentista para a região amazônica, como por exemplo, a Zona Franca de Manaus. Nesse contexto de medidas governamentais em prol da Amazônia, vale destacar a importância do programa militar denominado "Projeto Calha Norte", como se verá adiante.

---

[102]MARQUES, Adriana A. Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-guerra fria. *Revista de Sociologia e Política*, n. 20, p. 69-85, jun. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 2 dez. 2008.

[103]BRASIL. Congresso. Senado. *O que é o MERCOSUL*. Disponível em <http://www.senado.gov.br/evmmercosul/M012/M0122011.asp?txtID_PRINCIPAL=6>. Acesso em: 2 dez. 2008.

2.6 Projeto Calha Norte

O Projeto Calha Norte (PCN) é um programa de desenvolvimento e defesa da Região Norte do Brasil idealizado em 1985, a partir de estudos da Escola Superior de Guerra e implementado durante o governo Sarney[104]. O objetivo do Projeto é fortalecer a presença militar do Brasil, na área de fronteira com a Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela e Colômbia, ocupando uma faixa de 160 quilômetros nos limites do Brasil com os referidos países, numa extensão de 6.500 quilômetros.

O Projeto Calha Norte[105], nos seus primórdios, estava a cargo do então Ministério do Exército, agora, sob a gestão do Ministério da Defesa[106], que continua a executá-lo, principalmente, por intermédio dos Comandos do Exército e da Aeronáutica, embora haja alguma participação da Marinha, que, por força da Estratégia Nacional de Defesa, teve ampliada a participação dessa Força na região amazônica.

O Projeto que, originariamente, se destinava a proteger a Calha dos Rios Solimões e Amazonas, atualmente, não mais abarca apenas a Calha Norte desses rios, eis que atende a 194 municípios em seis estados da federação, sendo que destes, 95 municípios ficam em área de fronteira. Portanto, trata-se de uma intervenção estratégica do governo federal com vistas não só aos interesses da defesa nacional, mas também ao desenvolvimento econômico da denominada Amazônia Legal..

Assim, o supracitado Projeto que tinha uma atuação limitada à faixa de fronteira, posteriormente ganhou uma dimensão maior, ou seja, teve que ser ampliado, tendo em vista o agravamento de alguns fatores, como por exemplo, o vazio demográfico das áreas mais remotas e a intensificação de atividades ilícitas na

---

[104] Governo Sarney, período compreendido entre 15 de março de 1985 a 15 de março de 1990

[105] O Projeto Calha Norte é um programa de iniciativa de forte inspiração patriótica e de elevado cunho social.

[106] BRASIL. Ministério da Defesa. *Programa Calha Norte*: Soberania e desenvolvimento. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/programa_calha_norte/index.php>. Acesso em: 2 dez. 2008.

região, tais como tráfico de drogas e contrabando de armas, dentre outros, surgindo à necessidade de maior vigilância da fronteira e de proteção da população.

O Brasil possui fronteiras com dez países da América do Sul entre os doze existentes (exceção do Chile e do Equador), ou seja, há necessidade de fortalecer a presença nacional ao longo da fronteira amazônica, tida como ponto vulnerável do território nacional, situação que, embora amenizada com os avanços e desdobramentos do referido Projeto, constitui ainda hoje objeto de preocupação por parte dos estrategistas nacionais.

O referido projeto já produziu excelentes resultados para toda aquela região, como, por exemplo, a construção de mais Unidades das Forças Armadas, principalmente por parte da Aeronáutica, que construiu e já estão em funcionamento duas Bases Aéreas (Boa Vista – RR e de Porto Velho - RO). Além disso, estão em construção naquela região mais duas Bases Aéreas: de Vilhena, também em Roraima – RO, e de Eirunepé, no estado do Amazonas - AM. O Exército construiu uma série de novas instalações para Pelotões de Fronteira, e instalou na região uma Brigada de Paraquedistas, além de outras unidades de combate na selva, hospitais para atender as necessidades imediatas das tropas ali estacionadas e de seus familiares.

O governo brasileiro percebeu a necessidade de estabelecer políticas públicas para incentivar a fixação do homem naquela região e desta forma promover o adensamento populacional, o que, em tese, possibilita melhorar a vigilância e o controle da extensa fronteira do Brasil com os países vizinhos, etc.

Outro fator de importância estratégica foi a implantação do Projeto Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), que embora não esteja diretamente relacionado com o PCN, pode-se dizer que se integra muito bem nos objetivos deste, que é a proteção do vasto território amazônico. O Projeto SIVAM, de iniciativa da Aeronáutica, foi inaugurado em 2002, e seu objetivo principal é monitorar aquela parcela do espaço aéreo brasileiro, por meio de um poderoso e complexo sistema de radares, que cobre cerca de 5,5 milhões de quilômetros quadrados da floresta amazônica.

O Comando da Aeronáutica, por meio do Quarto Centro Integrado de Defesa e Controle do Tráfego Aéreo (CINDACTA-4), controla diuturnamente o espaço aéreo

de toda a Região Norte, que engloba nove estados brasileiros pertencentes à Bacia Amazônica. A referida área que por ter uma população rarefeita e estar, pelo menos, até 2002, sem a presença efetiva do Estado, era e é objeto de várias atividades ilícitas, como por exemplo: o contrabando de armas, tráfico de drogas, contrabando de madeira e desmatamentos irregulares, dentre outros crimes dessa natureza, muito comuns naquela região.

Esses fatores adversos levaram o Brasil a editar a Lei do Tiro de Destruição, em 1998, denominada pela mídia de “Lei do Abate” que só veio a ser regulamentada em 2004, em razão de dificuldades de ordem jurídica e política, inclusive internacional, acerca da referida norma, que, apesar das críticas, está em vigor e constitui-se no instrumento jurídico mais importante para o combate às referidas atividades criminosas, bem como para minorar ou elidir as constantes violações do espaço aéreo brasileiro na referida região.

Como se vê, os problemas amazônicos não podem ser vistos apenas pelo viés de questões ambientais ou indígenas. Devem ser analisados sob o enfoque da soberania nacional, bem como pelos vieses econômico, político e social. Por isso, o governo brasileiro, com base em análises estruturais e conjunturais, reuniu regiões/estados de idênticos problemas econômicos, políticos e sociais, com o intuito de melhor planejar o desenvolvimento social e econômico da região amazônica, instituindo a denominada “Amazônia Legal”, que engloba os seguintes estados da federação: Roraima, Amapá, Amazonas, Pará, Tocantins, Mato Grosso, Rondônia, Acre e parte do Maranhão.

Essa visão estratégica, de aumentar a presença do Estado brasileiro na região Amazônica criou para a Aeronáutica a oportunidade de aplicação de recursos financeiros obtidos de fontes externas, no sistema de proteção e controle do espaço aéreo brasileiro, o Projeto SIVAM, de que já falamos que, por meio de um sistema de telecomunicações, criou mecanismos de controle de todas as aeronaves que voam naquela Região, isto é, seus radares vigiam diuturnamente o espaço aéreo da Amazônia.

O conjunto de meios implantados pelo Projeto SIVAM, mais o extinto Serviço Regional de Proteção ao Vôo de Manaus (SRPV-MN) constituem o Centro Integrado

de Defesa e Controle do Tráfego Aéreo (CINDACTA IV), que com seus radares cobre, hoje, toda a Amazônia Legal.

A parte civil desse grande Projeto, o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), é subordinado à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, e tem a finalidade de fornecer as ferramentas necessárias ao funcionamento deste e de outros órgãos do governo que passaram a integrar o SIPAM. A parte militar, é claro, é de responsabilidade do Comando da Aeronáutica (COMAER).

Com a conclusão do projeto SIVAM em julho de 2002, os voos clandestinos passaram a ser registrados e controlados, gerando a possibilidade de interceptação pelas aeronaves da Força Aérea Brasileira. Todavia, não existia, até então, no ordenamento jurídico brasileiro, lei que outorgasse à FAB, expressamente, o poder coercitivo para impor medidas repressivas, nas hipóteses de descumprimento de determinação da aeronave interceptadora, à aeronave interceptada. Os pilotos de aeronaves clandestinas, não raro, questionavam a competência legal dos pilotos da FAB para interceptarem suas aeronaves; às vezes até zombavam de suas ordens, recusando-se a pousar no aeródromo indicado pelo piloto da aeronave interceptadora, a fim de serem feitas necessárias averiguações. E assim, descumpriam a ordem da autoridade aeronáutica, sob o argumento de que “ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei”. Nesse caso, após o advento da Lei do Tiro de Destruição, o argumento é totalmente improcedente, pois passou a existir no direito positivo brasileiro, lei autorizativa de interceptação de aeronave suspeita, não autorizada a sobrevoar o espaço aéreo brasileiro.

Registre-se que em 2004[107] na Colômbia e no Peru já existia autorização para o Tiro de Destruição, à semelhança do que aconteceu no Brasil. Não se tem notícia, ainda, se a Bolívia e a Venezuela também já se alinharam a esses procedimentos, que, espera-se, sejam se não padronizados, semelhantes às normas existentes no Brasil, Peru e Colômbia.

---

[107] LIMA, Fernando. *Inconstitucionalidade da lei do abate*. 2004. Disponível em: <http://www.tex.pro.br/wwwroot/02de2004/inconstitucionalidadedaleidoabatefernandolima.htm>. Acesso em: 7 mar. 2010.

Os referidos países, por iniciativa do Brasil[108], buscam a adoção de um sistema de "visualização único", o que permitiria, segundo o Ministério da Defesa, uma "transferência de alvo". Exemplo: uma aeronave perseguida pelos radares colombianos já poderia entrar em território brasileiro como suspeita. Em espaço aéreo nacional, a perseguição continuará até que a aeronave atenda a ordem de pousar para identificação, e caso não o faça, poderá ser submetida ao Tiro de Destruição. O mesmo se diga, numa situação inversa, ou seja, uma aeronave perseguida por uma aeronave brasileira poderá ter na Colômbia a continuação da perseguição, até que pouse para averiguações, ou, se não o fizer poderá ser submetida ao Tiro de Destruição.

Para tal, necessário se faz a realização de Acordos e Tratados com os países vizinhos com vistas à regulamentação do policiamento do espaço aéreo, o que facilitará sobremaneira a atuação da Força Aérea Brasileira no combate ao narcotráfico na região fronteiriça, na forma da Lei nº 9.614 de 1998 e de sua regulamentação (Lei do Tiro de Destruição). Apesar das críticas a respeito de sua constitucionalidade, ela se constitui no único instituto jurídico que oferece "respaldo" legal à atuação da Força Aérea Brasileira nessa atividade subsidiaria que lhe foi atribuída pela Lei complementar nº 97 de 2004 e suas atualizações e pela própria lei em comento.

Polêmicas jurídicas à parte, o fato é que a Lei nº 9.614 já existe desde 1998, mas só depois de muitas discussões no âmbito do Governo e em nível internacional, ao longo de seus seis primeiros anos de vigência, a referida norma veio a ser regulamentada em 2004.

Com a recente criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)[109] em 13 de maio de 2008, e a conseqüente formalização do Conselho de Defesa Sul-Americano, quiçá se venha a ter, no Continente Sul-Americano, um foro neutro e adequado para o debate de temas de interesse comum, como parece ser este.

Enquanto isso não acontece, porém, cada país tem que agir isoladamente, segundo suas próprias normas internas. Assim, no caso do Brasil, ter-se-á que

---

[108]LIMA, Fernando. *Inconstitucionalidade da lei do abate*. 2004. Disponível em: <http://www.tex.pro.br/wwwroot/02de2004/inconstitucionalidadedaleidoabatefernandolima.htm>. Acesso em: 7 mar. 2010.

[109]UNASUL, composta por 12 países, a saber: Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Suriname, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

aplicar o direito positivo que está aí posto, como é o caso da Lei nº 9.614 de 1998, na forma de sua minuciosa regulamentação, conforme consta do Decreto nº 5.144 de 2004.

Em síntese, o referido Decreto estabelece os seguintes procedimentos a serem seguidos pelos pilotos do COMAER nas atividades de policiamento e defesa controle do espaço aéreo brasileiro:

SITUAÇÃO DA AERONAVE	NÍVEL DE MEDIDA	PROCEDIMENTOS
Normal	Situação de Normalidade	Verificação das condições de voo da aeronave.
Suspeita	Medidas de Averiguação	1) Reconhecimento à Distância;
		2) Confirmação de Matrícula;
		3) Contato Rádio Freqüência
		4) Contato por Rádio na Freqüência de Emergência;
		5) Sinais Visuais.
	Medidas de Intervenção	6) Mudança de rota
		7) Pouso Obrigatório.
	Medidas de Persuasão	8) Tiros de Advertência.
Hostil	Medidas de Destruição	9) Tiro de Destruição.

Quadro 2.1 - Procedimentos para operar a medida de destruição
Fonte: Decreto 5.144/04 (adaptado pelo Autor).

A Medida de destruição deverá atender, rigorosamente, às exigências contidas no Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004, observadas, ainda, às seguintes regras:

a) todos os meios devem estar sobre controle do Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA);

b) os procedimentos descritos serão registrados em gravação sonora e/ou visual das comunicações;

c) será executada apenas por pilotos e controladores de defesa aérea, qualificados pelo COMDABRA; e

d) o procedimento deverá ocorrer sobre áreas não densamente povoadas e relacionadas com o roteiro presumivelmente utilizado para o tráfico de drogas.

2.7 Considerações sobre a Lei do Tiro de Destruição

Registre-se que, com fulcro nas normas de procedimentos previstas no Decreto nº 5.144, de 2004, (Regulamento da Lei nº 9.614 de 1998) sobre a seqüência de ações a serem adotadas pela aeronave da Força Aérea Brasileira (FAB) nos casos de interceptação de aeronaves suspeitas, o COMAER possui ainda, um roteiro de interceptação de aeronaves previsto nas Regras do Ar e Serviços de Tráfego Aéreo – IMA 100-12, DE 2006, eis que essas operações de interceptação aplicam-se, inclusive, de aeronaves não suspeitas de atividades ilícitas, mas que não têm seu vôo autorizado pelo governo brasileiro, fato que ocorre com certa freqüência, no espaço aéreo sobrejacente ao território nacional.

É relevante destacar que, em ocorrendo uma eventual medida de destruição – mesmo que o piloto tenha obedecido toda a seqüência prevista na citada legislação, o ato de destruição será objeto de investigação por meio do competente inquérito policial militar (IPM), que poderá ser acompanhado e controlado pelo Ministério Público Militar, por ser o promotor o titular da ação penal militar. Além do que, haverá a necessária investigação de competência do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes (CENIPA), devendo o resultado de todas essas providências terem os seguintes destinatários: o inquérito policial militar será encaminhado ao Ministério Público Militar, que o submeterá ao Poder Judiciário, já que a lei não excluirá da apreciação daquele Poder qualquer lesão ou ameaça de direito; e o segundo, será encaminhado à Autoridade Aeronáutica competente, para as providências decorrentes, inclusive aquelas previstas nos Tratados e Convenções Internacionais.

Portanto, o piloto terá que ser submetido a julgamento na Justiça Comum a despeito de ter cometido um “crime” no estrito cumprimento do dever legal.

Dessa hipótese decorrem alguns questionamentos, por exemplo, se esse alegado crime tem as mesmas características daquele previsto no art. 129 do Código Penal? Ou se é um crime militar, nos termos do Código Penal Militar?

Assim, por considerar que a resposta à primeira indagação é negativa, entendo que o foro competente para julgar tal "delito" não seria o da Justiça Comum e sim o da Justiça Militar, por se tratar de crime de natureza singular, cometido por militar no estrito cumprimento do dever legal.

No entanto, essa ideia não logrou êxito quando da votação no Parlamento da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Portanto, lamentavelmente, o piloto que tiver que aplicar a "medida de Destruição", poderá ser submetido até mesmo a júri popular, com sérios riscos de ter sua carreira prejudicada.

O Brasil tem encontrado dificuldades com relação à celebração de acordos ou tratados com os países fronteiriços, para facilitar a operacionalização das medidas previstas na legislação sobre o Tiro de Destruição, seja por questões políticas ou estratégicas. Todavia, espera-se que, após a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), se tenha encontrado um foro mais adequado para a discussão multilateral do tema que, presume-se, seja de interesse de toda e qualquer nação civilizada, e ai sim, se consiga firmar um tratado ou acordo que permita a cooperação mútua dos países interessados no sentido de coibir os ilícitos praticados por pilotos civis nas regiões de fronteira, principalmente na Amazônia.

2.8 Comentários sobre o Tiro de Destruição em outros Países

Nos Estados Unidos e na Alemanha ocorreram as principais manifestações dos tribunais à instituição da denominada "sociedade de risco", ou seja, aquela que está mais exposta e/ou vulnerável a ataques terroristas.

Erhard Denninger, citado Ivanilda Figueiredo, apud (Vieira, 2008), esclarece que antes de 11 de setembro de 2001, já havia um movimento de retração de direitos individuais, tendo sido tão somente reforçado e "legitimado" após o atentado às Torres Gêmeas, fato que caracteriza o nascimento na "sociedade de risco", e, de "uma nova dinâmica político-social em relação à Teoria Constitucional do pós-guerra". Segundo o autor teria havido a superação das bases clássicas do Estado

Constitucional, ou seja, em vez dos postulados da Revolução Francesa: **liberdade**, **igualdade** e **fraternidade**, teríamos outra tríade de valores do Estado cujos novos postulados seriam: **segurança**, **solidariedade** e **diversidade**.

A sociedade de risco caracteriza-se pela insegurança ante a diversidade de características de que se revestem tais riscos. Assim, se ocorre um atentado terrorista em determinado país, a impressão que se tem, a priori, é que houve uma ruptura do sistema de segurança vigente.

É necessário lembrar que os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 têm sido um marco para a teoria constitucional penal contemporânea, no entanto, não houve uma ruptura do sistema vigente. Ocorre que esse evento "legitimou", teorias esdrúxulas como "tolerância zero", que diz respeito à prevenção do crime, bem como outras mais recentes, como a teoria do "direito penal do inimigo".

Conforme Vieira (2008, p.40), a teoria do direito penal do inimigo surgiu na década de 80 com Jakobs[110], doutrinador alemão que enunciou o direito penal do inimigo, desde 1985 e defende sua tese com base nas políticas públicas de combate à criminalidade nacional e/ou internacional. A referida tese, à época, era considerada meramente descritiva; todavia, após os mais recentes eventos terroristas, tornou-se uma teoria crítica do modelo constitucional vigente.

Ainda segundo Jakobs, é possível caracterizar o direito penal segundo a imagem do autor do delito. O direito penal pode ver no autor um cidadão que dispõe de uma esfera privada livre e que acata, sem contestar os padrões sociais [...], ou pode ver no autor um inimigo, uma fonte de perigo para a sociedade [...]. Alguém que não dispõe de qualquer esfera privada e que pode ser responsabilizado até mesmo por seus mais íntimos pensamentos (JAKOBS, 2006, 47-50).

Tal teoria por ser arbitrária, contraria frontalmente o direito constitucional brasileiro, principalmente, no que aos direitos e garantias individuais. Não se pode retirar do ser humano a capacidade e o inalienável direito de ser visto e tratado como pessoa, sob pena de se incorrer em arbitrariedade e de se cometer atos contrários aos direitos humanos.

---

[110] JAKOBS, Guinther. Derecho Penal del Ciudadano y Derecho Penal del Enemigo. Novanna: Aranzadi, 2006, p. 40.

Não é admissível que a segurança substitua a liberdade como ideal constitucional democrático, sob pena de fazer ruir os alicerces/fundamentos do Direito Constitucional, ou seja, não se pode tratar a exceção como regra. Segundo Vieira (2008, p.41, apud AMARAL), (...) o que ocorre na prática, é uma transformação operada pela mídia e pelo aparelho estatal que transformam o desejo de segurança, que é justo e natural, num desejo de punição. Os exemplos mais recentes disso foram a intervenção dos Estados Unidos no Afeganistão, a ocupação do Iraque e os presos de Guantánamo.

O Estado tem por obrigação proteger seus cidadãos, portanto não deve legitimar violação aos direitos destes, ainda que possa depois vir a repará-los. O Estado tem a obrigação de assegurar que ninguém sofrerá restrições a direitos fundamentais.

A justificação estatal para instituir hoje o direito penal do inimigo é a mesma usada pura proibir cruzar o artigo Muro de Berlim, que constitui exemplo de tentativa de justificação e legitimação de uma ruptura constitucional que tem como conseqüência, dentre muitas outras, dividir os cidadãos em duas classes: a de pessoas para as quais remanescem os direitos e garantias constitucionais, e as pessoas para as quais tais parâmetros não se aplicam.

No caso supra, os tribunais alemães entenderam que os envolvidos nas mortes das pessoas que tentaram cruzar o famigerado muro deveriam ser penalizados, mas nenhuma das penas foi rigorosa, ou seja, todas foram inferiores há seis anos e ainda tiveram o beneficio da suspensão condicional da pena, isto é, a condenação foi simbólica. Significa dizer que os tribunais entenderam que o fato era contrário ao ordenamento jurídico alemão, mas reconhecia que as sentinelas estavam legitimadas pelo próprio Estado, razão porque não lhes imputaram penas mais severas.

O atentado terrorista às Torres Gêmeas, em 11 de setembro de 2001, provocou uma represália por parte dos Estados Unidos[111], que desencadeou uma postura unilateral, declarando uma guerra preventiva contra futuras ações terroristas, instituindo-se o “direito penal do inimigo”, para combater a sociedade de risco,

[111] Theophilo Antonio Miguel Filho. Constituição e Estado de Segurança {nas decisões do Tribunal Constitucional Alemão}. José Ribas Vieira (Org.). Curitiba:Juruá, 2008, p.78

mediante a adoção de medidas restritivas às liberdades civis, derrogatórias das quatro convenções de Genebra de 1949, ratificadas pelos Estados Unidos da América.

No plano interno essas medidas foram denominadas de “USA Patriotc Act”, que o próprio governo, a posteriori, admitiu que o referido ato ensejava a violação de direitos civis.

A questão é que, a pretexto de lutar contra o terror, sacrificam-se direitos e liberdades individuais dos cidadãos, causando um desequilíbrio entre liberdade e segurança.

O governo francês[112] editou leis que autorizavam prisões por até 96 horas, e adotou técnicas especiais de investigação, como infiltração em organizações suspeitas, vigilância com câmeras e microfones em locais privados, etc. Tudo isso caracteriza desrespeito aos fundamentos constitucionais relativos a garantias e direitos individuais do cidadão.

Em 2006, o Parlamento Russo promulgou uma lei limitadora de liberdades civis e permissiva de abate de aviões seqüestrados com passageiros, para cometer atos terroristas[113]. Em 2005, a Itália já havia adotado legislação restritiva de direitos civis, e, embora não tenha suspendido a circulação de pessoas em países da União Européia, adotaram medidas mais severas nos aeroportos, metrôs, estações rodo-ferroviárias e portos, ampliando o prazo de prisão de pessoas suspeitas de atos terroristas de 12 para 24 horas.

O parlamento da Áustria enveredou por caminho semelhante, ao aprovar a lei antiterrorista no sentido de facilitar a detenção de suspeitos de atos terroristas.

Nos Estados Unidos, por ter sido palco do mais violento atentado terrorista da história, foram adotadas diversas medidas restritivas de liberdades civis absolutamente rigorosas em todos os aeroportos do país, bem como em outros setores, como por exemplo, o estabelecimento, por proposta do Ministro da Defesa, de novas regras de sigilo para as pesquisas científicas, que sempre foram de

---

[112] . Idem. p. 82

[113] Theophilo Antonio Miguel Filho. Constituição e Estado de Segurança {nas decisões do Tribunal Constitucional Alemão}. José Ribas Vieira (Org.). Curitiba:Juruá, 2008, p. 83

domínio público, dentre outras. No âmbito da administração pública norte-americana, a Federal Aviation Administration (FAA) que era vinculada ao Ministério dos Transportes, passou a ser coordenada diretamente pela United States Air Force (USAF).

O Brasil, a Argentina e o Paraguai são acusados (suspeitos) de abrigar células terroristas na chamada tríplice fronteira, sob o argumento falacioso de que estariam financiando grupos extremistas religiosos. Em conseqüência, estes países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)[114] estariam sendo pressionados no sentido de adotar medidas restritivas acerca do tráfego de pessoas e bens por meio da Internet, ou por via telefônica. Todas essas medidas restritivas, como se observa, implicam no cerceamento de direitos e garantias fundamentais e denotam a existência de uma verdadeira "sociedade de risco", impregnada pela cultura do medo, que obscurece a razão, intensifica as emoções, tornando fácil aos políticos demagogos a mobilização da mídia e da opinião pública.

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, podem não ter sido o termo *a quo* para o nascimento da "sociedade de risco"; mas, sem dúvida, foi o fato que mobilizou os estados no sentido de adotarem medidas antiterroristas, conforme orientação do governo americano, guardadas as peculiaridades de cada estado. Tudo isto sob o argumento de se obter segurança, pois todo e qualquer país poderá ser atacado. Trata-se da denominada cultura do medo, ingrediente utilizado pelos políticos para justificar suas medidas excepcionais que, como já se disse, afetam as liberdades civis conquistadas à duras penas pelos cidadãos.

O fato é que, historicamente, sempre existiu uma relação tensa entre Estado e cidadão. Mas, o Estado decorre de uma necessidade que tem o homem de viver em sociedade, para proteger suas famílias e seus bens; portanto, trata-se de um pacto à instauração de um poder a ser conduzido por autoridade soberana, que tem o dever de prover a segurança e o bem estar de todos, que, segundo a teoria Hobbesiana deverá, por conseguinte, garantir a fruição da vida e dos cidadãos.

O inglês John Looke ressalta o propósito da segurança para justificar o desenvolvimento da natureza e da criação do Estado e a importância do pacto

[114] Theophilo Antonio Miguel Filho. Constituição e Estado de Segurança: nas decisões do Tribunal Constitucional Alemão. José Ribas Vieira (Org.). Curitiba: Juruá, 2008, p. 84

social, que permite evoluir do estado da natureza para o estado social, e, aduz que os homens se submetem a um determinado governo para salvaguardar seus bens.

O fenômeno da globalização, no entanto, teve o condão de produzir uma mudança do paradigma constitucional de liberdade para o de segurança. Por isso, hodiernamente, em primeiro lugar, busca a segurança contra situações de risco. Em segundo, o estado de segurança busca a proteção da democracia; e, em terceiro, constrói entre os direitos e a liberdade dos indivíduos, em razão de legislação cerceadora desses direitos. Pode-se, portanto, dizer que “os riscos para segurança transformam-se em risco para a própria liberdade”.

2.8.1 Leis Antiterroristas na Alemanha e o equilíbrio entre Segurança e Liberdade

Em uma decisão memorável do Tribunal Constitucional Alemão (TCFA), em 2006, foi declarada nula uma nova lei antiterrorista alemã, por contrariar questões constitucionais referentes à vida e à dignidade humanas, bem como por limitações constitucionais do estado de segurança.

Após 11 de setembro de 2001, a Alemanha ampliou, significativamente, as legislações de segurança, tanto na União como nos estados da federação, que na sua maioria eram cerceadoras das liberdades civis, visto que limitavam as liberdades individuais do cidadão desencadeando intenso debate acadêmico sobre o equilíbrio entre segurança e liberdade.

Um dos estatutos mais proeminentes deste novo paradigma de segurança foi a "Lei de Segurança de Transporte Aéreo" editada pelo parlamento alemão (Bundestag) em 2004, sancionada pelo presidente da república, sem observar os aspectos de constitucionalidade da nova norma, que reorganizou provisões já existentes e introduziu novas competências para os órgãos de segurança do estado.

Dentre os dispositivos mais controversos, destaca-se o disposto no § 14 da referida Lei, que confere ao Ministro da Defesa[115] poderes para ordenar o abate de aeronave com passageiros, caso se possa presumir que o avião esteja sendo utilizado para atentar contra a vida de outros, e que somente o abate seja o único modo de elidir o perigo iminente.

Observa-se que o § 14 foi, nitidamente, elaborado na esteira dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, e, é claro, numa tentativa de prevenir atraques semelhantes na Alemanha.

Vê-se, também, que a referida lei confere poderes especiais ao Ministro da Defesa da Alemanha para autorizar o "tiro de destruição" (abate) na hipótese de um avião seqüestrado, supostamente, ser utilizado para cometer atos terroristas.

---

[115] Theophilo Antonio Miguel Filho. Constituição e Estado de Segurança {nas decisões do Tribunal Constitucional Alemão}. José Ribas Vieira (Org.). Curitiba: Juruá, 2008, p. 91

Foi essa medida, em particular, que desencadeou protestos na sociedade e na comunidade jurídica da Alemanha que questionava a legitimidade do estado para sacrificar vidas inocentes em nome da segurança pública. Pode o estado, legalmente, decidir sobre a vida de passageiros inocentes? Não. Muito ao contrário, entende-se que estado existe para proteger o cidadão, eis que esta é a sua finalidade básica.

Portanto, a referida lei, no seu § 14 tocava nesses pontos básicos da constituição alemã, ou seja, as questões de segurança estavam se sobrepondo àquelas relativas aos direitos e garantias individuais dos cidadãos, razão porque, definitivamente, o Tribunal Constitucional Federal Alemão declarou tal dispositivo inconstitucional, cuja essência da decisão é a seguinte: “causar a morte deliberada de pessoas inocentes devido ao abate de aviões viola o direito fundamental à vida[116] [...].

O Tribunal Alemão entendeu que o referido dispositivo legal maculou o princípio da dignidade da pessoa humana, na medida em que atenta contra a vida de passageiros inocentes que, na verdade, já são vítimas dos terroristas e neste caso, é dever do estado dar-lhes proteção ao invés sacrifica-los em nome da segurança ou do estado.

Vale destacar que a Corte Alemã distinguiu a duas situações: a primeira, quando existam apenas terroristas abordo da aeronave, seqüestrada. A segunda, quando há passageiros inocentes, portanto vítimas da ação criminosa dos terroristas. No primeiro caso, a autoridade poderá autorizar o abate da aeronave, visto que os delinqüentes agiram deliberadamente, assumindo, pois, os riscos de seus atos, não podendo se beneficiar dos direitos fundamentais em igualdade de condições com os passageiros que, repita-se, são, antes de tudo, vítimas. Assim, no segundo caso, o Tribunal Alemão entende que, pelo fato de existir passageiro inocente a bordo, o Estado não está autorizado a realizar o abate da aeronave.

À luz dos princípios constitucionais, o abate de aeronaves, segundo do Tribunal Constitucional Alemão, para fins de incremento de segurança, “afigura-se

[116] Theophilo Antonio Miguel Filho. Constituição e Estado de Segurança {nas decisões do Tribunal Constitucional Alemão}. José Ribas Vieira (Org.). Curitiba:Juruá, 2008, p. 92

medida eminentemente inadequada, desnecessária e inapropriada à consecução do objetivo pretendido, que repercute sobre outras liberdades civis, como o direito à vida, considerando-se que a ordem de abate sempre se baseará em meras presunções". Deve, por conseguinte, tanto quanto possível, a autoridade descobrir as intenções dos terroristas.

O fato, por exemplo, de a aeronave perder contato com a torre de controle não significa, necessariamente, que o avião esteja dominado por terroristas. Isto seria uma inferência, o que desautorizaria a ordem de abater a aeronave.

Em síntese, a decisão do Tribunal Federal Alemão, resguardou as liberdades individuais, e considera importante aumentar o nível se segurança, mas, sem sacrifício das referidas liberdades. Outro aspecto observado é que cabe à Corte Constitucional Federal Alemã guardar as liberdades individuais e não ao Parlamento. Registre-se ainda que o Tribunal Alemão não se curvou diante das reivindicações para a efetividade de ação estatal contra ataques terroristas, provando, desta forma, ser um confiável guardião da Constituição.

Assim, embora cada país tenha suas peculiaridades e estratégias próprias, todos foram afetados pelos indigitados acontecimentos de 11 de setembro de 2001, e, por recomendação ou sugestão de organismos/governos internacionais, em regra, se dispuseram a alterar suas legislações/procedimentos de segurança, o que sempre resulta em restrições às liberdades individuais dos cidadãos, e, não raro, contrariando os seus direitos e garantias constitucionais.

Assim, mutatis mutandis, impõe-se a necessidade de não se admitir ofensas/agressões ao ordenamento jurídico fundamental do Estado, eis que este tem a obrigação de combater toda e qualquer modalidade de crime, e, particularmente, os denominados crimes transnacionais, como terrorismo, contrabando de armas e tráfico de drogas, mas deve fazê-lo dentro dos padrões éticos e respeitando os direitos e garantias individuais consagrados na Constituição e nas leis do País.

2.9 Dos Tratados e Convenções Internacionais

O Direito Aeronáutico abrange especialmente a Aviação Civil; cujas normas são as previstas no Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), nos Tratados e Convenções Internacionais de que o Brasil seja parte e nas demais normas jurídicas pertinentes. Dentre as normas de Direito Internacional destacam-se as Convenções de Varsóvia, Chicago e Montreal das quais o Brasil é signatário.

Em 12 de outubro de 1929 foi assinada em Varsóvia a Convenção para a unificação de certas regras relativas ao transporte aéreo internacional, que entraram em vigor em 13 de fevereiro de 1933. A Convenção de Varsóvia, também conhecida como Sistema de Varsóvia, foi um marco histórico por ter definido e uniformizado em escala mundial, as regras relativas à responsabilidade civil no transporte aéreo internacional.

Os princípios estruturantes[117] da Convenção de Varsóvia não foram totalmente postos em prática, considerando que a atividade de aviação civil ainda era nascente. Assim, os Estados, muito cedo, deixaram de se entender sobre os limites dos valores indenizatórios estabelecidos na Convenção quanto à responsabilidade Civil do Transportador. Começaram, dessa forma, os primeiros passos com vistas a modificar a Convenção de Varsóvia (grifo nosso)[118].

A **Convenção sobre Aviação Civil Internacional**, também conhecida como **Convenção de Chicago**, é um tratado que estabeleceu a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), uma agência especializada das Nações Unidas cuja função é coordenar e regular o transporte aéreo internacional, bem como fomentar o desenvolvimento seguro e ordenado da Aviação Civil Internacional.

---

[117] Princípios estruturantes são aqueles relativos à responsabilidade civil no transporte aéreo, indenização por danos pessoais e materiais, responsabilidade subjetiva do transportador, responsabilidade civil ilimitada desde que comprovada pelo usuário e prazo prescricional de dois anos.

[118] GOUVEIA, Jorge Bacelar (Coord.). *Estudos de direito aéreo*. Almedinas S.A.: Coimbra, 2007. p. 42.

2.9.1 Convenção de Montreal - Convenção para a unificação de certas regras relativas ao transporte aéreo internacional

Na Conferência Internacional de Direito Aeronáutico, realizada pela Organização Internacional de Aviação Civil (OACI) em Montreal, de 10 a 28 de maio de 1999, participaram 118 Estados, inclusive do Brasil. Foram examinados os projetos preparados pelo Comitê Jurídico da Organização da Aviação Civil Internacional e pelo Grupo Especial sobre a modernização do Sistema de Varsóvia, e foi deliberado adotar nova Convenção para a unificação de certas regras sobre o transporte aéreo internacional, surgindo assim a Convenção de Montreal[119].

Essa nova Convenção foi, desde logo, aberta à assinatura e ratificação dos Estados, para entrar em vigor no sexagésimo (60º) dia a contar do depósito do trigésimo (30º) instrumento de ratificação pelos Estados (art. 53).

Ao entrar em vigor, prevalecerá sobre todas as regras do transporte aéreo internacional, notadamente sobre:

a) A Convenção para a unificação de regras relativas ao transporte aéreo internacional, firmada em Varsóvia, em 12 de outubro de 1929, denominada "Convenção de Varsóvia";

b) o Protocolo de Haia, de 28 de setembro de 1955, que modificou a referida Convenção, cognominado "Protocolo de Haia";

c) a Convenção de Guadalajara, firmada em 18 de setembro de 1961;

d) o Protocolo de Guatemala, assinado em 8 de maio de 1971;

e) os Protocolos números 1, 2, 3 e 4 de Montreal, firmados em 25 de setembro de 1975.

Desse modo, como está expresso em seu art. 55, e em seu preâmbulo, a Convenção de Montreal, de 28 de maio de 1999, visou a atualizar e a consolidar a Convenção de Varsóvia, assim como a Convenção de Guadalajara e os Protocolos conexos acima mencionados.

---

[119]PACHECO, José da Silva. *Da nova Convenção sobre o transporte aéreo internacional de 28 de maio de 1999***.** Disponível em: <http://www.sbda.org.br/revista/Anterior/1692.htm>. Acesso em: 04 out. 2009

Trata-se, portanto, de um complexo de normas de Direito Aeronáutico resultante dos vários Tratados e Acordos Internacionais celebrados pelo Brasil junto à Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) que é uma agência especializada das Nações Unidas criada em 1944, com 190 países-membros. Sua sede permanente fica na cidade de Montreal, Canadá. O secretário-geral da organização, cujo mandato é de três anos, é o francês Raymond Benjamin, desde 1º de agosto de 2009[120].

Durante um período de aproximadamente cem anos a aviação civil cresceu e se desenvolveu de forma espetacular, e com isso desvaneceu fronteiras físicas, reduziu distâncias entre os povos, ao mesmo tempo em que se consagrou como um dos meios de transporte mais seguros, em consonância com as regras e os objetivos da OACI. As questões relativas à segurança das operações aéreas constituem-se num verdadeiro paradigma, do qual não se pode olvidar, ou seja, não se pode transigir com as questões de segurança, sejam estas relativas ao voo (SAFETY) ou às operações em terra (SECURITY).

Assim, o conceito de segurança aqui referido corresponde à operação e à técnica de construção e manutenção de aeronaves, cuja palavra em inglês é SAFETY[121], termo que significa o valor da prevenção relativa aos casos fortuitos e aos atos lícitos meramente culposos, geradores de prejuízos numa ótica extracontratual[122]; enquanto que SECURITY é na aviação e do ponto de vista contratual, o valor que se opõe aos atos ilícitos dolosos, geradores de prejuízos[123].

Os conceitos supramencionados poderão ser aplicados, no que couber às futuras viagens ao espaço sideral que, do ponto de vista jurídico, ainda necessitam de melhor regulamentação, uma vez que, por enquanto, existem apenas dois tratados atinentes ao espaço exterior como se verá mais adiante.

---

[120] WIKIPEDIA. *Organização da aviação civil internacional*. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Organização_da_Aviação_Civil_Internacional>. Acesso em: 2 mar. 2010.

[121] *SAFETY is the state of being*, diz respeito ao valor da prevenção de casos fortuitos e atos ilícitos. É relativo à segurança da aeronave em vôo e das pessoas que a ocupam.

[122] PAULOS, Carlos Manuel Diegues. A segurança da aviação civil. In: GOUVEIA, Jorge Barcelar (Coord.). *Estudos de direito aéreo*. Almedinas S.A.: Coimbra, 2007. p. 138-139.

[123] *SECURITY is the degree of protection against danger, loss, and criminals*, diz respeito ao grau de segurança da aeronave e das pessoas no solo contra perigos, perdas e atos criminosos.

2.9.2 O Espaço Aéreo e a Soberania dos Estados

A Convenção mais antiga sobre aviação civil é a Convenção Internacional de Paris, de 1919, que defendia o exercício de soberania absoluta do estado subjacente e admitia o sobrevoo inocente. Criou um órgão especial, a Comissão Internacional de Navegação Aérea (CINA), para estudos dos problemas vinculados à navegação aérea. Tal Convenção foi modificada pelo Protocolo de Londres (1922 e 1923) e pelo Protocolo de Paris (junho e dezembro de 1929).

Segundo Adherbal Meira Mattos: Todos os Estados dispõem de espaço aéreo. Nem todos, porém, dispõem de um mar territorial (Estados Mediterrâneos). Por esta razão, é muito grande, nos dias atuais, a importância do Direito Aeronáutico, para todos os Estados, tanto isoladamente, como no seio da coletividade internacional.

Existem duas teorias sobre a natureza jurídica do espaço aéreo. Uma, é a teoria da liberdade absoluta, defendida por Fauchille, e outra, a teoria da soberania, defendida por Westlake e Holtzendorff.

A teoria da liberdade absoluta tinha por fundamento o direito de conservação do Estado subjacente. Confundiu espaço aéreo (por sua própria natureza apropriável) com o ar (por sua própria natureza inapropriável).

A teoria da soberania apresenta dois aspectos: Um deles é o direito de passagem inocente defendido por Westlake. O outro, aceito por Holtzendorff, é o de uma limitação em altitude.

No confronto dessas teorias com o Código Brasileiro de Aeronáutica, verifica-se que o CBA, adotou a teoria da soberania absoluta, ou seja, o direito de passagem inocente, sem qualquer alusão à altitude. Esclareça-se que, tal direito está previsto desde a Convenção de Paris de 1919, tendo sido convalidada pela de Chicago, de 1944.

2.9.3. Tratados relativos ao espaço exterior

A colocação em órbita do satélite artificial denominado Sputnik pela União Soviética, em 1957 e a chegada da Apollo XI na Lua, em 1969, são os principais marcos da conquista do espaço extra-atmosférico, ou espaço sideral. A partir desse

último feito dos norte-americanos, começou a haver certa preocupação por parte dos países líderes em estabelecer normas jurídicas disciplinadoras da possível utilização dos planetas ou satélites conquistados, ou que viessem ou venham a ser conquistados pelo homem. Assim, surgiu em 1967 o **Tratado dos Princípios que Governam as Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Exterior**, incluindo a Lua e outros corpos celestes. Ou simplesmente **Tratado do Espaço Exterior**.

Este tratado representa a estrutura básica da Lei Internacional do Espaço e estabelece a liberdade do espaço extra-atmosférico e dos corpos celestes. É um tratado que tem por base o respeito do espaço exterior, na forma das leis internacionais, e foi elaborado por iniciativa dos Estados Unidos, União Soviética e Reino Unido, estando em vigor desde 1967. Atualmente, 98 países são membros[124] do tratado; no entanto, desse total, 27 ainda não o ratificaram.

O referido tratado proíbe a qualquer governo a reivindicação de recursos celestes como a Lua, Marte, ou qualquer outro planeta, visto que as descobertas até então verificadas são considerados patrimônio da Humanidade. No mesmo sentido vale mencionar que é livre a navegação aérea militar ou civil sobre os espaços onde não incide qualquer soberania, como no planeta. Por exemplo, na Lua, ou no caso de navegação aérea sobre águas internacionais, inclusive no pólo norte e no continente antártico[125].

Ainda sobre este assunto, há os seguintes acordos/convenções: Acordo sobre recolhimento de astronautas realizado na ONU em 1969; Convenção sobre a responsabilidade pelos danos causados por engenhos espaciais realizado na ONU em e 1972; Convenção sobre registro internacional de objetos lançados no espaço exterior realizado na ONU em 1975 e Convenção sobre as atividades dos Estados na Lua e em outros corpos celestes realizado na ONU em 1979, vigente desde 1984, chamado de **Tratado da Lua**.

Estes dois tratados, do Espaço Exterior e da Lua, estabelecem que a Lua e outros corpos celestes só podem ser utilizados para fins pacíficos, vedando a

---

[124] Tratado do Espaço Exterior. Disponível em: <http://pt.Wikilingue.com.es/Tratado_do_espa%A7o_exterior>. Acesso em: 2 set.2010.

[125] DIREITO INTERNACIONAL. Disponível em: <http://www.lawinter.com/72005dfalawint.htm>. Acesso em: 30 ago. 2010.

instalação naqueles corpos celestes, de qualquer tipo de armamentos, nucleares e/ou de destruição em massa[126].

O artigo 1º do Tratado do Espaço, de 1967, assim dispõe:

> **"**A exploração e o uso do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, só deverão ter em mira o bem e interesse de todos os países, qualquer que seja o estágio de seu desenvolvimento econômico e científico, e são incumbência de toda a humanidade. O espaço cósmico, inclusive a Lua e demais corpos celestes, poderá ser explorado e utilizado livremente por todos os Estados sem qualquer discriminação, em condições de igualdade e em conformidade com o direito internacional, devendo haver liberdade de acesso a todas as regiões dos corpos celestes. O espaço cósmico, inclusive a Lua e demais corpos celestes, estará aberto às pesquisas científicas, devendo os Estados facilitar e encorajar a cooperação internacional naquelas pesquisas".

Quanto ao Tratado da Lua, de 1979, em seus artigos 1º e 3º:

> Art. 1º - 1. As cláusulas deste Acordo relativas à Lua se aplicarão também aos outros Corpos Celestes do Sistema Solar, excluída a Terra e com exceção daqueles casos em que entram em vigor normas jurídicas concretas referentes a qualquer destes corpos celestes. 2. Para fins deste Acordo, as referências à Lua incluirão as órbitas em torno da Lua e outras trajetórias de vôo ou em torno dela. 3. Este Acordo não se aplicará aos materiais de fora da Terra que tenham atingido a superfície da Terra por meios naturais. [...]. Art. 3º - 1. A Lua deve ser utilizada por todos os Estados-Partes exclusivamente para fins pacíficos. 2. Na Lua, está proibidos o uso ou ameaça de uso da força e qualquer outra ação hostil ou mesmo ameaça. Está proibida também a utilização da Lua para realizar qualquer ação semelhante ou fazer qualquer ameaça com relação à Terra, à Lua, às naves espaciais, à tripulação das naves espaciais e aos objetos cósmicos artificiais.
>
> 3. Os Estados-Partes estão obrigados a não colocar em órbita da Lua ou em qualquer trajetória de vôo para a Lua ou em torno dela objetos que levem a bordo armas nucleares ou qualquer outro tipo de armas de destruição em massa, bem como a não instalar nem utilizar tais armas na superfície da Lua ou em seu subsolo. 4. Estão proibidos na Lua o estabelecimento de bases, instalações e fortificações militares, a realização de experiências ou qualquer tipo de armas e a execução de manobras militares. Não se proíbe a utilização de pessoal militar para fins de pesquisa científica ou para qualquer outro fim pacífico. Também não se proíbe a utilização de qualquer equipamento ou instalação necessária à exploração e uso pacífico da Lua.

Os doutrinadores do Direito *I*nternacional Público, no que concerne ao espaço, entendem que a eventual exploração da Lua estará sujeita às regras e ao conceito legal de *res communis*, o que significa dizer que pertence a um grupo de povos, e pode ser usado por cada membro desse grupo, mas não pode ser

[126]Tratado do Espaço Exterior. Disponível em: <http://pt.Wikilingue.com.es/Tratado_do _espa%A7o_exterior>. Acesso em: 2 set.2010.

apropriado por qualquer um deles. Trata-se de conceito semelhante ao que é aplicado à ideia de Águas Internacionais.

Retomando o estudo do Direito Constitucional no campo do Direito Constitucional comparado, passa-se a analisar alguns aspectos constitucionais dos países que se seguem.

2.10 Do Direito Constitucional Comparado

O Direito Constitucional Comparado tem por objetivo estudar, de forma comparativa, ordens ou sistemas jurídicos de diversos países, o que possibilita a verificação de semelhanças e diferenças existentes entre as várias ordens jurídicas. O Direito Comparado é um dos campos de pesquisa de maior importância na ciência jurídica atual, até porque os Estados-Nações, em razão da globalização estabelecem entre si uma série de inter-relações que afetam, não só o ramo do Direito Público, mas também as relações de Direito Privado. Assim, os Estados, embora soberanos e independentes, mas tendo em vista os interesses comuns, e/ou o bem comum, firmam tratados e convenções internacionais entre si, o que acarreta a formação de uma ordem jurídica internacional à qual aderem os signatários dos países interessados. Tais tratados/convenções, uma vez homologados pelos respectivos parlamentos, passam a integrar o ordenamento jurídico do país signatário e se equiparam à lei interna.

Assim, com o objetivo de bem enfatizar os reflexos/conseqüências dos tratados ou acordos internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, bem como as responsabilidades do País nas suas relações com o Mundo, mencionam-se a seguir, em apertada síntese, alguns aspectos relevantes dos respectivos textos constitucionais.

2.10.1 A importância do estudo do Direito Comparado

Neste tópico analisam-se os aspectos históricos da formação dos sistemas jurídicos romano-germânico e de *common law,* no campo do Direito Comparado, em face de sua relevância no estudo dos Tratados e Acordos Internacionais, dentre outros aspectos relevantes.

Isto porque, na tentativa de extrair conclusões mais concretas quanto à influência de tais sistemas no ordenamento jurídico brasileiro, buscar-se-á, em tópico específico, exercer uma abordagem comparativa entre o modelo brasileiro, incisivamente marcado pela tradição romanística, e o modelo constitucional processual de dois dos países que partilham essencialmente o sistema de *common law* – Estados Unidos da América e Reino Unido – obviamente, guardadas as respectivas peculiaridades que, ressalte-se desde já, são numerosas.

É bem certo afirmar que o Brasil é um país jovem, e que boa parte dos seus institutos jurídicos vieram do Direito Europeu, para não dizer a quase totalidade, não foi criada aqui, mas é oriunda de ordenamentos jurídicos estrangeiros. Exemplos dessa influência estrangeira no ordenamento jurídico brasileiro não faltam. Pode-se citar o controle de constitucionalidade, inicialmente com traços marcantes do Direito norte-americano, mas que ultimamente vem se aproximando de maneira definitiva do sistema europeu de controle, bem como o Direito Processual Civil brasileiro, fortemente marcado pelo Direito romano. Ultimamente, ou mais precisamente a partir da reforma do Judiciário e o advento da Súmula Vinculante que, como se sabe, tem origem no Direito Português e no norte-americano, refletido na conhecida doutrina o “stare decisis”. Assim, a partir do momento que se concebe a Súmula Vinculante como regra obrigatória no Direito Brasileiro, se está importando uma tradição do Sistema germânico para o brasileiro, que assim se transmuda em um Sistema Romano-Germânico, que tem como consecutivo no nosso ordenamento jurídico, a perda da centralidade na lei, causando profundas deturpações no Sistema.

Uma vez justificada a pertinência da menção quanto à relevância do estudo comparativo, cumpre agora destacar as suas finalidades. Assim, passa-se a analisar, ainda que de forma perfunctória, as Constituições a seguir.

2.10.1.1 A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988

Para Almeida[127] (2007, p. 72), o advento da Constituição Federal de 1988, antes de demonstrar os aspectos revolucionários a ela concernentes, nos convida a uma digressão histórica quanto ao pioneirismo trazido por esta Carta Política.

Inicialmente, ressaltamos que a Constituição de 1988 não se originou de uma ruptura anterior junto às instituições politicamente organizadas, como ocorreu com a Constituição de 1824 (Constituição do império), a Constituição de 1891 (Constituição republicana), ou com as Constituições de 1934 e 1946, que foram marcadas especificamente por um ambiente de revolução armada preconizada pela Revolução de 1930, além da própria ruína da ditadura trazida pela queda do Estado Novo, caracterizado pela sua dissolução. Todos os fatores anteriormente abordados, somados aos anseios populares constantes de uma revolução, frente ao golpe de Estado de 1964, que trouxe consigo a implementação dos atos institucionais, como dos pacotes de medidas adotadas, desprovidas de qualquer valor ontológico, subjetivo aos indivíduos, cuja legislação é dirigida e casuística, contribuíram para a formulação dos objetivos da Revolução de 1964.

E foi justamente por força da necessidade de quebra da ordem constitucional vigente que a atual Constituição Federal passou a regular a vida dos cidadãos, fruto de um exaustivo trabalho de reflexão social por parte da Comissão de Sistematização, que encaminhou ao Plenário o projeto composto por 334 artigos (inferior ao anterior que tinha 501 artigos), cujo conteúdo final contou com 245 artigos no corpo permanente e 70 no Ato das Disposições Transitórias. Portanto, podemos considerar que, em sua maioria, o perfil ideológico da constituinte foi fundamental para designação dos valores fundamentais de nossa Carta Política. Nesse contexto, notória se faz a menção da organização dos grupos e dos *lobbies* dotados de interesses os mais variados, mas que convergiram em temas comuns e preocupações recentes, tais como conforto, a segurança, o meio ambiente, o comunismo, o feminismo, sobretudo o fortalecimento do Senado como órgão ativo na busca pela solução dos problemas locais, sempre de forma igualitária entre os

[127]ALMEIDA, Carlos Washington de. Constituição Ontológica: Valores presentes nas Constituições Brasileiras e no Direito Comparado. In: GARCIA, Maria; AMORIM, J. R. Neves (Coord.); *Estudos de Direito Constitucional Comparado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 72.

Estados da Federação, culminando na fixação de elementos extremamente importantes para a implementação desse novo diploma constitucional.

Transcorrida esta abordagem histórica de sensível impacto na formação de uma nova conjuntura política, passaremos a analisar os principais fundamentos caracterizadores dessa nova Constituição que ora se comenta. Assim, sob o aspecto formal, percebemos a presença do Estado sem a força política que percebíamos durante a vigência de outros ordenamentos jurídicos, destacando como forma de exemplo o próprio ato convocatório da Constituição congressual e a ambigüidade de seus poderes. Contudo, não foi somente sob o ponto de vista formal que a Constituição deixou de discorrer acerca de importantes institutos. No plano material, a Carta Magna de 1988 também apresenta pontos negativos, entre os quais a fixação da teoria bancária de juros, o perdão de dívidas a empresários inadimplentes, o verdadeiro retrocesso na questão envolvendo a reforma agrária, além de outros aspectos complementares, como a instalação de uma corte constitucional bem como da forma presidencial de governo.

2.10.1.2 A Constituição do Estado do Vaticano

Segundo Fiúza (2004, p. 82), as leis fundamentais da Cidade do Vaticano, de 7 de julho de 1919[128], estabelecem que o Sumo Pontífice, soberano do Estado do Vaticano, terá plenitude dos poderes Legislativos, Executivo e Judicial, sendo este mediante delegação, mas é exercido em nome do Sumo Pontífice, que tem a faculdade de conceder indulto, anistia ou perdão. Tais leis ratificam o Tratado de Latrão, celebrado entre a Itália e a Santa Sé, o qual deu inicio-a existência do Estado-Cidade do Vaticano.

[128] FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. Direito Constitucional Comparado. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 82.

2.10.1.3 A Constituição do Estado de Israel

As leis mosaicas compreendiam, em princípio, os dez mandamentos revelados por Deus a Moisés, e foram transcritos em tábuas, ficando conhecidas como Taboas da Lei, Decálogo, ou lei de Moisés, lei mosaica, lei sinaítica.[129]

A Constituição hebraica difere sobremodo do sentido que adquiriu na modernidade. Atualmente, Constituição tem um caráter sistemático e racional, com a finalidade de ordenar uma determinada comunidade política, sendo um documento escrito em que se declaram as liberdades e os direitos e se fixam os limites do poder político[130].

2.10.1.4 A Constituição dos Estados Unidos da América - Peculiaridades do Direito Anglo-Americano[131]

Para Garcia; Amorin (2007 apud BERMAN, 1963, p.29)[132] o Direito norte-americano, inicialmente é composto pelo Direito inglês trazido pelos colonizadores e adaptado às condições do novo país surgido da Revolução, a partir da Declaração da Independência, em 1776, apresentando maior grau de flexibilidade nas decisões judiciais, especialmente na chamada **era de formação do Direito americano**, que antecedeu à Guerra Civil de 1861-1865 quando as Cortes de Justiça, advogados, e jurisconsultos deram novo enfoque a certos institutos como a propriedade, o contrato, as sociedades, escrituras e outros[133].

Para Garcia & Amorin (2007, p.29), talvez se possa afirmar que o Direito Constitucional Norte-americano tem origem na atuação singular da Suprema Corte. Segundo a autora, a *Supreme Court,* como assinala Clarke Adams, é um tribunal de

[129]GARCIA, Maria; AMORIN, José Roberto N. (Org.) A Organização Judiciária dos Hebreus. Abdala Kaline Belchior. In: *Estudos de Direito Constitucional Comparado.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 354-362.
[130] Ibidem, p. 362.
[131]MUNARI, Márcia Maria Corrêa. *O Direito Constitucional Norte-americano*: Uma Concepção Circular do Direito Constitucional e o Jus Positivismo Contemporâneo. In: GARCIA, Maria; AMORIM, Jose Roberto Neves. *Estudos de Direito Constitucional Comparado (Org.)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 27-33.
[132]BERMAN, Haroldo J. O Fundamento histórico do Direito Americano. Rio de Janeiro: Forense, 1963. p. 11.
[133]Op. Cit., p. 29.

3ª instância, composto por nove juízes, que atuam sempre em conjunto, num salão, condicionado à presença de, pelo menos, cinco juízes. É esta corte a que em suas decisões em matéria constitucional, assenta o princípio da *judicial supremacy.*

Como se verá a seguir, a Constituição Norte-americana tem no seu preâmbulo uma espécie de declaração de amor à pátria, confiança e fidelidade às instituições daquele país, como afirmam Amorim; Garcia (2007, p. 31, tradução nossa):

> *WE, THE PEOPLE of the United States, in order to from a more perfect Union, establish justice, ensure Domestic Tranquility, provide for the common Defense, promote the general Welfare, and secure the Blessing of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this CONSTITUTION for the United States of America*[134]*,*
> *Ou seja,* nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formar uma união mais perfeita, estabelecer a Justiça, assegurar a Tranqüilidade Interna, promover a Defesa comum, promover o Bem Estar geral e garantir os benefícios da Liberdade para nós e nossa Posteridade, ordenamos e estabelecemos esta CONSTITUIÇÃO para os Estados Unidos da América.

2.10.1.5 A Constituição da União Européia

Apenas a título de ilustração, cabe mencionar a importante influência que nos foi trazida pelo ordenamento comunitário, ou seja, a Constituição da União Européia, considerada por inúmeros estudiosos da disciplina como um verdadeiro marco na teoria constitucional e seu competente desenvolvimento. Dentre as principais particularidades trazidas pela Constituição européia, encontramos aquelas que não se estão voltadas, em sua plenitude, para os postulados clássicos do Direito Constitucional, entre os quais a soberania do Estado, uma compreensão **nacionalista**, ou **constitucionalista-patriótica**. Neste mesmo sentido destacamos também como premissa puramente européia a criação de um Tribunal de Justiça das Comunidades, capaz de julgar as demandas concernentes aos Estados europeus. Todavia, os valores ontológicos do ordenamento jurídico comum europeu residem em três premissas pautadas no reducionismo constitutivo, no reducionismo explicativo e no reducionismo teórico.

Abordando de forma sintética cada uma destas características, ressaltamos inicialmente que o reducionismo constitutivo configura-se pela disposição dos

[134]GARCIA, Maria. O Direto Constitucional Norte-Americano: Uma Concepção Circular do Direito Constitucional e o Juspositivismo Contemporâneo. In: *Estudos de Direito Constitucional Comparado.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 27-33.

poderes soberanos reservados ao Estado e pela individualização das Constituições dos mesmos. Neste ponto, até mesmo a escolha dos membros e a delimitação dos órgãos executivos da Comunidade advêm da legitimação dos governos dos Estados-membros, e não apenas de um dos Estados. Por sua vez, o reducionismo explicativo encontra sua existência plenamente justificada pela superioridade que a Constituição européia deve possuir frente aos interesses das populações de cada Estado-membro. A personificação deste reducionismo explicativo guarda relação com a atuação do Tribunal das Comunidades, o qual retira seu valor, e por que não sua legitimidade, do valor da própria norma comunitária. Finalmente, temos os reducionismos teóricos, cujo pilar de sustentação fundamenta-se na ausência de um poder legitimador da sua existência como ordem jurídica, mas que adota um caráter de complementaridade com as disposições do Estado constitucional nacional, sobretudo no que se refere à soberania popular, divisão de poderes garantias de direitos, primazia da Constituição e superioridade da lei do Parlamento, garantindo assim uma legitimidade da Constituição européia para editar pressupostos normativos reguladores aos Países-membros da Comunidade Européia, mesmo que não possua a garantia dessa legitimidade[135].

2.10.1.6 Canadá - História do Constitucionalismo Canadense[136].

Os primeiros colonizadores que chegaram ao Canadá foram os franceses, que fundaram as cidades de Quebec, Montreal e Trois Rivières, por volta de 1618. Logo após, chegaram os ingleses, não exatamente na mesma região, mas perto, na Baía de Hudson. Conquanto os franceses já possuíssem, à época, a vontade de colonizar a nova terra, os ingleses, primeiramente lá estabelecidos, vislumbravam o novo espaço mais sob o prisma de exploração e não de colonização. Cumpre evidenciar, contudo, que tanto uma como a outra colônia desenvolveram-se com suas raízes inglesa e francesa, se não antagônicas, com pólos culturais e sociais e bases de Direito diversas. (GARCIA; AMORIN, 2007, p. 126, grifo do autor). A

[135]GARCIA, Maria; AMORIM, J. R. Neves (Coord.). *Estudos de Direito Constiitucional Comparado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 74-75.

[136]MUNARI, Márcia Maria Corrêa. Uma visão sobre o Federalismo Constitucional Canadense.In: GARCIA, Maria; AMORIM, Jose Roberto Neves. *Estudos de Direito Constitucional Comparado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 120

diversidade pode ser alocada no seguinte aforismo: **Vivemos todos sob o mesmo céu, mas nem todos temos o mesmo horizonte**.

O federalismo, não só no Canadá, acabou por assumir outras feições que diferem do modelo original norte-americano e destaca-se como poderoso instrumento de integração e de efetivação da democracia, na medida em que aproxima os cidadãos e seus representantes. As relações intergovernamentais canadenses constituem um belo exemplo de como essa nova feição pode ser implementada.

A experiência canadense nos leva à conclusão que o federalismo naquele país existe como resposta à voluntária aderência de todas as províncias. Essa aderência, contudo, em que pese ser pacífica, não se traduz em uma homogeneidade. O início do federalismo canadense foi marcado por uma intenção de centralização, na contramão de seu país vizinho. (GARCIA; AMORIN, 2007, p. 140).

2.10.1.7 A Constituição da Espanha

Após o longo período ditatorial exercido pelo General Francisco Franco, cujo término se deu em 1975, e restaurara a monarquia, concebeu-se, em 1978, nova Constituição, que dá nova conformação ao Estado[137].

A principal característica da Constituição espanhola é a de indicar direitos que são vinculados a deveres, por exemplo. Ao indicar o castelhano como língua oficial, outorga-se a todos os espanhóis o dever de conhecê-la e o direito de usá-la[138].

Seu preâmbulo, sensível à questão das diversas etnias pertencentes à nação espanhola, declara como objetivo a proteção de todos os espanhóis e povos da Espanha em relação ao exercício dos direitos humanos, de suas culturas e tradições, línguas e instituições.

A Constituição, como já asseverado, confere ao país forma de monarquia parlamentarista e se fundamenta na unidade indissolúvel da nação espanhola, pátria

[137] RIBEIRO, Gustavo Henrique Zacharias. O Tribunal Constitucional Espanhol e o Recurso de Amparo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 152-158.

[138] "Art. 3.1. El castellano ES La lengua española oficial Del Estado. Todos los españoles tienen El deber de conocerlay El derecho a usarla."

comum e indivisível de todos os espanhóis, reconhecendo-se e garantindo-se o direito à autonomia das nacionalidades e regiões que a integram, bem como a solidariedade entre todas essas nacionalidades e regiões.

O texto se volta, mais uma vez, contra o separatismo basco e catalão, proclamando a unidade indissolúvel da nação, embora reconheça autonomias.

É baseado neste modelo de Constituição, consubstanciada na luta pelo fim das arbitrariedades que no regime ditatorial decorreram, que o legislador constitucional, ao criar o Tribunal Constitucional, o aparelhou com recursos do amparo para proteção dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Desta maneira a Espanha atingiu a vanguarda no que diz respeito á proteção direta dos direitos fundamentais dos cidadãos por maio do ente protetor da própria Constituição (GARCIA; AMORIN, 2007, p. 151-152).

Enfim, a abertura propiciada pela Constituição da Espanha ao cidadão, fruto da evolução que decorreu do repúdio à ditadura, transformou o Estado espanhol num modelo democrático praticamente não copiado por nenhum outro ordenamento, pelo menos naco na sua inteireza, isto, sem que nos esqueçamos de que vige naquele Estado o regime monárquico (GARCIA; AMORIN, 2007, p. 165).

2.10.1.8 A Constituição da Alemanha

A Alemanha, até 1989, quando ocorreu a queda do Muro de Berlim, era uma nação divida dividida em dois Estados diferentes: Alemanha Ocidental e Alemanha Oriental. A primeira, ocidental, tinha uma Constituição datada de 1949 e a segunda, a oriental, uma Constituição datada de 1968 e revisada em 1974. Posteriormente, em 1990, a Alemanha foi reunificada, desaparecendo a Alemanha Oriental, cujo território foi reintegrado à “nova Alemanha”[139].

Após a reunificação alemã que se produziu formalmente mediante adesão dos cinco estados federados orientais ao território ocidental, vários setores da sociedade exigiam uma reforma profunda para dotar o país de uma Constituição aprovada por todo o povo alemão, mediante referendum. Esta reforma constitucional

[139]FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. Direito Constitucional Comparado. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 9.

.

ocorreu em 1994 e consistiu, apenas, em retoques formais, não sendo até o momento, submetida a um referendum conforme inicialmente previsto.

É bem verdade que, apesar das semelhanças apontadas entre os ordenamentos brasileiro, inglês e norte-americano, o ordenamento pátrio é marcado pela influência do sistema romano-germânico.

Isso porque o importante papel do poder Legislativo e a conseqüente e excessiva produção legislativa leva a crer que no Brasil valem muito mais a leis do que os costumes.

Igualmente, o fato de a Constituição Federal ser um instrumento codificado, bem como o fato de a mesma ser rígida, reforça as evidências do sistema romano-germânico adotado no país.

Contudo, em que pese toda essa influência, a verdade é que o ordenamento jurídico brasileiro vem paulatinamente adotando instrumentos típicos do sistema de *common law*, como, por exemplo, a adoção de súmulas vinculantes, instituto muito parecido com o sistema de *stare decisis* do Direito norte-americano.

Ressalte-se que a adoção das súmulas vinculantes no Direito brasileiro se dará em razão das sucessivas reiterações de decisões em um único sentido, considerada uma dada matéria, o que até mesmo difere sutilmente do sistema de *stare decisis* do direito norte-americano, onde a vinculação ocorre pelo simples fato de ser proferida uma única decisão singular atestando certo princípio de direito, desde que tal decisão seja proferida por uma Corte com competência recursal nas esferas estadual ou federal.

A par das diferenças apontadas, é possível afirmar que as súmulas vinculantes inserem-se, também, no contexto de cada vez mais intenso aproximação entre os chamados sistemas da *common law* e do sistema romano-germânico, de modo que a análise dos institutos componentes da doutrina do *stare decisis* pode ser muito útil para a própria regulamentação e aplicação do instituto recém-introduzido no ordenamento jurídico brasileiro.

Por meio do presente estudo foi possível demonstrar a importância e utilidade do estudo da história e do direito comparado, os quais auxiliam na compreensão do momento presente e na maior celeridade no encontro de soluções aptas à correção dos problemas contemporâneos.

O Estado Democrático de Direito leva o indivíduo a aprender a conviver com o pluralismo de estilos culturais, com a diversidade de circunstâncias políticas e condições históricas e a respeitar o ordenamento jurídico do seu país. Este é o caso do Brasil e de todos os países que adotam o regime democrático, independentemente da forma ou sistema de governo.

No Estado de Direito houve o trânsito do status ao contrato, segundo a famosa lei de Maine[140], com a erradicação dos vínculos corporativos e privilégios hereditários. A liberdade social e econômica foi um dos resultados mais palpáveis da introdução no sistema jurídico do princípio da igualdade dos homens perante uma lei genérica e impessoal. O *laisser faire*, *laisser passer* trouxe em si um gérmen de novidade, pois o Estado permite a liberdade dos indivíduos. Somente a igualdade de todos ante a lei poderia se constituir em um formidável ponto de partida para uma nova era de direitos

Os países democráticos, ainda que estejam submetidos a formas de governo diferenciadas, estão adstritos ao princípio da legalidade, e adotam sistemas jurídicos hierarquizados. São exemplos disso: o sistema britânico da *Rule of Law*[141] com os seus vários sentidos e interpretações que não deixam de suscitar algumas perplexidades como demonstram as recentes controvérsias em torno da necessidade de um *New Bill of Rights* e mesmo de uma constituição escrita (*Written Constitution*); O Sistema francês - *L'État* – que consiste na obediência à seguinte ordem jurídica hierárquica, em que **no vértice da pirâmide situa-se a Declaração de 26 de agosto de 1789, em seguida a Constituição e depois desta, a Lei, vigorando até a presente data**[142].

A atual constituição Espanhola (1978) consagra a tradicional monarquia ao lado de uma democracia bem estruturada, nela estão assegurados *Los derechos fundamentales y las normas del sistema jurídico*, que resultam em **dos cosas: sua**

[140]A Lei de Maine representa a passagem da união necessária (condição jurídica do indivíduo) à associação voluntária (o indivíduo passa a determinar as suas condições de vida e relações jurídicas). In: COSTA, Rafael de Oliveira. A teoria da justiça universalista*:* A experiência da consciência jurídica universal em âmbito universalista. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 8, n. 390, 1 ago 2004. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5515>. Acesso em: 04.10. 2009.

[141]CANOTILHO, J. J. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 94-95.

[142]REDE BRASIL DE DIREITOS HUMANOS *ONLINE*. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos>. Acesso em: 05 set. 2010.

fundamentalidad formal e de su fundamentalidad material (grifo nosso)[143]. A primeira diz respeito à posição hierárquica da constituição, colocando-a no ápice da estrutura da ordem jurídica, e a segunda, se refere à legislação, significa que a constituição não exclui nada como conteúdo possível de ser normatizado pelo direito positivo.

E prossegue o doutrinador Espanhol:

> La fundamentalidad formal se suma a La fundamentalidad material. Los derechos fundamentales y las normas iusfundamentales son materialmente fundamentales, porque con ellas se toman decisiones sobre la estructura normativa básica del Estado y de la sociedad[144].

Ou seja, a tese sobre a fundamentalidade formal e material retromencionadas tem papel central no sistema jurídico espanhol que, a exemplo de Portugal e do Brasil, tem a Constituição Federal como norma fundamental e não exclui a importância da normatização dos conteúdos em nível infraconstitucional, mediante processo legislativo previsto na própria Carta Política.

Segundo Canotilho

> [...] as normas do Direito Internacional e do Direito Supranacional podem constituir objeto de controle (sic) por parte do Estado [...] e acrescenta que as normas originárias de convenções internacionais podem ser sujeitas a todas as formas de fiscalização, incluindo a fiscalização preventiva [...], mas o mesmo não acontece com as normas de organizações internacionais, dado elas não dependerem de ratificação[145].

Conclua-se que, nenhum Estado soberano é obrigado a aceitar normas de Direito Internacional e de Direito Supranacional, se estas não lhe forem convenientes e se não forem aprovadas pelo parlamento do seu país. O mesmo não acontece com as normas emanadas de organizações internacionais, como, por exemplo, aquelas originárias da OACI, uma vez que estas não dependem de ratificação, ou seja, já estão respaldadas por tratado ou convenção internacional, às quais o país já havia aderido anteriormente.

---

[143] ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. 2. ed. Madrid: Centro de Estúdios Políticos y Constitucionales, 2008. 461 p.

[144] ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. 2. ed. Madrid: Centro de Estúdios Políticos y Constitucionales, 2008. 461 p.

[145] CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 78.

2.11 O Espaço Aéreo Brasileiro e o Código Brasileiro de Aeronáutica (C.B.A).

O espaço aéreo brasileiro é livre, desde que sejam obedecidas as regras do art. 23 do Código Brasileiro de Aeronáutica, que diz: 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 (artigos 11 e 14, §1º) do referido Código.

Nos termos do art. 11 do CBA, o Brasil exerce completa e exclusiva soberania sobre o espaço aéreo acima do seu território e mar territorial, conforme estabelecido na Carta das Nações Unidas de 24 de outubro de 1945, que assevera que todos os Estados são soberanos e iguais entre si. A soberania, tanto interna quanto externa, apresenta-se como Pleno Poder de auto dirigir-se em todos os setores. No caso do Espaço Aéreo, o Brasil tem exclusivo poder reconhecido de modo explícito desde a Convenção de Paris de 1919, seguida pela Ibero-americana de 1926, pela de Havana de 1928 e pela de Chicago de 1944.

O art. 14 do CBA diz :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 1°, § 1°), neste Código (artigo 1°, § 2°) e na legislação complementar (artigo 1°, § 3°).

> [...]§ 1° Nenhuma aeronave militar ou civil a serviço de Estado estrangeiro e por este diretamente utilizada (artigo 3°, I) poderá, sem autorização, voar no espaço aéreo brasileiro ou aterrissar no território subjacente.§ 2° É livre o tráfego de aeronave dedicada a serviços aéreos privados (artigos 177 a 179), mediante informações prévias sobre o vôo planejado (artigo 14, § 4°).§ 3° A entrada e o tráfego, no espaço aéreo brasileiro, da aeronave dedicada a serviços aéreos públicos (artigo 175), dependem de autorização, ainda que previstos em acordo bilateral (artigos 203 a 213).§ 4° A utilização do espaço aéreo brasileiro, por qualquer aeronave, fica sujeita às normas e condições estabelecidas, assim como às tarifas de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota (artigo 23)[146].

O Estado detém todos os direitos soberanos relativos ao seu espaço aéreo, só podendo outro Estado nele penetrar mediante acordo expresso ou permissão *ad hoc*[147]. Por outro lado, nas áreas onde nenhum Estado detém poderes soberanos como por exemplo: alto mar, o Polo Norte e o Continente Antártico, a navegação

---

[146]BRASIL. *Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986*. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L7565compilado.htm>. Acesso em: 19 fev. 2010.

[147]*Ad hoc* = para esse fim.

aérea, civil ou militar, é permitida, ou seja, é livre, não importanto se são aeronaves públicas ou privadas. No entanto, quando estas estão sobrevoando territórios soberanos há necessidade de permissão do respectivo país. Os aviões públicos gozam de amplas imunidades, independentemente do local onde se encontrem, ou seja, mesmo em espaços aéreos estrangeiros eles continuam jurisdiconados ao Estado de sua nacionalidaede, pois estas, segundo a doutrina do Direito Internacional Público, representam uma extensão do seu território, à semelhança das embaixadas. Há, como se pode notar, uma relação muito próxima entre o Direito Internacional Público e o Direito Aeronáutico porque este tem como fonte principal aquele ramo do Direito Público, estabelecido por meio de acordos ou tratados com a OACI[148], organização da qual fazem parte cerca de 190 países.

Em relação à aplicação das normas relativas ao Direito Aeronáutico, impende alertar que estas perneiam os ramos do Direito Público e do Direito Privado, havendo uma certa predominância do direito público internacional por força dos tratados e do direito público interno, visto que se trata de serviço que, em geral, funciona mediante concessão e fiscalização do Poder Público, que exige do concessionário obediência às normas não só de direito interno mas, também, de direito internacional em função dos referidos tratados ou acordos dos quais o Brasil é parte. Estes tratados ou acordos e as normas de direito interno constituem as principais fontes do Direito Aeronáutico. Este ramo do Direito, na lição de Videla Escalada[149] - Tratadista Argentino, pode ser assim conceituado: **O Direito Aeronáutico é o conjunto de princípios e normas, de Direito Público e Privado, de ordem interna e internacional, que regem as instituições e relações Jurídicas nascidas da atividade aeronáutica ou modificadas por ela**.

Deste modo, pode-se afirmar que o Direito Aeronáutico é antes de inspiração internacional que interna, pois muitos dos dispositivos dos Códigos Aeronáuticos refletem de modo quase idêntico, os textos de Instrumentos Internacionais que o regulam. Decorre disso a importância de se estudar as normas constantes de Acordos/Tratados e de se analisar aspectos do Direito Internacional,

[148] Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), também conhecida por sua sigla em inglês, ICAO (International Civil Aviation Organization), organismo pertencente à ONU, com sede em Montreal, Canadá.
[149] Derecho Aeronautico. Buenos Aires, 1970.

bem como das teorias sobre a classificação das normas jurídicas, como se verá mais adiante.

Em relação ao Direito Internacional, seus aspectos políticos e o uso da força, abordam-se a seguir, aspectos referentes à eficácia ou não da aplicação desse ramo do Direito, principalmente, em tempo de guerra.

Para ilustrar o tema transcreve-se capítulo denominado **Law Politics, and The Use Of Force** de autoria de Justina Morais, sobre a eficácia do Direito Internacional Público, cuja introdução se reproduz abaixo:

> *This chapter discusses the role of international Law in international politics, focusing specially upon the efficacy of legal constraint of the use of force by states. It is not intended that the chapter will provide a detailed examination of the substantive legal provision relating to the use of force, though the basic proscription will be outlined and commented upon. Rather the intention is to focus upon the manner in which legal regulation influences the behavior of sovereign states and in particular the political and strategic decisions that they take. It will be argued that international law exerts a significant, though by no means always decisive, influence on the behavior of states, and that this is the case even when states are dealing with issues which are perceived to be of great national interest and where the use of force is at issue.*

Numa tradução livre do referido texto, pode-se entender que existe uma percepção comum de que o Direito Internacional não é relevante para as tomadas de decisão pelos Estados, sendo considerado apenas um instrumento diplomático a mais à disposição para justificar ações de cunho político. Essa percepção dominante apresenta reflexos na forma geral como a política internacional é conduzida, cujos membros definem como **realista**. Estes realistas concebem o mundo atual como dominado por Estados cujas ações visam unicamente atender a seus próprios interesses, considerando a situação atual do planeta como anárquica. Nele os Estados soberanos não reconhecem a nenhum tipo de autoridade superior a sua própria. Nessa configuração de mundo, os Estados interagem entre si por meio de demonstrações de força e uso do poderio militar quando a mera coação não é suficiente para atingir seus propósitos. Por outro lado, alguns teóricos como Louis Henkin[150], não concordam com essa visão realista, afirmando que a maioria dos países reconhece e obedece aos princípios do Direito Internacional.

[150]HENKIN, L.. *How nations behave*: Law and foreign policy. New York: Columbia University Press, 1968. 102 p.

O Direito Internacional, longe de estar silencioso, encontra-se em ebulição e constante construção.

Havendo uma dualidade na percepção de como está formado o cenário político internacional, deve-se questionar o porquê de uma maior aceitação de um quadro de desrespeito do que pelo outro mais respeitoso. Isso provavelmente está relacionado a uma série de lacunas, nos mais diferentes níveis das legislações, locais e internacionais. Havendo maior interesse por parte dos Estados em promover suas próprias leis em detrimento das leis internacionais, poder-se-ia concluir que esses mesmos Estados não percebem o Direito Internacional como uma legislação verídica ou real. Esse ponto de vista encontra sustentação no pensamento e comentários de Sir Hearch Lauterpacht, autor da seguinte máxima: **O Direito Internacional se encontra nos confins (ou limiares) do Direito**[151]. Nessa forma de observar o problema, o direito internacional perante os editos legais seriam a exceção, enquanto que o direito doméstico seria aquiescente. De fato ambos são aquiescentes, porém essa percepção é maior em relação ao direito nacional (ou doméstico) do que ao internacional.

Isso por um lado pode ser visto na falta de aparelhamento por parte da ONU e outros organismos como a Corte Penal Internacional, que terminam por influenciar na percepção de que somente o Direito Doméstico é capaz de efetivar a tríade crime, detenção e sanção. Isso, de uma forma geral, é verdadeiro, uma vez que, na teoria, o Estado tem por obrigação estabelecer a criação de Leis, assim como da ação de policiar e impor sua obediência. Infelizmente, na maioria dos casos, essa obrigação não se traduz em realidade. O fato de que o direito internacional nem sempre tenha uma conformação similar às leis penais não significa que as mesmas não gozem de igual status ou que sejam menos eficientes.

Outra linha de visão para essas lacunas se sustenta na forma como o direito internacional influencia o comportamento dos Estados, uma vez que os mesmos estão mais interessados em agir na direção de promover conflitos ao invés de promover a cooperação. Assim, concluir-se-ia que o Direito Internacional seria falho e que seu principal intuito é regulamentar o uso da força. Isso não se traduz como verdadeiro uma vez que o Direito Internacional está direcionado ao ordenamento e à

[151]LAUTERPACHT, H. The revision of the law of war. *British Yearbook of International Law*. 1952. p. 82-360.

predição de ações cotidianas e comuns e pouco ou nada tem a ver com os conflitos militares.

2.12. Direito Internacional e o uso da Força

2.12.1 Por que ser obediente ao direito internacional?

Ao questionar o motivo pelo qual os Estados obedecem às leis, percebe-se, num primeiro momento, que elas são um reflexo e uma forma de afirmação da estrutura social de uma comunidade, onde cada um está preparado para obedecê-las. O propósito do direito não está inserido em si mesmo, mas em atingir um determinado objetivo. Trata-se, então, de um mecanismo pelo qual as sociedades procuram alcançar propósitos políticos e, uma vez consagrado na forma da lei, o direito se torna capaz de estabelecer as condições aceitáveis para a realização das atividades políticas.

Sendo necessário estabelecer um porquê para que os Estados obedeçam ao direito internacional, pode-se dizer que isso se deva a três fatores básicos: coerção, interesse próprio e legitimidade. A coerção se refere a um relacionamento assimétrico de poder, onde um Estado exercita seu poder e o outro é obrigado a aceitar regras impostas; o interesse próprio se refere a cálculos propositais, onde o cumprimento de uma regra resulta em vencedores e perdedores; e a legitimidade se refere à valoração de regras cujos resultados são aquiescentes, em que as características das partes envolvidas são fator integral para o seu reconhecimento.

Havendo motivações para que os Estados obedeçam ao que dita o direito internacional, deve existir também motivações para que não o faça. Não é do interesse de nenhum Estado receber a pecha de descumpridor de acordos internacionais ou mesmo de ser considerado perigoso para a comunidade mundial. Tampouco, nenhum Estado com tradições liberais e democráticas gostaria de ser considerado como criminoso não obediente às leis. Os Estados têm o interesse de valorizar suas tradições e objetivos comuns na forma de leis, assim como podem reconhecer, no direito internacional, instrumentos funcionais para atingir seus propósitos domésticos e particulares. Um último motivo que patrocina a aceitação e conformidade geral ao direito internacional é a própria inércia, em que a aceitação de ditames internacionais legítimos pode patrocinar em seus próprios países a implementação de leis similares.

Pode-se dizer, então, que os Estados são normalmente motivados a obedecer ao que está estabelecido pelo direito internacional devido à combinação de inúmeros e complexos fatores, desde o medo e a coerção, dos interesses próprios, até pela percepção de sua legitimidade. As lacunas presentes no direito devem ser positivamente percebidas, uma vez que ali se encontram suas virtudes e não as suas ineficiências. Os Estados que se dispõem a não obedecer às normas de direito internacional raramente tentam desmerecer totalmente a sua validade, procurando invariavelmente justificar suas ações nos termos das mesmas, o que, em regra, gera conflito, visto que cada Estado interpreta a norma segundo seus próprios interesses e com uma visão, quase sempre tendenciosa. Daí, a necessidade de interpretar os fatos objeto da disputa entre os Estados envolvidos, segundo as normas do direito público internacional, ou seja, o *international public law*[152], que é o ramo do direito público que trata do relacionamento entre os Estados.

2.12.2 O direito internacional e os direitos da guerra

As duas funções gerais do direito sobre conflitos armados se traduzem, respectivamente, pelo *jus ad bellum* e *jus in bellum* que tratam das leis que caminham em direção à guerra e das leis da própria guerra. A primeira orienta como os Estados devem conduzir e limitar seus esforços belicistas no desenvolvimento de suas relações internacionais; e a segunda, os orienta na forma de conduzir as hostilidades.

Encontra-se, portanto, diante de normas internas de direito internacional que deverão ser observadas pelos Estados-Nação durante um estado de guerra, ou como se poderia dizer no idioma Shakespeariano: *War and national defense law*[153].

Em geral, os Estados não consideram o uso da força como algo cotidiano ao conduzir suas políticas internacionais, percebendo essa possibilidade como algo a ser realizado em última instância. Para que isso seja concebível, uma considerável tensão estará presente nas formas de condução política internacional. O exemplo

---

[152]MELLO, Maria Chaves de. *Dicionário jurídico português-inglês-inglês-português/portuguese-english-english-portuguese* - Law Dictionary. São Paulo: Método, 2009. p. 215.

[153]MELLO, Maria Chaves de. *Dicionário jurídico português-inglês-inglês-português/portuguese-english-english-portuguese* - Law Dictionary. São Paulo: Método, 2009. p. 208.

alemão durante a Primeira Guerra Mundial, na opinião de seu Chanceler Theobald Von Bethmann-Holwegg, justifica a invasão de dois países neutros não como uma violação de leis e tratados internacionais, mas como algo plausível devido às falhas das mesmas. A forma pela qual as leis são interpretadas é mister para justificar as tomadas de decisão.

As tomadas de decisão para o uso da força dependem dos questionamentos relacionados com propósitos, objetivos e também com os custos associados a tal decisão. Igualmente, as repetidas violações as leis e tratados internacionais, em que os poderosos e os fracos têm interesses distintos, colocam sua validade e legitimidade em xeque. Mesmo aqueles países arruinados pelas guerras não devem ser considerados como abertos à intervenção estrangeira sem sua prévia autorização. Se isso ocorrer, encontrar-se-iam sob o risco de perder sua soberania, de desaparecer juridicamente perante a comunidade internacional, como já acontecera anteriormente com diversos países que foram conquistados, partilhados e colonizados. Nesses casos o direito internacional se destaca em importância, uma vez que preserva a ordem internacional.

Quando os conflitos ocorrem, as guerras são percebidas como a ruptura das relações normais entre nações, uma situação em que prevalece aquele que for mais impiedoso, em que obedecer às leis pode significar uma limitação à sua capacidade de combater eficazmente. Se o propósito das leis é de restringir a capacidade de combate, então, compreende-se que estas mesmas devem ser relevadas, porém, não por um período de tempo prolongado.

Compreende-se, também, que mesmo naquelas circunstâncias mais extremas, em que o uso da força é compreensível, os fatores legais continuam a influenciar os comandantes nas suas tomadas de decisão. A guerra deve ser entendida como um fenômeno social, e sendo assim, cabe a noção de pertinência que a mesma possa ser legalmente regulamentada. Os efeitos das regras que governam a condução de um conflito armado são unicamente paliativos.

Sob o ponto de vista do *jus ad bellum*, os Estados atuam de modo tal a poder restringir o uso de forças armadas na condução de suas políticas internacionais. O recurso de fazer uso da força é negado aos governantes, a não ser em ocasiões de defesa contra agressões ou da necessidade de agir para a

restauração a paz mundial sob as ordens do Conselho de Segurança da ONU. As exceções a proibição do uso da força devem ser interpretadas de uma forma mais restrita. A maioria das nações signatárias da ONU percebe que a proibição do uso da força contraria os interesses maiores da segurança coletiva patrocinados pela organização, porém o caso iraquiano serve como exemplo da importância em não abraçar abertamente a essa postura. Até o presente momento, nenhum Estado repudiou abertamente a proibição geral do uso da força.

No caso do *jus in bellum*, faz-se necessário o estabelecimento de níveis de compromisso ou obediência. Em geral esses compromissos podem consistir na forma de leis e princípios que fazem parte do direito internacional ou seus *jus cogens*, como, por exemplo, as Convenções de Genebra e de Haia, que imputam a todos os Estados uma reciprocidade irrestrita, porém é possível haver casos onde Estados não reconheçam essas normas internacionais e assim, tal reciprocidade não será obrigatória em casos que não afetem os direitos fundamentais do ser humano.

De uma forma geral os Estados procuram adotar uma política de condução da guerra que atenda às normas estabelecidas em Genebra e Haia. A Convenção de Genebra se direciona a normatizar a proteção das vítimas dos conflitos armados enquanto a Convenção de Haia procura tratar sobre a forma e métodos utilizados na condução do conflito armado, possuindo, assim, o status *jus cogens*. O propósito maior do *jus in bellum* é a proteção das vítimas de conflitos armados, prevenindo a ocorrência de crimes de guerra. Sua filosofia procura prevenir tais crimes pela educação e treinamento das tropas envolvidas no combate e não pela criação de tribunais voltados a punir aqueles que tenham excedido os limites de suas atribuições.

Percebe-se, então, que o baixo prestígio do direito internacional se deve a uma miríade de fatores; o resultado da percepção da comunidade internacional sobre a política internacional e até que ponto cada um percebe a tal cenário como caracterizado pelos conflitos. Nesse mundo conflituoso a ideia de que Estados formem uma parceria aparenta ser inadequada, assim como da assinatura de tratados. Esse tipo de visão do mundo é enganoso. Os Estados, ao invés de procurar soluções pelo uso da força, esquecendo dos efeitos devastadores de uma

guerra, deveriam sim procurar outro tipo de soluções, centrados na coexistência pacífica e soluções interessantes para todas as partes envolvidas.

Em determinados momentos o direito internacional, assim como todo o direito, aparenta não servir ou funcionar, porém, esses casos são exceções e não a regra geral. Além disso, nos casos em que o direito internacional aparentemente não é capaz de regular as disputas, é comum procurar aquele que a desobedeceu ou que não foi capaz de formular uma justificativa plausível para o seu comportamento. Quanto mais ineficazes as leis, maiores os esforços para se encontrar culpados. Em nenhum outro lugar no âmbito do direito internacional, como nos conflitos armados, essas lacunas são mais significativas. Em nenhuma outra situação existem interesses maiores ou pressões. Assim sendo, é compreensível que, mesmo nessas situações extremadas, o direito tenha que prevalecer.

Partindo-se do conceito de direito internacional esposado por Seitenfus e Ventura (2006), segundo o qual direito internacional é definido como sendo o conjunto de princípios ou regras destinados a reger os direitos e deveres internacionais, tanto dos Estados ou outros organismos análogos, quanto dos indivíduos. Estamos, pois, diante da dicotomia deste ramo do direito, ou seja, direito internacional público (DIPUB) e direito internacional privado (DIPRI). Tem-se por um lado um conjunto de normas que regem os Estados na ação, e do outro, um conjunto de regras que regem os direitos das pessoas, dos indivíduos.

Tais normas de direito internacional público não têm o mesmo poder coercitivo que dispõem as normas internas de cada país. Enquanto estas são impostas unilateralmente pelo Estado ao indivíduo, aquelas, em geral, só o são por força de acordos ou tratados entre os Estados-Nação ou organismos internacionais que os representem[154].

Del Omo afirma que tais organizações internacionais (...) **representam um subconjunto das relações internacionais e a elas vinculam-se com permanente e total dependência**[155].

---

[154]SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Daisy. *Direito público internacional*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p.29.

[155]DEL OLMO, Florisbal. *Curso de direito internacional público*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 87.

Passa-se, a seguir, a análise do tema Forças Armadas para, a partir desta, fundamentar o emprego da Aviação Militar ou **Aeronáutica Militar,** que é a utilização de aeronaves com fins bélicos, seja em operações de combate ou em operações de apoio, assunto que será aprofundado no Capítulo 3 desta Tese, sob o Titulo **O Poder Aéreo**, que como se sabe, é um dos componentes do Poder Nacional. Este se caracteriza pela sua composição em: Poder Político, Poder Econômico, Poder Psicossocial, Poder Científico-Tecnológico e Poder Militar. Este último compreende: Poder Aéreo, Poder Naval e Poder Terrestre e estão a cargo das Forças Armadas Brasileiras que serão analisadas a seguir, sob o ponto de vista constitucional.

2.13 Forças Armadas Brasileiras

Nos termos da Constituição Federal de 1988[156] (art. 142) - as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

A Constituição Federal prevê que o Congresso Nacional deve editar lei complementar estabelecendo as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas. Porém, desde logo, determina que o serviço militar seja obrigatório nos termos da lei[157], salvo para as mulheres e os eclesiásticos, que estarão isentos em tempo de paz, sujeitos, porém, a outros encargos que a lei lhes atribuir. Compete, ainda às Forças Armadas, na forma da lei, atribuir serviço alternativo aos que, em tempo de paz, depois de alistados, alegarem imperativo de consciência, entendendo-se como tal o decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar (CF, art. 143, §12 – escusa de consciência).

---

[156]BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 14. edição. São Paulo. 2009.

[157]BRASIL. *Lei nº 8.239, de 4 de outubro de 1991*. Regulamenta o art. 143, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, que dispõem sobre a prestação de Serviço Alternativo ao Serviço Militar Obrigatório. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8239.htm>. Acesso em: 25 fev. 2010.

2.13.1 A Estrutura das Forças Armadas Brasileiras

Cumprindo o que determina o § 1º do art. 142, foi editada a Lei Complementar nº 97/1999 e suas alterações, que trata da organização, preparo e emprego das Forças Armadas.

Registre-se, por oportuno, a mais recente alteração[158] na Lei Complementar nº 97 de 1999, por meio da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, que introduziu modificações naquela, como a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, o Conselho Militar de Defesa, composto pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Criou, também, o chamado **Livro Branco de Defesa Nacional**, bem como atribui, nos casos que especifica poder de polícia às Forças Armadas, preservadas as competências exclusivas da polícia judiciária.

As Forças Armadas, Marinha, Exército e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República (CF, art. 84, XIII), e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem[159].

Os membros das Forças Armadas são denominados militares e estão sob a chefia do Presidente da República.

A Emenda Constitucional nº 23, promulgada em 2 de setembro de 1999, estabeleceu com status constitucional os cargos de Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que serão nomeados pelo Presidente da República (CF, art. 84, XIII). Ressalte-se que a citada emenda, apesar de criar o Ministério da Defesa a ser ocupado privativamente por brasileiros natos (CF, art. 12, § 3º, VII), em substituição aos antigos Ministérios Militares, manteve o mesmo status de Ministro de Estado para os Comandantes das três armas. E isso se verifica pelas previsões de foro privilegiado no Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade (CF, art. 102, I, c) e no Senado Federal, nos crimes de responsabilidade conexos com os do Presidente da República (CF, art. 52, I). Além disso, de forma idêntica às previsões referentes aos Ministros de Estado,

[158]BRASIL. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.
[159]MORAIS, Alexandre de. *Direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 674.

estabeleceu a EC nº 23/99 competir ao Superior Tribunal de Justiça o processo e julgamento dos mandados de segurança e os habeas data contra atos dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. E os habeas corpus quando a autoridade coatora for o Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica[160].

Compete ao Presidente, ainda, a iniciativa de lei para a fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas (CF, art. 61, § 1º, I) e para as leis que disponham sobre militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, f)[161].

A Constituição Federal prevê que o Congresso Nacional deverá editar lei complementar estabelecendo as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas[162]. Porém, desde logo, determina que o serviço militar seja obrigatório nos termos da lei[163], salvo para as mulheres e os eclesiásticos, que estarão isentos em tempo de paz, sujeitos, porém, a outros encargos que a lei lhes atribuir. Compete, ainda às Forças Armadas, na forma da lei, atribuir serviço alternativo aos que, em tempo de paz, depois de alistados, alegarem imperativo de consciência, entendendo-se como tal o decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar (CF, art. 5º, VIII – escusa de consciência).

Para Alexandre de Moraes (2004, p.38)[164] a **Constituição deve ser entendida como a lei fundamental e suprema de um Estado, que contém normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes políticos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos. Além disso, é a Constituição que individualiza os órgãos competentes para a edição de normas jurídicas, legislativas ou administrativas**.

---

[160]Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 5 de fevereiro de 1998.

[161]BRASIL.Lei nº 4.375, de 17de agosto de 1964, regulamentada pelo Decreto nº 57.654, de 20 de janeiro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4375.htm>. Acesso em: 17 fev. 2010.

[162]BRASIL. Lei Complementar nº 97 de 1999, alterada pelas Leis Complementares nºs 117, de 2004 e 136, de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 17 fev. 2010.

[163]BRASIL.Lei nº 8.239, de 4 de outubro de 1991, regulamentada pela Portaria nº 2.681 – Cosemi, de 28 de julho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8239.htm>. Acesso em: 14 set. 2010.

[164]MORAES, Alexandre de, Direito Constitucional, 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 38.

Realmente, assiste razão ao douto autor de além-mar, visto que em todo o mundo a Constituição é a norma de mais alto grau na hierarquia das leis de um país[165], como já prelecionava a Saint Rommano[166]. Por isso, é a principal fonte de direito Público Interno, eis que, em sendo a Constituição norma fundamental de um Estado, parece inquestionável a importância de se estudar a classificação das normas jurídicas, como se verá a seguir.

2.14 Normas Jurídicas – Conceito e Classificação

2.14.1 Conceito de Norma Jurídica

Na lição de (CANOTILHO, 2003, p.1143) Norma Jurídica [...] é entendida como regra jurídica definidora de um padrão de comportamento ou criadora de esquemas jurídicos para a solução de conflito.[167] [...].

Em suma, pode-se afirmar que Norma Jurídica é uma regra de conduta imposta, admitida ou reconhecida pelo ordenamento jurídico. Esclareça-se, por oportuno que, embora norma e lei sejam usadas comumente como expressões sinônimas, na verdade são diferentes, eis que a norma abrange também os costumes e os princípios gerais do direito.

Conforme Santi Romano (1937, p.77 a*pud* MEIRELLES, 2006, p. 50)[168], a norma jurídica, segundo a doutrina de malgrado a sua importância, não comporta todo o mundo do Direito; e antes, por ser qualificada como jurídica deve já advir do direito entendido no seu aspecto fundamental. Isso permite compreender o que venha a ser norma jurídica, usando uma expressão do mencionado autor:

> O Direito, antes de ser norma e antes de se referir a uma simples relação ou a uma série de relações sociais, é organização, estrutura e posição da

[165]Exceção feita à França em que a Norma de mais alta hierarquia é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de onde promana a Constituição daquele país. http://pt.shvoong.com/social-sciences/. Acesso em 05 set. 2010.

[166]Santi Romano, jurista italiano, é conhecido por ter sido o principal idealizador da teoria institucional do direito público italiano.

[167]CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição* 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.p. 1.143.

[168]MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 32. ed. São Paulo:Malheiros, 2006, p.50.

> mesma sociedade em que se desenvolve e que ele constitui como unidade, como ente por si mesmo.[169]

O Direito surge da necessidade de harmonizar a vida em sociedade, sendo esta a sua principal fontee ao mesmo tempo destinatária da norma jurídica.

A partir das teorias jurídicas de Santi Romano (1937, p. 82 apud CANOTILHO, 2003, p. 693)[170], no primeiro quartel do século XX, torna-se intensa a discussão sobre a ideia de Ordenamento Jurídico. Não se pode fugir, num ligeiro resumo, do conceito tradicional e dominante de que a ordem jurídica estrutura-se, de forma escalonada, ocupando a Constituição o vértice da pirâmide, e que, por causa dessa posição hierárquica, ela atua como fonte de outras normas. No seu conjunto, o ordenamento jurídico é uma derivação normativa a partir da norma hierarquicamente superior.

Canotilho (2003, p. 693-4) ao comentar as normas do Direito Constitucional, diz que uma das mais relevantes conseqüências da Constituição Portuguesa de 1976 é haver colocado no plano superior (da Constituição) o problema das fontes do Direito. E aduz:

> [...] O estudo das fontes do direito no ordenamento jurídico português passa necessariamente pela centralização da Constituição como fonte primária de conhecimento [...] e valor das normas de Direito positivo[171].

Sobre o conceito de norma, Alexy[172] (2008, p.32) assim preleciona:

> Las normas del derecho fundamental son normas. Por lo tanto, todos los problemas del concepto de norma son comunes el concepto de norma fundamental. El concepto de norma es uno de los conceptos básicos de la teoría del derecho, si es que no es el concepto físico por excelencia de esta ciencia. Esto significa que el uso de la expresión [norma] se limita a la teoría del derecho. […] El punto de partida de este modelo lo constituye la distinción entre norma y enunciado normativo. Un ejemplo de enunciado normativo es el siguiente: “Ningún alemán puede ser extraditado al extranjero (artículo 16 parágrafo 2 frase 1 de la Ley Fundamental alemana).

Este enunciado expressa a norma segundo a qual está proibida a extradição de alemães para o estrangeiro. Uma norma é, pois, o significado de um enunciado

---

[169]MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 32. ed. São Paulo:Malheiros, 2006, p.50

[170]CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição.* 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.p. 693.

[171]CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição* 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.p. 693-694.

[172] ALEXY, Robert. *Teoria d los derechos fundamentales*. 2ª. Edição, Madri: Centro de Estudos Políticos y Constitucionales, 2008, p. 32-35.

normativo. Sendo certo que a mesma norma pode ser enunciada de formas diferentes, ou seja, apresentada em diferentes enunciados normativos, faz-se necessário uma distinção entre enunciados normativos e norma. Assim, por exemplo, poder-se-ia escrever o enunciado normativo da constituição alemã da seguinte forma: **está proibida a extradição de alemães para o exterior**.

Para estabelecer os conceitos de Direito e de Justiça, Sauwen Filho (1999, p.7) ensina:

> Santo Tomaz de Aquino concebeu a Justiça como sendo o mister de dar a cada um aquilo que lhe cabe. Tomando por base o *ius* entendido como aquilo que é corretamente devido a alguém, seja por acorde à lei natural, seja por consonância ao Direito positivo, intui *o ius* (direito) como um conjunto de normas que devem disciplinar as relações de cada pessoa com as demais, portanto, relação *ad alterum*, concebendo então a *iustitia* como a virtude de viver segundo essas mesmas normas e dessa forma apresentar em suas disposições uma vontade livre e constante de dar a cada o que lhe é devido como o padrão de retidão exigido de cada um de nós[173].

2.14.2 Classificação das Normas Constitucionais[174]

Não há uniformidade na classificação das normas constitucionais, Todavia, (MOTTA FILHO; BARCHET, 2007) abordam duas doutrinas básicas na sua classificação: a norte-americana e italiana. A doutrina norte-americana construiu uma classificação, até hoje válida que consiste em diferenciar as normas constitucionais em auto-aplicáveis e não auto-aplicáveis. As primeiras são aquelas capazes de produzir efeitos imediatos, enquanto que as segundas, necessitam de complementação ou regulamentação. Já a doutrina italiana as classificava em: normas preceptivas e normas programáticas. Aquelas detentoras de imperatividade de eficácia jurídica, e estas, desprovidas de imperatividade equivaleriam a um enunciado político ou filosófico.

Feitas essas observações iniciais, mencionam-se, a seguir, alguns autores brasileiros e estrangeiros, os quais, embora não filiem expressamente a uma determinada corrente doutrinária, delas não se afastam totalmente. Conforme

---

[173]SAUWEN FILHO, João Francisco. Temas de direito administrativo e ciência política. Manaus: Ed. FGV, 1999. p. 57-58.

[174]MOTTA FILHO, Sylvio Clement; BARCHET, Gustavo. *Curso de direito constitucional, atualizado até a Emenda Constitucional nº 35/2006*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 61

(MOTTA FILHO; BARCHET, 2007) são mencionados a seguir, exemplificativamente, alguns desses autores:

a) Ruy Barbosa

A classificação desse eminente jurista brasileiro, nada mais é do que a transposição para o Direito Constitucional brasileiro da classificação norte-americana, ou seja, divide as normas de uma constituição em duas categorias: normas constitucionais auto-aplicáveis ou auto-executáveis e normas constitucionais não-aplicáveis ou não auto-executáveis. (MOTTA FILHO; BARCHET, p.63).

b) Zagrebelski

Este constitucionalista italiano, de origem russa, constrói sua classificação tendo por critério diferenciador a **eficácia** das normas constitucionais. Para tanto, estabelece duas modalidades de normas constitucionais: as normas de eficácia **direta** e as normas de eficácia **indireta**, estas, subdivididas em normas de eficácia **diferida** ou normas de **princípios** e normas **programáticas (**MOTTA FILHO; BARCHET, 2007, p. 64)

c) Maria Helena Diniz

Maria Helena Diniz elaborou uma classificação em que são identificadas quatro espécies de normas constitucionais: as normas **supereficazes** ou com **eficácia absoluta**; as normas com **eficácia plena**; as normas com **eficácia restringível**; e as normas com **eficácia relativa complementável** (grifo nosso)[175].

As normas supereficazes, ou com eficácia absoluta, nas palavras de Alexandre de Moraes, são aquelas **dotadas de efeito paralisante de toda a legislação infraconstitucional com elas incompatíveis com as quais vêm sendo identificadas nas cláusulas pétreas**[176]. (MOTTA FILHO; BARCHET, 2007, p. 65)

As normas com eficácia plena, por sua vez, são as normas constitucionais que não requerem complementação pela legislação ordinária, já possuindo todos os

[175].MOTTA FILHO, Sylvio Clement; BARCHET, Gustavo. *Curso de direito constitucional, atualizado até a Emenda Constitucional nº 35/2006*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 64.
[176]MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. .

elementos indispensáveis para a produção imediata da totalidade de seus efeitos jurídicos. Nas palavras desta eminente autora, “consistem, por exemplo, nos preceitos que contenham proibições, confiram isenções, prerrogativas e que não indiquem órgãos ou processos especiais para sua execução”[177].

Já as normas com eficácia restringível são as normas da Constituição que, desde sua entrada em vigor, já possuem todos os elementos necessários para a integral produção de seus efeitos jurídicos, admitindo, entretanto, que tais efeitos sejam restringidos pela legislação infraconstitucional.

E, por fim, as normas de eficácia relativa complementável, que não possuem, por si só, condições para a integral produção de seus efeitos jurídicos, tornando indispensável à complementação pela legislação infraconstitucional.

d) José Afonso da Silva

É da autoria de José Afonso da Silva a famosa classificação das normas constitucionais em: (a) normas constitucionais de eficácia plena; (b) normas constitucionais de eficácia contida; e (c) normas constitucionais de eficácia limitada[178]. (MOTTA FILHO; BARCHET, 2007, p. 65-69).

Normas constitucionais de eficácia **plena** são aquelas que desde a entrada em vigor da Constituição estão aptas a produzir na integralidade os efeitos jurídicos a que se predispõem. São normas, portanto, que trazem em si mesmas todos os elementos necessários à plena deflagração de seus efeitos, sem necessidade de normatização infraconstitucional posterior que as complemente. Em virtude disso, possuem aplicabilidade **direta**, **imediata** e **integral.**

Norma dessa espécie encontra-se, por exemplo, no art. 5º, inc. II, da CF, o qual dispõe que **ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei** [179]. O dispositivo estabelece o princípio da legalidade, de imediata e integral aplicação, independentemente da elaboração de qualquer norma complementar.

---

[177]DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos.* São Paulo: Saraiva, 1989.
[178]MOTTA FILHO, Sylvio Clement; BARCHET, Gustavo. *Curso de direito constitucional*. Atualizado até a Emenda Constitucional nº 35/2006. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus Jurídico, 2007. p. 65-69.
[179]BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/_ConstituiçaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 fev. 2010.

Normas constitucionais de eficácia contida, por sua vez, são aquelas que possuem todos os elementos necessários à imediata produção de seus efeitos, mas admitem que os mesmos sejam restringidos pela legislação infraconstitucional, por certos conceitos jurídicos nela mesma prescritos ou mesmo por outras normas constitucionais. Considera-se que tais normas têm aplicabilidade direta e imediata, como as normas de eficácia plena, porque aptas a produzir imediatamente seus efeitos, mas não integral, porque admitem restrição na amplitude de tais efeitos (grifo nosso).

Como apontado, as normas de eficácia contida podem ter seus efeitos limitados por força da legislação infraconstitucional, por determinados conceitos jurídicos largamente aceitos ou por outras normas constitucionais.

Como por exemplo, do primeiro caso – restrição pela legislação infraconstitucional – é possível citar o art. 5º, inc. XIII, da CF, segundo o qual **é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer**[180]. O dispositivo traz um direito assegurado a todos, independentemente de lei, mas admite uma legislação posterior que estabeleça os requisitos para o exercício de determinado trabalho, ofício ou profissão, desta forma restringindo o seu alcance.

Aplicada a regra a um caso concreto, tem-se que atualmente não há qualquer regulação sobre o ofício de massagista, não há qualquer requisito de cumprimento obrigatório para aqueles que pretendem exercer o ofício. Logo, tal exercício é, até o presente momento, livre para todos os interessados. Entretanto, o art. 5º, inc. XIII, da CF, autoriza que seja editada uma lei estabelecendo requisitos para o ofício, a partir do que poderão atuar como massagistas somente aqueles que preencherem os requisitos legais. É esse o raciocínio que envolve a compreensão de toda e qualquer norma constitucional de eficácia contida.

No segundo caso, a restrição se dá por força de determinados conceitos jurídicos, amplamente aceitos pela doutrina e pela jurisprudência, em função de sua antiga e constante utilização pela legislação, como **interesse público**, **bons costumes**, **segurança nacional**, **ordem pública**, entre outros. Tais conceitos estão

[180]BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/_ConstituiçaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 fev. 2010.

previstos na própria norma de eficácia contida, e sua interpretação pode implicar a redução de seus efeitos[181].

É o que pode ocorrer, por exemplo, na aplicação do inc. XXV, do art. 5º, da CF. Tal dispositivo reza que **no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano**[182]. A interpretação da expressão **iminente perigo público** pelas autoridades competentes implicará a restrição na aplicação do instituto previsto na norma (a requisição administrativa).

E têm-se, como terceira hipótese de redução dos efeitos das normas de eficácia contida, as demais normas constantes da Constituição. O inciso XII, do art. 5º, da CF, por exemplo, assegura o direito à inviolabilidade da correspondência, mas tal direito admite restrições no estado de sítio, pela aplicação do inciso III, do art. 139, da CF.

Por fim, existem as normas constitucionais de eficácia **limitada**, aquelas que não foram elaboradas com todos os elementos indispensáveis à plena produção de seus efeitos, necessitando, para tanto, da edição de uma legislação infraconstitucional posterior que as complemente. Enquanto não editada essa legislação, não estão aptas para a produção integral de seus efeitos. Em função disso, afirma-se que sua aplicabilidade é **indireta**, **mediata** e **reduzida** (grifo nosso).

Ainda segundo José Afonso da Silva, há três tipos de normas programáticas: (a) normas programáticas **relacionadas com o princípio da legalidade** (como o inc. XXVII, do art. 7º, que assegura a **proteção em face da automação, na forma da lei**); normas programáticas **relativas aos Poderes Públicos** (como o art. 227, § 1º, segundo o qual **o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente...** e o art. 218, que dispõe que **o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas**); e normas programáticas **referentes à ordem**

[181] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/_ConstituiçaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 fev. 2010.

[182] Ibdem.

econômico-social em geral (como o art. 178, caput), segundo o qual **a lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreos, aquático e terrestre.**[183]

Encerra-se com a lição de Vicente Paulo (2009, p. 43)[184] sobre a diferença entre as normas de eficácia contida e limitada:

I. com a promulgação da Constituição, a força de tais normas é distinta: as normas de eficácia contidas são de aplicabilidade direta e imediata, vale dizer, o direito nelas previsto é imediatamente exercitável, desde a promulgação da Constituição; as normas de eficácia limitada são de aplicabilidade indireta e mediata, vale dizer, não produzem seus plenos efeitos desde a promulgação da Constituição, ficando o exercício do direito nelas previsto dependente da edição de regulamentação ordinária;

II. ambas requerem normatização legislativa, mas a finalidade dessa normatização ordinária é distinta: nas normas de eficácia contida, a norma regulamentadora virá para restringir, para impor limites ao exercício do direito (que, até então, desde a promulgação da Constituição, era amplamente exercitável); nas normas de eficácia limitada, a norma regulamentadora virá para assegurar, para tornar viável o exercício do direito (cujo exercício, até então, estava impedido);

III. a ausência de regulamentação implica conseqüências distintas: em se tratando de norma de eficácia contida, enquanto não houver regulamentação ordinária, o exercício do direito é amplo (a legislação ordinária virá para impor restrições ao exercício desse direito); em se tratando de norma de eficácia limitada, enquanto não houver regulamentação ordinária, o exercício do direito permanece obstado, impedido (a legislação ordinária virá para tornar viável o exercício desse direito).

---

[183] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/_ConstituiçaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 fev. 2010.

[184] ALEXANDRINO, Marcelo; PAULA, Vicente. Direito. Constitucional Descomplicado, 4. ed,. Brasília: Método, 2009, p.43.

Assim, como se pode verificar, as normas jurídicas, por definição, estão ínsitas na ideia de Justiça, no entanto, o senso comum as entende como se fossem regras de direito positivo, o que não corresponde ao entendimento dos doutrinadores. Para estes, norma é mais do que lei, pois norma abrange, na verdade, também os costumes e os princípios gerais do direito. O direito, como se sabe, pode se dividir em diversos ramos ou campos de aplicação, neste caso é imprescindível a existência de Lei disciplinando o assunto. É o caso, por exemplo, do Direito Aeronáutico, uma vertente do direito público especializado.

CAPÍTULO 3 – O PODER NACIONAL E O PODER AÉREO

Poder, do ponto de vista da sociologia, **é a capacidade de alterar as condutas**. No sentido político**, é o conjunto de órgãos públicos de um determinado nível da federação ligados pela similaridade de funções, que exercitam atividade estatal especifica**[185]. Sob esse enfoque a sociologia define **poder** como a habilidade de impor a sua vontade sobre os outros, mesmo se estes resistirem de alguma maneira. Existem, dentro do contexto sociológico, diversos tipos de poder: o poder econômico, o poder militar, o poder político, o poder psicossocial e o poder científico-tecnológico. Foram importantes para o desenvolvimento da atual concepção de poder os trabalhos de Michel Foucault, Max Weber e Pierre Bourdieu, dentre outros.

Poder (do latim potere)[186] é o direito de deliberar, de agir, e mandar, ou seja, significa ter a faculdade e/ou o dever de fazer algo, de exercer a autoridade, a soberania, ou o império de dada circunstância.

Poder é definido como a capacidade potencial de influenciar, de impor vontade sobre as pessoas. O poder se manifesta de três maneiras: mandar (premiar, punir, permitir, negar) influir (política, carisma) e fazer (bem feito, malfeito, fazer o que deve ser feito). Para o exercício do poder é indispensável à existência de autoridade, que é um corolário do poder que, para Chiavenato (2003, apud FAYOL, 1978)[187], consiste no direito de mandar e no poder de se fazer obedecer, ou seja, há necessidade de existir um poder coercitivo que force o cumprimento das ordens emanadas da autoridade que detém o Poder. Em outras palavras, para que o poder tenha eficácia é preciso que a autoridade disponha do direito da força (poder coercitivo) e não apenas da força do direito.

Ter poder não implica, necessariamente, ter autoridade. Quem detém o poder tem a opção de conduzir, de impor, de castigar; mas pode não exercê-lo, eis que existem formas de poder que se manifestam de maneira não expressa. A

---

[185]SLAIBI FILHO, Nagib. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 22-621.
[186]Disponível em: <http://br.answers.yahoo.com/index?qid+20070424161445AAQ74jh>. Acesso em: 13 set. 2010.
[187]CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

autoridade, no entanto, é a explicitação e o exercício do poder. Por outras palavras, quem tem autoridade tem poder.

Para Max Weber, criador da teoria da Burocracia, existem três tipos de autoridade: autoridade tradicional, autoridade carismática e autoridade burocrática, esta última é baseada na legalidade, ou seja, nos fundamentos legais, nos estatutos, regulamentos e normas.

O fenômeno do Poder é natural, visto que existe não apenas no cotidiano da Sociedade Humana, mas, até mesmo nas estruturas infra-humanas, como nas sociedades das formigas e das abelhas.

Segundo Albuquerque[188] (1995), Foucault percebia o poder como **uma relação assimétrica que institui a autoridade e a obediência, e não como um objeto pré-existente em um soberano que o usa para dominar seus súditos**.

3.1 Poder Nacional

Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando em conformidade com a vontade nacional, de alcançar e manter os objetivos nacionais. Alguns desses objetivos estão expressos na Constituição Federal, no Artigo 3º do Título I, como objetivos fundamentais.

O Poder Nacional[189] é composto de cinco expressões, que são as seguintes: 1) expressão política, 2)expressão **econômica, 3) expressão psicossocial, 4) expressão científico-tecnológica e 5) expressão militar, sendo que esta se subdivide em três vertentes: Poder Marítimo, Poder Terrestre e Poder Aeroespacial.**

Poder Marítimo resulta da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando a conquistar e a manter os objetivos nacionais.

---

[188]ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Michel Foucault e a teoria do poder. Tempo Social; Rev. Sociol. USP. São Paulo. Out. 1995. p 105.

[189]BRASIL. Ministério da Defesa. *Portaria nº 113, de 1º de fevereiro de* 2007. Dispõe sobre a Doutrina Militar de Defesa- MD 51-M-04. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/bdlegis/dados_norma.php?numero=113&ano=2007&serie=A>. Acesso em: 27 fev. 2010.

Poder Terrestre resulta da integração dos recursos predominantemente terrestres de que dispõe a Nação, no território nacional, quer como instrumento de defesa, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando a conquistar e a manter os objetivos nacionais.

Poder Aeroespacial resulta da integração dos recursos que a Nação dispõe para a utilização do espaço aéreo e do espaço exterior, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando a conquistar e a manter os objetivos nacionais. Essas expressões do Poder estão compreendidas no contexto da Expressão Militar do Poder Nacional.

3.2 Expressão Militar do Poder Nacional

Expressão Militar do Poder Nacional é a manifestação, de natureza preponderantemente militar, do conjunto dos homens e dos meios de que a Nação dispõe que, atuando em conformidade com a vontade nacional e sob a direção do Estado, contribui para alcançar e manter os objetivos nacionais. Os componentes da Expressão Militar do Poder Nacional são o Poder Militar Naval, o Poder Militar Terrestre e o Poder Militar Aeroespacial.

O Poder Militar Aeroespacial é a parte integrante do Poder Aeroespacial que compreende a Força Aérea, suas bases e suas estruturas de C2 (Comando e Controle), logísticas e administrativas, bem como os meios adjudicados pelos poderes naval e militar terrestre e outros meios, quando vinculados ao cumprimento da missão do Poder Militar Aeroespacial e submetidos a algum tipo de orientação, comando ou controle de autoridade militar aeroespacial.

O Poder Militar Aeroespacial contribui para a dissuasão estratégica, por meio das suas capacidades de pronta-defesa e de projetar poder, com velocidade, a longas distâncias, devendo dispor de capacidade para cumprir as seguintes operações:

a) aeroestratégicas[190] - são operações realizadas com o objetivo de destruir ou neutralizar as estruturas vitais do Poder Nacional do inimigo, visando a anular sua capacidade de sustentar o conflito, bem como quebrar sua vontade de prosseguir na luta.

b) de defesa aeroespacial[191] - são operações combinadas realizadas com o propósito de impedir o uso do espaço aéreo para a prática de atos hostis no território nacional, inclusive quando o Teatro de Operações (TO) abrange área desse território.

c) aerotáticas[192] - são operações realizadas pela Força Aérea Brasileira (FAB) predominantemente de forma integrada com as forças de superfície, em prol da missão do Teatro de Operações (TO) ou em ações independentes na Zona do Interior (ZI) em área de responsabilidade definida. Podem envolver superfícies terrestres e marítimas em operações num contexto de forças combinadas.

d) especiais[193] - constitui um universo operacional destinado ao emprego da Força Aérea, de forma combinada ou singular, em ambiente com características não convencionais, e para o qual são exigidos conceitos diferentes dos empregados nas demais operações da Força Aérea.

Tais operações podem ser desenvolvidas utilizando-se estratégias ofensivas ou defensivas, sendo que o tipo de estratégia dependerá da real situação do conflito e dos objetivos políticos econômicos e estratégicos que se visa alcançar. Essa análise estratégica passa pelos aspectos da Segurança e da Defesa Nacionais, que serão analisadas a seguir.

---

[190] BRASIL. Ministério da Defesa. *Portaria nº 113, de 1º de fevereiro de* 2007. Dispõe sobre a Doutrina Militar de Defesa- MD 51-M-04. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/bdlegis/dados_norma.php?numero=113&ano=2007&serie=A>. Acesso em: 27 fev. 2010

[191] Ibdem

[192] Ibdem

[193] Ibdem

3.3 Segurança e Defesa Nacional

Segurança Nacional, segundo a Política de Defesa Nacional[194], é a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos ao exercício dos direitos e deveres constitucionais.

Segurança está relacionada à percepção da existência de ameaças que, eventualmente, podem se transformar em agressões. Tais ameaças podem ter origem e implicações no âmbito externo ou interno de um Estado-Nação e manifestam-se como agressões ao Poder Nacional em todos os seus campos ou parte deles.

Defesa é o Ato ou o conjunto de atos realizados para obter, resguardar, ou recompor a condição reconhecida como de segurança, pode envolver parte ou todos os campos do Poder Nacional.

Os objetos da segurança são os valores e os bens da nação. Entre os valores destacam-se a soberania, a independência, a liberdade e a integridade territorial, e, entre os bens, o povo e as infra-estruturas dos sistemas públicos e privados responsáveis pela promoção do bem comum, do desenvolvimento e do progresso do país.

As ameaças não surgem espontaneamente. Sua gênese e evolução decorrem de condições e de motivações diversas, sustentadas em interesses estratégicos. A identificação das ameaças que podem afetar o país constitui-se em uma atividade permanente, que resulta em elaborados planejamentos de segurança. As análises do cenário internacional, centradas nas tensões e instabilidades de natureza político estratégicas, consubstanciam, na prática, o ponto de partida desse planejamento.

O processo de formulação de políticas e estratégias de segurança fundamenta-se, numa primeira etapa, no conhecimento das causas, das condições, das motivações estratégicas e dos objetos das ameaças. Com base nos

[194] BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 13 set. 2010.

conhecimentos adquiridos nessa primeira etapa iniciam-se os estudos políticos e estratégicos para a construção da segurança requerida pelo país.

Prover segurança implica, pois, proporcionar as condições que neutralizem os efeitos dessas ameaças, para garantir o progresso e o desenvolvimento das nações.

Em termos de abrangência, o conceito de segurança desdobra-se nos níveis individual, comunitário, nacional e coletivo. Tais níveis refletem a complexidade e o vulto das responsabilidades em relação à segurança. O Estado, como depositário da maior parcela do Poder Nacional, detém, nos diversos escalões de governo, os maiores encargos de segurança.

Os níveis individual e comunitário encontram-se no âmbito da segurança pública. Quanto à segurança individual, o ser humano deve ter garantidos os direitos de liberdade, propriedade, locomoção, proteção contra o crime, além do encaminhamento de seus problemas básicos de saúde, educação, justiça, alimentação, entre outros. A segurança comunitária traduz uma extensão da individual, tratando da garantia dos elementos que assegurem estabilidade às relações políticas, econômicas e sociais, preservando propriedade, capital e trabalho, para sua plena utilização em prol do interesse social.

A percepção da existência de ameaças ao atendimento dos interesses nacionais vitais pertence ao domínio da segurança nacional. Ameaças à segurança individual ou comunitária, quando generalizadas e graves, podem por em risco a própria segurança nacional, na medida em que se contraponham aos interesses vitais do país.

As medidas e os arranjos de segurança observados ao longo da História são condicionados pelas circunstâncias de cada época. Uma nação pode ser fortalecida em conseqüência da associação com outros centros de poder, a partir da convergência de interesses comuns, daí decorrendo o conceito de segurança coletiva. As alianças, os tratados e a adesão a organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), são procedimentos alinhados nesta conceituação. A segurança coletiva deve atender aos interesses nacionais.

3.4 Política de Defesa Nacional[195]

Já se mencionou anteriormente que Defesa é o ato ou o conjunto de atos realizados, com vistas a obter, a condição reconhecida como de segurança.

O Estado, em seus diversos escalões de governo, detém os maiores encargos de defesa. A magnitude e a natureza das ameaças balizarão as ações de defesa, podendo envolver parte ou todos os campos do Poder Nacional.

A Política de Defesa Nacional (PDN) define Defesa Nacional como o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

O Brasil, como nação soberana, precisa dispor de capacidade de Defesa Nacional pronta para atuar em caso de ameaças externas, devendo essa capacidade ser compatível com a estatura político-estratégica do País e com a sua crescente inserção no conceito internacional.

A conjuntura internacional está em constante mutação, particularmente, nesses tempos de “aldeia global”, em que as comunicações, por meio da rede mundial de computadores, ocorrem na velocidade de um “clique”, por isso, é preciso que o Brasil fique atento às tendências ou mudanças de cenários e esteja, permanentemente, preparado para enfrentá-las tempestiva e adequadamente.

Do ponto de vista político-estratégico o Brasil tem interesse em manter, com outros países, principalmente, com os do continente sul-americano, uma relação de confiança e cordialidade, além de estimular medidas de integração política e econômica, o que, ainda que reflexamente, amplia o relacionamento estratégico-militar.

Aliás, é importante enfatizar que o espaço estratégico militar de interesse do Brasil extrapola as fronteiras do continente sul-americano, inclui o espaço aéreo, inclusive a porção considerável do Oceano Atlântico referente à plataforma continental brasileira, ou seja, a parte referente ao seu mar territorial. Além do que, é

---

[195]BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 13 set. 2010.

de fundamental importância o controle do tráfego marítimo para o comércio exterior brasileiro, bem como a proteção dos recursos existentes nas águas jurisdicionais brasileiras, o que torna o Oceano Atlântico uma área vital do ponto de vista estratégico. Tal situação impõe ao País a necessidade de manter a segurança das linhas de comunicações marítimas e garantir a exploração das riquezas existentes na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e na plataforma continental.

Assim, as necessidades de defesa do País são enormes e necessitam de um adequado planejamento, que deverá levar em consideração, dentre outros fatores, a existência de uma grande faixa de fronteiras terrestres e da extensa costa marítima, a chamada “Amazônia Azul”. Ou seja, uma área formada pela soma da Zona Econômica e da Plataforma Continental ao longo de uma faixa litorânea de 200 milhas marítimas de largura. Tal faixa, nos termos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar pertence ao Brasil.

De igual nível de prioridade deverá ser a preocupação com a defesa do espaço aéreo sobrejacente à plataforma continental e a todo o território nacional. Com destaque para a área estratégica da Amazônia que apesar de, atualmente, estar coberta por radares do então Projeto SIVAM (atual CINDACTA-IV), exige presença constante da Força Aérea Brasileira (FAB), também nas atividades de combate ao narcotráfico e ao contrabando de armas. Apesar de o Brasil ter por princípio a solução pacífica dos conflitos, não significa dizer que o país esteja imune a ameaças ou a ataques externos.

Nos termos da Constituição Federal, todavia, o Brasil só recorrerá ao conflito armado depois de esgotadas as possibilidades de solução diplomática ou pela via arbitral de eventuais contenciosos em que o país venha a se envolver, devendo estar preparado para defender o seu território, a plataforma continental, as águas jurisdicionais e o espaço aéreo brasileiro contra qualquer ameaça ou agressão externas.

Quando da elaboração da Política de Defesa Nacional, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, segundo a lição de Oliveira[196], *passim,* o Presidente Fernando Henrique Cardoso em discurso aos oficiais generais das

[196]OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. Democracia e defesa nacional: A criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. Barueri: Manole, 2005, p. 278-279; 340-341; 349-350

Forças Armadas a respeito da Defesa Nacional balizou-se em dois blocos de conceitos: de um lado, a globalização e as relações internacionais, visto que a defesa nacional é também um instrumento da diplomacia; de outro, as reformas do Estado, as vicissitudes da economia e a implantação de políticas públicas que configurem uma rede de proteção social.

Assim, na lição de (OLIVEIRA, 2005, p. 340) a Política de Defesa Nacional do governo FHC, em 1996, não era uma questão dos militares (apenas), é uma questão da sociedade, é uma questão do governo. Claro, que terá a efetiva participação dos militares, por serem, em tese, seus executores. Tal política decorre de definições e práticas até então vigentes nas Forças Armadas e no Itamaraty. E, aduz:

> As transformações ocorridas no plano interno, bem como as verificadas no contexto regional e global, tornam necessário e oportuno explicitar uma Política de Defesa Nacional, emanada do mais alto nível do Estado, que reflita os anseios da sociedade e sirva como marco referencial para as estratégias decorrentes.[197]

Portanto, a Política de Defesa Nacional não significa uma grande inovação, mas implicou numa importante mudança nos padrões de relacionamento civil-militar. Com isso, o Presidente sinalizou à sociedade, às Forças Armadas e ao sistema político que as questões de segurança deixaram de ser afetas apenas aos militares, mas constituem uma questão da sociedade, do governo e, é claro, dos militares.

A Política de Defesa Nacional prima pelos seguintes objetivos: integridade territorial e nacional, defesa do Estado Democrático de Direito; desenvolvimento da capacidade nacional de ciência e tecnologia; manutenção de uma inserção estratégica regional e global; fortalecimento do MERCOSUL, do Tratado Amazônico e do Atlântico Sul como zona de paz e cooperação; fortalecimento da política brasileira de paz; e concretização das grandes associações estratégicas, a começar pela Argentina.

A Política de Defesa Nacional equaciona os objetivos nacionais de política externa, de política interna e de preparo militar para fazer face aos desafios do dinâmico cenário internacional. E, embora a responsabilidade pela implementação da Política seja de competência do Poder Executivo, não o é a sua concepção, pois

[197] OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. Democracia e defesa nacional: A criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. Barueri: Manole, 2005, p. 340

esta emana da própria sociedade, por meio de seus representantes no Congresso Nacional, cabendo a este deliberar sobre os recursos que a tornarão viável. Na verdade, deveria haver uma legal e efetiva participação desses dois poderes da República na execução da referida Política.

No plano conceitual a Política de Defesa Nacional está voltada para ameaças externas, advindo daí uma identidade da preparação do militar com a atitude externa do país. Isto é, a Política de Defesa Nacional inscreve-se, também no plano das relações exteriores, deixando-se claro que a orientação central dessa Política é no sentido de ser preventiva e ser defensiva, o que não significa, dizer que o país não poderá tomar iniciativas ofensivas.

A Política de Defesa Nacional é uma declaração política de tom diplomático e militar que um Estado torna pública, acerca da natureza estratégica da defesa, bem como de sua organização. Esta declaração se destina à sociedade nacional e ao campo internacional, na qual são abordadas as razões de Estado que condicionam a política mais dramática a ser, em último caso, concretizada: a guerra, para a preservação do Estado como entidade política soberana. Em outras palavras, é uma declaração de caráter nacional sobre a dimensão estratégica que um Estado deseja ter ou preservar no plano internacional.

A PDN em vigor antes da criação do Ministério da Defesa estava em vigor desde meados dos anos 1990 e sua concepção era de competência do então Estado-Maior da Forças Armadas (EMFA) que, como é sabido, teve como sucedâneo o Ministério da Defesa, ao qual coube, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, a atualização e implementação nova Política de Defesa Nacional (PDN) prevista no Decreto nº 3.466, de 2000, conforme consta da Portaria nº 515/GABINETE, de 20 de dezembro de 2002, a qual permaneceu em vigor até 2005, quando foi publicado o Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, que aprovou a atual Política de Defesa Nacional.

Portanto, a Política de Defesa Nacional do governo Fernando Henrique Cardoso foi estudada e elaborada paralelamente aos estudos relativos à criação do Ministério da Defesa e a conseqüente extinção dos chamados ministérios militares. Tratava-se de uma quebra de paradigmas, pois se pretendia mudar uma estrutura organizacional consolidada e bastante arraigada na cultura castrense, por isso

houve resistências a tais mudanças que, no entanto, foram contornadas pelas autoridades competentes. Mas, houve necessidade de o próprio presidente da República realizar pronunciamentos públicos, particularmente para os oficiais generais das três Forças, com o objetivo de esclarecer os pontos mais críticos do problema. Assim é que, por ocasião da posse do ministro Quintão no Ministério da Defesa (apud OLIVEIRA, 2005, p.302) o então presidente FHC afirmou:

> Jamais se cogitou de criar o Ministério da Defesa para reafirmar o comando civil sobre as Forças Armadas. Não seria necessário: a obediência à Constituição e ao comandante supremo por ela definido que é o presidente da República, constituem a base do respeito democrático das Forças Armadas à soberania popular, expressa pelo Presidente. A questão da criação do Ministério da Defesa era, pois, como é operacional e estratégica. Foi com esse propósito que demos corpo ao que anunciei ao país na campanha eleitoral de 1994 e que, com pleno conhecimento e aquiescência expressa dos ministros que nomeei, deu-se início ao trabalho árduo e cooperativo entre a Casa Civil, o então Estado-Maior das Forças Armadas e as Forças Singulares[198] .

Da leitura desse texto do discurso do presidente, parece ficar claro que, realmente, as Forças Armadas não estavam admitindo com facilidade a ideia de serem comandadas por um civil, o que fatalmente iria ocorrer (como ocorreu), com a criação do Ministério da Defesa, haja vista, por exemplo, a posição do então ministro da Marinha, Almirante Mauro César Rodrigues Pereira, que era contra a criação do Ministério da Defesa, como se denota dos excertos tirados do livro Democracia e Defesa Nacional, onde consta: **se a sociedade brasileira não se importar com a Defesa Nacional, o Ministério da Defesa não será mais do que uma simples alteração burocrática**[199]. Isto quer dizer que a Política de Defesa – que precisa de apoio social e político – tem que ser nacional e suprapartidária: [Não diria que a política é do Ministério da Defesa. A política é do país. O Ministério da Defesa será o executor desta política]. [...] e prossegue o então ministro da Marinha Almirante Mauro César Rodrigues Pereira (apud OLIVEIRA, 2005, p. 233-234):

> [...] o Brasil deve adotar o Ministério da Defesa porque somente países inexpressivos não o fizeram. Diz o ministro que este argumento é simplista, pois, “usando o mesmo argumento”, eu poderia dizer: não precisamos ter

[198]OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. Democracia e defesa nacional: A criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. Barueri-SP: Manole, 2005, p. 234-235.
[199]OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. Democracia e defesa nacional: A criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. Barueri-SP: Manole, 2005, p. 234-235.

> Ministério da Defesa, porque dos duzentos e tantos que o têm, a maior parte, declaradamente, também é inexpressiva [...][200].

Segundo o Almirante Mauro César Rodrigues Pereira, então Ministro da Marinha, o Ministério da Defesa é próprio de países que, sendo potências terrestres, conheceram uma prevalência do Exército sobre a Armada e aeronáutica [...]. Os países marítimos não tinham Ministério da Defesa, de início (OLIVEIRA, 2005, p. 235)

> [...] preponderância fabulosa do Exército sobre as demais Forças. [...] Os países marítimos não tiveram o Ministério da Defesa de início. [Nos Estados Unidos a sua criação] era simplesmente a ideia de tornar a Marinha subordinada ao Exército americano[201].

Uma vez criado nos Estados Unidos, passou a ser adotado em muitos outros países. Hoje, existe a sugestão política do governo americano, que considera o Ministério da Defesa um fator de estabilidade nos países da América Latina: **Ora, necessariamente, essa visão americana não significa que seja uma visão verdadeira[202]**. Além disso, o novo tipo de ministério não reduzirá necessariamente os gastos militares. Ao contrário, poderá acarretar a sua ampliação, como aconteceu nos Estados Unidos. Outro argumento combatido pelo ministro da Marinha afirma que **o Ministério da Defesa possibilitará o controle civil das Forças Armadas**[203].

Como se pode verificar, não havia unanimidade da alta cúpula militar do país com relação à criação do ministério da Defesa, pelos motivos já mencionados. Tais resistências à mudança estavam relacionadas não só com a possível perda de status político dos então ministros militares, mas, também em relação à gestão de assuntos típicos da caserna, com quais, presume-se, o civil não esteja acostumado. Assim, como era de se esperar, a implantação do novo ministério que englobou o antigo EMFA e os três ministérios militares, passou por um período de adaptações/ajustes que, de certa forma, ainda não está concluído. De qualquer maneira, não houve (nem há) traumas em relação à transição, nem à nova forma de relacionamento com o Poder Político.

---

[200] OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. Democracia e Defesa Nacional: A criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. Barueri-SP: Manole, 2005, p.235

[201] OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. *Democracia e Defesa Nacional*: A criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. Barueri-SP: Manole, 2005, p. 234-235.

[202] *Ibidem.*

[203] *Ibidem.*

3.4.1 Segurança

A Política de Defesa Nacional (PDN) define segurança como a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais.

Segurança está relacionada à percepção da existência de ameaças que, eventualmente, podem se transformar em agressões. Tais ameaças podem ter origem e implicações no âmbito externo ou interno de um Estado-Nação e manifestarem-se como agressões ao Poder Nacional em todos ou parte dos seus campos.

Os objetos da segurança são os valores e os bens da nação. Entre os valores destacam-se a soberania, a independência, a liberdade e a integridade territorial, e, entre os bens, o povo e as infra-estruturas dos sistemas públicos e privados responsáveis pela promoção do bem comum, do desenvolvimento e do progresso do país.

As ameaças não surgem espontaneamente. Sua gênese e evolução decorrem de condições e de motivações diversas, sustentadas em interesses estratégicos. A identificação das ameaças que podem afetar o país constitui-se em uma atividade permanente, que resulta em elaborados planejamentos de segurança. As análises do cenário internacional, centradas nas tensões e instabilidades de natureza político estratégicas, consubstanciam, na prática, o ponto de partida desse planejamento.

O processo de formulação de políticas e estratégias de segurança fundamenta-se, numa primeira etapa, no conhecimento das causas, das condições, das motivações estratégicas e dos objetos das ameaças. Com base nos conhecimentos adquiridos nessa primeira etapa iniciam-se os estudos políticos e estratégicos para a construção da segurança requerida pelo país.

Prover segurança implica, pois, proporcionar as condições que neutralizem os efeitos dessas ameaças, para garantir o progresso e o desenvolvimento das nações.

Em termos de abrangência, o conceito de segurança desdobra-se nos níveis individual, comunitário, nacional e coletivo. Tais níveis refletem a complexidade e o vulto das responsabilidades em relação à segurança. O Estado, como depositário da maior parcela do Poder Nacional, detém, nos diversos escalões de governo, os maiores encargos de segurança.

Os níveis individual e comunitário encontram-se no âmbito da segurança pública. Quanto à segurança individual, o ser humano deve ter garantidos os direitos de liberdade, propriedade, locomoção, proteção contra o crime, além do encaminhamento de seus problemas básicos de saúde, educação, justiça, alimentação, entre outros. A segurança comunitária traduz uma extensão da individual, tratando da garantia dos elementos que assegurem estabilidade às relações políticas, econômicas e sociais, preservando propriedade, capital e trabalho, para sua plena utilização em prol do interesse social.

A percepção da existência de ameaças ao atendimento dos interesses nacionais vitais pertence ao domínio da segurança nacional. Ameaças à segurança individual ou comunitária, quando generalizadas e graves, podem por em risco a própria segurança nacional, na medida em que se contraponham aos interesses vitais do país.

As medidas e os arranjos de segurança observados ao longo da História são condicionados pelas circunstâncias de cada época. Uma nação pode ser fortalecida em conseqüência da associação com outros centros de poder, a partir da convergência de interesses comuns, daí decorrendo o conceito de segurança coletiva. As alianças, os tratados e a adesão a organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), são procedimentos alinhados nesta conceituação. A segurança coletiva deve atender aos interesses nacionais.

3.4.2 Defesa

Defesa é o ato ou o conjunto de atos realizados para obter, resguardar ou recompor a condição reconhecida como de segurança.

O Estado, em seus diversos escalões de governo, detém os maiores encargos de defesa. A magnitude e a natureza das ameaças balizarão as ações de defesa, podendo envolver parte ou todos os campos do Poder Nacional.

A PDN define Defesa Nacional como o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

Embora as Forças Armadas sejam vocacionadas, prioritariamente, para a defesa externa, algumas ameaças de origem interna devem constituir-se em objetos de estudo, com o objetivo de elidí-las e de restabelecer a paz social.

Devem, pois, estar sempre preparadas e aptas a desempenhar, também, eventuais missões ofensivas em prol da segurança Nacional interna, nos termos da Constituição Federal e das leis pertinentes ao tema.

Neste ponto passa-se a analisar os aspectos relativos ao Poder Aéreo, como Expressão Militar do Poder Nacional.

3.5 O Poder Aéreo

Como já se assinalou no início deste Capítulo, o Poder Aéreo ou Poder Aeroespacial encontra-se no âmbito da estrutura de poder do Estado que o utiliza, na forma da legislação pertinente e por decisão da autoridade competente. Logo, há que se concluir que o poder é exercido por uma determinada autoridade e esta é quem coloca em movimento o aparelho estatal, mas para tanto terá que ter autoridade. E, autoridade precisa dispor de poder coercitivo, para fazer valer efetivamente suas determinações. Trata-se, sem dúvida, do princípio da autoridade enunciado por Fayol[204], **que consiste no direito de mandar e no poder de se fazer obedecer.**

Este Capítulo, neste ponto, tem por objetivo principal abordar os principais aspectos teóricos acerca das doutrinas atinentes ao Poder Aéreo. Assim, antes de qualquer coisa mencionam-se aqui dois conceitos básicos de poder aéreo:

---

[204]CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

Poder Aéreo pode ser entendido como sendo **o emprego do avião como arma de guerra**. Ou, ainda, Poder Aéreo **é a capacidade de controlar e utilizar o espaço aéreo com propósitos definidos**. Para isso, no entanto, é imprescindível que se tenha o domínio do ar, impedindo o inimigo de usá-lo a seu favor. Esta é uma condição, *sine qua non*, para o uso exitoso do avião como arma aérea.

O avião começou a ser empregado como arma de guerra já a partir da Primeira Grande Guerra[205], tendo tido ali uma participação modesta, em razão das restrições que as outras armas ainda lhe faziam. Somente com o advento da Segunda Guerra Mundial a aviação firmou sua importância como poderosa arma de guerra; e, daí pra frente, teve uma grande evolução tecnológica, passando a ser imprescindível na solução de todos os conflitos durante o século XX e também neste século XXI.

O avião é uma arma ofensiva por excelência, de vez que é independente da superfície, e pode deslocar-se mais rapidamente do que qualquer outro meio. Segundo o general italiano Giulio Douhet (1988, p. 37):

> [...] a maior vantagem do ataque é permitir a iniciativa de operações, o que significa liberdade na escolha no ponto de deflagração da luta e na concentração do grosso de uma força neste ponto. Já o inimigo, na defensiva e incerto sobre quando e onde será atacado, é obrigado a dividir suas forças entre todos os pontos vulneráveis, com a intenção de concentrá-las depois no ponto de seu território escolhido como objeto de ataque. Este é, resumidamente, todo o jogo tático e estratégico da guerra.[206]

Ainda, segundo Douhet (1988, p. 48), não há trincheira capaz de dar proteção contra estas novas armas que, rápida e inesperadamente, podem alcançar o coração do inimigo e infligir-lhe o golpe fatal. Para tanto, é necessário que tenha **o domínio do ar, e dominar o ar significa estar em condições de impedir o voo do inimigo ao mesmo tempo em que é garantida esta faculdade para si.** Para o mencionado autor, os efeitos do ataque aéreo, tanto no que tange a destruição material, como a influência sobre o moral da tropa inimiga são muito maiores do que aqueles provocados por todos os outros métodos de ataques conhecidos.

> Aquele que possui o domínio do ar e possui uma força atacante adequada é capaz de proteger seu território e mares circundantes contra ataques aéreos

[205]WIKIPEDIA. *Primeira guerra mundial*. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Primeira_Guerra_Mundial>. Acesso em: 28 ago. 2010.199. WIKIPEDIA. *Segunda guerra mundial*. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Segunda_Guerra_Mundial>. Acesso em: 28 ago. 2010.

[206]DOUHET, Giulio. *Domínio do ar.* Belo Horizonte: Itatiaia, 1988.

> e impedir o inimigo de efetuar qualquer ação aérea auxiliar (participação de aeroplanos em operações terrestres e marítimas). Ao mesmo tempo, ele pode infligir ao inimigo ataques de natureza aterradora, aos quais este não pode reagir[207].

Neste sentido é também a lição de Seversky (1942), que ao analisar a Guerra do Pacífico, a guerra que a América **pode ganhar e ganhará**, afirma que aquele conflito começou sob maus auspícios e cita que **Pearl Harbor, Manila, Hong Kong, Singapura e Java são marcos de desilusão** (...) e assegura: **a guerra será tanto mais rápida e decisivamente ganha, quanto mais cedo e mais completamente encararmos o fato de que, hoje em dia, a força aérea deve ser a espinha dorsal de qualquer estratégia vitoriosa**[208].

Vale ressaltar que uma força aérea moderna singulariza-se pela flexibilidade e deve apresentar quatro importantes aspectos: mobilidade, poder de destruição, penetração e alcance.

Relata Santos (1989) que o Brigadeiro Lavanère-Wanderley, ao fazer referência aos princípios de guerra vigentes na Inglaterra, nos Estados Unidos e na Alemanha tomou por base a obra de von Clauzewitz[209]. Na opinião do referido autor tais princípios aplicam-se integralmente à guerra aérea, ordenados hierarquicamente de forma particular. Assim os princípios fundamentais seriam a **segurança e a ofensiva**. O primeiro tem o seguinte enunciado: **na guerra aérea é importante que sejam tomadas todas as medidas para que o inimigo não possa interferir na nossa manobra, nem usar o elemento surpresa, nem tampouco atacar com liberdade pontos vitais do nosso território**. O segundo preconiza que **toda força aérea deve ser imbuída de um alto espírito ofensivo, pois é sabido que, na luta pela superioridade aérea, a vantagem está com quem consegue dar os primeiros golpes** [...] e acrescenta: **Na batalha da Inglaterra, a RAF demonstrou como o espírito ofensivo é indispensável, mesmo quando se trata de operações de caráter defensivo**[210].

---

[207] DOUHET, Giulio. *Domínio do ar.* Belo Horizonte: Itatiaia, 1988, p. 48.
[208] SEVERSKY, Alexander P. *Victory through air power*. New York: Simon and Schuster, 1942. p. 144.
[209] WIKIPEDIA. *Von Clauzewitz*. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Carl_von_Clausewitz>. Acesso em: 28 fev. 2010.
[210] SANTOS, Murilo. Evolução do poder aéreo. *Col. Aeronáutica – Arte Militar e Poder Aeroespacial*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1989. p. 159.

Neste espectro situa-se o que hoje é considerado o poder mais importante da estratégia militar, o Poder Aéreo, que abrange toda a capacidade aeronáutica nacional, e é conceituado, na lição de Lavanère-Wanderley, como a **capacidade de controlar e utilizar o espaço aéreo com propósitos definidos** (grifo nosso)[211].

Nesse sentido é também a teoria de Giulio Douhet, que em determinado trecho de sua obra diz:

> **Dominar o ar significa estar em condições de impedir o vôo do inimigo ao mesmo tempo em que garantimos esta faculdade para nós mesmos**. (...) Aquele que possui o domínio do ar e possui uma força atacante adequada é capaz de proteger o seu espaço aéreo, inclusive o sobrejacente ao mar territorial (grifo nosso)[212].

Douhet (1909, p. 51) escreveu:

> O fato de que o ar esteja na iminência de tornar-se campo de batalha de não menos importância do que a terra e o mar, naturalmente parecem estranhos a nós que vivemos sempre inexoravelmente atados à superfície da terra, que sorrimos quase com pena dos esforços desses poucos pioneiros cuja clarividência deixamos de reconhecer, que possuímos apenas exércitos e marinhas. Mas devemos imediatamente acostumar-nos à ideia de começar a preparar-nos para o novo tipo de conflito (...). Muito em breve o domínio do ar será de não menor importância, porque a menos que tenhamos o domínio do ar, não poderemos tirar proveito das vantagens que podem ser resumidas na frase: do ar é possível ver bem e do ar é fácil atacar (grifo nosso)[213].

E, prossegue o doutrinador italiano:

> O Exército e a Marinha não devem considerar o aeroplano como meio auxiliar a ser utilizado em certas ocasiões especiais. Não, o Exército e a Marinha devem encarar o aeroplano como terceiro irmão, mais jovem, porém não menos importante na poderosa família da guerra[214].

Mais tarde, em 1920, já após as experiências do emprego da aviação pela primeira vez como arma de guerra, Douhet (1920, p. 52) disse:

> Hoje, depois da Grande Guerra, não desejo mudar uma única palavra do que escrevi há onze anos: o tempo confirmou a correção das minhas afirmativas, embora o conceito de domínio do ar não tenha ainda sido plenamente reconhecido em a sua verdadeira significação[215].

---

[211] *Ibidem.* p. 159.
[212] DOUHET, Giulio. *Domínio do ar.* Belo Horizonte: Itatiaia, 1988. p. 48.
[213] *Ibidem.* p. 51.
[214] *Ibidem,* p. 52.
[215] DOUHET, Giulio. *Domínio do ar.* Belo Horizonte: Itatiaia, 1988. p. 48.

Verifica-se que a teoria de Douhet era (é) consistente, visto que, a despeito da mudança de cenário, com o término da Grande Guerra, manteve-se inalterada.

3.5.1 Elementos do poder aéreo

O emprego do avião para fins militares tem aproximadamente 85 anos, espaço de tempo insignificante dentro do contexto da História da Humanidade. A aviação teve ao longo de cerca de cem (100) anos um desenvolvimento surpreendente, não só no campo militar, com a construção de sofisticados aviões supersônicos, mas também no contexto da aviação geral (civil e comercial), com a fabricação de aviões velozes e confortáveis, que muito facilitam a aproximação das pessoas e circulação de riquezas, de maneira rápida e eficiente.

No que concerne ao Poder Aéreo[216] - tornado **Poder Aeroespacial** na medida em que os marcos deixavam de ser a baixa atmosfera decorrente do aparecimento da **máquina de voar**. Acerca desta grande invenção, um dos primeiros estrategistas que meditaram sobre o assunto foi o general norte-americano William “Billy” Michell (1879-1936) que a definiu como **a capacidade de fazer algo no – ou através do – espaço aéreo, com propósitos definidos[217].** Essa capacidade de que é dotado o Poder Aéreo é composta dos seguintes elementos:

a) desenvolvimento tecnológico de veículos aéreos e espaciais, bem como de toda a infra-estrutura decorrente;

b) recursos humanos, que os dirijam, operem e sobre eles pensem e raciocinem; e,

c) ideias, conceitos e doutrinas, que descrevam o que o Poder Aéreo pode e deve fazer.

Para comprová-lo, é suficiente lembrar um aspecto referente à conceituação do Poder Aéreo: trata-se da sua capacidade dissuasória, que, embora assinalada pelas grandes personalidades que meditaram sobre o assunto, não alcançou até o presente a adequada dimensão.

---

[216]SANTOS, Murilo. Evolução do poder aéreo. *Col. Aeronáutica – Arte Militar e Poder Aeroespacial*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1989.

[217]WIKIPEDIA. *Billy Mitchell*. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Billy_Mitchell>. Acesso em: 28 fev. 2010.

Tome-se o exemplo da Segunda Guerra Mundial. Se a compreensão do papel dissuasório da Força Aérea estivesse então suficientemente amadurecida, muito provavelmente teriam sido desencorajadas as audaciosas agressões nazi-fascistas e japonesas, que deram origem àquele conflito e estimularam por tanto tempo a sua duração.

Sir Hugh Trenchard definiu Poder Aéreo como sendo **a capacidade de se usarem os espaços aéreos para a ofensiva, a defensiva e o transporte de suprimentos, impedindo seu uso pelo inimigo[218].**

Para Michell, apud SANTOS, 1989, a aviação estava destinada a produzir a condução dos conflitos bélicos.

> Assim, acreditava na eficiência e no papel essencial do ataque aéreo a instalações industriais e atividades de que dependia o inimigo. Entendia, ainda, que a ação deste pudesse ser paralisada com níveis modestos de bombardeio e admitia a desnecessidade de destruir cidades, bastando impedir a população de realizar suas atividades costumeiras (grifo nosso)[219].

E acrescentava: **Umas poucas bombas de combustíveis serão suficientes**[220]. As palavras do próprio Mitchell não deixam margem a dúvidas quanto à sua convicção:

> O Advento do Poder Aéreo, que pode ir direto aos centros vitais e neutralizá-los, deu uma configuração inteiramente nova ao velho sistema de se fazer uma guerra. Compreende-se agora que o principal exército inimigo em campo é um falso objetivo, e que os objetivos reais são os centros vitais (...) O resultado da guerra aérea será forçar decisões rápidas. O poder aéreo superior provocará tal devastação no país oponente, que uma campanha extensa será impossível[221].

Concordando no essencial, os dois grandes precursores manifestavam pontos de vista distintos no desdobramento da tese fundamental. Mitchell era incomparavelmente mais entendido do que Douhet no que se refere às especificações técnicas dos aviões. Talvez por essa razão haja recusado a hipótese de Douhet quanto à possibilidade de dispor-se de um único tipo de avião para todas as finalidades militares. Mitchell atribuía grande importância às aeronaves de

---

[218]WIKIPEDIA. *Hugh Trenchard*: 1st Viscount Trenchard. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Hugh_Trenchard,_1st_Viscount_Trenchard>. Acesso em: 28 fev. 2010.
[219]SANTOS, Murilo. Evolução do poder aéreo. *Col. Aeronáutica – Arte Militar e Poder Aeroespacial*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1989. p. 16.
[220]*Idem*. p. 16
[221]*Ibidem*. p.16.

combate. Na sua hipótese de guerra, o confronto com as forças aéreas inimigas ocupava um lugar de destaque.

3.5.2 Evolução do poder aéreo

Depois do ainda tímido emprego militar da aviação, desde seu aparecimento por ocasião da Primeira Guerra Mundial, e, sobretudo, a partir das teses formuladas em caráter pioneiro por Douhet, seria conveniente resumir seus traços essenciais, tendo em vista a possibilidade de sua adequada aplicação. Com esse propósito, passamos agora a descrever as principais variáveis que afetam o emprego do Poder Aéreo. Contudo, cumpre ter sempre presente que tais variáveis nunca devem ser consideradas isoladamente no momento de decidir a aplicação da força[222].

A Teoria de Douhet, em relação ao Poder Aéreo, defendia a ideia de que **a potência de bombardeio e a potência de combate podem integrar-se num só aeroplano: o aparelho de batalha**, que consistiria numa unidade integrada, capaz de bombardear e combater. Situação que seria, certamente, a ideal. No entanto, segundo Seversky, **na prática é impossível realizá-la**[223].

Segundo o referido estrategista, tal situação não será factível, pelo menos enquanto não forem removidas pela ciência aeronáutica as limitações atuais, tanto mecânicas, como aerodinâmicas. Enquanto isso não acontece, a capacidade de bombardeio será sacrificada a favor da potência de combate e vice-versa, dentre outros óbices.

Com base na experiência da guerra, Seversky[224] enumera as principais lições aplicáveis a uma força aérea moderna:

> 1) Nenhuma operação terrestre ou naval será possível, sem que primeiramente se conquiste o domínio do ar, acima da área respectiva.

Este princípio de guerra, tão cabalmente demonstrado quanto universalmente reconhecido, se tornou o axioma fundamental da nova estratégia.

> 2) As Armadas perderam a sua função de ofensiva estratégica.

---

[222]SANTOS, Murilo. Evolução do poder aéreo. *Col. Aeronáutica: Arte Militar e Poder Aeroespacial*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1989.
[223]Ibidem. p. 87-89.
[224] SEVERSKY, Alexander P. *Victory through air power*. New York: Simon and Schuster, 1942. p. 144.

Não menos evidente é esta outra realidade tática, a saber, que as Armadas **(Marinha)** perderam a sua antiga função de ofensiva estratégica. A Força Aérea substituiu-as nisto.

3) O bloqueio de uma nação inimiga tornou-se função de Força Aérea.

A Inglaterra tem aprendido, à custa de duros sacrifícios, que o bloqueio, que constituía até aqui eminentemente tarefa da Força Naval, vem sendo praticado, em cada vez maior escala, pela Força Aérea.

4) Só se vence uma Força Aérea com outra Força Aérea.

Outro princípio vital que tem sido confirmado pelo curso de guerra é que só a Força Aérea pode enfrentar a ameaça da Força Aérea.

5) A aviação com base em terra é sempre superior à aviação com base em navio.

Sempre que na guerra a aviação militar com base em terra entra em ação contra aviação equivalente com base em navio, a primeira estabelece rapidamente a sua superioridade.

6) O raio de ação da Força Aérea deve ser igual às dimensões máximas do teatro de operações.

Este conceito tem-se revelado negativamente, pelas dificuldades e falhas que impôs à Luftwaffe de Hitler a falta do necessário alcance.

7) Na guerra aérea, o fator qualidade é relativamente mais decisivo que fator quantidade.

A quantidade de aviões não é o bastante. Hitler e Goering contavam com o simples peso do seu equipamento aviatório para esmagar a RAF. Já foi visto como se enganaram – como, de fato aconteceu. Ou seja, uma pequena vantagem de 40 quilômetros em velocidade, acompanhada de superior potência de fogo dos aviões ingleses. Decidiu a luta nos céus da Inglaterra a favor dos britânicos.

8) Os tipos de aviões devem ser especializados de acordo, não só com a estratégia geral, mas também com os problemas táticos de uma campanha específica.

A guerra tem posto também em destaque o princípio de especialização, aplicado à Força Aérea.

9) Só o bombardeio de precisão pode, do ar, destruir o moral do inimigo.

Outra lição vital, que surpreendeu mesmo os especialistas, refere-se à conduta da população civil sob o castigo aéreo.

10) O princípio da unidade de Comando, já de há muito consagrado para os exércitos e marinhas, aplica-se com igual força à aviação.

O ar não faz parte da superfície que ele cobre, mas é um elemento distinto, como a terra ou o mar. A noção de que há alguma distinção misteriosa entre o ar que cobre território e o ar que cobre oceano é remanescente da concepção estratégica das duas dimensões.

11) A força aérea precisa ter o seu próprio sistema de transportes.

Aviação que depende, no tocante aos suprimentos de várias espécies, de morosas linhas de comunicação de superfície, é pura anomalia. Não se pode imaginar que uma força aérea, que se move à velocidade de 480 quilômetros, ou mais, por hora, esteja dependendo de transportes que se arrastam a 10 ou 15 nós.

Posteriormente, graças à evolução das tecnologias e à corrida espacial, o Poder Aéreo transformou-se em Poder Aeroespacial com o lançamento do primeiro satélite artificial russo, o Sputnik I no ano de 1957; fato que provocou nos norte-americanos uma verdadeira corrida ao espaço sideral, até que em 1969 conseguiram pisar em solo lunar pela primeira vez com a sua astronave Apollo XI. Devido a esse fato, da exploração do espaço sideral, as teorias do Poder Aéreo necessitaram ser repensadas e adaptadas à nova estratégia de poder mundial.

A teoria do Poder Aéreo só veio a sofrer modificações com o início da era espacial, que provocou grande impacto sobre os postulados dessa teoria. Em síntese, **o Poder Aéreo consiste na capacidade de projetar força militar na terceira dimensão sobre a superfície da terra e abrange a totalidade da aviação de uma nação, bem como os meios (apoios) a ela relacionados.** Seus atributos positivos são: flexibilidade, rapidez de aplicação, a ubiqüidade, o alcance e a capacidade de impacto. Por tais atributos, o Poder Aéreo possui grande vantagem

sobre outras formas do poder de combate, principalmente em razão da rapidez de ação.

O objetivo do Poder Aéreo, como já se disse, é obter a máxima efetividade militar do uso do ar, que é alcançado em virtude da aplicação de três estratégias aéreas: controle do espaço aéreo, bombardeio aéreo e apoio as operações das forças terrestres e marítimas. Na verdade, para se ter o controle do espaço aéreo há necessidade de dispor de superioridade aérea, isto é, que se seja capaz de prejudicar a liberdade das forças inimigas e de neutralizar o seu poder aéreo, tanto no solo quanto no ar.

A Força Aérea tem a responsabilidade de planejar, executar e controlar as ações de defesa do espaço aéreo em coordenação com as demais forças singulares, inclusive, o esforço aéreo destas.

No caso de guerra, o governo pode, inclusive, convocar forças de reserva como, por exemplo, da aviação civil para empregá-la no transporte de pessoas, equipamentos, suprimentos etc.

3.5.3 Características do Poder Aéreo

Acerca do Poder Aéreo, o Brigadeiro Murilo Santos menciona as seguintes características[225]:

a) Alto custo

O Poder Aéreo é extremamente caro, seja no que se refere aos preços dos meios aéreos e do equipamento de suporte no solo, **seja no tocante aos meios de direção (radares), comunicações e infra-estrutura. Acrescente-se** a isto os custos de formação e manutenção operacional das equipagens de combate e de apoio ao combate, e o custo total atingirá cifras substanciais. Torna-se obrigatória, portanto, uma análise realística de custo x benefício, antes de qualquer iniciativa no sentido da utilização do Poder Aéreo.

[225]SANTOS, Murilo. Evolução do poder aéreo. *Col. Aeronáutica:* Arte Militar e Poder Aeroespacial. Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1989. p. 141-150.

A propósito, é essencial que se registre o valor inestimável da equipagem de combate, a parte orgânica do emprego do meio aéreo. Já muito se disse de artefatos não-tripulados, mas, evidentemente, em todas as suas fases, desde o treinamento até a operação, o homem está sempre intrinsecamente envolvido nessa ação, e sempre correndo alto risco.

Santos (1989, p. 142), as dimensões das frotas aéreas dos países beligerantes durante a Segunda Guerra Mundial, entre 1940 e 1945 eram as seguintes: a Inglaterra produziu 128.775 (cento e vinte e oito mil, setecentos e setenta e cinco) aviões; a Alemanha 110.778 (cento e dez mil, setecentos e setenta e oito); o Japão 60.422 (sessenta mil, quatrocentos e vinte e dois, e os Estados Unidos não menos de 272 mil. O total de aviões fabricados naquele período, em todas as nações envolvidas na guerra, aproximava-se de 750 mil. O autor conclui afirmando que as perdas de aeronaves alcançaram números colossais, mas não os precisou objetivamente, embora enfatize o alto custo[226] das referidas perdas, bem como discorre sobre os altos investimentos necessários à manutenção de uma Força Aérea.

b) Sensibilidade política

Mais do que qualquer expressão do poder militar, o Poder Aéreo coloca as populações em grande risco. Ele traz a guerra às portas das cidades, fazendo do cidadão civil um partícipe direto do conflito. Esta situação determina que muitas decisões não levem em conta apenas o aspecto puramente militar da questão. A preocupação com a opinião pública tornou-se constante da consciência dos dirigentes políticos. Na Segunda Grande Guerra, por ocasião do bombardeio das cidades, este aspecto já se fez sentir. Mais recentemente, no conflito das Malvinas, veio a ser um condicionador importante das ações militares, influenciando as estratégias das partes envolvidas.

[226]SANTOS, Murilo. Evolução do poder aéreo. *Col. Aeronáutica:* Arte Militar e Poder Aeroespacial. Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1989. p. 141.

c) Flexibilidade

Uma moderna força aérea consegue adaptar-se rapidamente às múltiplas exigências que podem surgir no decorrer de um conflito. Ela pode, dentro de um curto espaço de tempo, cumprir variados tipos de missões, tanto ofensivas quanto defensivas. Esta característica está intimamente associada à capacidade técnica das modernas aeronaves. Dado o elevado preço das novas aeronaves militares, seus projetos tendem a dotá-las de características polivalentes, embora isso quase sempre resulte em prejuízo de alguma eficácia.

d) Mobilidade

A Força Aérea tem a capacidade de se deslocar rapidamente, por meios próprios, para onde se faça necessário. A quem caiba decidir o emprego da força, esta característica propicia condições de concentrar, dispensar ou desdobrar os meios aéreos para onde e quando a situação do conflito assim o exigir.

e) Poder de destruição, penetração e alcance

A capacidade de destruição é uma característica que o Poder Aéreo vem aumentando enormemente, a partir do crescente desenvolvimento dos meios aéreos e seus armamentos.

Os progressos no armamento aéreo transformaram a ideia de um confronto nuclear em algo tão terrível, que mal se podem imaginar os seus desdobramentos e conseqüências.

Seja como for, o fantástico potencial do arsenal aéreo contemporâneo não tem trazido a paz. Pode-se imaginar, outrossim, que o equilíbrio nuclear também não venha a trazer a guerra. Por conseguinte, o potencial do poder aéreo deve manter-se exatamente nesta situação – em potencial.

f) Complexidade técnica

Embora não seja exclusiva da Força Aérea, a sofisticação tecnológica é fator fundamental para a obtenção de resultados. A complexidade tecnológica vai desde a condução do vetor de combate até o seu controle do solo, referindo-se, ainda, às possibilidades de sobrevivência em ambientes hostis. Os artefatos eletrônicos assumiram extrema prioridade neste campo, levando a aviação, cada vez mais, a afastar-se da arte e concentrar-se no âmbito da ciência, e condicionando os membros da tripulação a se transformarem em gestores inteligentes de sistemas.

g) Indivisibilidade

Em razão do alto custo representado pelo emprego do Poder Aéreo, torna-se fundamental concentrar-se a decisão referente ao emprego dos seus meios. Isto não impede que a responsabilidade da operação dos meios aéreos caiba a uma ou outra força singular, exigindo tão-somente que a execução seja coordenada. Para as forças de superfície, o avião e o helicóptero sempre haverão de constituir uma extensão do alcance de suas armas, elemento indispensável na guerra moderna.

3.5.4 O Debate atual acerca dessas características

As características do Poder Aéreo continuam representando um tema de grande interesse para estudiosos e especialistas. Em 1986 o Vice-marechal R. A. Mason, Diretor de Pessoal da Royal Air Force, organizou uma coletânea (*War in the Third Dimension; Essays in Contemporary Air Power; London, Brassey's Defense Publishers*), na qual o assunto é discutido de diversos ângulos, tomando por base a experiência dos conflitos bélicos ocorridos depois de 1945. Estão aí considerados até mesmo o conceito de supremacia aérea dos soviéticos e a forma como estes analisaram a Guerra Aérea do Líbano de 1982, isto é, a devastadora ofensiva aérea de Israel contra a Força Aérea Síria.

Acham-se abordadas também a questão das relações entre ação aérea e batalha terrestre ou marítima, bem como as implicações sobre a Força Aérea dos engenhos aéreos não-tripulados. Hoje, no Brasil, há estudos bem adiantados em

relação a aeronaves denominadas Veículos Aéreos não Tripulados (VANT), que, aliás, é bastante utilizado pelo pelos Estados Unidos e por Israel[227].

3.5.5 Sistemas tripulados e não tripulados

O propósito do Marechal Armitage (a*pud* SANTOS, 1989, p. 147), consiste em examinar se o desenvolvimento da capacidade defensiva, diante do aprimoramento dos radares e da eficácia crescente dos mísseis não tornaria obsoletos os aviões tripulados, levando em conta os custos crescentes de manutenção das Forças Aéreas[228]. Tais custos são agravados pelo aumento sucessivo da complexidade dos aviões, exigindo a simultânea manutenção de frotas de treinamento equiparáveis às frotas de combate. Na RAF, em 1958, para 1.249 (hum mil duzentas e quarenta e nove) aeronaves operacionais, existiam 1.473 (hum mil quatrocentas e setenta e três) aviões de treinamento (1:117). A redução da frota não alterou a proporção, ao contrário, incrementou-a ligeiramente, porquanto em 1969 para 723 (setecentas e vinte e três) aeronaves combatentes, existiam 860 (oitocentas e sessenta) de treinamento (1:1,19). Os custos de formação dos pilotos também são significativos, equivalendo a 2,4 milhões de libras para um piloto de Harrier e a 2,7 milhões de libras para um piloto de Tornado. A capacidade dos aviões, em termos de armamentos, também se expandiu de forma incrível, aumentando proporcionalmente o custo das imobilizações em tais engenhos.

A seu ver, se alguns acontecimentos – a derrubada do avião americano de reconhecimento U-2, que voava sobre território soviético a grandes altitudes; a capacidade defensiva e a grande eficiência demonstrada pelos mísseis soviéticos, empregados pela Síria contra Israel, em 1973, etc. – suscitaram uma confiança exagerada nesses engenhos não-tripulados, a experiência ulterior iria mostrar que poderiam ser usados para aprimorar o desempenho da Força Aérea. Assim, na campanha do Líbano de 1982, Israel utilizou engenhos não-tripulados para localizar e destruir a rede Síria de radares e mísseis facilitando a conquista da supremacia aérea pela aviação israelense.

---

[227]PLANO BRASIL. *Helicópteros*: Acordo prevê transferência de tecnologia para a indústria nacional. Disponível em: <http://pbrasil.wordpress.com/2009/09/22/helicopteros-—-acordo-preve-transferencia-de-tecnologia-para-a-industria-nacional/>. Acesso em: 28 fev. 2010.

[228]SANTOS, Murilo. Evolução do poder aéreo. *Col. Aeronáutica – Arte Militar e Poder Aeroespacial*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1989. p. 147.

Para o Marechal Armitage (apud SANTOS, 1989, p. 148):

> O futuro emprego do Poder Aéreo há de consistir numa judiciosa mescla dos sistemas tripulados e não-tripulados. Certamente a escolha continuará a ser influenciada por fatores tradicionais da guerra, seja no ar, seja em terra ou no mar, bem como pela natureza do objetivo, sua importância tática e estratégica e todos os custos envolvidos na mobilização de um sistema ofensivo determinado. A superestimação dogmática de engenhos tripulados e não-tripulados conduzirá à bancarrota conceitual e ao desastre militar que tem acompanhado, invariavelmente, através da história militar, as pretensões exageradas ou as ideias superadas[229].

Os referidos sistemas não tripulados constituem, atualmente, recursos tecnológicos de interesse da defesa que podem ser usados por qualquer das forças singulares, dependendo do tipo de operação a ser realizada e das circunstâncias em que elas ocorrem. No caso da Força Aérea tais sistemas são acoplados às aeronaves de combate e podem ser lançados em pontos específicos estrategicamente definidos. Além disso, o Poder Aéreo em breve poderá contar com uma tecnologia altamente sofisticada, que consiste em realizar vôos comandados, a partir do solo, com aeronaves não tripuladas, conhecidas como Veículo Aéreo Não Tripulado (VANT), tecnologia já inteiramente dominada pelos Americanos e Israelenses que no Brasil ainda está em fase de pesquisa, embora a Força Aérea já disponha de algumas dessas aeronaves. Tais veículos são importantes para missões que envolvam alto risco para pilotos. No entanto, não substituem nem anulam a importância das aeronaves tripuladas na realização de outras missões.

Neste sentido o Brasil deverá se preocupar com a possibilidade de empregar, numa eventual guerra, aeronaves tripuladas e não-tripuladas. Quanto a estas últimas, ainda não existe *know-how* específico não só no que concerne a sua construção, cujo estágio atual ainda é de caráter experimental, como, e principalmente, no que tange a sua navegação aérea. Receia-se, por exemplo, que possam vir a colocar em risco o tráfego aéreo normal, disciplinado segundo as regras da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO) e as normas de caráter interno do governo brasileiro.

A segurança de vôo é o principal aspecto a ter em consideração na elaboração da legislação, que permite integrar os aparatos aéreos não-tripulados *N.*

---

[229] *Ibidem*. p.148.

T. Uhnamed Vehicle (UAV), no sistema de aviação. Torna-se necessário proteger aqueles que estão voando, assim como aqueles que se encontram em solo[230].

3.5.6 A evolução tático-estratégica

Depois dessa apresentação esquemática das características mais destacadas do Poder Aéreo, resumindo o que considerou isoladamente, chama-se a atenção para o fato de que, no tocante ao emprego tático, a aviação evoluiu em ritmo assombrosamente acelerado, mormente se comparado ao da evolução tática das outras armas.

Assim, no tocante à guerra terrestre e marítima, a tática – como a estratégia também – desenvolveu-se muito lentamente, haja vista que, antes de Cristo, Aníbal usava o duplo envolvimento; manobra idêntica acarretou a derrota dos russos em Tannenberg. As trincheiras, na Europa e na Coréia, foram quase as mesmas. Pode-se dizer que as grandes novidades foram ultimamente, o helicóptero e os blindados; estes últimos, porém, não passam de versão moderna da couraça existente há séculos.

As táticas navais também evoluíram lentamente. Observa-se há tempos que sempre dominaram as batalhas de superfície aqueles que conseguiram o corte do "t". Por outro lado, foi excepcional a evolução das táticas aéreas, levando do balão ao reconhecimento, e deste à caça, às grandes formações de bombardeiros, à busca da superioridade aérea e ao conseqüente controle do ar.

Foram as táticas aéreas com seu rápido desenvolvimento que virtualmente mudaram a fisionomia das guerras. Que campanha anterior poderia lembrar a Guerra dos 6 dias, ou o cerco de *Dien Bien Phu*? A lição que daí se extraiu foi a da possibilidade de utilizar-se o Poder Aéreo com a força, no momento e nos locais de nossa escolha. Isto encerra um sentido especial de emprego dos meios aéreos.

3.5.7 Estratégia do poder aéreo

Indubitavelmente, a estratégia é a parte mais importante do emprego do Poder Aéreo, pois encerra uma concepção tridimensional que não encontra paralelo

[230]GOUVEIA, Jorge Barcelar (Coord). *Estudos de direito aéreo*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 284.

na ação das forças de superfície. Até mesmo a Marinha, se assim puder ser ampliada sua concepção na guerra anti-submarina, terá que considerar sempre o emprego dos meios aéreos na ampliação ascendente desta sua específica terceira dimensão.

Mas, verdadeiramente, a estratégia do cerco e da ocupação deu lugar à estratégia de destruição. Isto porque, além de atacar as demais forças, pode-se envolvê-las e, ainda, atingir, diretamente, os objetivos de maior valor.

Se ainda necessário, o Poder Aéreo pode ser aplicado até mesmo contra os segmentos mais estritos de uma nação, os quais constituem a sociedade. Aí está seu poder mais terrível e seu maior emprego como força de deterrência ou de dissuasão. É bem verdade que a moderna força naval também possui este potencial estratégico. Entretanto, é interessante notar que a Marinha tem como base quase toda a sua força ofensiva estratégica no seu potencial aéreo, ou seja, em aeronaves baseadas em navios-aeródromos, e em mísseis com base em submarinos. Em suas bases aéreas e seus mísseis, o potencial da Marinha moderna, tal como o das antigas Marinhas, ver-se-ia em grande parte limitado ao litoral, a exemplo do que ocorreu nas Malvinas.

Como palavra final sobre o Poder Aéreo, isto é, a capacidade aeronáutica de uma nação, dois aspectos serão sempre importantes:

a) o meio onde se vai operar e a situação atual em todos os seus aspectos técnico-econômicos e políticos; e

b) a capacidade do inimigo potencial.

Sem o conhecimento pleno dessas considerações, de nada adiantará possuir qualquer nível de Poder Aéreo, pois sua aplicação, decorrente de uma incorreta avaliação, poderá não ser a mais adequada.

Finalmente, a conclusão a que se chega acerca da correlação entre tática estratégica, é a seguinte: os efeitos é que são estratégicos. Não importa quem contribuiu para alcançá-los. Tampouco como foram atingidos. Na realidade, o que caracteriza uma ação estratégica é o alcance daqueles segmentos vitais do inimigo que constituem as peças importantes de seu Poder Nacional.

3.6 Poder Aéreo e Poder Aeroespacial

Iniciativas isoladas, no começo da conquista do ar, sem relação direta com o Poder Aéreo, levaram as autoridades militares a propor a abertura de escolas de formação dos primeiros núcleos de pilotos militares, como etapa prévia requerida pela elaboração teórica. O desenvolvimento incipiente da indústria e da infra-estrutura desembocou na criação do Ministério da Aeronáutica e da participação deste na Segunda Guerra Mundial, quando surgem os primeiros ensaios doutrinários.

A Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira, editada em 1958, foi uma subseqüente evolução do pensamento estratégico brasileiro.

Tendo em vista o que se pretende neste capítulo, que é examinar a bibliografia brasileira relativa ao emprego do Poder Aéreo, seria de presumir que um dos livros analisados fosse a Aeronáutica Brasileira[231], publicado pela Biblioteca do Exército, em 1940. Apesar do seu título, o livro em apreço não trata de assunto Aeronáutico, propriamente dito. O autor, Domingos Barros (1865/1938), foi colaborador de Augusto Severo, e a obra, editada postumamente, foi escrita com o propósito de homenageá-lo. Augusto Severo construiu dois balões: o primeiro, no Rio de Janeiro, em 1849, e o segundo, em Paris, no ano de 1902. Em ambas as circunstâncias, as experiências terminaram em desastre, no segundo caso acarretando a morte do inventor. O registro serve apenas para indicar que, na virada do século, em muitos países, tentava-se fazer com que alçasse vôo um engenho mais pesado que o ar.

Mais bem sucedido seria Santos-Dumont, a quem cabe a precedência, vinculando-se o desenvolvimento da aeronave como engenho bélico ao nome dos irmãos Wright[232], precursores dos vôos aéreos com aparelhos mais pesados que o ar, porém sem propulsão própria, pois se lançavam de uma catapulta.

---

[231]BARROS, Domingos. Aeronáutica Brasileira: Homenagem de Domingos Barros a Augusto Severo. Rio de Janeiro: Bibliex, 1940. p. 189-195.

[232]NETSABER BIOGRAFIAS. *Orville e Wilbur Wright*: Pioneiros norte-americanos da aviação. Disponível em: <http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_1183.html>. Acesso em: 22 dez. 2009.

Contudo, o conjunto de iniciativas mencionadas não trouxe quaisquer conseqüências no Brasil, seja no plano militar, seja no plano civil. Mesmo o uso de balões observadores, na Guerra do Paraguai, não teve qualquer relação com a aviação, e muito menos com o Poder Aéreo.

Pode-se dizer que a possibilidade de realização de combates aéreos só foi considerada por militares brasileiros durante o desenrolar da Primeira Guerra Mundial. Então, a exemplo do que acontecia em toda parte, o avião era visto apenas como mais uma arma, sendo possível meio de auxílio ao combate terrestre. Segundo BARROS (1940, p.32) o livro "No Tempo das Carabinas", de René Chambre (1961, p.190), observava:

> Não se pode negar o inestimável auxílio que as aeronaves podem prestar aos comandantes de corpos de exército. Executando missões de reconhecimento, pode o piloto observar toda a movimentação e escaramuças das tropas inimigas[233].

Antes de terminar a Primeira Guerra Mundial, o país já dispunha de um pequeno núcleo de aviadores militares, formados na Escola de Aviação Naval. Criada em 1916, a praxe então era diplomar militares, oriundos tanto da Marinha, como do Exército, como **pilotos-aviadores**, não se podendo falar em turmas. Em 1917, dois instrutores desta Escola seguiam para os Estados Unidos, a fim de estagiar em fábricas de aviões e ampliar seus conhecimentos sobre a matéria. Outra iniciativa tendente a reforçar o grupo inicial constituiu em enviar para a Inglaterra, com vistas ao adestramento, alguns pilotos brasileiros. Estes, além de freqüentarem uma escola de aviação inglesa, participariam da guerra aérea na França[234].

Essa linha de formação de aviadores militares viu-se grandemente reforçada em 1919, com a criação, no Exército, da Escola de Aviação Militar. O ensino do novo estabelecimento ficou diretamente a cargo da Missão Militar Francesa no Brasil. Segundo Barros (1938, p. 190), documentos preservados permitem afirmar que o entendimento do emprego do avião era exclusivamente tático; assim, no Regimento da Escola de Aviação Militar, aprovado em junho de 1927, afirma-se que:

> [...] o ensino dado aos oficiais abrange o conjunto geral dos conhecimentos de aviação. É necessário, com efeito, que o oficial de aviação seja

[233]BARROS, Domingos. Aeronáutica Brasileira. Homenagem de Domingos Barros a Augusto Severo. Rio de Janeiro: Bibliex, 1940. p.189-195.

[234]Dentre os remanescentes desse grupo pioneiro, vieram a ingressar na Força Aérea, os então Tenentes Fábio Sá Earp e Heitor Varady.

> competente nos assuntos em que são versados os diversos especialistas, colocados sob suas ordens (pilotos, observadores, radiotelegrafistas, fotógrafos, metralhadores, mecânicos, etc). Com esse intuito, ser-lhe-á ministrada uma instrução teórica e uma instrução prática[235].

No período entre as duas guerras, essa preocupação com a preparação dos oficiais só apareceria em decorrência dos grandes reides. No caso brasileiro, seria mérito do Correio Aéreo Nacional, criado em 1931, instaurar sucessivas linhas de penetração no país, rompendo assim, como diz o Brigadeiro Lavenère-Wanderley em sua História da Força Aérea Brasileira, **o cilindro teórico, de raio de 10 quilômetros em torno do Campo dos Afonsos, que as orientações anteriores tinham criado como limite da quase totalidade dos vôos militares**[236].

Na sua História da Força Aérea Brasileira, o Brigadeiro Lavenère-Wanderley sumaria aqueles que, a seu ver, constituem os fatos mais marcantes do que denominava **Campanha pelo Ministério do Ar**. Quem primeiro cuidou do assunto, escrevendo em O Jornal, do Rio de Janeiro, ainda em 1928, foi o então major Lysias Augusto Rodrigues (1896/1957). No ensejo da criação, na França, desse Ministério, sugeriu que o Brasil seguisse aquele exemplo, lembrando que os ingleses com o seu **extraordinário senso de organização**, já contavam com a instituição consagradora da independência da Força Aérea, ademais recomendada por todos aqueles que haviam estudado seriamente o assunto[237].

Contudo, a campanha propriamente dita desenvolveu-se em 1934 e 1935. Nesse último ano, a primeira manifestação na imprensa, em favor daquela iniciativa, partiu de um oficial do Exército, o Capitão Aurélio de Lyra Tavares, que mais tarde seria Ministro do Exército, notabilizando-se como historiador.

O fato mais relevante dessa campanha foi a conferência pronunciada pelo Capitão Antônio Alves Cabral, no Clube Militar, em fevereiro de 1935. Este oficial vinha a realizar um estágio de aperfeiçoamento na Real Força Aérea Italiana. Ganhava adesões e força à campanha, quando um acontecimento inesperado veio a frustrar todos os esforços no sentido de se criar a Força Aérea independente; a tentativa da revolução comunista de 1935, que envolveu tragicamente todo o Campo

---

[235]BARROS, Domingos. Aeronáutica Brasileira: homenagem de Domingos Barros a Augusto Severo. Rio de Janeiro: Bibliex, 1940. p.189-195.
[236]LAVANÈRE-WANDERLEY, Nelson Freire [Tenente Brigadeiro]. *História da Força Aérea brasileira*. 1986, p. 137
[237] *Ibidem*. p. 207.

dos Afonsos, a guarnição da Escola de Aviação Militar e o 1º Regimento de aviação. A ideia entrou então em declínio, só voltando a florescer a época da Segunda Guerra Mundial[238].

Verdadeiramente, foi esse conflito que possibilitou a oportunidade de, criando-se o Ministério da Aeronáutica, em 20 de janeiro de 1941, efetivar a concepção integrada do emprego dos meios aéreos do Exército e da Marinha. Além disso, a subordinação das atividades da aviação civil – até então vinculadas ao Ministério da Viação e Obras Públicas – ao novo Ministério conformava uma integração do que se poderia denominar de **mentalidade aeronáutica única**, como corolário de uma administração integrada.

A entrada do Brasil na guerra e os acordos e compromissos que se seguiram com os Estados Unidos, impuseram imediatas providências à nação. Assim, em ritmo acelerado, procederam-se ao recrutamento, à seleção e ao preparo de uma Força Expedicionária a ser enviada ao Front europeu, na qual se incluía uma unidade aérea, equipada com aeronaves de caça, destinada a desempenhar missões de ataque ao solo. Ao mesmo tempo, a segurança das linhas de abastecimento, através do Atlântico, obrigava-os a implementar a aviação de patrulha, desenvolvendo uma atividade na qual há de se reconhecer a nula experiência que até então o país possuía.

Partindo, pois, da exigência e da necessidade impostas pelas circunstâncias, surgiu e foi tomando corpo uma doutrina. Esta, na verdade, era pouco visível em todas as forças aéreas, ainda que o ideário doutrinário de Douhet, Mitchell e Trenchard se constituíssem, indubitavelmente, na fonte inspiradora das ações aéreas aliadas. As Forças Aéreas do Eixo (sendo que as do Japão e da Itália ainda se achavam em estado muito incipiente), malgrado a excelente qualidade de seus aviões, eram concebidas como meios complementares das forças de superfície, e assim se mantiveram durante toda a Segunda Guerra Mundial.

O final da conflagração consagrou a aviação e fez realmente avultar a ideia do Poder Aéreo. No Brasil, a mescla dos hábitos, costumes, tradições e concepções dos **provenientes** e **oriundos** (designações com as quais se distinguiam os

[238]LAVANÈRE-WANDERLEY, Nelson Freire [Tenente Brigadeiro]. *História da Força Aérea brasileira*. 1986. p. 213.

militares originários respectivamente, do Exército e da Marinha) resultaram em enormes transformações com respeito a esse pensamento. A visão dos pilotos civis, que então ainda predominava no país, contrapunha-se o impacto tecnológico e massificado dos norte-americanos, de fato os grandes construtores da vitória pela força aérea, para usar a expressão do pensador Seversky.

Embora a Segunda Guerra houvesse ressaltado a importância dos grandes bombardeios estratégicos, o que ficou evidente foi à absoluta necessidade de uma estratégia de emprego do Poder Aéreo. No Brasil, a par do grande benefício administrativo, resultante da criação do Ministério, essa iniciativa não se esgotaria naquele plano. De igual modo, fomos beneficiados doutrinariamente, notadamente quanto aos seguintes aspectos:

a) o conceito da integração dos meios aéreos;

b) o papel da Aviação Civil como fator de mobilização dos meios;

c) a necessidade de cérebros científicos para a busca de certa independência na obtenção de equipamentos e meios aéreos;

d) a participação brasileira na criação do organismo de aviação civil (OACI), a partir de 1944, na Convenção de Chicago, permitiu acompanhar a evolução e o incremento das normas de navegação aérea internacionais;

e) a reestruturação organizacional da Força Aérea Brasileira; e

f) a criação de um sistema de educação militar-profissional, como a Escola de Formação e as Escolas de Tática e Estado-maior, em nível de pós-graduação.

No que respeita à aviação militar, foi inegavelmente benéfica a oportunidade de obtenção de aviões de caça, patrulha e bombardeio, bem como de atualização nas aeronaves de treinamento. Ao mesmo tempo, o envio de oficiais aos Estados Unidos, para estudos em nível de tática e estratégica, deu origem à criação da Escola de Estado-maior, em dezembro de 1947, e do Curso de Tática Aérea na Base Aérea de Cumbica, em setembro de 1947.

A experiência do Grupo de Caça na Itália, ainda que de caráter exclusivamente tático – em benefício da operação da Força Terrestre – resultou em nova concepção organizacional, fazendo-se trocar Regimentos e Companhias por Bases Aéreas, Grupos e Esquadrilhas e colocando-nos no Tetraedro Organizacional do S1, S2, S3 e S4 (Pessoal, Informações, Operações e Material), o qual vigora até o presente. Tudo isso, sem dúvida, foi extremamente útil e importante; devendo-se enfatizar que o modelo continua em uso na estrutura organizacional básica do Comando da Aeronáutica (COMAER).

Por outro lado, embora sem experiência de forma real, viu-se nascer e crescer a aviação de bombardeio, que galhardamente sobreviveu em nosso país até os anos sessenta do século anterior, tendo sucumbido um tanto cedo, em razão da absoluta falta de meios aéreos que acompanhassem a concepção de seu emprego estratégico.

Acerca da superioridade aérea, o Brigadeiro Lavenère-Wanderley afirma que esta consiste na obtenção do domínio do ar, objetivo primeiro que todo Chefe militar deve procurar obter, tanto no início da operação, como em qualquer de suas fases em que o inimigo se revelar capaz de interferir sensivelmente, com sua força aérea, na manobra da execução.

A propósito do assunto o autor cita as palavras do Marechal Bernard Lary Montgomery (1887/1976), que assim escreveu:

> É necessário vencer a batalha aérea, antes de iniciar a batalha terrestre, porque as operações serão conduzidas com grande desvantagem. Não é possível conduzir, vitoriosamente ofensivas terrestres contra um inimigo que possua uma força aérea superior, considerando iguais os outros fatores. A força aérea inimiga deve, pois, ser dominada, antes que a ofensiva terrestre seja lançada[239].

Quanto ao princípio da ofensiva, entende que **só se vence uma força aérea com outra força aérea dotada de espírito ofensivo**. Ao que acrescenta:

> Toda força aérea deve ser imbuída de um alto espírito ofensivo, pois é sabido que, na luta pela superioridade aérea, a vantagem está com quem consegue dar os primeiros golpes e só se consegue ser o primeiro a golpear se as unidades aéreas estiverem em estado operacional desde o tempo de

[239]SANTOS, Murilo. Evolução do poder aéreo. Col. Aeronáutica: Arte Militar e Poder Aeroespacial. . Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1989.

> paz, se elas dispuserem das instalações e bases avançadas necessárias e se forem acionadas de acordo com um plano de ação pré-estabelecido[240].

Na batalha da Inglaterra a RAF demonstrou como o espírito ofensivo é indispensável, mesmo quando se trata de operações de caráter defensivo.

Não se pode dizer que nesse documento seja tratada claramente a questão do emprego estratégico da Força Aérea. Contudo, pelo fato de ter sido concluído logo no início do pós-guerra, nele se mostra claramente a preocupação doutrinária de que estávamos imbuídos. Neste particular, o Brigadeiro Lavenère-Wanderely ocuparia sempre uma posição das mais destacadas.

O corolário de todo o esforço teórico então desenvolvido está consubstanciado na Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira, cuja elaboração se concluiu ao longo do ano de 1958, tendo sido aprovada em 10 de dezembro daquele ano.

Esses documentos contêm uma definição clara do emprego militar da aviação e conceitua o Poder Aéreo em seus múltiplos aspectos. Estão neles definidas as três mais importantes categorias de ações na guerra moderna, a saber: as desenvolvidas contra os elementos vitais do inimigo, as de defesa do território nacional e as denominadas **ações periféricas**, representadas pelo confronto direto dos dois lados em disputa, tanto para obter o domínio da área em litígio, como para romper as defesas do inimigo, ou destruir suas forças. Consoante a Doutrina Básica, a decisão da guerra moderna será obtida, no âmbito da estratégia geral, quando forem alcançadas, isolada ou conjuntamente, as condições a seguir discriminadas:

a) quando a estrutura de apoio ao esforço de guerra inimigo for afetada a um ponto tal que ele não consiga manter suficiente poder para o prosseguimento das operações militares;

b) quando a vontade de lutar do inimigo estiver diminuída a ponto de haver desaparecido a determinação nacional para o prosseguimento da guerra;

c) quando o governo inimigo perder o controle necessário para congregar o povo e dirigir o esforço da guerra;

---

[240]LAVANÈRE-WANDERLEY, Nelson Freire [Tenente Brigadeiro]. *História da Força Aérea brasileira*. 1986.

d) quando a capacidade das forças inimigas reduzirem-se a tal ponto que se torne impossível uma oposição efetiva.

O Poder Aéreo, que abrange toda a capacidade aeronáutica nacional, é conceituado na Doutrina como a capacidade de **controlar e utilizar o espaço aéreo com propósitos definidos**[241].

Embora não empregue diretamente o termo, ao considerar a influência do Poder Aéreo nas relações internacionais, a Doutrina Básica destaca o que poderia se chamar de postura dissuasória. Assim, afirma, entre outras coisas que **algumas vezes uma posição dominante nas relações internacionais pode ser obtida por intermédio da mera presença da Força Aérea**, acrescentando, ainda, que **durante os períodos de paz relativa, sem conflitos armados, a capacidade potencial de uma poderosa Força Aérea pode exercer influência direta nas decisões político-militares de outras nações**[242]. Assim, se a dissuasão não funcionar, não resta alternativa senão usar o poder aéreo (agora, aeroespacial) para derrotar a Força Aérea inimiga.

O interesse militar pelo avião é contemporâneo de seu emprego, ainda que não totalmente reconhecido durante a Primeira Guerra Mundial.

A Escola de Aviação Militar, organizada pelo então Ministério da Guerra (atualmente Comando do Exército), formou seis turmas de aviadores militares. Estava, assim, lançada, definitivamente, a semente da aviação militar brasileira, que aliada à aviação civil viria formar mais tarde, em 1941, a organização denominada Ministério da Aeronáutica. Desta forma, o Brasil dispunha de seu Sistema de Formação de pilotos e de especialistas, de uma série de aeródromos dotados dos correspondentes serviços, controle de tráfego aéreo delineado, bem como a localização das Bases Aéreas factíveis de serem instaladas em locais estratégicos do território nacional.

Sobre a Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira, o Brigadeiro Murillo Santos desenvolve comentários nos quais destaca o papel estratégico da Força

---

[241] A conceituação é deveras bem formulada, porquanto, com efeito, é a definição dos propósitos do controle do céu que haverá de inspirar o emprego de tal ou qual aeronave, em benefício deste ou daquele usuário. Não é jamais a posse do avião que, por si só, ditará e imporá a unicidade do Poder Aéreo, e sim a decisão do emprego dos seus componentes.

[242] SANTOS, Murilo. Evolução do poder aéreo. Col. Aeronáutica: Arte Militar e Poder Aeroespacial. . Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1989. p. 62-161.

Aérea na guerra moderna; em particular o princípio da mobilidade, característico do Poder Aeroespacial e diz que um marco bastante significativo na evolução do pensamento teórico brasileiro acerca do Poder Aéreo foi a criação do Ministério da Aeronáutica, que representou a consagração da existência da Força Aérea como força independente. Essa criação acelera a adoção da ideia de um Poder Aéreo integrado, pois o Ministério, além da tarefa de constituir uma organização independente no trato de todos os assuntos de aviação (militar e civil), incumbiu-se, igualmente da gestão dos inúmeros aeródromos, campos de pouso e aeroportos existentes no país[243].

A evolução do Poder Aéreo tem sido impulsionada pela tecnologia, e esta por ele, criando-se assim um ciclo virtuoso, que amplia mais ainda a capacidade ofensiva do Poder Aéreo[244]. Tudo isto serviu, inquestionavelmente, para afirmar a validade das teses de Douhet, Trenchard e Seversky, quanto à prevalência do Poder Aéreo nas guerras do século XX e nas deste século.

Não se pode olvidar que a fisionomia das guerras mudou substancialmente. Neste sentido destacam-se, em especial, dois aspectos: a) a possibilidade de rápida decisão dos conflitos localizados, e b) a presença dos meios de comunicação, que faculta a toda a nação viver a dramaticidade da luta.

Esquematicamente, poder-se-ia fazer as seguintes inferências quanto à natureza das guerras, segundo as teorias de Douhet e Michell:

a) A guerra só deverá ocorrer como último recurso, ou acidente; jamais como forma normal (regular) de solucionar conflitos.

b) O aumento do potencial bélico de uma nação deve ter postura dissuasiva ou de deterrência e deverá estar em harmonia com os mais importantes segmentos da nação.

c) Apesar da postura dissuasória, o Poder Aéreo se empregado, será para destruir.

d) Seja qual for o tempo de duração da guerra, os militares nela envolvidos atuarão de forma combinada, em razão da necessidade de se estabelecer uma estratégia global.

---

[243]SANTOS, Murillo. *A evolução do poder aéreo*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1989. p. 168.
[244]*Ibidem,* p.168.

Ressalte-se que o Poder Aéreo inclui a capacidade da nação de transportar carga, pessoal, mísseis destrutivos e potencial bélico pelo ar, para um destino desejado a fim de conseguir determinado objetivo. O Poder Aéreo significa **a total capacidade aviatória civil e militar, comercial e privada, existente ou potencial**[245].

O Poder Aéreo exige, para ter sua máxima eficácia, emprego flexível e um controle centralizado[246], bem assim deverá ter os requisitos abaixo:

a) Sua natureza é una e indivisível.

b) Superioridade aérea.

c) Ter uma força de ataque aéreo de pronta resposta.

d) Superioridade inerente da ofensiva sobre a defensiva.

e) Capacidade de ataques aéreos nos pontos vitais do inimigo: suas fontes de poder econômico, político e psicossocial.

Neste capitulo foram citados todos os autores do poder aéreo e suas doutrinas foram analisados os aspectos relativos ao Poder, ao Poder Nacional e ao Poder Aéreo/aeroespacial, sendo este último, objeto deste Capítulo, bem como da análise da doutrina e emprego do Poder Aéreo, mais tarde denominado Poder Aeroespacial, que pode ser assim conceituado:" capacidade resultante da integração dos recursos de que dispõe a nação para a utilização do espaço aéreo e do espaço exterior, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando conquistar e manter os Objetivos Nacionais"[247].

Para Santos (1989, p. 15), a ideia de poder aéreo - tornado aeroespacial na medida em que **os marcos deixaram de ser a baixa atmosfera, para atingir velocidade supersônica**. Outro referencial importante, ocorrido a partir dos anos, foi à corrida espacial empreendida pelos Estados Unidos e União Soviética, e 50mais recentemente, com o aumento dos satélites de comunicação.

---

[245]SANTOS, Murillo. *A evolução do poder aéreo*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1989. p. 120.
[246]*Ibidem.* p. 21-120.
[247]Retirado do Site: http://www.ifi.cta.br/mobilizacao_poder-aeroespacial.php, acessado em 04/01/2011.

SANTOS (1989), menciona as lições de Douhet, Treinchard, Mitchell e Seversky, além do doutrinador nacional, Tenente-Brigadeiro Lavanere-Wanderley, destacam a importância histórica do Poder Aéreo nas duas Grandes Guerras e da sua imprescindibilidade na participação em guerras mais recentes e, é claro, nas atuais.

Releva destacar que os quatro primeiros autores abordam o tema do Poder Aéreo do ponto de vista das Forças Aéreas de seus respectivos países e de forma abrangente ou teórica, enquanto que os autores nacionais primam pelos aspectos táticos e operacionais, e, é claro, dentro da realidade do Brasil.

Todos estes autores são unânimes em afirmar que a condição fundamental para a defesa do espaço aéreo é que a Força Aérea tenha o domínio do ar. E, dominar o ar significa evitar que o inimigo o utilize a seu favor. Ao contrário, este fator deve ser utilizado pela Força Aérea em proveito próprio.

3.7 Composição do Poder Aeroespacial Brasileiro

O Poder Aeroespacial brasileiro, antes do advento do Ministério da Defesa, estava concentrado no Ministério da Aeronáutica, que, em função de sua transformação em Comando da Aeronáutica, perdeu esse status para o Ministério da Defesa, a despeito de ainda remanescerem no Comando da Aeronáutica algumas competências que eram próprias do Ministério da Aeronáutica, em função de fatos ou circunstâncias ou ainda, de delegação de competência por parte do Ministério da Defesa.

O Mapa Estrutural constante da Figura 10 evidencia a complexidade das atividades inerentes ao Poder Aeroespacial, visto que dos treze órgãos envolvidos, apenas seis estão subordinados ao COMAER, três estão subordinados ou vinculados ao Ministério da Defesa e quatro são externos ao próprio Ministério da Defesa (MRE, MCT, AEB e CONAC).

O Mapa Estrutural demonstra, de forma esquemática, os agentes envolvidos de forma direta ou indireta nas atividades do Poder Aeroespacial e, também, da Aviação Civil, visto que esta é parte do referido Poder. Como se pode constatar, os

treze órgãos envolvidos possuem responsabilidades específicas, e todos devem funcionar com vistas a um mesmo fim, e de forma coordenada com o COMAER.

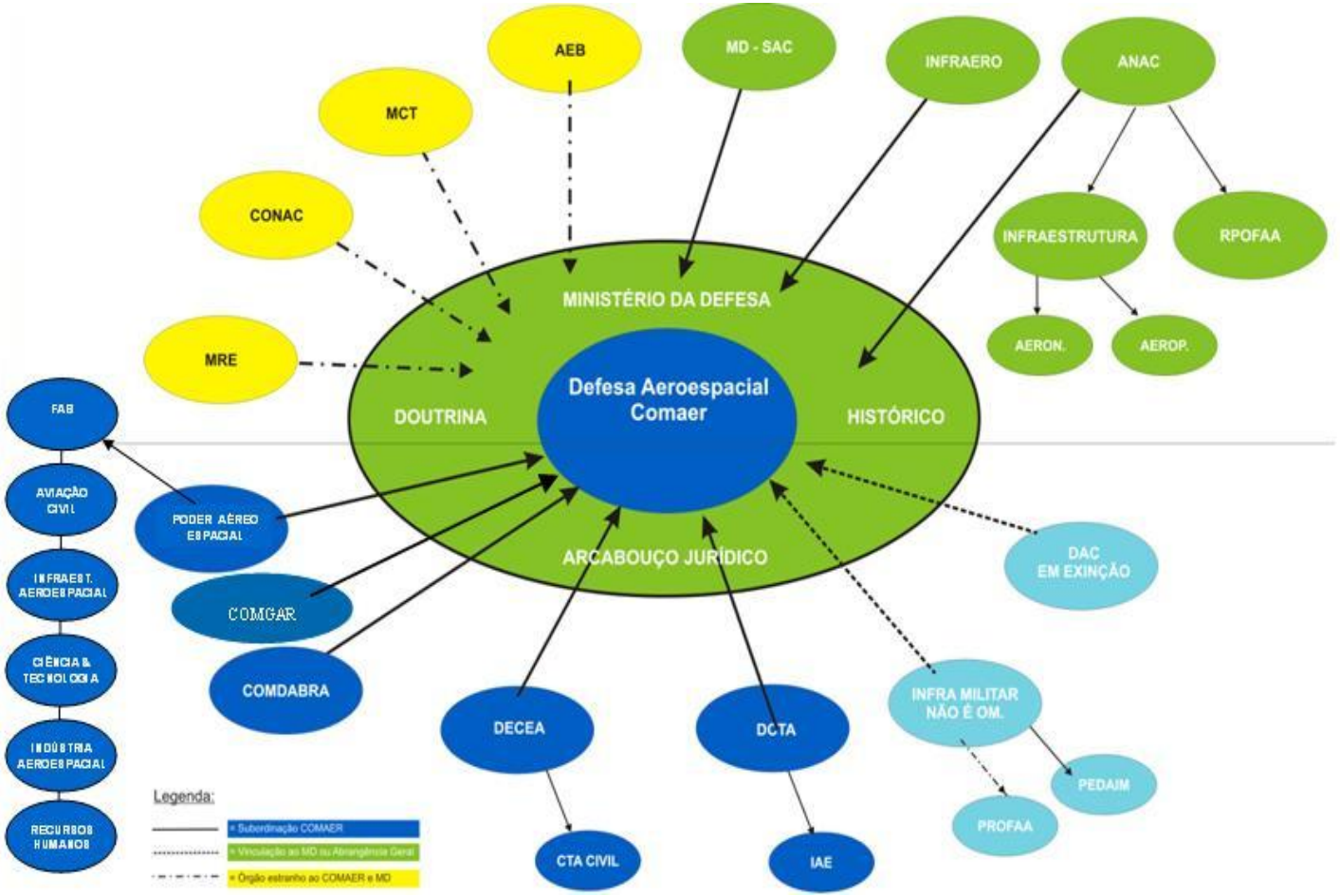

Figura 3.1 – Mapa Estrutural
Fonte: O Autor, 2010.

Releva acrescentar que a exceção do CONAC e da SAC-MD, todos os Órgãos supramencionados integravam o Poder Aeroespacial antes da criação do Ministério da Defesa, ressalvando que no lugar da ANAC existia o seu antecessor, o DAC. Acrescenta-se, ainda, que a INFRAERO também pertencia à estrutura do MAER/COMAER.

Esclareça-se que, em virtude de todo o patrimônio público utilizado pela INFRAERO estar afetado originariamente ao Ministério/Comando da Aeronáutica, tais bens imóveis atendia e ainda atendem indistintamente às atividades da Aviação (nas suas duas vertentes: militar e civil) e, ainda, por questões estratégicas e de segurança, quase sempre os aeroportos das capitais brasileiras são utilizados de forma compartilhada, ou seja, estão situados em terrenos contíguos às Bases Aéreas.

A infra-estrutura aeroportuária constante do Mapa Estrutural, como se sabe, era, antes do advento da ANAC, de responsabilidade exclusiva do Ministério/Comando da Aeronáutica e apresentava-se sobre dois aspectos: infraestrutura aeroportuária geral, aeroportos e suas instalações, e infra-estrutura de interesse estratégico-militar, que diz respeito a aeródromos de interesse da Defesa Nacional, que continuam sob a responsabilidade do Comando da Aeronáutica, dentro de um programa estratégico-militar, conhecido pela sigla PEDAIM (Programa Especial de Construção e Desenvolvimento de Aeroportos de Interesse Militar).

Apesar de ser legalmente de atribuição da ANAC, por força de convênio, ainda estão sendo executadas pelo Comando da Aeronáutica, algumas atividades de competência daquela Autarquia, como, por exemplo, o Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (PROFAA) e o Controle Médico dos Aeronavegantes pertencentes à Aviação Civil.

A essência do Poder Aéreo nacional está no âmbito do Comando da Aeronáutica, ou mais precisamente, da Força Aérea Brasileira (FAB), cuja missão principal é o controle e a defesa do espaço aéreo brasileiro. Para tanto, a Aeronáutica dispõe de dois comandos técnico-operacionais importantes: o primeiro, o Comando de Defesa Aérea Brasileira (COMDABRA), a quem compete à vigilância diuturna do espaço aéreo sobrejacente a todo o território nacional, evitando o uso indevido do espaço aéreo brasileiro e utilizando-se do Poder da Força, se for o caso, para afastar qualquer invasor, ainda que, para tal, tenha que se utilizar da medida de

destruição prevista na legislação brasileira; o segundo é o Departamento de Controle Aéreo Brasileiro (DECEA), que tem sob sua responsabilidade o controle da navegação aérea em todo o território nacional, a qual, como se sabe, utiliza-se de um único sistema que atende às duas vertentes da atividade aérea no Brasil, a militar e a civil (controle dual).

De fundamental importância para o Poder Aeroespacial é o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA), órgão do Comando da Aeronáutica que tem dentre suas principais atribuições a pesquisa científica e a inovação tecnológica, não só para fins militares como para uso geral da sociedade, sempre que possível. No campo da pesquisa, merece destaque a produção intelectual oriunda do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), instituição de ensino de maior renome no Brasil.

O DCTA tem na sua estrutura organizacional, além do ITA, os seguintes órgãos: Instituto de Aeronáutica e Espaço (IAE), Instituto de Estudos Avançados (IEAv), Instituto de Fomento e Coordenação Industrial (IFI) e Instituto de Controle do Espaço Aéreo (ICEA), todos voltados para as atividades do Poder Aeroespacial, destacando-se que o IFI, o IEAv e o ICEA estão voltados para a certificação e homologação de aeronaves civis, todos da maior importância para as atividades voltadas para defesa aeroespacial.

O referido Departamento, por meio do ITA e do IAE, está desenvolvendo diversas pesquisas de interesse da defesa nacional, como é o caso do Programa construção/fabricação de veículos não-tripulados (VANT) e do Túnel de Vento transônico, equipamento capaz de simular todas as condições de vôo de uma aeronave em velocidade supersônica. Estão ainda subordinados administrativamente ao DCTA, os Centros de Lançamento de Alcântara, no Maranhão e de Barreira do Inferno, no Rio Grande do Norte.

O DCTA tem na sua estrutura organizacional, outros setores diretamente envolvidos com as atividades de certificação e homologação de aeronaves para uso militar ou civil. Ali também são desenvolvidas atividades de interesse da Defesa Aeroespacial, como é o caso das experiências com a realização de lançamentos de foguetes/sondas nos centros de Alcântara no Maranhão e de Barreira do Inferno.

Diante da complexidade de que se reveste a gestão, articulação e coordenação de todos esses **atores** envolvidos nos trabalhos/serviços que dão

suporte à aviação nas suas vertentes militar e civil (Poder Aeroespacial), e com base em tudo que se discutiu ao longo desta Tese, verificou-se muitas inconsistências, falhas ou omissões da legislação que dá respaldo ao Comando da Aeronáutica para a execução de sua destinação constitucional, que precisam ser corrigidas. Em relação à aviação civil conclui-se que **existe a necessidade de retorno de uma gestão e um controle centralizado de todas as atividades daquele setor, embora a execução deva continuar descentralizada.**

Quanto ao Poder Aeroespacial, como um todo, entende-se que deverá estar sempre sob o comando/coordenação do Comando da Aeronáutica, claro que sob a supervisão do Ministério da Defesa. A supracitada complexidade requer para sua solução o emprego de novas tecnologias e/ou de ferramentas administrativas mais modernas e racionais, e, em sendo estas adotadas, mudam-se certos padrões ou paradigmas, e isto, por sua vez também requer tempo para sua sedimentação, e aí, podem ocorrer, como de fato aconteceram, as defasagens e/ou lacunas apontadas ao longo desta Tese.

Conclui-se que, em relação à Força Aérea Brasileira, **há necessidade de se manter uma gestão e um controle centralizados no Comando da Aeronáutica de todas as atividades do Poder Aeroespacial.** Não se está aqui advogando o retorno ao *status quo* ante, mas defendendo a ideia de preservar o princípio da centralização administrativa e da unidade de comando, em relação ao que se poderia agora chamar, **Aeronáutica Militar**[248], caracterizada, basicamente, pela Força Aérea Brasileira (FAB).

Quanto aos demais componentes do Poder Aeroespacial evidenciados no Mapa Estrutural retro-mencionado, embora devam funcionar em coordenação com o COMAER, devem permanecer centralizados no Ministério da Defesa, por ser este, ex-lege, o sucessor do então Ministério da Aeronáutica, no que tange às atividades da aviação civil brasileira.

[248]BRASIL.Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/43/2010/136.htm>. Acesso em: 14 de set. 2010.

CAPÍTULO 4 – ESTRATÉGIA E DOUTRINA

De acordo com Baylis (2007)[249], o conceito de **estratégia** é a aplicação do poder militar para atingir os objetivos políticos, ou mais especificamente, segundo Gray[250] (1999), estratégia é a teoria e a prática do uso, ou da ameaça do uso, de uma força organizada com um propósito político.

Na opinião de Seversky, o termo **estratégia** corresponde à **expressão da mente de um homem, a incorporação de sua filosofia e convicções militares**. No caso particular do Poder Aéreo, ele requer homens tão cabalmente identificados com a força aérea como um genuíno almirante o é com a força naval; inteiramente convencido do seu papel decisivo e de suas potencialidades de desenvolvimento[251].

Segundo o Novo Dicionário da Língua Portuguesa, de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (2004, p. 835), o verbete **estratégia** significa:

> [...] a arte militar de planejar e executar movimentos e operações de tropas, navios e/ou aviões, visando a alcançar ou manter posições relativas e potenciais bélicos favoráveis a futuras ações táticas sobre determinados objetivos[252].

Em síntese, estratégia, *in casu*, consiste na elaboração de planos completos para eliminar a força aérea inimiga, com vistas a arrebatar-lhe o domínio dos céus.

O livro *Strategy in the Contemporary World* oferece uma visão completa acerca das teorias da guerra, preconizadas por Clausewitz, Jomini, Douhet, Sun Tzu, dentre outros[253].

Assim, tendo em vista o problema de pesquisa da Tese, que diz respeito ao **Regime Jurídico do Poder Aeroespacial Brasileiro e seus Aspectos Doutrinários**, na qual são analisados os aspectos Legais e administrativos pertinentes ao Ministério/Comando da Aeronáutica, inclusive os relativos ao Poder

---

[249]BAYLIS, John; et al. *Strategy in the contemporary world*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. p 1-14

[250]GRAY, C. S. *Modern strategy*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

[251]SEVERSKY, Alexander P. *Victory through air power*. New York: Simon and Schuster, 1942. p. 146-150.

[252]FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário da Língua Português. ed. Positivo, Curitiba, 3. ed., 2004. p. 835.

[253]BAYLIS John; et al. *Strategy in the contemporary world*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 1-14.

Aeroespacial e seu marco regulatório, desde a criação do MAER em 1941, até os dias atuais, evidenciando a criação e estruturação do MAER, sua estratégia desenvolvimentista, até o advento das privatizações, incorporação e/ou vinculação ao MD.

Quanto à teoria estratégica, fez-se, ainda, uma tradução livre e análise do capítulo 3 do Livro Teoria Estratégica, de autoria de Thomas G. Mahnken – (*Strategic Theory),* como se verá a seguir.

4.1 Teoria Estratégica (*Strategy In The Contemporary World)*

> *This chapter discusses strategy theory, which provides a conceptual understanding of the nature of war. It argues that the logic of war is universal. Although strategy is an art, it is one that can be studied systematically. The chapter begins by exploring the logic of strategy. It then discusses some of the most valuable concepts in strategy theory as contained in Carl von Clausewitz's On War. It briefly compares and contrasts these with the concepts contained in Sun Tzu's Art of War before considering and rebutting the main argument about the obsolescence of classical strategic theory*[254]*.* (BAYLIS, 2007, p. 66).

Utilizando-se uma tradução livre do tema supra, pode-se afirmar que a lógica da guerra e da estratégia é universal, por isso válida em qualquer lugar e momento. Essa premissa é considerada válida porque o ser humano, em sua essência, permanece inalterado perante suas conquistas materiais. A passionalidade do homem de milênios passados continua a mesma no homem moderno. Estrategistas de diferentes épocas, como Clausewitz e Sun Tzu relataram experiências culturais e históricas distintas sobre o mesmo fenômeno ao qual se denomina **guerra**.

As teorias sobre a estratégia oferecem um arcabouço conceitual para o entendimento da guerra. Mudam pessoas e lugares, mas a compreensão das teorias da guerra demonstra que sua natureza permanece igual, inalterada. O propósito dessas teorias não está direcionado a trabalhar com leis cristalizadas, mas com o compromisso de capacitar a mente a utilizá-la conforme as necessidades. Devem-se estudar as teorias sobre estratégia para aprender a pensar de forma estratégica.

Uma vez que as guerras comprometem recursos valiosos, a começar pelos recursos humanos, parece ser prático e até imprescindível ter conhecimento sobre estratégia. Ela pode ser bem sucedida ou não, numa relação direta com a

[254]BAYLIS John; et al. *Strategy in the contemporary world*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

capacidade dos tomadores de decisão em formular estratégias sólidas e bem fundamentadas. **A estratégia é um campo de ação onde se procura a verdade para estabelecer soluções viáveis**[255].

Em relação à lógica da estratégia, ela deve se ativer a um único objetivo a alcançar: o de vencer a guerra. Qualquer debate relacionado com a estratégia pede por uma compreensão prévia sobre o objeto da guerra. Para Clausewitz a guerra era um ato de força para obrigar ao inimigo a obedecer a nossa vontade. A guerra não deve ser percebida como uma espécie de competição e tampouco como uma expressão de barbárie ou puro massacre de vidas; muito pelo contrário, pois se trata de um instrumento para a obtenção de conquistas políticas, fato que a diferencia das outras formas de violência.

O campo de ação da estratégia está relacionado com a tradução dos efeitos militares em efeitos políticos. Se o universo da tática trata do uso de tropas em combate e o das operações sobre a condução de campanhas, o da estratégia tem por propósito as formas de uso dos instrumentos militares para atender os objetivos da política. Então, a estratégia deve ser percebida como um processo racional, já que, nas palavras de Clausewitz, ninguém é suficientemente insensato em iniciar uma guerra sem saber o que deseja conquistar e como fazê-lo. Em outras palavras: para obter sucesso numa guerra é preciso ter a disposição uma articulação bem definida dos objetivos políticos e da criação de uma estratégia adequada para obtê-los. Serve de exemplo o caso da Alemanha nas duas grandes guerras mundiais, em que ficou evidenciada a sua maestria em tática e operacionalidade, porém uma deficiência em formular estratégias coerentes ou realizáveis.

Sun Tzu dizia que não existem regras para arte da guerra. Ao pender mais para a arte do que para a ciência, a estratégia não pode ser estudada de uma forma sistemática, uma vez que o objeto a ser trabalhado é mais conceitual do que sistêmico. É pelo uso da estratégia que se convence ao inimigo que ele não conseguirá conquistar seus objetivos. A máquina militar, isoladamente, não é capaz de conquistar a vitória. São inúmeros os exemplos da história em que os exércitos venceram as batalhas, porém seus países perderam a guerra por deficiências em suas estratégias, como a guerra da Inglaterra, Guerra da Independência Norte-Americana e a guerra dos Estados Unidos no Vietnã. Outro exemplo de erro também

[255]BRODIE, B. *War and politics*. London: Cassel; New York: MacMillan, 1973. p. 3,452.

a ser evitado foi aquele cometido pela secretária de Estado Norte-Americano, Madeleine Albright durante a Guerra do Kosovo em 1999, ao dizer, inicialmente, que os militares serviam de apoio as ações da diplomacia, e num momento posterior, que a diplomacia passou a servir de apoio as ações militares.

As guerras são, então, um instrumento político; um assunto de vital importância para os Estados. Elas não são autônomas, pois dependem do poder político; oferecendo aos mesmos uma alternativa diferente para conseguir atingir os seus objetivos. O propósito final da guerra é conquistar uma nova situação de paz mais consistente e duradoura. A estratégia, por sua vez, procura encontrar as formas de fazer com que o inimigo atue de maneira tal que dele se possa obter uma vantagem, seja política ou militar. De fato, essa interação com as ações do inimigo é a maior responsável pelas dificuldades em se alcançar os objetivos, mesmo aquele mais simples.

Nos últimos anos a importância das teorias clássicas sobre estratégia tem sido contestada devido à introdução de uma nova variável: a tecnologia; que seria capaz de superar boa parte da fricção que se encontra historicamente associada ao combate. Essa constatação, porém, apresenta argumentos ainda muito incipientes. Outros críticos argumentam que as teorias clássicas não são capazes de explicar os conflitos que envolvem grupos transnacionais ou de determinados segmentos dentro de uma sociedade. Isso é compreensível uma vez que esse tipo de grupos, e também os grupos terroristas, podem transformar-se em atores estratégicos. Além disso, existe outra linha de críticas, que considera a estratégia uma ilusão, porque confundem nela a existência de uma lógica com a dificuldade de executá-la.

As teorias da estratégia relembram sempre que, mesmo com as mudanças das personagens e das tecnologias envolvidas, a natureza da guerra permanece constante; do uso da força para alcançar objetivos políticos, independentemente se o objetivo final está ou não relacionado a influenciar um Estado ou a uma rede de terroristas. A forma pela qual a interação do agente com o seu adversário ocorre é a chave principal para a obtenção do sucesso. Não deve ser esquecida, também, que a submissão do inimigo não está relacionada, necessariamente, com a sua destruição física. O fator importante a se considerar é a inteligência, porque é ela que capacita o ser humano a compreender melhor a natureza dos conflitos da atualidade.

Já que a guerra, na lição de Clausewitz, é a continuação da política por outros meios, não existe razão para que seja analisada por um prisma meramente militar. É necessário, como relata Sun Tzu, conhecer os motivos e estratégias que levaram o Estado inimigo a decidir por uma declaração de guerra em detrimento da busca dos esforços para a manutenção da paz.

Em ocorrendo litígio ou ameaça de guerra o Estado-Nação agredido ou ameaçado de agressão externa tem o direito de reagir, e, portanto, de fazer uso do instituto jurídico do Direito Internacional denominado *jus ad bellum,* que consiste no direito que tem o país ou Estado-Nação de se defender contra agressões ou violações externas à sua soberania. Quando ocorre, efetivamente, a guerra o Estado-Nação se utilizará de outro instituto jurídico, o *jus in bellum*, que diz respeito às leis da guerra e da defesa dos indivíduos nela envolvidos.

Estas são concepções bem distintas: no *jus ad bellum*, a proporcionalidade refere-se à ameaça representada pelo ataque armado que precede o uso da força em legítima defesa, noção presente no direito penal.

No *jus in bellum* a proporcionalidade diz respeito às regras do direito humanitário, tais como a proteção de civis nos conflitos armados, e limitações ao uso da força.

4.2 Doutrina e Estratégia Militares

As doutrinas clássicas da guerra são as formulações teóricas sobre esse fenômeno, que surgiram no início do século 19, como resultado do complexo processo de transformação dos exércitos da Europa desde meados do século 18 e que refletiam mudanças estruturais que as sociedades do continente atravessaram durante esse período. Nessa época, que é considerado um período clássico, surgiram diversas obras sobre todos os assuntos militares: A Guerra dos Sete Anos, as novas táticas para usar o mosquete, a utilização da cavalaria, a nova arma de artilharia e a guerra naval, dentre outras.

Dois importantes teóricos militares surgiram a partir da experiência das guerras da Revolução Francesa, o escritor suíço Antoine Henri Jomini e o prussiano Carl Von Clausewitz. As Teorias de Jomini e Clausewitz, porém tiveram e têm impacto significativo em nosso pensamento militar.

Freqüentemente, Jomini e Clausewitz são tratados como sendo, de alguma forma opositores, o que não corresponde, exatamente, aos registros históricos. Na verdade, ambos tinham um objetivo comum: o estudo da guerra, suas formas e estratégias.

Educadores militares, muitas vezes, lançam os epítetos **Jominiano** e **Clausewitziano** como se essas palavras simples resumissem o mundo (pensamento) dos referidos autores.

Por outro lado, um grande número de observadores tem considerado as diferenças entre Jomini e Clausewitz, como inconseqüentes (sem muita importância). Alfred Thayer Mahan é um exemplo disto. Dennis Hart Mahan, militar e educador é considerado como tendo sido um devoto jominiano e assim também foi o seu filho Alfred, mas ambos eram pensadores criativos, e por meios próprios levaram avante suas teses. Dessa forma, considerá-los **jominianos** é uma caracterização de concorrência desleal. O mais novo Mahan, eventualmente, familiarizou-se com Clausewitz, chamando-lhe **uma das primeiras autoridades** em assuntos militares. No entanto, ele admite: **Clausewitz está de acordo com Jomini, naquilo que é essencial e mais significativo**. Assim, continuou a estender os seus argumentos na terminologia tipicamente **jominiana**[256].

Desta forma, Jomini e Clausewitz, que muitas vezes aparecem como opostos ou como gêmeos, na realidade tratam da mesma coisa: a guerra, mas viam-na com olhos muito diferentes. As semelhanças, em suas ideias militares, são de fato muito grandes, e resultam de três fontes: um interesse histórico comum nas Campanhas de Frederico, o Grande; longas experiências nas Guerras Napoleônicas, embora habitualmente em lados opostos e porque eles lêem os livros um do outro. Mesmo assim, às vezes são citados como antagonistas.

O fato é que o General prussiano Carl von Clausewitz e o general franco-suiço Antoine Henri Jomini tornaram-se autores paradigmáticos sobre a arte da guerra, pelo menos, como compreendida pela tradição ocidental e européia do século 19, cujas sínteses biográficas, serão vistas a seguir:

---

[256] VINCENT FERRARO. *Alfred T. Mahan on sea power*. [1980]. Disponível em: <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/protected/alfred.htm>. Acesso em: 28 fev. 2010.

4.2.1 Clausewitz

Clausewitz serviu em uma pequena guarnição até 1801, época em que pôde estudar história e literatura, preparando-se para conseguir ingressar na recém criada Escola Militar de Berlim, quando tinha 21 anos. Clausewitz foi influenciado pelo idealismo germânico, tendo aprofundado seus estudos em Filosofia, estudando dialética e assistindo aulas de lógica e ética do professor Johann G. Kiesewetter, um difusor das concepções de Emmanuel Kant. Formado com destaque em 1804, Clauzewitz foi a seguir designado para servir como ajudante do príncipe Augusto da Prússia. Em 1805 escreveu seu primeiro artigo, refutando as teorias sobre a guerra de Heinrich D. von Bülow e colocava em cheque as noções de batalha e estratégia utilizadas por esse autor, mas também redefinia a relevância política do uso ou ameaça de uso da força (dissuasão)[257].

Em 1810, Clausewitz foi nomeado tutor militar do príncipe herdeiro, para quem escreveu, em 1812, um Tratado Militar: chamado os Princípios da Guerra. Em 1818, quando aceitou o cargo de Diretor da Academia Militar aos 38 anos de idade, tinha centenas de páginas anotadas sobre as suas reflexões em 25 anos de serviço ativo. Em 1819, começou a escrever a obra *On War,* sendo que, em 1827, iniciou uma revisão que considerava que ainda **não explicitava com suficiente clareza duas constantes que identificara pela primeira vez no início de seus vinte anos e que eram elementos-chave na sua teoria: a natureza política da guerra e os dois tipos básicos que a guerra assume (aspectos estratégico-militares e a componente política)**. No ano de 1830 teve que abandonar a revisão que fazia, em meio à possibilidade de uma nova guerra européia e mobilização do exército, quando foi nomeado Chefe de Estado-Maior.

Clausewitz morreu em 1831, aos 51 anos de idade, vitimado pela cólera. Sua obra principal - *Da Guerra,* até hoje é clássica e uma referência bibliográfica indispensável em temas militares, sendo por isso, adotada nas principais Academias Militares e, principalmente, nos estudos de alto nível das Forças Armadas, tanto deste, quanto do outro lado do Atlântico.

[257]WIKIPEDIA. *Carl von Clausewitz*. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Carl_von_Clausewitz>. Acesso em: 28 fev. 2010.

4.2.2 Jomini

Antoine Henri Jomini (1779/1869), Barão de Jomini, proclamava ser o intérprete de Napoleão no mundo militar (Bassford[258]). Originalmente, pretendia fazer carreira no mundo das finanças, porém, ainda jovem, foi envolvida pela excitação da Revolução Francesa e juntou-se em 1798 ao exército francês (...)[259].

Nos trinta anos, aproximadamente, que vão da Revolução Francesa de 1789 até a restauração do regime monárquico de Luis XVIII (1814), a Europa havia sido revolucionada.

Clausewitz e Jomini são considerados autores **clássicos** do pensamento militar, pois esta também foi à época do estabelecimento revolucionário de grandes paradigmas. Diz-se que o Barão General Antoine Henri Jomini proclamava ter feito pela arte da guerra aquilo que Copérnico havia feito pela astronomia. De fato, a analogia comporta alguma semelhança, mas há que se considerar a falta de modéstia e a reconhecida vaidade de Jomini.

Não se pode negar que sua importância e influência sobre as organizações militares do século 19 foram enormes. O conjunto de sua obra, mais particularmente *O Precis de L'Art de La Guerre,* é considerado como referência militar básica em praticamente todos os países e, por meio de sua terminologia e máximas, tornou-se **conhecimento do senso comum** do mundo militar, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos.

Jomini expôs suas ideias inicialmente em 1803, data da publicação de seu primeiro livro e se manteve ferreamente preso a elas durante toda a sua vida. Estas ideias são, em sua essência, bastante simples:

a) A estratégia é a chave para a arte da guerra;

b) toda estratégia é controlada por princípios científicos invariáveis;

[258]Christopher Bassford é professor de Estratégia do National War College, em Washington, D.C.. Foi oficial de Artilharia do Exército dos Estados Unidos. É autor de vários livros, entre os quais, Clausewitz, em Inglês.

[259]SILVA. Carlos Eduardo M. Viegas. *A transformação da guerra na passagem para o século XXI*: Um estudo sobre a atualidade do paradigma de Clausewitz. Mestrado [Dissertação de pós-graduação em Ciências Sociais]. São Carlos-SP: Universidade Federal de São Carlos, jul. 2003. Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/tesesdisserta/Disserta%20Caco.pdf>. Acesso: 28 fev. 2010.

c) estes princípios prescrevem uma ação ofensiva com forças maciças contra as forças mais fracas do inimigo em um ponto decisivo, se a estratégia deve levar à vitória.

Essas ideias são os fundamentos do seu livro mais famoso: **Princípios da Arte da Guerra** e, quando o compararmos com *Der Krieg*, de Clausewitz, vemos que há uma marcante diferença entre a dialética do autor prussiano, e a assertiva prescrição (linear) do autor francês.

O lugar de Jomini entre os formuladores da doutrina clássica ficou assegurado, por ter sido um militar que participou pessoalmente nas guerras napoleônicas e, nesta condição, um dos primeiros teóricos a sistematizar a forma da condução da guerra por um Estado-Nação moderno. Como, também considera a guerra como um assunto pertinente à política, o que faz com que se aproxime da teoria de Clausewitz.

A intenção de Jomini ao escrever os **Princípios da Arte da Guerra** foi produzir um minucioso receituário, que deveria permanecer válido para todos os casos, sobre como obter a vitória em uma guerra e, neste sentido coloca-se dentro do conhecimento do senso comum, o qual considera que o objetivo da guerra é a vitória militar.

Jomini publicou os **Princípios da Arte da Guerra** em 1838, portanto, após a publicação, em 1832, da primeira edição de *Der Krieg* de Clausewitz. Tomou conhecimento da obra do general prussiano, pois inclusive em seu texto faz a ela uma breve crítica e referência indireta, o primeiro tratando a guerra como assunto da Grande Política, do relacionamento entre Estados-Nação e o segundo tratando das questões dos arranjos de tática e estratégia da guerra.

Von Clausewitz é considerado um grande mestre da arte da guerra. (...), mas para ele a destruição física do inimigo deixa de ser ética, quando este pode ser desarmado em vez de morto. Defensor intransigente da superioridade da defesa e das capacidades defensivas frente ao ataque e capacidades ofensivas.

A argumentação de Clausewitz é que **o melhor ataque é uma ótima defesa**. Mais precisamente, o autor enfatiza a importância da superioridade da defesa como elemento de dissuasão, e, enquanto tática de combate, pois permitirá desde o desgaste do invasor uma guerra de atrito, até a possibilidade de escolha do momento correto para contra-atacar as forças adversárias.

Por outro lado, Clausewitz afirma ainda, que: **a guerra é a continuação da política como uma mistura de outros meios (ou seja, a violência organizada) e o reconhecimento de que a guerra pode variar nas suas formas, dependendo da natureza mutável da política e da sociedade em que é travada**.

Em contraste, Jomini via a história e a guerra de forma estática e simplista. Via a guerra como um **grande** drama, um palco de heróis e gênios militares, cujos talentos foram além da compreensão de meros mortais. Ele denominou as suas prescrições teóricas e práticas de experiências vivenciadas nas guerras napoleônicas, bem como afirmava que o propósito de sua teoria foi o de ensinar lições práticas aos **agentes de grau superior**.

Assim, verifica-se que não há grandes divergências entre esses dois teóricos. Para Clausewitz a guerra era apenas a continuidade da política por outros meios, sem a eliminação física do inimigo, bastando dominá-lo. Dizia ainda que o melhor ataque fosse uma ótima defesa. Jomini via a guerra como algo natural e simples, onde a eliminação física do inimigo deveria ser o objetivo principal.

4.2.3 Mahan

Alfred Thayher Mahan, oficial da Marinha dos Estados Unidos da América, se notabilizou como geoestrategista e educador. Suas ideias sobre o poderio naval influenciaram a visão estratégica das marinhas de todo o mundo e ajudaram a desencadear um grande investimento em meios navais nos anos que precederam a primeira grande guerra. Ele publicou mais de vinte livros e mais de uma centena de artigos sobre estratégia e o ensino naval, onde defendia a ideia de conquistar o mundo pelos mares.

Feita essa abordagem teórica dos doutrinadores clássicos da estratégia militar, passa-se, agora, a analisar a Estratégia Nacional de Defesa (END) que é o documento de mais alto nível no campo da Política Estratégica Nacional que estabelece uma série de metas e estratégias para a modernização das Forças Armadas Brasileira. Tais metas e/ou mudanças serão implementadas, ainda que em longo prazo e constituir-se-ão numa verdadeira quebra de paradigmas, principalmente no que concerne a estratégia de emprego das Forças Combinadas ou Conjuntas.

Não se pode olvidar que a END trará reflexos na Política de Defesa Nacional (PDN) que por ser anterior àquela terá que ser ajustada.

Assim, para se entender a dimensão das mudanças preconizadas na referida Estratégia, transcrevem-se alguns excertos da END, como se verá a seguir.

4.3 Estratégia Nacional de Defesa.

O Brasil desfruta atualmente de relativa estabilidade política e econômica, bem como, de uma posição de destaque no contexto internacional, que exige uma nova postura na área da Defesa Nacional, com a participação, de preferência, de toda a sociedade, por intermédio de seus representantes políticos e pela participação direta no que couber. Para tanto, o governo brasileiro elaborou um plano estratégico denominado **Estratégia Nacional de Defesa (END)**, que estabelece ações de médio e longo prazos, e objetiva modernizar a estrutura nacional de defesa, reorganizando as Forças Armadas, conforme Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

A Estratégia Nacional de Defesa, aprovada em 2008, estabelece uma série de mudanças estruturais no âmbito das Forças Singulares, as quais consistem na racionalização e otimização dos meios disponíveis, bem como na alocação destes em pontos estratégicos do território nacional, com ênfase na Região Amazônica, em particular, nas fronteiras e no combate ao tráfico de drogas e ainda, na chamada **"Amazônia Azul"** [260].

A Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008)[261] baseia-se em três eixos estruturantes, a saber:

> **O primeiro eixo estruturante** diz respeito à forma como as Forças Armadas devem-se organizar e orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra. Enumeram-se diretrizes estratégicas relativas a cada uma das Forças Armadas e especifica-se a relação que deve prevalecer entre elas. Descreve-se a maneira de transformar tais diretrizes em práticas e capacitações operacionais e propõe-se a linha de evolução tecnológica necessária para assegurar que se concretizem. [...] **O segundo eixo estruturante** refere-se à reorganização da indústria nacional de material de defesa, para assegurar

[260] Trata-se de área marítima de cerca de 4,4 milhões de quilômetros quadrados, que equivalem à metade da superfície do território nacional em terra firme. TORRES, Luiz Carlos CF; FERREIRA, Hundrsen de Souza. *Amazônia azul:* A fronteira brasileira no mar. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/dhn/dhn/amazoniazul.pdf>. Acesso em: 28.02.2010

[261] BRASIL. *Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008*. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 30 ago. 2010.

que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apóie-se em tecnologias sob domínio nacional. **O terceiro eixo estruturante** versa sobre a composição dos efetivos das Forças Armadas e, conseqüentemente, sobre o futuro do Serviço Militar Obrigatório. Seu propósito é zelar para que as Forças Armadas reproduzam, em sua composição, a própria Nação – para que elas não sejam uma parte da Nação, pagas para lutar por conta e em benefício das outras partes. O Serviço Militar Obrigatório deve, pois funcionar como espaço republicano, no qual possa a Nação encontrar-se acima das classes sociais. [...]. Os supracitados eixos estruturantes são comuns às Forças Singulares Marinha, Exército e Aeronáutica (e não Força Aérea Brasileira), dos quais, por razões óbvias, analisam-se somente as principais estratégias pertinentes à Aeronáutica. **Assim, no que concerne à Aeronáutica (e não à Força Aérea Brasileira - FAB)[262], estabelecem-se uma hierarquia dos objetivos estratégicos e táticos, dos quais se destacam**: manter a vigilância orientadora, a superioridade aérea, o combate focado e o combate aero estratégico. **Os referidos** objetivos estratégicos orientam a missão da Força Aérea Brasileira e fixam o lugar de seu trabalho dentro da Estratégia Nacional de Defesa. Esses objetivos estão encadeados numa determinada ordem, em que cada um condiciona a definição e a execução dos objetivos subseqüentes, que são os seguintes: Exercer do ar a vigilância do espaço aéreo, sobre o território nacional e as águas jurisdicionais brasileiras, com a assistência dos meios espaciais, terrestres e marítimos, é a primeira das responsabilidades da Força Aérea e a condição essencial para poder inibir o sobrevôo desimpedido do espaço aéreo nacional pelo inimigo. A estratégia da Força Aérea será a de cercar o Brasil com sucessivas e complementares camadas de visualização, condicionantes da prontidão para responder. Implicação prática dessa tarefa é que a Força Aérea precisará contar com plataformas e sistemas próprios para monitorar, e não apenas para combater e transportar, particularmente na região amazônica. O Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), uma dessas camadas, disporá de um complexo de monitoramento, incluindo veículos lançadores, satélites geoestacionários e de monitoramento, aviões de inteligência e respectivos aparatos de visualização e de comunicações, que estejam sob integral domínio nacional. [...] A Aeronáutica, por meio do poder aeroespacial (FAB) deverá assegurar a **superioridade aérea local, Devendo,** em qualquer hipótese de emprego assegurar superioridade aérea local bem como deverá dispor de meios. para levar o combate (focado) a pontos específicos do território nacional, em conjunto com o Exército e a Marinha, constituindo uma única força combatente, sob a disciplina do teatro de operações. A despeito da índole pacífica do Brasil, é importante que as Forças Armadas estejam preparadas para defender a soberania nacional, daí a necessidade de a Aeronáutica assegurar à Força Aérea o domínio de um potencial estratégico que se organize em torno de uma capacidade, não em torno de um inimigo. (...) Na região amazônica, o atendimento a esses objetivos exigirá que a Força Aérea disponha de unidades com recursos técnicos para assegurar a operacionalidade das pistas de pouso e das instalações de proteção ao vôo nas situações de vigilância e de combate. [...] Dentre todas preocupações a enfrentar no desenvolvimento da Força Aérea, a que inspira cuidados mais vivos e prementes é a maneira de substituir os atuais aviões de combate no intervalo entre 2015 e 2025, uma vez esgotada a possibilidade de prolongar-lhes a vida por modernização de seus sistemas de armas, de sua aviônica e de partes de sua estrutura e fuselagem.[...]. A END destaca **os setores estratégicos espacial, cibernético e nuclear,** que têm basicamente as seguintes metas: Projetar e fabricar veículos lançadores de satélites e desenvolver tecnologias de guiamento remoto; projetar e fabricar satélites, sobretudo os geoestacionários, para telecomunicações e os

[262] A Aeronáutica é a instituição militar permanente (Art. 142 (CF) e não a Força Aérea Brasileira (FAB). Esta é instrumento daquela.

> destinados ao sensoriamento remoto de alta resolução; desenvolver tecnologias de comunicações, comando e controle a partir de satélites, com as forças terrestres, aéreas e marítimas, inclusive submarinas; desenvolver tecnologia de determinação de coordenadas geográficas a partir de satélites. A END atribui, ainda, como de importância estratégica o setor nuclear, a reorganização da indústria nacional de material de defesa, o desenvolvimento tecnológico independente, bem como a formação de especialistas civis em assuntos de defesa.

A Estratégia Nacional de Defesa (END) estabelece diretrizes genéricas (gerais), portanto, comuns às Forças Singulares isoladamente ou em conjunto, e estabelece prioridade para as áreas de fronteira, em particular, as da região amazônica brasileira, seus rios e floresta, bem como o mar territorial. Nesse contexto, cabe à Aeronáutica, por meio da Força Aérea, a responsabilidade de vigiar, controlar e defender o espaço aéreo sobrejacente a todo o território nacional, inclusive a sua plataforma continental.

Com a aprovação da Estratégia Nacional de Defesa (END) pelo Presidente da República[263], que, na verdade deveria ter sido aprovada por ato do Poder Legislativo (Lei)[264], dada a magnitude das modificações propostas e a importância destas para as Forças Armadas. *A fortiori*, faz-se necessária a implementação de ajustes na Doutrina Militar de Defesa, com o propósito de atualizá-la em relação aos objetivos previstos na referida Estratégia, uma vez que esta é posterior àquela e trata de assuntos correlatos.

4.4 Política de Defesa Nacional

A Política de Defesa Nacional[265] está voltada, preponderantemente, para prevenir as ameaças externas, e tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal, os quais determinam a busca de soluções pacíficas para as controvérsias, o fortalecimento da paz e da segurança internacional. O referido documento é composto de duas partes, uma parte política, que contempla os conceitos, os ambientes internacional e nacional e os objetivos da

[263]BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 23.set. 2010.

[264]Conforme consta da Exposição de Motivos do Ministro da Defesa ao Presidente da República sobre END, cabe ao povo brasileiro, por meio dos seus representantes aprovar/aperfeiçoar a referida Estratégia. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/>. Acesso em: 23 fev. 2010.

[265]BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 25 set.2010.

defesa. E, de outra parte, estratégia que contempla as correspondentes orientações e diretrizes.

Ressalte-se que, de acordo com a Constituição Federal, o Brasil não deve se envolver em guerras de conquista. Um dos propósitos da Política de Defesa Nacional é conscientizar todos os segmentos da sociedade que a defesa da nação é um dever de todos os brasileiros. Por isso, o País deve estar sempre preparado para a defesa do seu território (plataforma continental, mar territorial e espaço aéreo sobrejacente), principalmente, em função de ameaças, da ganância internacional em relação às riquezas naturais existentes, o que impõe às Forças Armadas uma atuação diuturna, visto que o preço da segurança é a eterna vigilância.

As doutrinas militares compreendem um conjunto harmônico de ideias e entendimentos que define, ordena, distingue e qualifica as atividades de organização, preparo e emprego das Forças Armadas. Assim, a Doutrina Militar de Defesa[266] visa o emprego de Forças Militares na defesa da pátria e em outras missões previstas na Constituição Federal, nas Leis complementares e em outros diplomas legais.

Neste sentido, em dezembro de 2008, o Governo brasileiro publicou um decreto aprovando a Estratégia Nacional de Defesa, a qual redireciona e indica a necessidade de atualização da Política de Defesa Nacional, como mencionado anteriormente.

De outra parte, sobre o aspecto prático e para facilitar o entendimento da natureza dos conflitos e suas soluções, a Doutrina Militar de Defesa em vigor, estabelece os seguintes conceitos:

a) **Conflito** é um fenômeno social caracterizado pelo choque de vontades decorrente do confronto de interesses, constituindo uma forma de buscar-se uma solução ou compromisso. Os meios a empregar e as ações a desenvolver dependem do poder relativo dos oponentes, da liberdade de ação concedida por outros atores e pela importância atribuída ao objetivo a conquistar ou manter.

[266] DEFESA. *Portaria nº 113, de 1º de fevereiro de* 2007. Dispõe sobre a Doutrina Militar de Defesa-MD 51-M-04. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/bdlegis/dados_norma.php?numero=113&ano=2007&serie=A>. Acesso em: 27 fev. 2010.

b) **Crise** é um conflito posicionado entre a paz e a guerra. Exige uma administração (manobra ou gerenciamento) que permita uma evolução favorável aos interesses nacionais em jogo.

c) **Guerra** é o conflito no seu grau máximo de violência. Em função da magnitude do conflito, pode implicar a mobilização de todo o Poder Nacional, com predominância da expressão militar, para impor a vontade de um ator ao outro.

d) **Conflito armado** é amplamente entendido como um recurso utilizado por grupos politicamente organizados que empregam a violência armada para solucionar controvérsias ou impor sua vontade a outrem.

De acordo com o documento citado, as expressões guerra e conflito armado diferenciam-se apenas na perspectiva jurídica, segundo a qual a guerra entre Estados, de acordo com leis internacionais, condiciona-se a certos requisitos. Entre eles figuram o estabelecimento da neutralidade de países e a necessidade de declaração formal de guerra. Uma vez que as guerras atuais têm ocorrido sem atender a esses requisitos, a expressão guerra vê-se limitada em seu emprego.

A solução de conflitos pode ser alcançada mediante a utilização isolada ou simultânea de distintas formas de atuação, por meio de parte ou de todas as expressões do Poder Nacional. As formas interativas para a solução dos conflitos internacionais são a negociação, a compulsão e a violência declarada.

4.4.1 Formas de guerra

Não há unanimidade no tocante à classificação das guerras. De um modo geral, ela obedece a diferentes enfoques e propósitos. Dependendo do prisma sob o qual se observe o fenômeno da guerra pode ser classificado de diversas maneiras. Normalmente, a realidade dos conflitos armados exige flexibilidade na combinação dos conceitos a seguir classificados.

Quanto ao tipo de forças empregadas

Guerra Regular - Conflito armado entre Estados ou coligação de Estados no qual as operações militares são executadas, predominantemente, por forças regulares, podendo ser:

a) **Guerra Convencional** - Conflito armado realizado dentro dos padrões clássicos e com o emprego de armas convencionais, podendo ser total ou limitada, quer pela extensão da área conflagrada, quer pela amplitude dos efeitos a obter. É o principal propósito da preparação e do adestramento das Forças Armadas da maioria dos países; e

b) **Guerra Nuclear** - Conflito armado caracterizado pelo emprego de armas nucleares. Pode ser total ou limitada, tanto pela extensão da área conflagrada, quanto pelos efeitos desejados.

Guerra Irregular - Conflito armado executado por forças não-regulares ou por forças regulares empregadas fora dos padrões normais da guerra regular, contra um governo estabelecido ou um poder de ocupação, com o emprego de ações típicas da guerra de guerrilhas. Elas se dividem em:

a) **Guerra Insurrecional** - Conflito armado interno, sem apoio de uma ideologia, auxiliado ou não do exterior, em que parte da população empenha-se contra o governo para depô-lo ou obrigá-lo a aceitar as condições que lhe forem impostas;

b) **Guerra Revolucionária** - Conflito armado interno, geralmente inspirado em uma ideologia e auxiliado ou não do exterior, que visa à conquista do poder pelo controle progressivo da nação; e

c) **Guerra de Resistência** - Conflito armado em que nacionais de um país ocupado por outro país ou coligação de países, total ou parcialmente, lutam contra o poder de ocupação para restabelecer a soberania e a independência preexistentes.

Quanto à amplitude geográfica:

a) **Guerra Mundial** - Conflito armado que envolve a totalidade dos países cujo Poder Nacional seja significativo em escala internacional.

b) **Guerra Regional** - Conflito armado que envolve um conjunto de nações geopoliticamente agrupadas, sem generalizar-se por outras áreas.

Quanto ao grau de engajamento do poder nacional:

a) **Guerra Total** - Conflito armado no qual os beligerantes empregam todo o seu poder nacional, sem restrições quanto aos métodos e engenhos e mesmo quanto às leis convencionais de guerra.

b) **Guerra Limitada** - Conflito armado entre Estados ou coligação de Estados, sem a amplitude da guerra total, caracterizado pela restrição implícita ou consentida dos beligerantes, tais como espaço geográfico restrito ou limitação do poder nacional empregado, pelo menos por um dos beligerantes.

Quanto ao poder relativo dos contendores:

a) **Guerra Simétrica** - Conflito armado que contrapõe dois poderes militares que guardam entre si semelhanças de capacidades e possibilidades. Normalmente, os contendores adotam majoritariamente técnicas, táticas e procedimentos típicos da guerra regular.

b) **Guerra Assimétrica** - Conflito armado que contrapõe dois poderes militares que guardam entre si marcantes diferenças de capacidades e possibilidades. Trata-se de enfrentamento entre um determinado partido e outro com esmagadora superioridade de poder militar sobre o primeiro. Neste caso, normalmente o partido mais fraco adota majoritariamente técnicas, táticas e procedimentos típicos da guerra irregular.

4.5 Novas Teorias Estratégicas do Poder Mundial

Em artigo recentemente publicado no site Reservaer[267], o General Carlos de Meira Mattos comenta que durante os últimos cem anos, foram três as teorias geopolíticas que dominaram a mente dos estudiosos de política internacional das grandes potências:

[267] MATTOS, Carlos de Meira. *Novas teorias de poder mundial*. Disponível em: <http://reservaer.com.br/estrategicos/novateoriapodermundial.htm>. Acesso em: 14 out. 2009.

i) A teoria do *heart land* (1904), também chamada de teoria do poder terrestre, de autoria do geógrafo e diplomata inglês Halford Mackinder, segundo a qual a potência que dominar **área pivot**, centro da massa continental euro-asiática dominará a Ilha Mundial e quem dominar a Ilha Mundial dominará o mundo;

ii) A teoria do professor norte-americano Nicholas Spykman (1942), que prevê a conquista da Ilha Mundial pelas fímbrias, partindo das conquistas das áreas costeiras (contrariando Mackinder, que antevia essa conquista partindo do interior do continente euro-asiático);

iii) A mais antiga, a teoria do **Poder Marítimo** (1890) do Almirante Alfred T. Mahan, escritor e geopolítico norte-americano, prevendo a conquista do mundo pela potência que dominar os mares, os estreitos e as passagens obrigatórias da navegação marítima, assegurando-lhe a capacidade de livre navegação por todas as partes do planeta.

Estas três teorias influenciaram na mente e nas decisões de importantes chefes de governo passado, tais como Theodore Roosevelt, Guilherme II, Hitler, Mussolini, Churchill, Stalin, Franklin Roosevelt, De Gaulle e por último Reagan. A estratégia da política de poder da Alemanha no tempo do Kaiser Guilherme II e de Hitler, assim como a da antiga União Soviética, refletiu as teorias de Mackinder, enquanto a estratégia de poder norte-americano tem sido inspirada pelas teorias do Almirante Mahan e do professor Spykman.

Novas teorias do poder mundial vêm ocupando o cenário internacional, após a desagregação da União Soviética, que causou o fim da bipolaridade do poder mundial e em face das pressões de uma sociedade globalizada.

CAPÍTULO 5 – DOS ASPECTOS JURÍDICOS CONTROVERSOS

O Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) não trata de adjetivações ao se referir ao Ministro/Comandante da Aeronáutica como Autoridade Aeronáutica. Todavia, a Lei de criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), no seu art. 5º instituiu uma **autoridade de aviação civil** [268]. Além do que, a Lei Complementar nº 136, de 2010, criou a "Autoridade Aeronáutica Militar", passando-se assim, a ter, legalmente, três tipos de autoridade para fins de assuntos aeronáuticos no País, fato que poderá gerar confusões e dificuldades, principalmente para os usuários dos serviços.

5.1 Autoridade Aeronáutica, Autoridade de Aviação Civil e Autoridade Aeronáutica Militar

A primeira denominação é a constante do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), a segunda, é a da Lei de criação da ANAC, e a terceira, é a que consta da Lei Complementar nº 136 de 2010.

A Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, alterou a expressão **Autoridade Aeronáutica**, para **Autoridade Aeronáutica Militar**, infere-se que, por oposição à expressão **Autoridade de Aviação Civil**, o que parece despiciendo, a um, porque o termo Aeronáutica está compreendido na expressão Forças Armadas (art.142 da C.F.); a dois, porque, segundo a Lei da ANAC, o seu presidente já é denominado **Autoridade de Aeronáutica Civil**, sugerindo, assim, em matéria de aviação, a divisão de tal competência entre os dois órgãos[269]. Com isso, criou-se um campo fértil para possíveis conflitos (ou choques) de competências, até porque, em dado momento, dependendo das circunstâncias, as atribuições de uma e de outra

[268] BRASIL. *Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986*. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. **Art. 2°** Para os efeitos deste Código consideram-se autoridades aeronáuticas competentes as do Ministério da Aeronáutica, conforme as atribuições definidas nos respectivos regulamentos... Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7565compilado.htm>. Acesso em: 1º mar. 2010; **Parágrafo único.** Sem comprometimento de sua destinação constitucional, cabe também às Forças Armadas o cumprimento das atribuições subsidiárias explicitadas nesta Lei Complementar. In: BRASIL. *Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.* Dispõe sobre as normas gerais para organização, preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LCP/Lcp97.htm >. Acesso em: 1º mar. 2010.

[269] BRASIL. *Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005*. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. **Art. 5º.** A ANAC atuará como autoridade de aviação civil, assegurando-se-lhe, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm>. Acesso em: 1º mar. 2010.

autoridade se confundem ou se complementam. E mais, a Lei ao designar o Comandante da Aeronáutica como Autoridade Aeronáutica, sem fazer qualquer alusão ao Ministro da Defesa, criou outro possível conflito, pois, aparentemente, não observou o princípio da hierarquia, eis que a lei não determina expressamente que essa autoridade seja ouvida, quando, por exemplo, da autorização da medida de destruição.

O Decreto nº 5.144 de 2004, ao regulamentar a Lei nº 9.614 de 1998 diz que o Presidente da República, considerando a especificidade das atribuições do COMAER, ao regulamentar a Lei do Tiro de Destruição (LTD), delega competência, expressamente, ao Comandante da Aeronáutica para decidir sobre a aplicação do Tiro de Destruição ou medida extrema, não havendo alusão ao Ministro da Defesa, autoridade à qual, hierarquicamente, o Comandante da Aeronáutica está subordinado. Todavia, a recente Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, em dispositivo semelhante, inovando apenas porque diz ser o Comandante da Aeronáutica a **Autoridade Aeronáutica Militar**, portanto, legalmente, o Ministro da Defesa não teria responsabilidade sobre as conseqüências dos atos da autoridade técnica, a quem o Presidente da República delegou competência para autorizar a realização do tiro de destruição. Trata-se de omissão/lacuna da Lei que poderá gerar conflitos de autoridade, eis que o Comandante da Aeronáutica, omo se sabe, é, administrativamente, subordinado ao Ministro da Defesa (autoridade política). Poder-se-ia argumentar em favor dessa delegação o fato de que a estrutura Militar de Guerra, na qual se insere o Poder Aéreo, em tempo de guerra está subordinado diretamente ao Presidente da República. Mas e em tempo de paz? Neste caso, o Poder Aéreo deverá está subordinado diretamente ao Comandante da Aeronáutica. Por conseguinte, apesar de o Comando da Aeronáutica estar na estrutura do Ministério da Defesa. *De lege ferenda* infere-se que, a este se subordina apenas para fins administrativos e disciplinares.

Neste ponto, o tema deverá ser observado sobre dois aspectos: o primeiro, de natureza militar, propriamente dito, em que um piloto da FAB cumpre uma missão de patrulhamento do espaço aéreo (missão institucional da Aeronáutica); o segundo, de natureza subsidiária, em que o piloto, é acionado para interceptar uma aeronave suspeita de transporte de drogas ou contrabando de armamento na região amazônica (missão subsidiária da Aeronáutica), conforme prevê o art. 18, inciso VI da Lei Complementar nº 97 de 1999 e suas alterações, combinado com a Lei nº

9.614 de 1988, regulamentada pelo Decreto nº 5.144, de 2004. Neste caso, tal aeronave deverá ser interceptada e compelida a seguir os procedimentos previstos na referida legislação, podendo chegar a aplicar a medida extrema, ou tiro de destruição, caso a aeronave interceptada insista em desobedecer às ordens do piloto da aeronave interceptadora.

Mas, em aplicando a medida extrema, questiona-se sobre quem seria o responsável pela morte dos ocupantes da aeronave interceptada e abatida. Seria a autoridade que deu a ordem para abatê-la? Ou o piloto que executou fielmente a ordem? Ou ambos

Questiona-se, ainda, se no primeiro caso, aplicar-se-ia o princípio da excludente de responsabilidade em relação a quem executou a ordem, desde que o agente tenha seguido rigorosamente a regulamentação estabelecida na legislação, *in casu* o Decreto 5.144 de 2004. Esperava-se que essas questões fossem resolvidas/clarificadas quando da revisão da legislação pertinente, fato que lamentavelmente não aconteceu, quando da edição da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Perdeu-se, pois, não só a oportunidade de resolver essas questões, mas também o momento para definir o foro da Justiça Militar como o competente para julgar eventuais delitos decorrentes da aplicação da lei do tiro de destruição.

Outro questionamento que se pode levantar é quanto ao aparente desvio de finalidade quando se atribui (ainda que por lei) à Força Aérea uma missão (atividade subsidiária), que é mais de natureza policial do que propriamente estratégico-militar. E, aí podem ser suscitadas dúvidas quanto à constitucionalidade do emprego da Força Aérea no combate ao tráfico de drogas e ao contrabando de armas.

5.2 Atribuições de Natureza Policial aos Pilotos da FAB

A Lei Complementar 136 de 2010 deu nova redação ao Inciso VII do art. 18 da Lei Complementar nº 97 de 1999, instituindo atribuições de natureza policial às Forças Armadas, nos casos que especifica no inciso VII do art. 19 da Lei Complementar nº 97 de 1999, com a redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, *in verbis*:

> [...] “VII - preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle

> do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem das aeronaves envolvidas em tráfego aéreo ilícito, podendo, na ausência destes, revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito". Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Aeronáutica o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como 'Autoridade Aeronáutica Militar', para esse fim." (NR)"

Verifica-se pela redação do inciso VII da supracitada Lei Complementar que esta ampliou os poderes não só da Aeronáutica, mas também das demais Forças Singulares, conferindo-lhes atribuições típicas de polícia, com o objetivo de tornar efetiva e eficaz as ações das respectivas Forças Singulares.

De outra parte, em face da fragmentação da estrutura do MAER/COMAER, bem como da dualidade (dicotomia) da autoridade Aeronáutica criada por ocasião da Lei nº 11.182, de 2005 (Lei de criação da ANAC) está gerando uma série de questionamentos jurídicos de difícil resposta, isto porque o sistema foi concebido para ser administrado, coordenado e controlado com base no princípio administrativo da unidade de comando, embora de execução amplamente descentralizada. Por isso é importante que se crie no Ministério da Defesa um órgão de alto nível com a competência de coordenar e controlar todo o sistema de aviação civil, bem como as relações deste com o Poder Aéreo, e, particularmente com o Comando da Aeronáutica.

Ainda nessa linha de dar cumprimento às atribuições subsidiárias da Aeronáutica, constatou-se pelas pesquisas realizadas a necessidade de atualizações/ajustes nas legislações que regem as atividades previstas nos incisos de II a VII da Lei Complementar nº 97 de 1999 e suas alterações, uma vez que o Inciso I já foi disciplinado pela Lei nº 11.182 de 2005 (Lei de criação da ANAC), que, a partir daí, passou a ser o órgão regulador e fiscalizador da aviação civil brasileira, atividade complexa que requer de seus dirigentes além da indispensável competência técnica, muita experiência no ramo da aviação civil. Não é atividade para neófitos.

Essas mudanças todas, na verdade representaram numa desestruturação organizacional e numa quebra de paradigmas que somadas a possíveis erros de gestão, podem ter contribuído para uma perda de qualidade na prestação de um

serviço de alto nível que há sessenta anos vinha sendo realizado, com reconhecimento, inclusive, por parte de organismos internacionais.

Esse prestígio, como que, de repente viu-se ameaçado em virtude da ocorrência de dois graves acidentes aeronáuticos ocorridos no período de, aproximadamente, um ano.

Esses dois acidentes graves foram amplamente divulgados pela mídia e evidenciaram falhas no sistema de controle ao trafego aéreo, abalando a confiança da população **quanto à segurança de se deslocar pelos ares do Brasil**[270], o primeiro, ocorreu em 29/09/2006, envolvendo o choque no ar entre um BOEING da Empresa de Transporte Aéreo Gol (vôo nº 1907) e um LEGACY particular, no qual perderam a vida 154 pessoas e, o segundo, envolvendo um AIRBUS A-320 da Transportes Aéreos Marília (TAM) no Aeroporto de Congonhas em 17 de julho de 2007 (Voo 3054), matando 199 pessoas, após o avião chocar-se contra um prédio da empresa, no Aeroporto de Congonhas – São Paulo.

Os mencionados acidentes, associados à crise dos controladores de vôo fizeram surgir uma indagação por parte da sociedade: por que o Sistema de Aviação Civil se desestabilizou? Quais são os órgãos responsáveis pela ineficiência dos serviços, o controle do tráfego aéreo deve continuar sendo executado de forma direta pelo governo? Etc.

As respostas às questões acima não são simples, pois envolvem longas considerações de ordem técnico-administrativo que não são objeto deste Trabalho.

5.3 Fragmentação da Estrutura do Ministério / Comando da Aeronáutica e a Conseqüente Desatualização da Legislação Pertinente

O **desmonte** da estrutura organizacional do MAER/COMAER teve início com o programa de privatizações, passando pelas fusões e desvinculações, culminando com a transformação do MAER em COMAER, até a criação da ANAC em 2005, e conseqüente extinção do DAC.

[270]FONSECA, Osvaldo Albuquerque. *Turbulências no sistema de aviação civil brasileiro*. In: Seminário de Estudos: 3: Poder Aeroespacial e Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro. jul., 2009. p. 1

A estrutura que era hierarquizada e centralizada passou a ser colegiada e em sua maioria descentralizada, fato que acarretou quebra de paradigmas, sem falar na desatualização das normas pertinentes ao Sistema.

Ao que parece, o Ministro da Defesa, para tentar recompor a filosofia organizacional anterior, resolveu criar, no âmbito daquele ministério, a Secretaria de Aviação Civil (SAC).[271], com a finalidade de tornar efetiva a coordenação e supervisão dos órgãos da aviação civil e da infra-estrutura aeroportuária civil por parte do Ministério da Defesa (MD).

Assim, no que concerne à aviação civil, verifica-se, com alívio, que há certa tendência de concentração no Ministério da Defesa das decisões do setor, a despeito de suas atividades estarem amplamente descentralizadas, como não poderia deixar de ser, dado ao número de atores envolvidos, grau de complexidade e de especificidade das mesmas, como se pode constatar na Figura 10.

Neste sentido é, também, o texto do parágrafo único do referido artigo 18 da Lei Complementar nº 97 de 1999 e suas alterações, ao tratar do tema Autoridade Aeronáutica assinala*, in verbis:* **pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Aeronáutica o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como Autoridade Aeronáutica Militar, para esse fim**[272], conforme dispõe o parágrafo único do art.18 da Lei Complementar nº 97, de 1999, com a redação dada pela Lei Complementar nº 136 de 2010.

A referida Lei Complementar inovou, também, ao atribuir poderes de polícia às Forças Armadas, nos casos que especifica no seu inciso VII do artigo 18, ou seja, na ausência da Polícia Federal, poderá o piloto da Aeronáutica, quando envolvido em missão subsidiaria de patrulhamento do espaço aéreo, revistar pessoas (...) e aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito.

---

[271]BRASIL. *Decreto nº 6.223, de 4 de outubro de 2007*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, das Funções Gratificadas - FG, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação - GR do Ministério da Defesa, altera o Decreto nº 3.564, de 17 de agosto de 2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho de Aviação Civil - CONAC, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6223.htm>. Acesso em: 1º mar. 2010.

[272]BRASIL. *Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.* Dispõe sobre as normas gerais para organização, preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LCP/Lcp97.htm >. Acesso em: 1º mar. 2010.

A prisão em flagrante estabelecida à nova Lei Complementar nº 136 de 2010, na verdade não constitui novidade, visto que nos termos do Código de Processo Penal (art. 301) já predizia: **Qualquer do povo e as autoridades policiais deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito**. De forma, semelhante, prevê, também, o Código de Processo Penal Militar (art.243) que dispõe: **Qualquer pessoa poderá e os militares deverão prender quem [...] for encontrado em flagrante delito**. Por conseguinte, a norma de 2010 veio apenas reforçar o disposto na legislação precedente, trazendo mais segurança jurídica para o agente público, quando estiver diante das situações previstas no referido diploma legal.

A norma de 2010 trouxe outra inovação ao dar nova redação ao parágrafo único do artigo 18 da Lei Complementar de 1999, cujo teor é o seguinte: **Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Aeronáutica, o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como Autoridade Aeronáutica Militar para esse fim**.

Desta forma, poder-se-á entender que no Brasil não mais existe a figura da autoridade aeronáutica única, como previa o CBA, eis que a Lei de criação da ANAC a desdobrou em **Autoridade Aeronáutica** e **Autoridade de Aviação Civil**; agora, com o advento da Lei Complementar 136 de 2010, surgiu uma terceira figura denominada Autoridade Aeronáutica Militar. Assim, passaremos a conviver com uma tríade de autoridades no mundo da Aviação, salvo se considerarmos que ocorreu apenas uma adjetivação da expressão Autoridade Aeronáutica, prevista no CBA.

Esclareça-se que o art. 19 da referida Lei Complementar determina que as referências legais ao Ministério ou ao Ministro da Aeronáutica passam a ser entendidas como **Comando ou Comandante da Aeronáutica**, desde que não colidam com as atribuições do Ministro da Defesa. Mas, de fato, o COMAER não pode exercer integralmente as competências de Ministério, porque perdeu tal status, salvo se houver delegação de competência por parte do Ministro da Defesa.

Assim, embora o Comando da Aeronáutica seja quem, de fato, disponha dos meios orgânicos e da infra-estrutura aeroportuária necessários ao atendimento da demanda da aviação civil, bem como, e principalmente, ao cumprimento de sua destinação constitucional e legal aqui compreendido, também, as atribuições subsidiárias previstas na Lei Complementar nº 97, de 1999 e suas alterações, estará

sempre adstrito às orientações do Ministério da Defesa, visto que está subordinado ao referido Ministério.

Segundo Pacheco[273] (2006), é translúcido que, independentemente de alteração do Código Brasileiro de Aeronáutica, toda vez que nesse Código ou nas leis posteriores houver referência à Autoridade Aeronáutica ou ao Ministério (Comando) da Aeronáutica, há de se entender como Comandante da Aeronáutica (art. 18 e parágrafo único, combinado com o art. 19 da Lei Complementar nº 97, de 1999 e suas alterações), sendo também consultado o Ministro da Defesa.

De forma categórica, o parágrafo único do art. 18 da referida Lei Complementar, já estabelece que, pela especificidade das atribuições previstas nos incisos, exceto o inciso I, todas as demais são da competência do Comandante da Aeronáutica, que, por força do Parágrafo Único da mesma Lei Complementar, com redação dada pela lei de 2010, ficou, agora, designado Autoridade Aeronáutica Militar[274].

É importante destacar que, mesmo com a saída das atividades de aviação civil da gestão direta do Comando da Aeronáutica por força da criação da ANAC, e a despeito da desvinculação da Empresa de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO) do âmbito do COMAER, ainda remanescem muitas atribuições que são da competência exclusiva deste órgão, como é o caso do Controle do Tráfego Aéreo e do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA).

5.4 Do Sistema de Aviação Civil

O Decreto nº 65.144 de 1969 instituiu o Sistema de Aviação Civil que tinha por objetivo organizar as atividades necessárias ao funcionamento e ao desenvolvimento da aviação civil brasileira, que, também constitui uma reserva mobilizável da Aeronáutica.

O supracitado decreto não foi expressamente revogado, portanto, está em vigor; porém, sem eficácia. Poder-se-ia dizer que a referida norma está derrogada

[273]PACHECO, Jose da Silva. *Comentários ao Código Brasileiro de Aeronáutica*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 11-15.

[274]Nova redação dada pela Lei Complementar nº 136 de 2010 ao inciso VII e Parágrafo Único do artigo 18 da Lei Complementar nº 97 de 2004.

em razão da Lei de Criação da ANAC, que, em tese, disciplina toda essa matéria. Esta atividade estratégica e importante da aviação civil não está explícita na Lei da criação da ANAC, mas, sem dúvida, é de sua competência, visto que a referida Lei regula toda a matéria.

O referido sistema, pelo decurso do tempo e pelas muitas mudanças ocorridas nos últimos anos, precisa ser atualizado e revigorado, eis que está derrogado com o advento da Lei de criação da ANAC. Esse sistema é relevante técnica e estrategicamente, pois **o Brasil abriga um dos cinco maiores sistemas de aviação civil do mundo**[275], conforme declara a própria ANAC. Como nação continental, o País tem na aviação civil um dos mais importantes instrumentos de promoção do desenvolvimento socioeconômico e de integração nacional, além de constituir-se numa reserva de meios mobilizáveis pela Aeronáutica, nos termos do Decreto nº 65.144, de 1969, que no seu art. 1º diz: **Fica instituído o Sistema de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica com a finalidade de organizar as atividades necessárias ao funcionamento e ao desenvolvimento da aviação civil, fonte e sede de sua reserva mobilizável** [276].

Por isso é importante que o Comando da Aeronáutica, em coordenação com a ANAC e demais setores competentes do Ministério da Defesa (Secretaria de Aviação Civil - SAC) e Secretaria de Logística e Mobilização daquele Ministério, onde está situado o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB)[277], apresente e defenda essa visão estratégica acerca do Sistema de Aviação Civil Brasileiro, propondo a atualização da correspondente legislação por se tratar de uma reserva mobilizável imprescindível em caso de guerra.

Retomando o tema das controvérsias existentes nas normas que constituem o arcabouço jurídico do Ministério/Comando da Aeronáutica, registre-se, desde já, que não há um conflito generalizado de leis; às vezes nem há conflito de leis, mas apenas superposição de normas. Outras vezes, meras lacunas/omissões legais, e em outras circunstâncias, ainda, pode haver lei nova disciplinando certo assunto

---

[275]AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÂO CIVIL (ANAC). Brasil. *Comunicado à imprensa.* Disponível em: <http://www.anac.gov.br/imprensa/Comunicado030407.asp>. Acesso em: 18 set. 2009.

[276]*BRASIL.* Decreto nº 65.144, de 12 de setembro de 1969. Institui o Sistema de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica e dá outras providências.

[277]BRASIL. *Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007*. Dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11631.htm>. Acesso em: 1 mar. 2010.

sem revogação expressa da norma anterior, ou seja, nesses casos, há tão somente derrogação tácita. Mas o fato é que tais derrogações geram complicações/dúvidas administrativas e confundem entendimentos.

5.5 Expressões de Uso Corrente, Mas Não Sinônimas

É comum, no âmbito da Aeronáutica, o uso de uma série de expressões que, *a priori*, seriam sinônimas ou até idênticas entre si. Este é o caso, por exemplo, do uso indistinto da expressão Força Aérea Brasileira (FAB) e do termo Aeronáutica, entendido esta como instituição militar permanente, nos termos da Constituição Federal. As expressões Ministério da Aeronáutica e Comando da Aeronáutica devem ser entendidas como órgãos pertencentes à União Federal que organizam as atividades da aviação, agora, somente na sua vertente militar. A Força Aérea Brasileira é um dos componentes do Ministério/Comando da Aeronáutica. Ocorre que, em geral, tais expressões são usadas indistintamente como sinonímia, enquanto que do ponto de vista jurídico-organizacional são diferentes, porque a Aeronáutica como instituição militar, existe legalmente desde 1941, e constitucionalmente desde 1946.

Assim, entende-se, *ab initio*, que o termo Aeronáutica é gênero do qual a Força Aérea Brasileira (FAB) é parte, ou seja, a Força Aérea Brasileira, que para muitos se confunde com a Aeronáutica, é uma parte importante desta, por caracterizar-se como vetor principal do Poder Aeroespacial. Poder-se-ia dizer que a sigla FAB é uma espécie de logomarca ou de nome fantasia da instituição Aeronáutica.

Essa aparente sinonímia (Aeronáutica x Força Aérea) é, na verdade, a dicotomia existente entre as atividades-fim e as atividades subsidiárias da Aeronáutica como instituição permanente, que precisa ser aclarada na legislação do âmbito do órgão, agora, denominado Comando da Aeronáutica. Para tanto, poder-se-ia, dentre alternativas possíveis, atualizar/revisar as normas básicas que regiam então o MAER, desde a criação até os dias atuais, inclusive o Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009, que trata da estrutura regimental do COMAER. Poderia esta ser a oportunidade de se inserir no referido Decreto os conceitos de Aeronáutica, Comando da Aeronáutica e de Força Aérea Brasileira (FAB), bem como sua composição, estrutura formal e finalidade.

5.6 Legislação Geral de Interesse da Aeronáutica (Apêndice A)

A pesquisa bibliográfica e documental realizada abrange no campo da legislação, cerca de 180 atos legais (Leis, Leis-Complementares e Decretos), uma vez que, por questão de delimitação, não se chegou ao nível de legislação inferior, ao de Decreto, conforme consta do Apêndice "A". Do total das legislações pesquisadas foram selecionadas, aproximadamente, vinte atos legais (Leis, Leis-Complementares e Decretos) que carecem, mais urgentemente, de atualização, e que são os constantes do Quadro 5.1.

Tendo em vista a evolução da estrutura organizacional do Ministério/Comando da Aeronáutica, desde a sua criação em 1941 até o advento da criação do Ministério da Defesa em 1999, bem como o posterior esvaziamento das atribuições ministeriais com as privatizações, desvinculações e, principalmente, com a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) houve (e ainda há) uma série de alterações no arcabouço jurídico do Comando da Aeronáutica que, necessita de revisão e/ou ajustes. O mesmo se diga em relação à ANAC que precisa revisar/atualizar todas as normas do antigo DAC, além de editar outras de iniciativa da própria autarquia.

Assim, com base na pesquisa bibliográfica desenvolvida, percebe-se que, a curto/médio prazos, deve-se revisar ou alterar a legislação constante do Quadro 2, a fim de evitar conflitos jurídicos e/ou problemas administrativos, no que se refere às atividades do Poder Aéreo, de competência do Comando da Aeronáutica (COMAER) e da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), bem como as de outros órgãos envolvidos nas denominadas atividades subsidiarias do Comando da Aeronáutica, com ênfase nas normas emanadas do COMAER/DAC, visto que aquele departamento ainda está em fase de extinção[278].

[278] A extinção do DAC estava prevista para 31/01/2010, conforme consta do Aviso nº 6/GC3/12, de 05/06/2009, , o que, no entanto, até o momento (novembro de 2010) ainda não ocorreu.

5.7 Legislação Pendente de Atualização (Quadro 5.1)

Mencionam-se, a seguir, no Quadro 5.1, as principais normas que estão a exigir atualizações e/ou ajustes por parte dos órgãos competentes:

LEI/DEC-LEI/DECRETO	EMENTA/ASSUNTO	SUGESTÕES / JUSTIFICATIVAS
1) Decreto-Lei nº 2961, de 20 de janeiro de 1941	Criação do Ministério da Aeronáutica	Atualização da terminologia legal, inclusive para esclarecer que as atividades da Aviação Civil não mais estão sob a responsabilidade da Aeronáutica. Definição do Termo Aeronáutica e da expressão Força Aérea Brasileira.
2) Decreto-Lei nº 3.302, de 22 de maio de 1941	Criação da Força Aérea Brasileira (FAB)	Definição da Organização da FAB e especificação da sua estrutura.
3) Decreto-Lei nº 107, de 16 de janeiro 1967.	Criação da Telecomunicações Aeronáutica S.A. (TASA)	Extinta pelo Decreto nº 1.691 de 1995, o que contraria com a hierarquia das leis, uma vez que essa empresa foi criada por uma norma equivalente à Lei.
4) Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Art. 63).	Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.	Revisar os artigos 63, 64 e 66 do D-L 200/97, para ajustá-los à legislação atual.
5) Decreto nº 65.144, de 15 de setembro de 1969.	Institui o Sistema de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica e dá outras providências.	Atualizá-lo integralmente, e se for o caso, redefini-lo para ajustá-lo à Lei de Criação da ANAC, dentre outras legislações.
6) Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972	Criação da INFRAERO	Atualizar e ajustá-la à nova legislação.
7) Lei nº 6009, de 29 de dezembro de 1973.	Dispõe sobre a utilização e a Exploração dos Aeroportos, das Facilidades a Navegação Aérea e dá outras providências.	Atualizar e ajustá-la à nova legislação.
8) Decreto-Lei nº 1896, de 17 de dezembro de 1981	Dispõe sobre as tarifas Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea (TAN) e Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios rádio e visuais em área terminal de tráfego aéreo (TAT).	Ajustar a legislação atual, para substituir a Telecomunicações Aeronáutica S.A. (TASA) pela INFRAERO, dentre outras sugestões julgadas pertinentes.
9) Decreto nº 86.864 de 21 de janeiro de 1982.	Regulamenta o Decreto-Lei nº 1896, de 17 de dezembro de 1981.	Ajustar a legislação atual, para substituir a Telecomunicações Aeronáutica S.A. (TASA) pela INFRAERO, dentre outras sugestões julgadas pertinentes.
10) Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (CBA)	Aprova o Código Brasileiro de Aeronáutica.	Atualização dos arts. 2º, 12 e 303, dentre outros, para ajustá-los à legislação mais recente (Lei do Tiro de Destruição, Lei da ANAC), bem como ao Novo Código Civil, ao Código de Defesa do Consumidor e a Lei das S.A.
11) Lei nº 7.920, de 1989.	Cria o Adicional de Tarifa Aeroportuária.	Revisar, em função da Lei de Criação da ANAC.
12) Lei nº 8.399, de 07 de janeiro de 1992.	Especifica a destinação dos recursos originados por adicional tarifário, criado pela Lei nº 7.920 de 1989.	Revisar e explicar que os recursos da PROFAA (art. 1º, I) pertencem ao Fundo Aeroviário, mas são aplicados pelo COMAER.
13) Decreto nº 1.691, de 08 de novembro de 1995.	Dispõe sobre a incorporação da TASA à INFRAERO.	Incorporação da TASA contraria com a hierarquia das leis, uma vez que essa empresa foi criada por uma norma equivalente à Lei.
14) Lei nº 9.614, de 05 de março de 1998 (LTD)	Lei do Tiro de Destruição.	Alterar a Lei nº 9.614, de 1998 para definir responsabilidades pela aplicação da medida extrema.

LEI/DEC-LEI/DECRETO	EMENTA/ASSUNTO	SUGESTÕES / JUSTIFICATIVAS
15) Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999	Disciplina o emprego das Forças Armadas.	Alterar o Art. 18, para excluir o inciso I, que trata da aviação civil, dentre outros ajustes julgados necessários.
16) Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004 (Regulamentação da Lei do Tiro de Destruição)	Regulamenta a LTD.	Alterar o Dec. 5.144, para definir responsabilidades pessoais e funcionais das autoridades envolvidas quando da aplicação da medida extrema.
17) Lei Complementar nº 117 de 02 de setembro 2004	Altera a Lei Complementar nº 97/1999	Ajustar a Legislação da ANAC.
18) Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.	Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências.	Incluir no Art. 8º mais um inciso para indicar que fica delegada ao COMAER a execução dos recursos do Programa Federal de Auxílio à Aeroportos (PROFAA), bem como alterar o Art.35 para explicitar a participação proporcional dos agentes envolvidos na geração das receitas.
19) Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006.	Dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e aprova seu regulamento.	Ajustar a redação para explicar que o PROFAA será executado pelo COMAER.
20) Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009	Aprova a estrutura regimental do COMAER.	Ajustar a sua redação para incluir a FAB e respectiva estrutura.

Quadro 5.1 - Legislações Pendentes de Atualização
Fonte: O Autor, 2010.

Convém ressaltar que a legislação constante do Quadro 5.1 acima, não constitui *numerus clausus*, podendo, nesse campo, haver outras Leis/Decretos que precisem ser revisados/atualizados. Demais disso, há, ainda, uma gama de legislações infra-legais que sequer foram mencionadas, visto que estas não são objeto desta Tese, que, todavia, são normas, na sua maioria, defasadas em relação à legislação de maior hierarquia e que são de fundamental importância para as atividades do COMAER/ANAC no desempenho de suas respectivas atividades.

Essa questão é premente, principalmente, no que tange às normas internas do antigo DAC, hoje de responsabilidade da ANAC, visto que a referida Agência ainda não atualizou a totalidade das antigas normas do Órgão que a antecedeu. Portanto, a legislação infra-legal também deverá ser revisada e ajustada ao novo marco regulatório a partir da Lei da Criação da ANAC.

Enfatize-se que as atividades do COMAER e, conseqüentemente, do Poder Aeroespacial estão claramente definidas na Constituição Federal, nas Leis Complementares números 97 de 1999 e suas alterações e demais legislações pertinentes. Esclareça-se que em relação à Lei Maior, a pesquisa não identificou nenhuma disfunção, portanto, não há que se falar em inconstitucionalidades.

CAPÍTULO 6 - DA DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste Capítulo foi analisado o tema objeto da Tese: O Regime Jurídico do Poder Aeroespacial Brasileiro e seus Aspectos Doutrinários, bem como os seus diversos desdobramentos (capítulos), discutindo-se, à luz da legislação, doutrina e/ou da jurisprudência (quando foi o caso) os temas controversos ou polêmicos abordados ao longo do desenvolvimento da Tese, bem como a Metodologia, os Objetivos e as técnicas de documentação utilizadas.

Não foram olvidados alguns aspectos históricos e contextuais relativos ao surgimento do Poder Aeroespacial no Brasil que, é claro, nasce com a criação do Ministério da Aeronáutica em 1941 e teve sua gênese no grande feito de Santos Dumont em 23 de outubro de 1906, com o voo (controlado) do mais pesado que o ar.

A genialidade do brasileiro Alberto Santos Dumont, e a sua obstinação por voar foram favorecidas, ao final do Século XIX e início do Século XX, em razão do adiantado estágio de suas pesquisas, não só com balões, mas também com a utilização de motor a combustão. Além disso, já era significativo o desenvolvimento que a aeronáutica havia atingido na França, em decorrência da segunda fase da Revolução Industrial.

Do ponto de vista filosófico, não se pode olvidar que as ideias do Iluminismo, precursoras da Revolução Francesa, estabeleceram os paradigmas de Igualdade, Liberdade e Fraternidade, inspiradores do Estado Democrático de Direito, com reflexos na vida dos cidadãos, nas garantias individuais e na liberdade de criar.

Santos Dumont, que residia e estudava em Paris, foi um obstinado na busca da realização do voo de um aparelho mais pesado que o ar. Assim é que construiu 14 balões, alguns dos quais sem sucesso. Por fim, e para o bem da humanidade, o de número 14-Bis foi absolutamente exitoso, ao realizar o histórico voo em torno da Torre Eiffel, em 23 de outubro de 1906, quando elevou-se do solo a uma altura de cerca de um metro e a uma distância de 60 metros, tendo percorrido 25 metros por seus próprios recursos, ou seja, sem auxílio de catapultas, ao contrário dos Irmãos Wright. Tal feito levou o ilustre brasileiro a ser declarado vencedor da Taça Archdeacon ofertada pelo Aeroclube de Paris ao piloto que em sua máquina e por seus próprios recursos conseguisse voar através de um percurso de 25 metros.

Graças à obstinação e à genialidade de Alberto Santos Dumont, estava realizado o sonho milenar do homem em imitar os pássaros, voar. Assim, nasceu a aviação e consequentemente, o Poder Aéreo.

Esta pesquisa, que diz respeito ao Regime Jurídico do Poder Aeroespacial Brasileiro, foi realizada à luz da Constituição Federal, do Código Brasileiro de Aeronáutica, dos Tratados e Convenções Internacionais relativos ao Direito Aeronáutico e da Legislação Extra-Código até nível de Decreto. Foi, ainda, analisada e discutida a doutrina do Poder Aéreo, a partir das ideias básicas dos seus principais doutrinadores: Douhet, Trechard, Mitchell e Seversky, bem como as lições dos Brigadeiros Lavanère Wanderlei e Murillo Santos.

Registre-se que a pesquisa analisou o arcabouço legal, até o nível de Decreto, por questão de delimitação do tema objeto da Tese e, também porque em face da criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e da extinção gradativa do Departamento de Aviação Civil (DAC), as legislações do nível de Portaria, Instruções etc. estavam (estão) em fase de atualização ou revogação por parte da nova autarquia federal, bem como, por pressuposto, pelo Comando da Aeronáutica, de acordo com as suas respectivas competências.

Convém ressaltar que há assuntos que devem ser objeto de análise conjunta dos dois órgãos (COMAER e ANAC) e dos quais podem resultar, também, normas comuns; sem olvidar que poderá haver assunto que seja da competência de Ministro de Estado, portanto, ter-se-ia, nesse caso, a participação direta do próprio Ministério da Defesa.

O método científico utilizado nesta Tese foi o DEDUTIVO, tendo sido utilizadas durante a pesquisa as técnicas de documentação indireta (pesquisa bibliográfica e documental), bem como documentação direta (entrevistas). Inicialmente foram realizadas análises de textos legais e doutrinários pertinentes ao Poder Aeroespacial, inclusive aqueles relativos à aviação civil. Foram pesquisados e analisados, também, alguns aspectos históricos relativos aos pioneiros da aviação, Alberto Santos Dumont e os Irmãos Wright, destacando-se o voo do 14 Bis em Paris, no dia 23 de outubro de 1906.

Santos Dumont imaginava o avião não como arma de guerra, mas como forma de aproximar as pessoas e também, como um esporte. Por isso ele era contra o emprego do avião como arma aérea. Apesar disso, contrariando suas ideias o

avião foi utilizado como arma já na Primeira Grande Guerra, embora tenha tido aí, uma atuação tímida, em face das restrições que as Forças do Exército e da Marinha lhe opunham. Durante a Segunda Guerra Mundial o avião se firmou como uma nova e poderosa arma de guerra, surgindo, assim, o denominado Poder Aéreo.

O Brasil criou em 1941, em plena guerra mundial, o Ministério da Aeronáutica com a finalidade de congregar as aviações Militar e Naval, bem como o Departamento de Aviação Civil do Ministério de Viação e Obras Públicas. Logo em seguida, em 22 de maio de 1941, em substituição às suas antecessoras denominadas Forças Aéreas Nacionais, foi criada a Força Aérea Brasileira (FAB), que teve seu batismo de fogo nos campos de batalha da Europa em 1944.

O Ministério da Aeronáutica foi organizado, como ficou demonstrado na pesquisa, com base na teoria do general italiano Giulio Douhet, denominada **O Domínio do Ar**, na qual o autor enfatizava a importância da nova arma e estabelecia os princípios de uma Força Aérea independente, bem como as regras básicas de sua estrutura organizacional, na qual, aliás, o Brasil se inspirou para criar o Ministério da Aeronáutica, em 20 de janeiro de 1941.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945 e a consequente bipolarização do poder mundial entre Estados Unidos e a então União Soviética, parecia que a humanidade, finalmente, iria viver em paz, uma vez que as forças de sustentação dos regimes capitalista e comunista aparentavam certo equilíbrio.

A verdade, no entanto, é que entre as duas potências se travava uma nova guerra, agora sem metralhadoras ou bombas atômicas; mas uma guerra ideológica, a chamada “Guerra Fria”, que consistia em tentar mostrar ao mundo o poder de uma e de outra potência em termos de avanços científicos e tecnológicos, cujo ápice foi a corrida espacial iniciada com o lançamento do *Sputinik I*, por parte da União Soviética, em 1957. De outra parte, o sucesso norte-americano com o lançamento da Missão *Apollo 11* e pouso na lua sob o comando de Neil Armstrong em 20 de julho de1969, finalizaram esta primeira fase.

Nas décadas de 1970 a 1990, os programas espaciais de ambas as potências passaram por algumas mudanças de estratégia, como, por exemplo, a construção de estações orbitais, dentre outras, além de questões políticas e/ou de limitações financeiras que afetaram o ritmo da corrida espacial.

A Guerra Fria, no entanto, prosseguiu até o final da década de 1980, finalizando com a queda do muro de Berlim em 1989. A partir deste momento houve uma desaceleração nos programas espaciais das duas potências, até porque a URSS, na prática, desintegrou-se em 1991, fazendo surgir em seu lugar à atual Rússia. Assim, a lógica da estratégia bipolar deixou de ser prevalente, dando lugar, agora a outro tipo de estratégia, a monopolar. Esta, no entanto, compõe-se de outros tipos de ameaça, como por exemplo, o terrorismo, que, como se sabe, trata-se de uma guerra sem fronteiras.

Feito este relato histórico, analisou-se a estratégia de fomento da indústria aeronáutica pelo governo brasileiro nas décadas de 1970 a 1990 para fortalecer o Poder Aéreo Nacional e incentivar o desenvolvimento da aviação, caracterizado pelo surgimento da indústria aeronáutica e pela criação de empresas estatais para implantar e executar os serviços demandados pela aviação brasileira, que experimentava forte crescimento à época. Em razão disso, surgiu o modelo dual de controle de tráfego aéreo, modelo que funciona de forma integrada por motivo de segurança e economia dos meios, que atende a aviação geral e a Força Aérea Brasileira, principalmente, no que concerne a defesa do espaço aéreo brasileiro.

Para discutir as supracitadas questões o autor pesquisou e analisou as Constituições Federais desde 1946 até a atual Carta Política, a legislação pertinente ao Poder Aeroespacial Brasileiro, os Tratados e Convenções Internacionais, o Direito Internacional Público, o Direito Aeronáutico, bem como o Direito Comparado em relação a alguns países, como Estado Unidos, Inglaterra, Portugal e Argentina, dentre outros. Fez-se uma análise acerca do esvaziamento do Ministério/Comando da Aeronáutica a partir do segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que, sob o argumento de enxugar o Serviço Público promoveu a privatização de uma série de empresas vinculadas ao MAER, dentre outras, Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER).

Posteriormente, a INFRAERO saiu do âmbito do COMAER e passou a ser vinculada ao Ministério da Defesa (MD) e foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), também vinculada ao MD, com a conseqüente desativação do Departamento de Aviação Civil (DAC), o qual, no entanto, continua em fase de extinção.

A análise das questões jurídicas inerentes ao Direito Aeronáutico foi efetuada a partir da Constituição Federal, do Código Brasileiro de Aeronáutica, da Lei Complementar nº 97 e suas alterações, inclusive a Lei Complementar nº 136 de 2010, a Lei de criação da ANAC e extinção do DAC, bem como a Lei do Tiro de Destruição.

Discute-se a constitucionalidade da Lei do Tiro de Destruição, que para alguns estaria eivada de inconstitucionalidade, quando na verdade apenas disciplina um dever-poder do Estado inerente a soberania, que é o policiamento e a defesa do espaço aéreo brasileiro. Analisa-se o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), não só naquilo que foi alterado pela Lei do Tiro de Destruição e sua regulamentação, mas, também, no seu confronto com o ordenamento jurídico atual.

Ainda quanto a Lei do Tiro de Destruição, sabe-se que há doutrinadores que a consideram inconstitucional, sob a alegação de que equivaleria a pena de morte. Com o devido respeito aos críticos que têm opiniões contrárias à **Lei do Abate**, sob a alegação de que se trata de uma verdadeira pena de morte, não há como concordar com eles pelos seguintes motivos: em primeiro lugar porque a Lei nº 9.614, de 1998, não trata desse tema, não estabelece qualquer penalidade aos infratores; a Lei autoriza apenas a aplicação de medidas dissuasórias, que, se não forem acatadas pelo piloto da aeronave interceptada, esta será considerada, ao final, hostil. A partir daí, sim, tal aeronave estaria sujeita ao Tiro de Destruição. É evidente que nessa hipótese, os ocupantes da aeronave interceptada teriam pouca chance de sobreviver; mas, nesse caso, entende-se que houve resistência por parte do piloto da aeronave clandestina interceptada que não cumpriu a ordem recebida da aeronave interceptadora. Situação essa que, guardadas as devidas proporções, equivaleria a uma perseguição policial perpetrada por policial que mande um motorista parar para identificação, ele não obedece e tenta evadir-se do local.

Com relação à aviação civil, são abordados os Tratados, Acordos e Convenções Internacionais de que o Brasil faz parte, com ênfase para a Convenção de Varsóvia e de Chicago, atualizadas pela Convenção de Montreal em 1999. Neste ponto, o tema resvala para o âmbito do Direito Internacional, no bojo do qual se inserem os tratados e convenções.

No campo do Direito Internacional há uma percepção comum, embora equivocada, de que esse ramo do Direito não é importante para a tomada de

decisões pelos Estados, por considerá-lo apenas um instrumento da diplomacia utilizado para justificar ações de cunho político, portanto não se caracterizando como prioritário. Tal compreensão não está correta. Em primeiro lugar, porque muitos países obedecem voluntariamente, por questões políticas ou de conveniência, as normas de Direito Internacional sem sacrifício de sua soberania. Em segundo, porque os países assumem previamente compromissos internacionais que os obrigam a cumprir as normas de Direito Internacional, como nas adesões a Tratados e Convenções, como por exemplo, a Convenção de Chicago, dentre outras.

Observa-se que os Estados têm, em geral, o interesse de promover e prestigiar ao máximo suas próprias leis em detrimento das leis internacionais. Assim, para os que defendem essa teoria, o Direito Internacional seria uma exceção, enquanto o Direito Interno desfruta prevalência quase absoluta. Não se pode olvidar que o fato de o Direito Internacional nem sempre está de acordo com as normas internas de um país, que este seja menos importante do que o Direito Interno, pois, como é sabido, os Tratados e Convenções Internacionais que estabeleçam estas obrigações recíprocas, em geral são considerados equivalentes as leis internas, desde que homologados pelo parlamento do país.

A despeito de tudo isso, é sabido que existem fatores que levam um determinado Estado a obedecer às normas de Direito Internacional, como, por exemplo, o próprio interesse do Estado, a coerção e a legitimidade, a pressão da mídia e a dissuasão.

O fato é que cada Estado interpreta a norma, não raro, de forma tendenciosa, ou seja, não isenta. Daí a necessidade da correta interpretação do Direito Internacional, subsumindo-o nos fatos para buscar uma solução justa e menos gravosa possível aos interesses das partes. Caso isso não ocorra, poder-se-á estar diante de um conflito, que poderá gerar uma crise, e esta, por sua vez, poderá atingir o seu grau máximo que é a guerra.

Em se tratando de guerra, mais uma vez se faz necessária a aplicação das normas de Direito Internacional, *in casu,* nas suas duas vertentes principais que se traduzem pelo *jus ad bellum* e *jus in bellum*, ou seja, as leis que caminham em direção à guerra e as leis da própria guerra. A guerra deve ser entendida como um fenômeno social, e sendo assim, é cabível a noção de pertinência desta com as normas de Direito Internacional, como, por exemplo, as Convenções de Genebra e

Haia, dentre outras, as quais se destinam a garantir direitos humanitários não só dos combatentes, mas, também, das populações civis.

Retornando às normas do Direito Público interno, são abordados os aspectos constitucionais e legais das Forças Armadas Brasileiras, sua destinação e emprego de acordo com as leis e regulamentos vigentes (C.F. – art. 142) e Lei Complementar nº 97 e suas alterações. No contexto do Direito interno constata-se que o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), com as alterações introduzidas no art. 303 do referido Código pela **Lei do Tiro de Destruição** (Lei nº 9614 de 1988), concluindo-se que a Aeronáutica, por meio da Força Aérea, está apenas cumprindo o seu dever-poder de vigiar, policiar e defender o espaço aéreo brasileiro contra qualquer utilização indevida seja esta real ou potencial.

Em ambos os casos, a Força Aérea Brasileira busca utilizar a legislação sobre o **Tiro de Destruição**, preferencialmente, como medida dissuasória. A despeito das controvérsias que envolvem o tema, não há dúvida que é de responsabilidade da Aeronáutica zelar pela soberania do espaço aéreo brasileiro missão que cumpre normalmente. Para tanto, a Aeronáutica dispõe de um eficiente Sistema de Defesa do Espaço Aéreo (SISDABRA) do qual o Comando de Defesa Aérea (COMDABRA) é o órgão central, que está diuturnamente voltado para a Defesa do Espaço Aéreo Brasileiro.

Rediscutindo a questão doutrinária da denominação do Direito Aéreo ou Aeronáutico, que de certa forma ainda remanesce no Direito brasileiro, visto que para alguns deveria ter a denominação de Direito Aéreo, para outros, Direito Aeronáutico e para outros, ainda, Direito Aeroespacial. Essa discussão decorre da terminologia usada pela Constituição de 1934 que o denominava de Direito Aéreo, na Constituição de 1988, que trata tanto do Direito Aeronáutico como do Direito Aeroespacial. No entanto, até hoje, ainda se fala em Portugal não em Direito Aeronáutico, mas em Direito Aéreo.

No Brasil, todavia, desde a Constituição de 1946 até a atual, de 1988, esse ramo do Direito Público passou a denominar-se, definitivamente, Direito Aeronáutico, adjetivação esta, aliás, admitida pela maioria dos tratadistas de língua latina, como Espanha, México, Paraguai, Peru, Argentina e Itália.

Vale relembrar que a C. F. no seu art. 21, inciso XII, alínea c, e art. 22, alínea X, fazem alusão não a Direito Aéreo, mas ao Direito Aeronáutico e Direito

Aeroespacial. Assim, no Brasil está consagrada a denominação de Direito Aeronáutico para designar todas as atividades inerentes à aviação, porém ainda não existe legislação que trate do Direito Aeroespacial, nem tampouco do Direito Espacial. Trata-se de tema que poderia ser incluído entre as propostas de atualização do CBA.

Analisadas as disposições constantes do CBA, verificou-se que estas apresentam algumas defasagens em relação à Constituição Federal, e desatualizações apenas em relação às legislações mais recentes como o novo Código Civil Brasileiro (CCB), a nova Lei das Sociedades Anônimas, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), a Lei Complementar nº 136 de 2010, etc., para citar apenas as principais. Destaque-se que, ao longo de duas décadas, o CBA teve apenas uma modificação importante, que é aquela relativa ao art. 303, introduzida pela Lei nº 9.614 de 1998, a qual possibilita o abate de uma aeronave clandestina que sobrevoa o território nacional sem a devida autorização do governo brasileiro. Esta modificação, aliás, tem sido objeto de muita polêmica por parte de alguns estudiosos, sob o argumento de que a referida Lei e sua regulamentação estariam eivadas de inconstitucionalidade, pois segundo estes, a referida lei, na prática, corresponderia a uma pena de morte disfarçada, posição com a qual o autor não concorda, pelos motivos já expostos anteriormente.

O Brasil exerce como qualquer outro país, apenas o seu direito de completa e exclusiva soberania sobre o espaço acima da sua plataforma continental e mar territorial, consoante o que dispõem as normas constantes da Constituição Federal, do CBA, dos Tratados e Convenções dos quais o Brasil é signatário, tais como as de Varsóvia, Chicago e Montreal.

A Lei do **Tiro de Destruição** disciplina a utilização do poder aéreo do País para atender a uma missão de natureza subsidiária atribuída ao Comando da Aeronáutica (art. 18; VII da Lei Complementar nº 97, de 1999), com a redação dada pela Lei Complementar nº 136 de 2010. A atuação do COMAER, em princípio, tem a forma dissuasória e gradativa, para forçar o invasor a se retirar do espaço aéreo brasileiro. Caso isso não ocorra a aeronave interceptada poderá ser submetida à medida extrema. Todavia, de qualquer forma, não há por parte da aeronave interceptadora a intenção de matar, nem mesmo de destruir a aeronave invasora; o que há, de fato, é a intenção de afastá-la do espaço aéreo soberano sobrejacente ao território brasileiro, atividade esta prevista na Lei Complementar nº 97 de 1999 e

suas alterações, bem como na Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira (DCA 1-1 de 2005).

O assunto **Lei do Abate** ou Tiro de Destruição tem sido objeto de discussão tanto no âmbito nacional como internacional, por meio de seminários e de conferencias com chefes de Forças Aéreas, como, por exemplo, na Conferência de Chefes das Forças Aéreas Americanas da qual participam além do Brasil, a Argentina, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru, Paraguai, República Dominicana, Uruguai, Venezuela, México e El Salvador.

Os referidos países buscam, por iniciativa do Brasil, a adoção de um sistema de **visualização único** que permitirá a denominada **transferência de alvo**, ou seja, a continuidade da perseguição iniciada pela Força Aérea Brasileira quando a aeronave clandestina ingressar no território do país vizinho, ou vice-versa. Todavia, este assunto ainda não está totalmente resolvido, nem mesmo com os países fronteiriços, porque não há unanimidade em torno do tema. Por isso, espera-se que o assunto seja discutido no âmbito da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), órgão criado em 2008 no seio da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do qual participa a maioria dos países interessados no assunto em tela.

Finalmente, com base na pesquisa bibliográfica realizada, o autor indica no Quadro 5.1 as principais leis pendentes de atualização/revisão, com ênfase para aquelas oriundas do antigo Departamento de Aviação Civil do Ministério/Comando da Aeronáutica, cujas atribuições, com se sabe, passaram a ser exercidas pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) desde 2005. No entanto, até o momento, os dois órgãos envolvidos ainda não fizeram as necessárias atualizações e/ou adaptações, revogações e derrogações nas suas legislações.

O referido quadro é constituído de vinte Leis, Decretos-Leis e Decretos, com os respectivos assuntos e as modificações sugeridas. Por questão de delimitação do tema, a pesquisa não desceu a níveis inferiores ao nível de decreto, o que não significa dizer que estas não sejam importantes ou que não precisem ser modificadas. Muito ao contrário, tais normas, de nível inferior a decreto, por serem de caráter operacional, portanto, de competência do COMAER e da ANAC, já deveriam estar totalmente atualizadas.

A análise do Poder Aéreo foi efetuada no Capítulo 2, a partir de uma abordagem dedutiva sobre o tema do Poder, partindo-se do seu conceito sociológico, segundo o qual consiste na habilidade humana de impor a sua vontade sobre os outros, mesmo que haja alguma resistência. Portanto, está ínsita neste conceito a ideia de coerção, ou seja, o soberano utiliza-se desse poder para dominar seus súditos.

Abstendo-se de discutir a questão sociológica do Poder, este foi analisado dos pontos de vista constitucional e da doutrina militar. Do ponto de vista do Direito Constitucional, trata-se do conjunto de órgãos que exercem as três funções do Estado preconizadas por Montesquieu, e que constam do artigo 2º da Constituição Federal de 1988: Legislativo, Executivo e Judiciário. Do ponto de vista da doutrina militar, são cinco as suas expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a científico-tecnológica e a militar. A expressão militar do Poder Nacional para fins desta pesquisa é relevante porque dela decorre o Poder Aeroespacial, tema objeto desta Tese.

O Poder Aeroespacial tem como missão contribuir para a dissuasão estratégica, por meio de sua capacidade de pronta defesa e de projetar poder com velocidade e a longas distâncias, devendo dispor de capacidade para cumprir as seguintes operações: aeroestratégicas, de defesa aeroespacial, aerotáticas e especiais, conforme previsto na DCA 1-1 de 2005 – Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira (FAB).

Na análise do Poder Aéreo, como não poderia deixar de ser, discutiu-se o emprego do avião como arma de guerra, cujo início se deu durante a Primeira Grande Guerra, embora sua consagração só tenha ocorrido na Segunda Guerra Mundial. O avião é uma arma ofensiva por excelência, em razão da sua flexibilidade e rapidez de deslocamento. Por isso não há trincheira capaz de dar proteção contra a arma aérea que, rápida e inesperadamente, pode alcançar o centro de operação vital do inimigo e infligir o golpe fatal. Para tanto, porém, há necessidade de ter o domínio do ar e, dominar o ar significa impedir o voo do inimigo e, ao mesmo tempo, garantir essa faculdade para a nossa aviação, caracterizando o domínio do espaço aéreo como preconizavam Douhet, Mitchell, Seversky e Trenchard.

Neste mesmo sentido, mostram-se pertinentes as opiniões do Brigadeiro Lavanère-Wanderley e do Brigadeiro Murilo Santos, quanto à aplicação dos princípios da superioridade aérea na guerra, usando a nosso favor o domínio do ar.

A evolução do Poder Aéreo tem sido impulsionada pelos avanços da tecnologia, com o desenvolvimento e construção de aeronaves mais velozes e mais eficientes, e que podem ser equipadas com mísseis **ar-terra** e **terra-ar**, que ampliaram a sua capacidade ofensiva, confirmando as teorias dos doutrinadores quanto à prevalência do Poder Aéreo nas guerras do século XX e, também nas deste Século.

A estratégia do Poder Aéreo é a parte mais importante a ser observada pelo comandante das operações, a qual deverá prever a utilização de meios e onde se vai operar, tendo em consideração a situação atual em todos os seus aspectos, bem como, por meio de seu serviço de inteligência, prever a capacidade potencial do inimigo. Sem observância das considerações supramencionadas, pouco ou nada adiantará possuir qualquer nível de Poder Aéreo, pois sua aplicação decorrente de uma incorreta avaliação poderá ser catastrófica.

Pode-se observar que a ocupação do Iraque pelos Estados Unidos após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 corrobora a opinião do Marechal Tedder, de que uma estratégia vencedora deve empregar operações conjuntas de Forças de terra, mar e ar, onde a superioridade aérea é fundamental para agilizar a ocupação definitiva do terreno, sendo que a estratégia tradicional ainda é aquela de ocupação do terreno e/ou da captura e/ou rendição do inimigo.

De qualquer forma, em todas as guerras que ocorreram nos últimos sessenta anos, a participação do Poder Aéreo, agora, Poder Aeroespacial foi de fundamental importância para abreviar o deslinde dos conflitos. Refiro-me a Poder Aéreo ou Poder Aeroespacial, em virtude da dicotomia existente em relação a essa denominação, eis que a doutrina ainda não está firme quanto à distinção que se deve fazer entre um e outro. Para uns, tais expressões representam uma sinonímia e querem significar pura e simplesmente o domínio do ar, *condition sine qua non,* para o êxito de operações aéreas ou aeroespaciais. Para outros autores a expressão **Poder Aéreo** advém do Direito Aéreo, previsto na Constituição Federal de 1934 e do Direito Europeu, cuja ideia era proveniente das limitações tecnológicas da aviação até os anos 50, e prevaleceu até o início da corrida espacial, no final

daquela década e na seguinte. Para essa mesma corrente a denominação Poder Aeroespacial decorre dos avanços tecnológicos como qualidade dos materiais empregados na fabricação de aeronaves, aeronavegabilidade, velocidade e comunicação, fatores que culminaram com avanço dos programas espaciais que levaram o homem à Lua no final dos anos 60, o que, consequentemente, implicou numa evolução no campo do Direito, e marcou a transição do Direito Aéreo para o Direito Aeroespacial.

A despeito de não haver na doutrina do Direito Comparado unanimidade quanto à denominação mais adequada, se Direito Aeronáutico ou Direito Aeroespacial ou Direito Espacial, no Brasil a CF/1988, diz que este ramo do Direito denomina-se Direito Aeronáutico ou Direito Aeroespacial. Enfatize-se que a expressão Direito Aeronáutico vem se repetindo nas Cartas Políticas brasileiras desde 1946, passando pela reforma constitucional de 1967, pela Emenda nº 1 de 1969, consolidando-se com o advento do Código Brasileiro de Aeronáutica de 1986, bem assim com os Tratados e Convenções Internacionais dos quais o Brasil é signatário e finalmente, consagrada na Constituição de 1988.

O emprego do Poder Aéreo obedece a uma estratégia previamente definida pelos órgãos competentes do COMAER, que agora, com o advento da Estratégia Nacional de Defesa (END) necessita ser ajustada. O mesmo se diz, em relação à Política de Defesa Nacional (PDN). Assim, antes de adentrar ao mérito do assunto, convém dizer que, do ponto de vista do Poder Aéreo, **estratégia consiste na elaboração de planos completos para eliminar a Força Aérea inimiga e arrebatar-lhe o domínio dos céus**. Pode ser entendida, ainda, como a **ação planejada para a execução de operações militares com vistas a alcançar objetivos previamente definidos considerando os recursos humanos e materiais disponíveis, com o emprego de estratégias e técnicas que facilitem a obtenção do fim colimado.** As teorias da guerra preconizadas por Clausewitz, Jomini, Douhet, Sun-Tzu, Seversky, Mahan, Tedder, entre outros, evidenciam o sentido lógico da guerra e que a estratégia é universal, portanto, válida em qualquer lugar e momento.

Historicamente o homem sempre esteve envolvido em guerras, sejam estas, de conquista, de mera defesa do seu território, de cunho econômico, político, religioso ou de outra natureza. São exemplos de algumas guerras ocorridas nos últimos 300 anos, a Revolução Francesa, a Guerra Civil Espanhola, assim como

outras mais recentes, como as da Coréia, Vietnã, Malvinas, Afeganistão, Kosovo e Iraque.

A guerra é um ato de força para obrigar o inimigo a atender a nossa vontade e obedece a um processo racional, por necessitar de uma preparação prévia ao início das hostilidades, ou seja, um planejamento estratégico das ações a serem executadas, uma vez que ninguém é suficientemente insensato em iniciar uma guerra sem saber o que deseja conquistar e como fazê-lo. Todavia, por mais que o planejamento original seja completo, a dinâmica da guerra imporá, sempre, sua constante atualização.

Do ponto de vista estratégico verifica-se que as teorias de Jomini e Clausewitz não são diametralmente opostas, mas, mantém entre si, as seguintes diferenças: para Clausewitz o melhor ataque é uma ótima defesa, embora, valorize a ideia da não-eliminação física do inimigo por considerá-la antiética e por entender que **a guerra é a continuação da política por outros meios**. Para Jomini, que tinha vivenciado experiências nas guerras napoleônicas, a guerra é estática, funciona de forma violenta e simplista. Entendo que a diferença fundamental entre os dois autores está na forma de emprego da tropa. São inúmeros os exemplos da história onde os exércitos venceram as batalhas, mas perderam a guerra por deficiência de suas estratégias, como na Guerra da Independência Norte-americana, na Guerra do Vietnã e na Guerra do Kosovo.

Foram analisadas as supracitadas teorias estratégicas alienígenas, como uma abordagem introdutória com vistas a sua aplicação, no que, e se couber, no âmbito da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END), eis que esta impõe uma série de mudanças estruturais no âmbito das Forças Armadas, em busca de maior racionalização dos meios disponíveis.

A Estratégia Nacional de Defesa por estar estruturada em três eixos, ou seja, da reorganização das Forças Armadas, da reorganização da indústria de interesse das Forças Armadas e da composição dos efetivos, traz no seu contexto uma ideia de racionalização de meios e busca a padronização de procedimentos e/ou de equipamentos de uso comum das três Forças.

Coube, nesta Tese, analisar em maior profundidade as estratégias relativas à Instituição Militar Aeronáutica (e não as demais forças singulares). Registre-se, por oportuno, que a Estratégia Nacional de Defesa (END) não se refere à instituição

militar denominada Aeronáutica (art.142 da Constituição Federal), e sim à Força Aérea Brasileira, o que não se pode considerar adequado uma vez que a FAB é somente um elemento da instituição Aeronáutica, que representa a expressão do Poder Aéreo Nacional, de responsabilidade da organização denominada **Comando da Aeronáutica**. Este sim é o órgão que, atualmente, administra os assuntos pertinentes a Aeronáutica, como Força Armada, inclusive a Força Aérea Brasileira.

Assim, são de responsabilidade do Comando da Aeronáutica, por meio da FAB, manter a vigilância e a defesa do espaço aéreo brasileiro, a superioridade aérea, o combate focado e o combate aeroestratégico.

E, mais, compete ao Comando da Aeronáutica e não à Força Aérea propriamente dita a implementação das três diretrizes estratégicas recomendadas pela END: a primeira consiste no desenvolvimento do repertório de tecnologias para emprego militar; a segunda, o avanço dos programas de veículos não-tripulados (VANT), que serão utilizados primeiro na vigilância e depois no combate; e a terceira, a integração das atividades espaciais nas operações da Força Aérea.

Em síntese: a Estratégia Nacional de Defesa (END) estabelece, com as ressalvas supracitadas, diretrizes gerais, portanto, de interesse comum das três Forças Singulares, e Diretrizes Específicas para cada Força em particular. A END impõe às Forças Armadas mudanças estruturais em cada uma das suas Forças e preconiza o emprego de operações combinadas/conjuntas como forma de otimização dos meios disponíveis para a eficiente consecução dos objetivos colimados.

Embora teoricamente a END não altere os fundamentos da atual Política de Defesa Nacional (PDN), na prática, esta será influenciada por aquela, inclusive e principalmente no que concerne à concepção filosófica das mesmas, visto que, enquanto a END é uma política que, segundo seus defensores, parte da sociedade para o Estado, a PDN (que é uma estratégia) teria um movimento contrário, ou seja, o Estado estaria dizendo para a sociedade o que será feito em termos de defesa e segurança do País. Portanto, há necessidade de se fazer ajustes, ainda que pontuais.

A Doutrina Militar de Defesa não foi afetada nos seus alicerces teóricos ou conceituais, por exemplo, quando define Conflito, Crise, Guerra, Conflito Armado, Negociação, Compulsão e Violência Declarada, bem como quando trata das formas

de guerra: Guerra Regular, Guerra Convencional, Guerra Nuclear e Guerra Irregular. A Guerra Irregular, por sua vez, se subdivide em: Guerra Insurrecional, Guerra Revolucionária e Guerra de Resistência. De igual modo, quanto à amplitude, permanecem os conceitos de Guerra Mundial, Guerra Regional, Guerra Total e Guerra Limitada. Por fim, no que tange ao poder relativo dos contendores, as guerras atualmente são consideradas Simétrica ou Assimétricas, sendo a segunda caracterizada quando se identifica uma grande disparidade de Força e tecnologia.

No que concerne especificamente ao Poder Aéreo, destacam-se os principais conflitos do século XX, nos quais esta parcela do Poder Nacional foi decisiva na solução das desavenças internacionais. Vale lembrar que após a II Guerra Mundial, ocasião em que foram destruídas duas cidades japonesas (Hiroxima e Nagazki), ficou evidente para o Mundo que as armas nucleares constituem uma ameaça constante para a humanidade, e por tais motivos as referidas armas só devem ser utilizadas como poder dissuasório. Assim, os Estados Unidos que sempre tiveram o propósito de ganhar as guerras, de agora em diante, deverão ter como objetivo principal evitá-las, tendo em vista a letalidade das armas nucleares. Da mesma forma e pelas razões supramencionadas, os países que hoje detém a tecnologia de construção de bombas nucleares, não devem jamais pensar em usá-las efetivamente, até porque há a possibilidade de ocorrer uma destruição mútua. Por isso é fundamental que tais armas sirvam apenas como forma de dissuasão.

A chamada hegemonia norte-americana, baseada unicamente na dissuasão, tem se revelado insuficiente para manter a paz mundial, apesar do empenho da Organização das Nações Unidas (ONU) e de outros organismos internacionais em seus esforços na busca pela paz. No entanto, é preciso perseverar neste sentido, principalmente as regiões não **contaminadas** pelas guerras, como é o caso da América Latina, onde há, ainda, relativa estabilidade nesse aspecto.

O Brasil, apesar de sua natureza pacífica, não pode ser ingênuo ao ponto de acreditar que nunca se envolverá em guerras. Tal hipótese é provável e o risco de ocorrer está diretamente relacionado com o desenvolvimento do País. Segundo alguns pesquisadores, o Brasil será uma grande potência nos próximos 30 ou 50 anos, por isso as Forças Armadas devem estar preparadas e equipadas à altura, para que possam dar pronta resposta a qualquer tentativa de violação da soberania nacional.

As preocupações do País em relação à efetiva ocupação da região amazônica não são de hoje. Nos anos 80, o então presidente Sarney criou o chamado Programa “Calha Norte”, cujo objetivo básico é fortalecer a presença militar do Brasil na área de fronteira. Nos anos 90 foi a vez do Projeto Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), que está em pleno funcionamento desde 2002, cobrindo toda a “Amazônia Legal”, fato que tornou possível e efetivo o combate à pirataria aérea naquela região, particularmente no que tange ao tráfico de drogas e ao contrabando de armas, bem como em relação a atos ilícitos contra as riquezas naturais daquela região.

Foram discutidos e analisados os aspectos jurídicos considerados mais controvertidos no conjunto de legislações que regem as atividades do Ministério/Comando da Aeronáutica. Serve de exemplo o emprego da Força Aérea quando na missão subsidiária relacionada com a repressão ao contrabando de armas e ao tráfico de drogas, por ser, aparentemente, de natureza policial e a dicotomia existente em relação às expressões: **Autoridade Aeronáutica Militar** e **Autoridade de Aviação Civil**.

Discutiu-se principalmente os aspectos jurídicos controversos relativos ao Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), à Lei de criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e à Lei do Tiro de Destruição, dentre outras, tendo em vista que o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) trata expressamente de **autoridade aeronáutica**, enquanto que a Lei de criação da ANAC criou outra espécie de autoridade no âmbito da aviação brasileira, a **autoridade de aviação civil**. A criação de mais uma autoridade nessa área pode gerar conflitos ou superposição de atividades ainda maiores. Refiro-me à Lei Complementar no. 136 de 2010, que criou a Autoridade Aeronáutica Militar, atribuída ao Comandante da Aeronáutica. Destarte, passa-se a ter três tipos de autoridade no âmbito da aviação: Autoridade Aeronáutica, nos termos do CBA, Autoridade de Aviação Civil, conforme consta da Lei de criação da ANAC e Autoridade Aeronáutica Militar, consoante o que consta da Lei Complementar n^{o} 136 de 2010, que alterou e atualizou a Lei Complementar n^{o}. 97 de 1999.

A Figura 3.1 (Mapa estrutural) mostra que, para o êxito e segurança da aviação, há necessidade de atuação de pelo menos treze **atores**, sendo seis no âmbito do COMAER (COMGAR, COMDABRA, DECEA e DCTA, visto que DAC e INFRA-ESTRUTURA não são órgãos), três no âmbito do Ministério da Defesa

(ANAC, INFRAERO e SAC) e quatro em outros Ministérios (CONAC, MRE, MCT e AEB), que devem funcionar de forma harmônica e integrada.

É certo que alguns dos órgãos supracitados não estão ligados à atividade-fim da aviação, mas à sua regulação; outros são órgãos normativos; outros, ainda, são de apoio à pesquisa, etc. Finalmente, existem aqueles que exercem a atividade-fim, ou seja, fazem com que a missão aconteça. Destacam-se, neste contexto, o COMDABRA e o DECEA no âmbito do Comando da Aeronáutica; a ANAC e a INFRAERO em relação ao Ministério da Defesa.

Os quatro **atores** acima destacados são as forças motrizes do Poder Aéreo e não podem falhar, nem ter dúvidas quanto as suas atribuições. Portanto, devem primar pela aplicação diuturna dos princípios da eficiência e da eficácia, sendo imprescindível que os serviços de apoio à aviação civil, funcionem de maneira coordenada, controlada e integrada, de modo a se atingir a eficiência prevista nas cláusulas de *Safety* & *Security*.

Foi analisada, também, a experiência de gestão da aviação norte-americana, verificando as semelhanças e as diferenças entre o ordenamento jurídico daquele país e o brasileiro, para ao final concluir que naquele país (atualmente) as funções de Comando, Coordenação e Controle dos órgãos responsáveis pelos diversos serviços de apoio à aviação (militar e civil) são centralizadas num só órgão do governo. Aliás, uma das principais críticas que se fazia à época do atentado às Torres Gêmeas (11 de setembro de 2001), foi quanto à fragilidade da segurança do espaço aéreo norte-americano, cujo controle era exercido por entidades civis.

Tal fato fez com que as autoridades americanas repensassem o problema da segurança do espaço aéreo, o que resultou na decisão de centralizar no âmbito da Força Aérea o controle das operações militares norte-americanas, bem como mantê-la em constante alerta e sempre pronta para intervir em qualquer parte do território nacional, ou do mundo se necessário, usando o Poder Aéreo, tanto na sua forma dissuasória como efetiva para impedir qualquer violação do espaço aéreo daquele país.

Para alguns críticos, os atentados contra as Torres Gêmeas em 2001 poderiam ter sido evitados se os americanos tivessem um controle de tráfego aéreo unificado como ocorre no Brasil que, como já se disse anteriormente, o controle

atende às duas vertentes da aviação (militar e civil), mas está sob o comando de uma única organização (militar) do governo federal.

O Brasil, por meio da Aeronáutica exerce rígido controle sobre o espaço aéreo sobrejacente ao território nacional e à chamada **Amazônia Azul** (ou mar territorial), sendo certa que a superfície continental está diuturnamente vigiada por radares, inclusive toda a Amazônia legal e as faixas de fronteiras, graças à implantação do Projeto SIVAM, no final dos anos 90 e inaugurada em 2002, que resultou na criação do Quarto Centro Integrado de Controle de Defesa Aérea (CINDACTA-IV), com sede em Manaus – Amazonas. Tal fato tem efetivamente minimizado (reduzido) a presença de aeronaves clandestinas na região amazônica.

Na região Amazônica, como é sabido, havia um intenso tráfego de aeronaves clandestinas, que na sua grande maioria, estavam ligadas ao tráfico de drogas e ao contrabando de armas, atos ilícitos que nos termos da legislação brasileira devem ser combatidos pela Aeronáutica, como uma de suas atividades subsidiárias previstas na Lei Complementar nº 97 de 1999 e suas alterações.

Em relação à chamada **Lei do Abate**, muito se tem discutido acerca de sua constitucionalidade. Alguns a criticam alegando tratar-se de uma pena de morte, enquanto que para aqueles que a defendem, acreditam que a Lei está apenas respaldando uma atividade da Aeronáutica, no cumprimento de sua missão institucional, prevista na mencionada Lei Complementar nº 97 de 1999 e suas alterações, além de outras disposições pertinentes e que, portanto, não há que se falar em pena de morte, porque a Lei nº 9.614 de 1998 disso não trata, até porque no Brasil não há pena de morte.

Do ponto de vista legal, pareceu oportuno discutir certos jargões utilizados no âmbito da Aeronáutica, que às vezes causam confusão, como os termos ou expressões de uso corrente pelos militares da Aeronáutica e que não raro são usadas como se sinônimos fossem, por exemplo, o termo Aeronáutica e as expressões Ministério da Aeronáutica, Comando da Aeronáutica e Força Aérea Brasileira (FAB). Por isso são apontadas as diferenças, não apenas do ponto de vista semântico, mas, principalmente, jurídico.

Finalmente, enfatize-se que, do ponto de vista constitucional, não há o que discutir ou perquirir, uma vez que o arcabouço jurídico que permeia os assuntos atinentes ao Pode Aéreo e ao Ministério/Comando da Aeronáutica guardam inteira

conformidade com os fundamentos da Carta Política de 1988, e que esta recepcionou a maioria das Leis relativas às atividades Aeronáuticas e aeroespaciais, particularmente, o Código Brasileiro de Aeronáutica, que necessita apenas de algumas atualizações em função do lapso temporal decorrido entre a data de edição (1986) até os dias atuais, conforme consta do Capítulo 2 e também do já mencionado Quadro 5.1. De resto, constata-se igual situação em relação ao conjunto da legislação da aviação civil, principalmente porque quase todo o seu marco regulatório ainda está atrelado às normas jurídicas do antigo DAC e a portarias emitidas pelo Ministério/Comando da Aeronáutica. Portanto, há necessidade dos órgãos responsáveis (COMAER e ANAC) fazerem um esforço conjunto, com vistas à atualização de seus marcos regulatórios.

Na gestão da Ciência e Tecnologia, o COMAER tem o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA), além do ITA e outros Institutos voltados para as atividades do Poder Aeroespacial, destacando-se que o IFI, o IEAv e o ICEA atuam, principalmente, na certificação e homologação de aeronaves civis e/ou militares, sendo que no ITA e no IAE, são desenvolvidas diversas pesquisas científicas de interesse da defesa nacional, como é o caso do Programa Túnel de Vento Transônico, equipamento capaz de simular todas as condições de voo de uma aeronave em velocidade supersônica.

Estão ainda subordinados ao DCTA, os Centros de Lançamento de Alcântara, no Maranhão e de Barreira do Inferno, no Rio Grande do Norte, de onde são lançados ao espaço os foguetes e/ou sondas desenvolvidas no referido complexo científico do Comando da Aeronáutica.

Com o objetivo de facilitar o entendimento da complexidade de que se reveste o Poder Aeroespacial o autor elaborou a Figura 3.1 (Mapa Estrutural), onde estão evidenciados todos os **atores** que integram o Poder Aéreo e que estão de alguma forma envolvidos nas atividades do Poder Aeroespacial.

Assim, diante de tudo que se analisou e discutiu ao longo desta Tese, ficou clara a existência de falhas ou omissões do arcabouço jurídico que dá respaldo à atuação da Aeronáutica no exercício das diversas atividades inerentes à sua missão constitucional de defesa da Pátria e de garantia dos poderes constitucionais, além das missões institucionais de natureza subsidiária previstas na legislação infraconstitucional, fatos que ocorreram, principalmente, a partir das privatizações

que culminaram com a transformação do MAER em COMAER e com a conseqüente desvinculação de todos os entes da Administração Indireta do âmbito do MAER/COMAER, exceto a Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica (CFIAer), tornando-o, teoricamente, um órgão meramente técnico. Na prática, porém, suas atribuições técnico-operacionais pouco mudaram, citando-se como exemplos o sistema único de controle de tráfego aéreo que é dual (atende as aviações militar e civil); e a estrutura aeroportuária compartilhada. Isso ocorre em razão da concepção original da estrutura do então Ministério da Aeronáutica, que, apesar de sua transformação em Comando, muitas das referidas atribuições remanescem até os dias atuais.

Desta forma, cabe ao Ministério da Defesa, por meio de seus órgãos especializados executar as atividades que antes eram de responsabilidade do Ministério/Comando da Aeronáutica, devendo este voltar-se especificamente para o cumprimento de sua missão institucional e de suas atribuições subsidiárias previstas na Lei Complementar nº 97, de 1999 e suas alterações. Por isso, considera-se que há necessidade de se instituir, no âmbito do Ministério da Defesa, um órgão de alto nível que englobe INFRAERO e ANAC, o qual, sob o Comando, Coordenação e Controle do Estado-Maior Conjunto de Defesa supervisionaria todas as atividades da aviação civil brasileira, devendo as ações/operações e serviços aos usuários continuar sendo prestados/executados de forma descentralizada e sempre em coordenação com o Comando da Aeronáutica (COMAER).

Tal conclusão se baseia, nos fatos supracitados e também, no pressuposto de que já existe uma preocupação do governo em relação a se retomar a centralização do comando e coordenação da Aviação Civil, **tanto que o Ministro da Defesa, em momento de grave crise, criou, ainda que de forma não-ortodoxa, a Secretaria de Aviação Civil (SAC) como órgão de assessoramento direto daquela autoridade. A referida Secretaria poderia, quem sabe, constituir-se num embrião de um órgão central de supervisão, coordenação e controle da aviação civil, conforme defendido anteriormente.**

Outro ponto da Legislação relativa ao Poder Aéreo bastante controvertida é a denominada Lei do Tiro de Destruição a qual alterou o Código Brasileiro de Aeronáutica no seu artigo 303 para incluir a possibilidade de se perseguir, e se for o caso, até abater aeronave que invada ou penetre no espaço aéreo nacional sem a

devida autorização do governo brasileiro (Lei 9.614 de 1998, regulamentada pelo Decreto 5.144 de 2004).

Esse decreto de regulamentação da lei estabelece uma seqüência de nove procedimentos (passos) a serem seguidos pelo piloto da Força Aérea Brasileira, como medidas dissuasórias, os quais, no entanto, se não forem obedecidos, a aeronave perseguida será considerada suspeita/hostil e estará sujeita à medida extrema (tiro de destruição), o que, felizmente, até o momento, ainda não ocorreu, apesar de já se ter chegado à penúltima etapa do procedimento de que são os tiros de advertência.

Alguns críticos atacam a Lei do Tiro de Destruição argumentando que esta fere os princípios internacionais do Direito Aeronáutico e, em especial, o princípio da **passagem inofensiva**, que estaria amparada pela Convenção de Chicago. Na verdade, inofensiva é a passagem autorizada pela autoridade brasileira, na forma prevista na referida convenção, no CBA e nas disposições dos Tratados sobre navegação aérea internacional. A *contrario sensu*, se o piloto da aeronave suspeita ou hostil não se identificar e nem explicar a razão porque invadiu o espaço aéreo brasileiro, passa a ser considerado hostil e conseqüentemente, estará sujeito à medida extrema.

Demais disso, assevera-se legítimo ao Brasil, como a qualquer outro país, controlar e defender o seu espaço aéreo. Para tanto, utiliza-se dos meios disponíveis e aplica a legislação pertinente. Trata-se, portanto, não só de uma questão de polícia, mas de uma questão de soberania.

Sobre alterações na Lei do Tiro de Destruição, afirma-se que é desejável a sua atualização para a inclusão de ajustes redacionais referentes à missão institucional da Aeronáutica, quando deverão ser analisadas as legislações de outros países, para atualização da nossa legislação específica, em função não só da experiência adquirida ao longo do tempo de vigência e de aplicação da referida lei, como também para se buscar, com empenho, viabilizar a possibilidade de serem celebrados Acordos ou Tratados no âmbito da UNASUL com o objetivo de estabelecer regras de Direito Internacional por parte dos países lindeiros e para padronizar os procedimentos a serem seguidos pelas Forças Aéreas desses países vizinhos. Com isso, eliminar-se-iam possíveis áreas de atrito, ampliar-se-ia a

cooperação internacional, tornando mais eficazes a Lei Complementar nº 97 de 1999 e suas alterações, a Lei nº 9.614 de 1998 e o Decreto de regulamentação desta.

Está em tramitação no Congresso Nacional um Projeto de Lei propondo a revogação pura e simples da Lei nº 9.614 de 1998, o que parece pouco razoável, visto que tal ato só beneficiaria os traficantes de drogas e os contrabandistas de armas, portanto seria um ato prejudicial à sociedade. Contrário a isso, dever-se-ia alterar a Lei para torná-la mais abrangente e consentânea com os interesses do País. Como já foi dito, enfatize-se que cabe a Aeronáutica cumprir a sua missão institucional de manter a vigilância, a defesa e o controle do espaço aéreo brasileiro, ainda que para isso precise adotar medidas extremas.

Dessa forma, a atuação da Aeronáutica se daria no estrito cumprimento de sua missão de vigilância e defesa do espaço aéreo brasileiro contra qualquer invasor. Esta sim é sua missão fundamental, e constitui-se numa atividade administrativa rotineira que em última instância, é em prol da soberania nacional. E, em se tratando de matéria de soberania, não há que se falar em inconstitucionalidade da referida Lei, até porque ainda não existe nenhuma provocação nesse sentido junto ao Poder Judiciário; nem tampouco em pena de morte, porque desta a Lei não cogita, nem é essa a intenção ou interesse do Poder Público. Trata-se apenas de uma questão de Poder-Dever de responsabilidade do Comando da Aeronáutica.

Trata-se de tema que, do ponto de vista legal, não há dúvida, está amparado pela lei, e precisa que seja assim, sob pena de tornar ineficaz a ação da Força Aérea, e mais que isso, levá-la a ser tolerante ou omissa em relação à prática de atos criminosos por parte desses pilotos de aeronaves clandestinas que, como já se disse, atuavam livremente na região Amazônica, até a inauguração do SIVAM. Portanto, não se pode admitir a revogação da Lei do Abate, sob pena de se ter que voltar ao *status quo ante,* isto é, tal situação só favoreceria a atuação dos crimisosos.

Analisado o problema pelo ângulo constitucional, poder-se-á admitir que assista alguma razão os opositores da referida Lei, quando alegam que o piloto da aeronave interceptadora não tem certeza se a aeronave interceptada está transportando drogas ilícitas, ou armas contrabandeadas, ou até mesmo passageiros clandestinos, a única certeza que o piloto da FAB tem é que a aeronave interceptada invadiu o espaço aéreo brasileiro e/ou que não tem licença para

sobrevoá-lo. Ademais, ao piloto clandestino não é possível, dar a oportunidade de defesa, em face das circunstâncias. Isso será oportunizado, apenas, se ele pousar para identificação. Caso isso não ocorra, poderá ser abatido em voo e aí, é claro, não pode ser exercido esse direito constitucional. É evidente que esse argumento passa a ser secundário, se o bem maior a ser protegida, a vida, já lhe foi retirada, ou em razão da sua desobediência às ordens recebidas da autoridade aeronáutica, ou por reagir a essas ordens.

Ao longo desta Tese tem-se procurado sustentar a constitucionalidade da Lei do Tiro de Destruição, ou **Lei do Abate**, por entender que seu objetivo é impedir ou inibir uma atividade ilícita nos céus da Amazônia, onde o transporte preferido pelos traficantes de droga e contrabandistas de armas é o avião. Essas aeronaves, quase sempre são irregulares, e, às vezes, elas próprias foram produto de crimes de furto ou roubo, portanto, tentam voar na clandestinidade, ou seja, sem que tenham plano de voo e/ou permissão do governo brasileiro para sobrevoar seu território. Por isso, a Lei do Abate é imprescindível para dar eficácia às ações de policiamento do espaço aéreo brasileiro, potencializando o combate a tais ilicitudes que, ao final, são prejudiciais à Sociedade como um todo, sobretudo a juventude.

Poder-se-ia indagar, se o fato de a aeronave interceptada transportar drogas, seria motivo suficiente para a aplicação da medida extrema, que alguns chamam de pena de morte disfarçada. E, se nessa aeronave houver um inocente, um seqüestrado? A resposta a essa questão não é simples. Mas tudo será facilitado se o piloto clandestino identificar-se, e pousar onde lhe for determinado pela autoridade aeronáutica, para averiguações. Caso contrário, a aeronave poderá ser considerada hostil, não só por ser suspeita de atividade ilícita, mas também porque invadiu o espaço aéreo brasileiro.

A questão subjacente à Lei do Abate, diz respeito ao fato de a Força Aérea está executando uma atividade subsidiária e não uma missão típica de defesa do espaço aéreo nacional. Parece claro que, em se tratando de invasão deliberada do espaço aéreo ou de agressão ao território nacional e/ou à sua soberania, a ação repressiva estaria respaldada por tratados internacionais. Nesse caso, estaria caracterizada a necessidade agir, e, é óbvio, em legítima defesa.

Outra questão que poderá suscitar dúvida diz respeito à delegação de competência do Presidente da República ao Comandante da Aeronáutica, para que este autorize a medida de destruição. E, em sendo realizada a medida extrema, de

quem é a responsabilidade pelas conseqüências desse ato, do piloto ou quem lhe deu ordens? Pode-se afirmar que, *in casu,* o piloto agiu no estrito cumprimento do dever legal. Mas o fato é que o piloto interceptador ao abater o avião clandestino matou seus tripulantes e/ou passageiros, se houver. Todavia o piloto da aeronave interceptadora será processado criminalmente e responderá, minimamente, pelos excessos que houver cometido.

Como se vê, são muitas as vulnerabilidades que permeiam a Lei do Tiro de Destruição, razão porque é preciso discutir os pontos falhos/imprecisos da lei, levando em conta não só o Direito Pátrio, mas também o de outros países da América Latina e do Mundo, e com isso, buscar-se o seu aperfeiçoamento, tornando-a mais consentânea com a realidade atual.

Apesar das dificuldades que o Brasil tem encontrado para a celebração de acordos ou tratados com os países fronteiriços, seja por questões políticas ou estratégicas, espera-se que, agora com a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) se tenha encontrado o foro adequado para a discussão multilateral do tema que, presume-se, seja de interesse de toda e qualquer nação civilizada, e enfim se consiga firmar um tratado ou acordo que permita a cooperação mútua dos países interessados no sentido de coibir os atos ilícitos praticados por pilotos civis nas regiões de fronteira e em toda a Amazônia Legal.

No contexto atual, não se pode analisar um assunto dessa envergadura, sem levar em consideração as mudanças ocorridas, principalmente, após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, que tiveram o condão de uma nova dinâmica político-social em relação à teoria constitucional do pós-guerra, rompendo com as bases clássicas do estado constitucional, oriundos da Revolução Francesa: Liberdade, Igualdade e Fraternidade, que, de certa forma, foram substituídos por outros postulados como Segurança, Solidariedade e Diversidade, de natureza diferente daqueles constantes da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Assim, em conseqüência do atentado às Torres Gêmeas, surgiu a denominada “sociedade de risco”, que se caracteriza pela insegurança e por transformar o desejo de segurança num compreensível, embora controverso, direito de punição, quase sempre em prejuízo dos direitos fundamentais do cidadão. Nesse contexto, se sobressai a cultura do medo, na qual os riscos para a segurança

transformam-se em riscos para a própria liberdade, visto que os países, como medida de proteção da sociedade e para assegurar o seu direito de soberania, cada um de *per si, adota medidas restritivas de liberdades civis, como ocorreu nos Estados Unidos com a edição "USA Patriotic Act". E, ainda, em outros países, por exemplo: Alemanha, União Soviética, França, Itália, dentre outros países membros da União Européia, e porque não dizer, no resto do mundo, embora com intensidades diferentes.*

O caso mais relevante e de interesse deste Trabalho é o que ocorreu na Alemanha que, no calor dos referidos acontecimentos e das muitas ações desenvolvidas pelos Estados Unidos, criou uma lei antiterrorista, denominada "Lei de Segurança Aérea", que conferia poderes especiais ao ministro da defesa alemã para autorizar o "tiro de destruição", na hipótese de um avião seqüestrado, supostamente ser utilizado para cometer atos terroristas.

O Tribunal Constitucional Federal Alemão, no entanto, declarou inconstitucional o dispositivo da referida lei, por entender que não pode o Estado decidir sobre a vida de passageiros inocentes, e, acrescenta: "o abate de aviões viola o direito fundamental à vida" e que o referido dispositivo legal maculou o princípio da dignidade humana, ressalvando-se a hipótese de haver apenas terroristas abordo. Portanto, a lei alemã não permite o abate de aeronaves com reféns ou inocentes abordo.

Estas foram as questões mais polêmicas e tormentosas que foram analisadas ao longo desta Tese, mas há outras, não tão preocupantes, mas também graves, que devem merecer a atenção das autoridades responsáveis. Tais problemas foram abordados, principalmente, nos Capítulos 2,3 e 5 desta Tese.

Finalmente, o autor considera que as **hipóteses levantadas para dar resposta ao problema da pesquisa** foram confirmadas, salvo se a variável de natureza política (criação de um órgão central) que diz respeito à centralização da gestão da Aviação Civil no Ministério da Defesa não for atendida, e se não houver ações do Comando da Aeronáutica/Agência Nacional de Aviação Civil, em relação à atualização do arcabouço normativo remanescente do DAC, bem como a edição de novas normas pela ANAC.

A pergunta constante do **problema de pesquisa: A TRANSFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO EM COMANDO DA AERONÁUTICA CONCORREU PARA A FRAGMENTAÇÃO DA SUA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PARA A DESATUALIZAÇÃO DO SEU MARCO REGULATÓRIO? A resposta a esta indagação é afirmativa**, visto que ao longo da pesquisa foi demonstrado que o Comando da Aeronáutica, após a desestruturação que lhe foi imposta, passou a ser um órgão técnico e não político, remanescendo sob sua responsabilidade, apenas as seguintes atividades: prover a segurança da navegação aérea, contribuir para a formulação da Política Aeroespacial Nacional e operar o Correio Aéreo Nacional (Art. 18, incisos II, II e V) da Lei Complementar nº 97 de 1999 e suas atualizações. Os outros órgãos que faziam parte da estrutura do então Ministério/Comando da Aeronáutica foram privatizados, extintos ou desvinculados do COMAER. Foi confirmado também que a fragmentação da estrutura organizacional do Ministério/Comando da Aeronáutica acarretou a desatualização da legislação pertinente, principalmente no que se relaciona ao antigo Departamento de Aviação Civil (DAC), que foi sucedido pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Com relação à estrutura remanescente do Ministério da Aeronáutica, esta passou a constituir a nova organização administrativa denominada Comando da Aeronáutica, à qual ainda estão atrelados todos os recursos/meios necessários às atividades da aviação como um todo. Daí, a dificuldade de se fracionar aquilo que, por sua natureza, é inseparável. Ou seja, para o modelo brasileiro as estruturas aeronáutica e aeroportuária deverão ser comuns, no que couber, às duas vertentes da aviação, ressaltando-se que a Força Aérea Brasileira, pela natureza militar de sua missão, não está adstrita à totalidade das regras da aviação civil.

Finalmente, apresenta-se no Quadro 6.1, os resultados da Pesquisa de Campo realizada pelo autor, por meio de Questionário de Pesquisa e de entrevistas com autoridades e estudiosos em assuntos aeronáuticos, tanto no campo da Defesa Aérea, quanto no da aviação civil, bem como em relação a assuntos técnico-administrativos da aviação brasileira. Foram enviados 18 questionários, dos quais 12 foram devolvidos devidamente preenchidos, e destes, foram selecionadas as questões mais importantes para a análise do tema. As entrevistas foram realizadas (num total de cinco) tendo-se por base os temas constantes dos referidos questionários, dentre outros da mesma natureza.

Assim, esse conjunto de informações obtidas pelas técnicas de documentação direta, somado à pesquisa bibliográfica (documentação indireta) serviu para dar maior consistência ao referencial teórico utilizado pelo autor da pesquisa, confirmando ou negando certas proposições, como se verá a seguir:

Pesquisa de Campo – (Quadro 6.1)

Questão nº 01 - Considerando que a missão de uma organização deve consistir de uma declaração concisa e objetiva de sua razão de ser e deve nortear todas as suas atividades, dê a sua resposta sobre a missão do MAER/COMAER. **As respostas a estas perguntas** ficaram divididas, ou seja, 50% do universo pesquisado acham que a missão do COMAER é idêntica a do MAER e os outros 50% responderam que a missão do COMAER não é clara e a legislação que a disciplina carece de atualizações.
Questão nº 02 - Considerando que a Aeronáutica é uma Instituição Militar permanente e que a Força Aérea Brasileira é a parte da Aeronáutica organizada e aparelhada para o cumprimento de sua destinação constitucional, dê sua opinião sobre a missão da Aeronáutica. **A resposta a este quesito** atingiu a 80% da opinião do universo pesquisado que considera: "a missão da Aeronáutica como Força Armada é a defesa da Pátria, bem como exercer uma constante vigilância sobre todo o espaço aéreo nacional".
Questão nº 03 - Dê sua opinião sobre a Lei do Tiro de Destruição, Lei nº 9.614, de 1998, regulamentada pelo Decreto nº 5.144, de 2004. **As respostas a esta pergunta** ficaram assim divididas, 50% do universo pesquisado acha que se trata de lei constitucional, pois é dever da Aeronáutica policiar e garantir a segurança do espaço aéreo nacional e 30% acham que se trata de uma lei inconstitucional, porque a atividade de combate ao crime de contrabando de armas e de tráfico de drogas é de responsabilidade do Departamento de Polícia Federal.
Questão nº 04 - Dê sua opinião sobre a atuação específica do COMDABRA em relação à defesa do espaço aéreo. **Resultado:** 50% responderam que a atuação do COMDABRA na defesa do espaço aéreo é missão específica do COMAER. O restante das opiniões ficaram pulverizadas.
Questão nº 05 - Dê sua opinião sobre a existência de possível conflito de legislação no âmbito das aviações (militar e Civil). **Resposta:** Há conflito de legislação não só porque o CBA está necessitando de atualizações, mas principalmente em relação a legislação infra-legal, atualmente, de competência da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).
Questão nº 06 - Dê sua opinião sobre o financiamento dos Sistemas: Aeroportuário Nacional e de Segurança da Navegação Aérea, este a cargo do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA). **A resposta** os financiamentos são suficientes e condizentes com o que preconizam as regras da OACI.
Questão nº 07 - Dê sua opinião sobre a existência de mais de uma Autoridade Aeronáutica. **Resposta:** Na opinião de 50% dos entrevistados deveria existir apenas uma "Autoridade Aeronáutica", como aliás, está previsto no CBA.
Questão nº 08 - Dê sua opinião sobre a possível responsabilização criminal da Autoridade Aeronáutica que autorizou o Tiro de Destruição. **Para 50%** dos entrevistados a responsabilidade pela Autorização do Tiro de Destruição é do Presidente da República. **40%** acha que é da Autoridade Aeronáutica **e 10%** entende que é do piloto que efetua a medida de destruição.
Questão nº 09 - Dê sua opinião sobre o significado das seguintes expressões/termos: Ministério da Aeronáutica, Comando da Aeronáutica, Força Aérea Brasileira (FAB) e Aeronáutica (instituição). **A resposta de 50%** dos pesquisados foi no sentido de que tais termos são usados como se fossem sinônimos, conquanto que juridicamente são diferentes.
Questão nº 10 - Dê sua opinião sobre a pluralidade de órgãos que têm interferência nas atividades da Aviação Civil, tais como Ministério da Defesa, Secretaria de Aviação Civil (MD), Comando da Aeronáutica, ANAC e INFRAERO. **A resposta a esta pergunta**, para 80% dos entrevistados, foi no sentido de que a gestão das atividades da Aviação Civil deveria ser centralizada no Ministério da Defesa., e desempenhadas em coordenação com o Comando da Aeronáutica.

Quadro 6.1
Fonte: O Autor, 2011.

Vale ressaltar que foram destacadas as questões mais consentâneas com o tema objeto da Pesquisa que é saber se “A TRANSFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO EM COMANDO DA AERONÁUTICA CONCORREU PARA A FRAGMENTAÇÃO DA SUA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PARA A DESATUALIZAÇÃO DO SEU MARCO REGULATÓRIO”.

Da análise do conjunto de respostas obtidas nas pesquisas bibliográficas e de Campo (Questionários/Entrevistas) ficou evidenciada que houve, efetivamente, a fragmentação da estrutura organizacional do MAER/COMAER, bem como a desatualização da correspondente legislação. Assim, pode-se concluir que **a resposta ao problema de pesquisa foi afirmativa**. Tal fato acarretou o esvaziamento do então Ministério da Aeronáutica, que escoimado dos seus poderes políticos, inclusive no que se refere às políticas estratégicas de longo prazo, foi transformado em Comando da Aeronáutica. A despeito disso, remanescem no “novo” órgão várias atribuições que eram/são próprias de sua condição anterior (ministério). Isso ocorre porque a sua concepção originária era no sentido de se ter uma gestão centralizada das atividades da aviação, sob comando único, ou seja, subordinado à mesma autoridade, visto que o Brasil optou, sábia e intencionalmente, por um sistema integrado de controle, que privilegia a economia de meios e, sobretudo, a segurança, contendo no mesmo módulo-objeto, e até em área física contígua, as atividades simultâneas de controle do tráfego aéreo e de defesa aérea.

No que se refere especificamente à aviação civil, a situação parece estar na contra-mão da concepção Douheteana, visto que ao invés de centralização das atividades de aviação civil no Ministério da Aeronáutica, o que aconteceu foi a pluralização de órgãos de naturezas jurídicas diferentes, tratando do mesmo tema. Tais órgãos, embora vinculados/subordinados ao Ministério da Defesa, sucedâneo do Ministério/Comando da Aeronáutica nesse mister, precisam de maior coordenação e de uma efetiva centralização no âmbito daquele Ministério.

Assim, o Autor espera que a análise e discussão dessa gama de assuntos de interesse da Aeronáutica venha contribuir para a solução dos problemas decorrentes das mudanças ocorridas após 1999 e apontados ao longo do texto.

7 - CONCLUSÃO

O Ministério da Aeronáutica foi criado em 1941, com a finalidade de aglutinar (centralizar) em um só órgão as aviações Naval, Militar e Civil. Esta última tinha existência no âmbito da Administração Civil, ou seja, no Ministério da Viação e Obras Públicas, enquanto que as aviações Naval e Militar pertenciam, respectivamente, à Marinha de Guerra e ao Ministério da Guerra (Exército). A junção dessas três vertentes da aviação, sob orientação única do Ministério da Aeronáutica foi denominada, inicialmente, Forças Aéreas Nacionais; e, em seguida, Força Aérea Brasileira (FAB).

A pesquisa desenvolvida apontou para alguns direcionamentos político-institucionais, que extrapolam a ação do pesquisador, e sim, dependem de uma efetiva ação do Estado. Vale destacar, que a compreensão desses, se prende ao fato de que, no conjunto das reflexões sobre o tema foi discutido, exaustivamente, o arcabouço jurídico atinente ao Ministério/Comando da Aeronáutica, desde a sua criação, evolução e transformação em Comando da Aeronáutica, em 1999, estendendo-se aos dias atuais.

O trabalho abrange, pois, quase setenta anos de existência do Poder Aéreo no Brasil, cujas características e aspectos básicos foram amplamente analisados ao longo da Tese. Não foram olvidados os aspectos histórico-legais e doutrinários, principiando-se pelos ramos do Direito Aeronáutico e do Direito Constitucional (interno), em seguida, abordam-se o Direito Constitucional Comparado, Direito Internacional Público e Privado (Capítulo 2). Posteriormente, nos Capítulos 3 e 4, foi analisada a Doutrina do Poder Aeroespacial, segundo Douhet, Trenchard, Mitchel e Severski, bem como suas relações com a doutrina e estratégia militares clássicas e modernas.

Assim, com base nas pesquisas bibliográficas e documentais, bem como nas técnicas de documentação direta, analisou-se o Regime Jurídico do Poder Aeroespacial Brasileiro e seus Aspectos Doutrinários. Tal análise compreendeu não só a legislação atinente à criação, evolução, estruturação e desenvolvimento do Ministério/Comando da Aeronáutica, desde 1941 até 2010, mas, também os principais Tratados e Convenções relativas à aviação civil.

Abordou-se, no Capítulo do Poder Aéreo, a Lei do Tiro de Destruição, sob o ponto de vista da legislação que rege a espécie no ordenamento jurídico Pátrio, e de seus polêmicos aspectos doutrinários. Por isso, o tema insurge aqui e ali, ou seja, permeia toda a tese. Analisou-se, também o Direito Comparado, com destaque para o exemplo da jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão sobre a Lei do Abate naquele país, declarando a sua inconstitucionalidade.

Desse conjunto de análises extraem-se várias conclusões, dentre as quais, destacam-se as seguintes:

1) A pesquisa evidenciou que ocorreu a fragmentação da estrutura organizacional do Ministério da Aeronáutica, que teve como corolário a desatualização de seu arcabouço regulatório, cujo marco inicial foi o Programa de Privatizações do governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, consumando-se com a criação do Ministério da Defesa, em 1999 e com a consequente transformação do Ministério da Aeronáutica em Comando da Aeronáutica.

   Tal situação veio a se consolidar com a desvinculação da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO) do âmbito do COMAER em 2001, para a órbita do Ministério da Defesa, e “extinção” do Departamento de Aviação Civil (DAC) em 2005, quando da criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), vinculada ao Ministério da Defesa. Tudo isso, levou à desatualização do marco regulatório da aviação civil, tanto em relação ao COMAER, quanto no que tange à ANAC.

   Portanto, a gestão da aviação deixou de ser centralizada no Comando da Aeronáutica e passou a ser exercida por vários órgãos, sendo uns subordinados ao COMAER e outros vinculados ao Ministério da Defesa, mas, sem uma coordenação unificada. Portanto, faz-se necessário restabelecer o princípio da unidade de comando, para que o setor volte a ter sinergismo.

2) A pesquisa constatou que, no mundo, a aviação civil é tratada como assunto de interesse do Estado, portanto, estratégico, como, aliás, preconizava Douhet, segundo o qual os governos deveriam criar forças aéreas independentes, subordinadas a um órgão supra ministerial, ou a um Ministério da Aeronáutica/do Ar, (...) e que o poder público deveria apoiar e estimular a aviação civil, por ser

esta uma reserva técnica da Força Aérea, em caso de guerra. E, o Brasil seguiu esse modelo.

O sistema assim engendrado funcionou bem durante sessenta anos, acompanhando, tempestivamente, o vertiginoso desenvolvimento da aviação civil, bem como da indústria aeronáutica no Brasil. Portanto, não deveria ter sido separado abruptamente. Poderia ter permanecido nos moldes do modelo preconizado pelo doutrinador italiano, com os ajustes que se fizessem necessários, decorrentes da evolução tecnológica da aviação em geral, e por motivos de segurança e/ou estratégicos, além de outros relativos à racionalização de meios, bem como aqueles referentes à eficácia de emprego do poder aéreo.

3) Ficou evidenciado, também, na pesquisa, que, a partir dos anos 90, houve uma ruptura dessa matriz centralizadora, fato que levou à pulverização das atribuições/competências dos órgãos envolvidos nas atividades de gestão da aviação civil e à desarticulação da estratégia desenvolvimentista do Ministério da Aeronáutica vigente desde os anos 60.

   A mudança do princípio da Unidade Comando para essa pluralidade afetou o usuário dos serviços aéreos, que passou a ter dificuldades de relacionamento com os agentes do poder público, inclusive porque na hora que surge um problema, o usuário tem dúvida quanto ao órgão competente para resolvê-lo, se a ANAC, se a INFRAERO, o Comando da Aeronáutica ou o próprio Ministério da Defesa. Caracterizando assim, insatisfação em escala maior para os usuários, com reflexos para as concessionárias do serviço, com aspectos negativos para a própria Administração Pública.

4) A pesquisa aponta para a necessidade de o Ministério da Defesa, por ser o sucedâneo do Ministério/Comando da Aeronáutica para esse fim específico, assumir de fato e de direito, o papel de Órgão Central do Sistema de Aviação Civil, devendo todos os problemas de gestão ser encaminhados àquele órgão, que deverá aplicar-lhes a solução administrativa cabível.

5) A pesquisa conclui que, embora o COMAER tenha deixado de ter responsabilidade pela gestão da aviação civil, a ela permanece ligada, pelo fato

de continuar a prestar uma série de serviços, indispensáveis ao seu bom funcionamento, eis que remanescem no âmbito desse órgão, dentre outros serviços, o controle de tráfego aéreo, que atende tanto a aviação civil, como a Força Aérea Brasileira.

6) A pesquisa documental atingiu um total de 173 atos normativos analisados, e apontou para a necessidade de serem revisados, a curto/médio prazos, de pelo menos 20 destes, conforme consta do Quadro 2 (Legislações Pendentes de Atualização). Por questão de delimitação, tal análise não ultrapassou os níveis de Lei, Decreto-Lei e Decreto, o que não significa dizer que as normas de nível inferior a Decreto não careçam de atualização/revisão, muito ao contrário. Mas isso é da competência dos órgãos envolvidos (COMAER/ANAC), como se verá a seguir.

7) Ficou evidenciada, ao longo da análise do tema, a necessidade de revisão/atualização da legislação que constituía o marco regulatório do Sistema de Aviação Civil do âmbito do Ministério/Comando da Aeronáutica, por ser, agora, de responsabilidade da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e não mais do Comando da Aeronáutica.
   Frise-se que esses atos normativos eram, em sua maioria, da competência do Ministro/Comandante da Aeronáutica. Daí, a necessidade de ser esse trabalho realizado com a participação dos dois órgãos envolvidos.

8) A pesquisa aponta para a necessidade da criação de um órgão central de alto nível, subordinado ao Ministério da Defesa/Estado-Maior Conjunto de Defesa, cujo embrião poderia ser a atual Secretaria de Aviação Civil (SAC) daquele Ministério, ao qual se subordinariam/vinculariam a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO), devendo tais órgãos funcionar em coordenação com o Comando da Aeronáutica (COMAER).

9) No que concerne à polêmica jurídica existente a respeito da possível inconstitucionalidade da Lei do Tiro de Destruição, o trabalho aponta para a efetiva existência de vulnerabilidades na lei que rege a espécie, que devem ser

superadas alterando-se a Lei nº 9.614, de 1998, e o seu Decreto de regulamentação (Decreto nº 5.144, de 2004). Por isso, é importante que a referida Lei seja reexaminada/reavaliada e, se for o caso, alterada. Mas não revogada!

10) Ainda no que se refere à aplicação da "Lei do Tiro de Destruição" a pesquisa apontou para a conveniência da criação de foro especial para julgar eventuais crimes decorrentes da aplicação da supracitada lei, além de tipificá-los como "crimes militares de natureza especial". Ainda nesse campo (Capítulo 6) a pesquisa mostrou a conveniência/importância da celebração de acordos ou tratados com os países vizinhos, para viabilizar a "transferência de alvo", visando combater com maior eficácia o tráfico de drogas e o contrabando de armas na Região Amazônica.

11) Da análise do Capítulo 6 e do conjunto de legislações e de documentos pesquisados, constataram-se a existência falhas ou omissões legais, além de alguns temas controversos e/ou confusos, que podem gerar conflitos, ou dubiedade, como as expressões: Aeronáutica, Força Aérea Brasileira, Ministério/Comando da Aeronáutica, Autoridade Aeronáutica, Autoridade Aeronáutica Militar e Autoridade de Aviação Civil.

12) Por fim, a pesquisa evidenciou que não existe uma estrutura formal da Força Aérea Brasileira, e, que esta, aparentemente, se confunde com Comando da Aeronáutica e com Aeronáutica, instituição militar prevista na Constituição Federal.

O autor desta Tese espera estar contribuindo para a solução dos problemas apontados ao longo do texto, principalmente os mais prementes ou polêmicos, reconhecendo que alguns são de difícil solução e que, talvez, não estejam exauridas as suas análises, o que poderá ensejar outras pesquisas. Mas, se sentirá satisfeito e compensado se as questões e dúvidas suscitadas, analisadas e discutidas ao longo da Tese, servirem para provocar uma reflexão, por quem de direito, sobre os problemas apontados no âmbito do Regime Jurídico do Poder Aeroespacial Brasileiro, da estrutura organizacional do Comando da Aeronáutica e da própria Força Aérea Brasileira.

REFERÊNCIAS

Bibliográficas

ADENAUES, K. “Wir leben alle unter dem gleichen Himmel, aber wir haben nich alle den gleichen Horizont.” In: Dicionário das Citações, Ettore Barelli e Sergio Pennacchietti, Traduzido por Karina Jannini. Martins Fontes, 2001.

AGUILAR, R. Petrissans. *America Latina:* La sociedad sitiada: Los Costos Humanos, Políticos y Econômicos de la Violência Urbana. Brasília: Fortium, 2008.

ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. 2. ed. Madrid: Centro de Estúdios Políticos y Constitucionales, 2008.

ALMEIDA, Agassiz. *A ditadura dos generais*: Estado militar na América Latina: O Calvário na Prisão. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

ALMEIDA, Carlos Washington de. *Constituição Onto*lógica: Valores presentes nas Constituições Brasileiras e no Direito Comparado. In: GARCIA, Maria, AMORIM, J. R. Neves (Coord.); Estudos de Direito Constitucional Comparado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

AMBROSINI, Antonio; CARVALHO, Alexandre de Mello. *Responsabilidade civil do transportador no extravio de bagagens aéreas*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ANDER-EGG, Ezequiel. *Introducción a las técnicas de investigación social*: para trabajadores sociales. 3. ed. Buenos Aires: Humanitas, 1972.

ANDRADE, Roberto P. *História da construção aeronáutica no Brasil*. São Paulo: Aquarius, 1982.

ARMITAGE, Michael. Aeronaves tripuladas e não-tripuladas In: MASON, R. A. *War in the third dimension*. EUA: Brasseys, 1986.

BACELLI, G.R. In Studi di Diritto Aeronáutico. Milão, 1997.

BARROS, Domingos. *Aeronáutica Brasileira*: homenagem de Domingos Barros a Augusto Severo. Rio de Janeiro: Bibliex, 1940.

BASSFORD, C.; OETINGER, B. V.; GHYCZY, T. V. (Coord). *Clausewitz e a estratégia:* Conceitos e ensinamentos do general estrategista aplicados aos negócios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

BAYLIS, John; et al. *Strategy in the contemporary world*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BERMAN, Haroldo J. O Fundamento histórico do Direito Americano: aspectos do Direito Americano. Rio de Janeiro: Forence, 1963.

BLAINEY, Geoffrey. *Uma breve história do século XX*. São Paulo: Fundamento Educacional, 2008.

BRANCO, Márcio. *Na cabine de comando*: Curiosidades aéreas, acidentes, a crise, o caos e o céu ainda vermelho. São Paulo: Novo Século, 2009.

BRODIE, B. *War and politics*. London: Cassel; New York: MacMillan, 1973.

BULOS, Uadi L. *Constituição Federal anotada*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CANOTILHO, J. J. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, Jose S. Manual de direito administrativo. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumens Júris, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução a teoria geral da administração*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

_____. *Os novos paradigmas*: Como as mudanças estão mexendo com as empresas. 5. ed. São Paulo: Manole, 2008.

CICCO, Claudio; GONZAGA, Álvaro A. *Teoria geral do Estado e ciência política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CRUZ, Tadeu. *Sistemas, organizações e métodos*: Estudo integrado das novas tecnologias de informação. São Paulo: Atlas, 2009.

DEL OLMO, Florisbal. *Curso de direito internacional público*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos.* São Paulo: Saraiva, 1989.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DOUHET, Giulio. *Domínio do ar*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1988.

DRUCKER, Peter F. *Managing in the next society*. Oxford: Butterworth-Heinemann: Classic Drucker Collection, 2007.

FAGERBERG, J.; MOWERY, D.C.; NELSON, R.R. *The Oxford handbook of innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral*: previsão, organização, comando, coordenação, controle. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1978.

FERNANDES, Jorge M. *Gestão da tecnologia como parte da estratégia competitiva das empresas*. Brasília: IPDE, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel G. *Curso de direito constitucional*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIUZA, Ricardo A. M. *Direito constitucional comparado*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

GARCIA, Maria, AMORIM, J. R. Neves (Coord.); Estudos de Direito Constitucional Comparado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GOMES, Maria Paulina. *Construindo soluções acadêmicas*. Luzes: Rio de Janeiro, 2007.

GOUVEIA, Jorge Bacelar (Coord.). *Estudos de direito aéreo*. Almedinas S.A.: Coimbra-Portugal, 2007.

GRAY, C. S. *Modern strategy*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

GUSMAO, Paulo Dourado de. *Introdução a ciência do direito*: Introdução ao estudo do direito. 7. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 1976.

HENKIN, L. *How nations behave*: Law and foreign policy. New York: Columbia University Press, 1968.

DEZEN JUNIOR, Gabriel. *Curso completo de direito Constitucional.* Brasília: Vestcom, 2005.

KHANNA, Parag. *O segundo mundo*: Impérios e influência na nova ordem global. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008

LACERDA, J. C. Sampaio de. *Curso de direito comercial marítimo e aeronáutico*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. Atlas: São Paulo, 2003.

LAUTERPACHT, H. The revision of the law of war. *British Yearbook of International Law*. 1952. MELLO, Maria Chaves de. *Dicionário jurídico português-inglês-inglês-*

português/portuguese-english-english-portuguese - Law Dictionary, São Paulo: Método, 2009.

LAVANÈRE-WANDERLEY, Nelson Freire [Tenente Brigadeiro]. *História da Força Aérea brasileira*. Rio de Janeiro: Gráfica Brasileira, 1986.

LEAL, Rogério G. Estado. *Administração pública e sociedade*: Novos paradigmas. Porto Alegre: Editora do Advogado, 2006.

LESSA, Ricardo. *Brasil e Estados Unidos*: O que fez a diferença. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LUNDVALL, Bengt-Ake; BORRÁS, Susana. Science, Technology, and innovation policy. In: FARGERBERG, David C.; MOWERY, Richard R.N. *The Oxford handbook of innovation*. Oxford University Press: N.Y., 2005.

LUÑO, Antonio E. Perez. *Los derechos fundamentales*. 9. ed. Madrid: Editorial Technos, 2007.

MAPELLI, Enrirque. Trabjos de Derecho Aeronáutico e del Espaço. Madrid: Ed. Madri, Espanha: Instituto Americano do Ar e do Espaço e da Aviação, 1978.

MEDEIROS, João Bosco. *Redação científica*: A prática de fichamentos, resumos, resenhas. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 32ª edição, São Paulo:Malheiros, 2006.

MELLO, Celso A. Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Maria Chaves de. *Dicionário Jurídico português-inglês-inglês-português/portuguese-english-english-portuguese* - Law Dictionary. São Paulo: Método, 2009.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967, com a emenda n. 1, de 1969*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MONTELLA, Gay de. Códigos e Leys de Ibero-América, Madri, Espanha: Ed. Madri, 1970.

MORAES, Alexandre de. *Direito* constitucional. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MOREIRA, Daniel A.; QUEIROZ, Ana Carolina S. (Coord.) *Inovação organizacional e tecnológica*. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

MORRIS, Justin. Law, politics, and use of force. In: BAYLIS John et al. *Strategy in the contemporary world*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

MOTTA FILHO, Sylvio Clement; BARCHET, Gustavo. *Curso de direito constitucional, atualizado até a Emenda Constitucional nº 35/2006*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus Jurídico, 2007.

MUNARI, Márcia Maria Corrêa. *O Direito Constitucional Norte-americano:* Uma concepção circular do Direito Constitucional e o jus positivismo contemporâneo. In: GARCIA, Maria; AMORIM, Jose Roberto Neves. Estudos de Direito Constitucional Comparado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MAZZUOLI, Valério Oliveira de. *Curso de Direito Internacional Público*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010

NUNES, Rizzatto. *Manual da monografia jurídica*: Como se faz uma monografia, uma dissertação, uma tese. São Paulo: Saraiva, 2008.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. *Democracia e defesa nacional*: A criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. São Paulo: Manole, 2005.

PACHECO, José da Silva. *Comentários ao código brasileiro de Aeronáutica (CBA)*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PAULOS, Carlos Manuel Diegues. A segurança da aviação civil. In: GOUVEIA, Jorge Barcelar (Coord.). *Estudos em direito aéreo*. São Paulo: Almedina, 2007.

PEREIRA, Bruno Y. *Curso de direito internacional público*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

PARET, Peter. *Construtores da estratégia moderna*. Tomo I. Rio de Janeiro: Bibliex, 2001.

_____. *Construtores da estratégia moderna*. T. 2. Rio de Janeiro: Bibliex, 2001.

POLETTI, Ronaldo. *Constituição anotada*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PORTER, M. E. *Vantagem competitiva*: Criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

RIBEIRO, Gustavo Henrique Zacharias. O Tribunal Constitucional Espanhol e o Recurso de Amparo. In: GARCIA, Maria, AMORIM, J. R. Neves (Coord.); Estudos de Direito Constitucional Comparado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ROHTER, Larry. *Deu no New York Times*: O Brasil segundo a ótica de um repórter do jornal mais influente do mundo. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

SALINAS, Luis Tapias. *Manual* de *derecho aeronáutico*. Barcelona: Bosch, 1944.

SANTOS, Abílio dos (Coord.). *Inovação*: Como vencer esse desafio empresarial. São Paulo: Clio, 2006.

SANTOS, Murilo. Evolução do poder aéreo. *Col. Aeronáutica – Arte Militar e Poder Aeroespacial*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1989.

SBRAGIA, Roberto (Coord.) *Inovação*: Como vencer esse desafio empresarial. São Paulo: Clio, 2006.

SCALADA, Fredrico Videla. Manual de Derecho Aeronautico, 2ª ed., atual. Buenos Aires: Zavalia, 1996**.**

SAUWEN FILHO, João Francisco. *Temas de direito administrativo e ciência política*. Manaus: FGV, 1999.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Daisy. *Direito público internacional*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SEVERSKY, Alexander P. *Victory through air power*. New York: Simon and Schuster, 1942.

———. *Air power*: Key to survival. New York: Simon and Schuster, 1950.

SILVA, Jose Afonso da. *Um pouco de direito constitucional comparado*. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

SILVEIRA, Alessandra. *Cooperação e compromisso constitucional nos estados compostos*: Estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos. Portugal-Coimbra: Almedina, 2007.

SIRKIN, Harold L.; HEMERLING, James W.; BHATTACHARYA, Arindam K. *Globalidade – a nova era da globalização*: Como vencer num mundo em que se concorre com todos, por tudo e por toda parte. São Paulo: Nova Fronteira, 2008.

SLAIBI FILHO, Nagib. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SOUZA NETO, José Adeobato de; BAIARDI, Amílcar; CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Lynaldo. *Gestão da inovação tecnológica*. Brasília: Paralelo 15/Abipiti, 2006.

TAYLOR, William C.; LABARRE, Poly. *Inovadores em ação*: As estratégias das empresas que estão redefinindo seus mercados e criando vínculos originais com seus clientes. Rio de Janeiro: Sextante, 2008.

TEDDER, Arthur William. *Air power in war*: the lees knowles lectures by Marshal of the Royal Air Force. London: Hodder and Stoughton-St. Paul's House, 1954.

TRALDI, Maria Cristina; Dias, Reinaldo. *Monografia*: passo a passo. São Paulo: Alínea, 1998.

TZU, Sun. *A arte da guerra*: Os treze capítulos. São Paulo: Golden Books, 2007.

UALDI, Lamêgo Bulos. *Constituição Federal e anotada*, 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

VAINER, Bruno Zilberman. *A influência do sistema Romano-germânico e do sistema de common law no Direito brasileiro.* In: GARCIA, Maria; AMORIM, Jose Roberto Neves. Estudos de Direito Constitucional Comparado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

VIEIRA, José Ribas (Org.). Constituição e Estado de Segurança nas Decisões do Tribunal Constitucional Federal Alemão. Curitiba: Juruá, 2008.

WOHLSTETTER, Albert; et al. *Selection and use of air bases*. Rand Corp. April, 1954.

Documentais

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Michel Foucault e a teoria do poder. **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, São Paulo, 7 (1-2): 105-110, out 1995. Disponível em << http://www.fflch.usp.br/sociologia/temposocial/site/images/stories/edicoes/v0712/terpoder.pdf>>. Acesso em: 10 set 2009.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIACÃO CIVIL (ANAC). Brasil. *Comunicado à imprensa.* Disponível em: <http://www.anac.gov.br/imprensa/Comunicado030407.asp>. Acesso em: 18 set. 2009.

_____. *Decreto nº 65.144, de 12 de setembro de 1969*. Institui o Sistema de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/biblioteca/decretos/decreto65144.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/_ConstituiçaoCompilado.htm>. Acesso em: 16 fev. 2010.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de* 1946. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao46.htm>. Acesso em: 16 fev. 2010.

_____. *Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004*. Regulamenta os §§ 1o, 2o e 3o do art. 303 da Lei no 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5144.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____ Decreto nº 76.590, de 11 de novembro de 1975. Dispõe sobre o Sistema de Transportes Aéreo Regional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 14 fev 2011.

_____. *Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.* Regulamenta a Política de Defesa Nacional.

_____. *Decreto n° 5.563, de 11 de outubro de 2005*. Regulamenta a Lei n° 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005.

_____. *Decreto n° 5.657, de 30 de dezembro de 2005*. Altera a alínea "g" do inciso IV do art. 4o e o art. 21 do Anexo I ao Decreto n° 5.196, de 26 de agosto de 2004, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e das Funções Gratificadas do Comando da Aeronáutica, do Ministério da Defesa. Brasília, DF, 2006.

_____. *Decreto nº 6.223, de 4 de outubro de 2007*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, das Funções Gratificadas - FG, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação - GR do Ministério da Defesa, altera o Decreto nº 3.564, de 17 de agosto de 2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho de Aviação Civil - CONAC, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6223.htm>. Acesso em: 1º mar. 2010.

_____. *Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008*. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 28 fev. 2010.

_____. *Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e das Funções Gratificadas do Comando da Aeronáutica, do Ministério da Defesa, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 65.144, de 12 de setembro de 1969. *Institui o Sistema de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/biblioteca/decretos/decreto65144.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2010.

_____. *Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969*. Código Penal Militar. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del1001Compilado.htm>. Acesso em: 19 fev. 2010.

_____. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 17 fev. 2010.

_____. *Doutrina Aeroespacial (DCA 1-1). Portaria 476/CG3*,– Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira. Brasília-DF: EMAer / COMAer, 28/04/2005;

_____. *Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 16 fev. 2010.

_____. *Emenda nº 18, de 5 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre o regime constitucional dos militares. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm>. Acesso em: 16 fev. 2010.

_____. *Lei Complementar 97, de 9 de junho de1999*. Dispõe sobre as normas gerais para organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 17 fev. 2010.

_____. *Lei n° 8.958, de 20 de dezembro de 1994*. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações.

_____. *Lei n° 9.279, de 14 de maio de 1996*. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial.

_____. *Lei n° 10.637, de 30 de dezembro de 2002*. Dispõe sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a

compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras providências.

_____. *Lei n° 10.973, de 2 de dezembro de 2004*. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF, 2004.

_____. *Lei n° 11.196, de 21 de novembro de 2005*. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica.

_____. *Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005*. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm>. Acesso em: 1º mar. 2010.

_____. *Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007*. Dispõe sobre a Mobilização Nacionale cria o Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11631.htm>. Acesso em: 1º mar. 2010.

_____. *Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.* Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7565compilado.htm>. Acesso em: 19 fev. 2010.

_____. *Lei nº 8.239, de 4 de outubro de 1991*. Regulamenta o art. 143, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, que dispõem sobre a prestação de Serviço Alternativo ao Serviço Militar Obrigatório. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8239.htm>. Acesso em: 25 fev. 2010.

_____. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 16 fev. 2010.

_____. *Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997*. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9472.htm>. Acesso em: 19 fev. 2010.

_____. *Lei nº 9.614, de 5 março de 1998*. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para incluir hipótese destruição de aeronave. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9614.htm>. Acesso em: 19 fev. 2010.

_____. *Lei. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 19 fev. 2010.

_____. Ministério da Defesa. *Conheça o MD*. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br>. Acesso em: 25 abr. 2008.

_____. *Programa Calha Norte*: Soberania e desenvolvimento. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/programa_calha_norte/index.php>. Acesso em: 2 dez. 2008.

_____. *Portaria n° R-458-T/GC3, de 26 de abril de 2007*. Aprova a edição do "Plano de Metas da Aeronáutica 2007-2010". Brasília, DF, 2007a. (PCA 11-47).

_____. *Portaria nº 113, de 1º de fevereiro de* 2007. Dispõe sobre a "Doutrina Militar de Defesa- MD 51-M-04". Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/bdlegis/dados_norma.php?numero=113&ano=2007&serie=A>. Acesso em: 27 fev. 2010.

_____. *Política da Aeronáutica para pesquisa e desenvolvimento*. Brasília, DF, 2002b. (DCA 14-2).

_____. *Política da Aeronáutica para o desenvolvimento da indústria aeroespacial*. Brasília, DF, 2002. (DCA 14-3).

_____. *Missão da Aeronáutica*. Brasília, DF, 2007. (ICA 11-1/2007).

_____. *Política da Aeronáutica.* Brasília, DF, 1998. (DMA 14-5).

_____. Ciência e Tecnologia. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/ciencia_tecnologia/index.php>. Acesso em: 7 ago. 2009.

_____. Ministério da Aeronáutica - MAER. *Decreto-Lei nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941*. Cria o Ministério da Aeronáutica. Disponível em: <http://www.pilotopolicial.com.br/documentos/legislação/decreto-lei/dl2961-41%20MAer.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2010.

_____. Diretriz do Comando da Aeronáutica. *Plano estratégico de pesquisas e desenvolvimento 2025*. Brasília, DF, 2005. (DCA 80-2).

FONSECA, Osvaldo Albuquerque. *Turbulências no sistema de aviação civil brasileiro.* In: Seminário de Estudos: Poder Aeroespacial e Estudos Estratégicos, 3. Rio de Janeiro. Julho, 2009.

FORJAZ, Maria Cecilia Spina. Origens da Embraer, *Revista de Sociologia da USP*, v. 17, n. 1, 2005.

MACHADO, Antonio. Em busca no novo. *Correio Braziliense*. Brasília, 18 ago. 2008. Opinião. Caderno A, p. 7.

ZAVERUCHA, Jorge. A fragilidade do ministério da defesa brasileiro. *Revista de Sociologia Política*, nov. n. 25, p. 107-121. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.

Eletrônicas

ASSIS, Jorge César de. *Interceptação e abate de aeronave*: Considerações sobre a Lei nº 9.614, de 5 de março de 1998. Disponível em: <www.cesdim.org.br/arquivo/29.doc>. Acesso em: 10 dez. 2009.

BRASIL. Congresso. Câmara. *Projeto de Lei s/n, de 2003*. Revoga a lei nº 9.614, de 5 de março de 1988. Disponível em: <http:// www.camara.gov.br/sileg/integras/138762.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2008.

BRASIL. Congresso. Senado. *O que é o MERCOSUL*. Disponível em <http://www.senado.gov.br/evmmercosul/M012/M0122011.asp?txtID_PRINCIPAL=6>. Acesso em: 2 dez. 2008.

COSTA, Rafael de Oliveira. A teoria da justiça universalista*:* A experiência da consciência jurídica universal em âmbito universalista. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 390, 1 ago 2004. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5515>. Acesso em: 04 out. 2009.

DAMIANI, J. H. de Souza; LANDINI, Maria Zélia da Silva. Parcerias para a inovação tecnológica no programa espacial brasileiro. Disponível em: <http://www. Abepro.org.br/ENGERP 2001>. Acesso em: 12 ago. 2009.

DICIONÁRIO JURÍDICO. *Norma jurídica*. Disponível em: <http://www.elfez.com.br/elfez/Normajuridica.html>. Acesso em: 30 set. 2009.

DUNN, Frederick Sherwood. *The absolute weapon*: Atomic power and world order. EUA: Ayer Co Pub, 1946.

EUROCONTROL. *European Organizations For The Safety Of Air Navegation*. Disponível em: <http//www.europarl.europa.eu/factsheets4_5_7_pt.htm>. Acesso em: 18 abr. 2009.

FUNDAÇÃO DE APOIO E AMPARO A PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Pesquisa apoiada*. Disponível em: <http://www.pesquisaapoiada.Fapesp.br/site>>. Acesso 7 ago 2009.

GANDRA, Mauro José Miranda. Exposição de motivos sobre o Projeto de Lei que se converteu na chamada Lei do Abate. In: ASSIS, Jorge César de. *Interceptação e*

abate de aeronave: Considerações sobre a Lei nº 9.614, de 5 de março de 1998. Disponível em: <www.cesdim.org.br/arquivo/29.doc>. Acesso em: 19 fev. 2010.

LAS CASAS, Renato. *Homem na* lua: A primeira conquista. [19 jul. 1999]. Disponível em: <http://www.observatorio.ufmg.br/pas14.htm>. Acesso em: 05 dez. 2009.

MARINHA DO BRASIL. (FAB). *Operações aéreas.* Disponível em: <http://www.fab.mil.br/portal/operacoes_aereas/solimoes/fn.htm>. Acesso em: 28 nov. 2008.

MATTOS, Carlos de Meira. *Novas teorias de poder mundial*. Disponível em: <http://reservaer.com.br/estrategicos/novateoriapodermundial.htm>. Acesso em: 14 out. 2009.

MILITARY POWER. *Projeto SIVAM*: Os olhos da floresta. Disponível em: <http://www.militarypower.com.br/frame4-opin8.htm>. Acesso em: 28 nov. 2008.

NATAS. *A world leader in air traffic management*. Disponível em <http://www.nats.co.uk>. Acesso em: 22 dez. 2009.

NETSABER BIOGRAFIAS. *Orville e Wilbur Wright*: Pioneiros norte-americanos da aviação. Disponível em: <http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_1183.html>. Acesso em: 22 dez. 2009.

PACHECO, José da Silva. *Da nova convenção sobre o transporte aéreo internacional, de 28 de maio de 1999*. Disponível em: <http://www.sbda.org.br/revista/Anterior/1962.htm>. Acesso em: 1º out. 2009.

PARLAMENTO EUROPEU. *Fichas técnicas*: 4.5.7 Transportes aéreos: regras de tráfego e segurança. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/4_5_7_pt.htm>. Acesso em: 18 abr. 2009.

PEDRO, Fábio Anderson de Freitas de. A inconstitucionalidade da lei do tiro de destruição. *Revista Brasileira de Direito Aeronáutico*, n. 89, 2006. Disponível em: <http://www.sbda.org.br/revista/Anterior/1781.htm>. Acesso em: 28 nov. 2009.

PLANO BRASIL. *Helicópteros*: Acordo prevê transferência de tecnologia para a indústria nacional. Disponível em: <http://pbrasil.wordpress.com/2009/09/22/helicopteros-–-acordo-preve-transferencia-de-tecnologia-para-a-industria-nacional/>. Acesso em: 28 fev., 2010.

POPE, Robert A. *The true worth of air power*. Foreign Affairs: New York, mar/abr 2004. vol. 83, Iss.2, p.116-130. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/59714/robert-a-pape/the-true-worth-of-air-power>. Acesso em: 28 dez. 2009.

PROTEC. *CNI lança manifesto pela inovação nas empresas*. Disponível em: <http://www.protec.org.br/noticias.asp?cod=4296>. Acesso em: 12 ago. 2009.

SENAC/SANTO AMARO. *BSIDEIAS*: Modelos organizacionais e inovações tecnológicas. Disponível em: <http://bsideias.wordpress.com/2008/01/24/modelos-organizacionais-e-inovacao-tecnologica>. Acesso em: 12 ago. 2009.

SILVA. Carlos Eduardo M. Viegas. *A transformação da guerra na passagem para o século XXI*: Um estudo sobre a atualidade do paradigma de Clausewitz. Mestrado [Dissertação de pós-graduação em Ciências Sociais]. São Carlos-SP: Universidade Federal de São Carlos, jul./2003. Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/tesesdisserta/Disserta%20Caco.pdf>. Acesso: 28 fev. 2010.

SÍNTESES DA LEGISLAÇÃO DA UNIÃO EUROPÉIA. *Quadro para realização do céu único*. [2004]. Disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l24020_pt.htm>. Acesso em: 9 mai. 2009.

SIQUEIRA, Mauro B. *As operações combinadas, o poder aéreo e a Defesa Nacional*. Disponível em: <http://www.reservaer.com.br/est-militares/operacoes-combinadas.html#_edn7#_edn7>. Acesso em: 23 dez. 2009.

TORRES, Luiz Carlos CF; FERREIRA, Hundrsen de Souza. *Amazônia azul:* A fronteira brasileira no mar. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/dhn/dhn/amazoniazul.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2009.

WIKIPEDIA. *Billy Mitchell*. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Billy_Mitchell>. Acesso em: 28 fev. 2010.

_____. *Carl Von Clausewitz*. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Carl_von_Clausewitz>. Acesso em: 28 fev. 2010.

_____. *Estratégia*. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Estratégia>. Acesso em: 28 fev. 2010.

_____. *Guerra fria*. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Guerra_Fria>. Acesso em: 17 fev. 2010.

_____. *História da aviação.* Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/História_da_aviação>. Acesso em: 17 fev. 2010.

_____. *Hugh Trenchard*: 1st Viscount Trenchard. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Hugh_Trenchard,_1st_Viscount_Trenchard>. Acesso em: 28 fev. 2010.

_____. *Organização da aviação civil internacional*. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Organização_da_Aviação_Civil_Internacional>. Acesso em: 2 mar. 2010.

_____. *Primeira guerra mundial*. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Primeira_Guerra_Mundial>. Acesso em: 28 fev. 2010.

_____. *Santi Romano*. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Santi_Romano>. Acesso em: 25 fev. 2010.

_____. *Segunda guerra mundial*. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Segunda_Guerra_Mundial>. Acesso em: 28 fev. 2010.

APÊNDICE "A"

LISTAGEM GERAL DOS ATOS LEGAIS (LEIS, DECRETOS-LEIS E DECRETOS) RELATIVOS AO MINISTÉRIO/COMANDO DA AERONÁUTICA, DESDE 1931 ATÉ 2010

ITEM	ATO LEGAL	DATA	EMENTA	OBS.:
1	Lei 218,	04/07/36	Refere-se à instituição de uma data comemorativa. Institui o "Dia do Aviador".	**(*)**
2	Lei 337	14/12/36	Autoriza o Poder Executivo a contratar, mediante concorrência pública, um serviço regular de transporte aéreo entre Parnaíba e Floriano, no Estado do Piauí.	(*)
3	DL 358	29/12/36	Denomina Divisão de Aeroportos do Departamento de Aeronáutica Civil a Comissão Fiscal de Obras de Aeroportos.	(*)
4	Lei 417	07/04/37	Autoriza o Poder Executivo a celebrar novos contratos em concorrência pública para manutenção dos serviços das linhas aéreas de São Paulo-Cuiabá e Belém-Manaus.	(*)
5	Lei 468	05/08/37	Autoriza o Poder Executivo a contratar a aérea Lloyd Iguassu S. A. Linhas Aéreas de Curitiba a São Paulo e de Curitiba a Florianópolis.	(*)
6	DL 144	29/12/37	Autoriza o Ministério da Viação e Obras Públicas a contratar o estabelecimento e funcionamento de uma linha aérea, entre Uberaba em Minas Gerais e Goiânia em Goiás.	(*)
7	DL 498	15/06/38	Reorganiza o quadro da arma de aviação e dá outras providências.	(*)
8	DL 678	12/09/38	Aprovam o regulamento para a concessão de subvenções aos aeroclubes, clubes de planadores e escolas civis de aviação.	(*)
9	DL 760	04/10/38	Suspende, até 31/12/1938, o regime instituído no DEL 144, de 29/12/37, para o serviço de navegação aérea de Uberaba-Goiânia, a cargo da Viação Aérea São Paulo S. A.	(*)
10	DL 1106	10/02/39	Autoriza a revisão dos contratos relativos às linhas aéreas de Parnaíba a Floriano, Belém a Manaus e São Paulo a Cuiabá e dá outras providências.	(*)

Obs.: (*) Em Vigor.

(**) Em vigor, pendente de atualização.

APÊNDICE "A"

LISTAGEM GERAL DOS ATOS LEGAIS (LEIS, DECRETOS-LEIS E DECRETOS) RELATIVOS AO MINISTÉRIO/COMANDO DA AERONÁUTICA, DESDE 1931 ATÉ 2010

ITEM	ATO LEGAL	DATA	EMENTA	OBS.:
11	DL 1137	06/03/39	Prorroga o disposto no Decreto-Lei nº 760, de 04/10/1938, que suspende, até 31/12/1938, o regime instituído no DEL 144, de 29/12/1937, para o serviço da linha de navegação aérea.	(*)
12	DL 2863	12/12/40	Autoriza o Ministério da Viação e Obras Públicas a celebrar contrato para execução da linha aérea Parnaíba-Floriano-Belém e dá outras providências.	(*)
13	DL 2961	20/01/41	Cria o Ministério da Aeronáutica	(**)
14	DL 2984	25/01/41	Dispõe sobre despesas com pessoal e material do MAER.	(*)
15	DL 3020	01/02/41	Prorroga à Aeronáutica a Jurisdição da Justiça Militar do Exército.	(*)
16	DL 3021	01/02/41	Dá nova denominação à Diretoria de Aeronáutica do Exército.	(*)
17	DL 3047	13/02/41	Denominação aos postos da hierarquia militar da FAB.	(*)
18	DL 3102	11/03/41	Determina que a chefia do Gabinete do Ministro da Aeronáutica seja exercida por militar e dá outras providências.	(*)
19	DL 3142	25/03/41	Cria no Ministério da Aeronáutica a Escola de Aeronáutica.	(*)
20	DL 3139	25/03/41	Extingue no Ministério da Aeronáutica a Escola de Aviação Naval.	(*)
21	DL 3140	25/03/41	Extingue no Ministério da Aeronáutica a Escola da Aeronáutica do Exército.	(*)
22	DL 3141	25/03/41	Cria no Ministério da Aeronáutica a Escola de Especialistas de Aeronáutica Deve ser mantido. Deu origem a organização militar do MAER, ainda ativada, cuja existência não está assegurada por decreto.	(*)
23	DL 3142	25/03/41	Cria no Ministério da Aeronáutica a Escola de Aeronáutica.	(*)
24	DL 3302	22/05/41	Cria a Força Aérea Brasileira (FAB).	(**)
25	DL 3323	30/05/41	Aprova os uniformes destinados ao uso de oficiais e praças da Força Aérea Brasileira.	(*)
26	DL 3324	02/06/41	Dispõe sobre a criação de Contadoria Seccional e uma Delegação do Tribunal de Contas junto ao Ministério da Aeronáutica.	(*)

Obs.: (*) Em Vigor.

(**) Em vigor, pendente de atualização.

APÊNDICE "A"

LISTAGEM GERAL DOS ATOS LEGAIS (LEIS, DECRETOS-LEIS E DECRETOS) RELATIVOS AO MINISTÉRIO/COMANDO DA AERONÁUTICA, DESDE 1931 ATÉ 2010

ITEM	ATO LEGAL	DATA	EMENTA	OBS.:
27	DL 3363	21/06/41	Organiza os quadros do pessoal civil do MAER e dá outras providências.	(*)
28	DL 3448	23/07/41	Cria o Quadro de Oficiais Auxiliares (Q.O.Aux.), no Corpo de Oficiais da Aeronáutica.	(*)
29	DL 3459	24/07/41	Cria uma Base Aérea com sede em Recife. Deve ser mantido. Deu origem a organização militar do MAER, ainda ativada, cuja existência não está assegurada por decreto.	(*)
30	DL 3625	17/09/41	Cria o Serviço de Fazenda do Ministério da Aeronáutica e aprova o respectivo Regulamento.	(*)
31	DL 4880	29/10/42	Declara extintos os Depósitos de Aeronáutica dos Afonsos e do Galeão.	(*)
32	DL 4881	29/10/42	Cria no Ministério da Aeronáutica o Depósito de Aeronáutica do Rio de Janeiro. Deve ser mantido. Deu origem a organização militar do MAER, ainda ativada, cuja existência não está assegurada por decreto.	(*)
33	DL 4915	05/11/42	Cria Corpos de Base Aérea.	(*)
34	DL 4916	05/11/42	Cria a Base Aérea de Salvador (Bahia), na 2ª Zona Aérea. Deve ser mantido. Deu origem a organização militar do MAER, ainda ativada, cuja existência não está assegurada por decreto.	(*)
35	DL 4968	18/11/42	Estabelece o local para futura construção da Escola de Aeronáutica e dá outras providências Deu autorização ao Governo do Estado de São Paulo para fazer as desapropriações necessárias ao estabelecimento da atual SEFA.	(*)
36	DL 4988	23/11/42	Aprova o plano de uniformes para os alunos dos Centros de Preparação de Oficiais da Reserva da Aeronáutica.	(*)
37	DL 5005	27.11.42	Extingue no Ministério da Aeronáutica a Subdiretoria de Ensino, transferindo suas atribuições para o Estado-Maior da Aeronáutica.	(*)

Obs.: (*) Em Vigor.

(**) Em vigor, pendente de atualização.

APÊNDICE 'A"

LISTAGEM GERAL DOS ATOS LEGAIS (LEIS, DECRETOS-LEIS E DECRETOS) RELATIVOS AO MINISTÉRIO/COMANDO DA AERONÁUTICA, DESDE 1931 ATÉ 2010

ITEM	ATO LEGAL	DATA	EMENTA	OBS.:
38	DL 5084	14/12/42	Dispõe sobre promoções de segundos tenentes da Aeronáutica. Refere-se a direitos de uma turma específica de Aspirantes.	(*)
39	DL 5099	16/12/42	Aprova o Regulamento para o despacho consular de aeronaves comerciais.	(*)
40	DL 6094	13/08/43	Cria um Hospital de primeira classe na 1ª Zona Aérea. Deve ser mantido. Deu origem a organização militar do MAER, ainda ativada, cuja existência não está assegurada por decreto.	(*)
41	DL 5961	01/11/43	Cria a Ordem do Mérito Aeronáutico. Trata-se de ato específico, não consolidável com outros atos.	(*)
42	DL 6239	03/02/44	Regula a situação referente aos militares da Aeronáutica que se invalidarem para o Serviço Militar em conseqüência de atos de agressão do inimigo e a dos desaparecidos em aeronaves durante o vôo.	**(*)**
43	DL 6365	23/03/44	Organiza a Força Aérea Brasileira em tempo de paz.	(*)
44	DL 6465	02/05/44	Reduz a taxa de emolumentos consulares, por despacho de aeronaves nacionais a serviço de linha aérea regular internacional e dá outras providências.	(*)
45	DL 6663	07/06/44	Fica criado no Serviço de Saúde da Aeronáutica o Quadro de Enfermeiras da Reserva da Aeronáutica, que se regerá, no que lhe for aplicável, pelas normas estabelecidas pelo Decreto nº 14.257, de 13/12/43, e modificações aprovadas pelo Decreto nº 15.031, de 14 de março do corrente ano.	(*)
46	DL 6578	09/06/44	Altera a carreira de Prático de Engenharia do Quadro Suplementar do Ministério da Aeronáutica e dá outras providências.	(*)
47	DL 6796	17/08/44	Cria Unidades de Aviação.	(*)

Obs.: (*) Em Vigor.

(**) Em vigor, pendente de atualização.

APÊNDICE "A"

LISTAGEM GERAL DOS ATOS LEGAIS (LEIS, DECRETOS-LEIS E DECRETOS) RELATIVOS AO MINISTÉRIO/COMANDO DA AERONÁUTICA, DESDE 1931 ATÉ 2010

ITEM	ATO LEGAL	DATA	EMENTA	OBS.:
48	DL 6814	21/08/44	Classifica as Bases Aéreas e dá outras providências. Deve ser mantido. Deu origens à organização militar do MAER, ainda ativadas, cuja existência não está assegurada por decreto.	(*)
49	DL 7329	20.02.45	Fixa novo efetivo para o Corpo do Pessoal Subalterno da Aeronáutica e dá outras providências.	(*)
50	DL 7434	03/04/45	Refere-se a direitos de um oficial específico. Manda contar tempo de serviço a Oficial intendente da Aeronáutica.	(*)
51	DL 7454	10/04/45	Cria, na Força Aérea Brasileira, medalhas militares.	(*)
52	DL 7579	23/05/45	Cria uma Companhia de Infantaria de Guarda na 4ª Zona Aérea.	**(*)**
53	DL 7892	23/08/45	Organiza o Serviço de Intendência da Aeronáutica.	(*)
54	DL 8180	19/11/45	Reorganiza o Quadro de Intendência da Aeronáutica, que teve efetivo provisório, conforme se infere do art. 2º do Del 3.876, de 03/12/41.	(*)
55	DL 8291	05/12/45	Cria um Hospital de primeira classe na 2ª Zona Aérea.Deve ser mantido. Deu origem a organização militar do MAER, ainda ativada, cuja existência não está assegurada por decreto.	(*)
56	DL 8287	05/12/45	Altera e cria carreiras nos quadros permanente e suplementar do Ministério da Aeronáutica.	(*)
57	DL 8335	10/12/45	Cria e extingue Unidades de Aviação.	(*)
58	DL 8336	10/12/45	Altera-se normas de estacionamento de unidade de aviação.	(*)
59	DL 8373	14/12/45	Cria o Fundo Aeronáutico.	(*)
60	DL 8379	17/12/45	Cria a função gratificada de Auxiliar de Comissão, no Ministério da Aeronáutica.	(*)
61	DL 8380	17/12/45	Cria o Quadro de Farmacêuticos de Aeronáutica e dá outras providências.	(*)

Obs.: (*) Em Vigor.
(**) Em vigor, pendente de atualização.

APÊNDICE "A"

LISTAGEM GERAL DOS ATOS LEGAIS (LEIS, DECRETOS-LEIS E DECRETOS) RELATIVOS AO MINISTÉRIO/COMANDO DA AERONÁUTICA, DESDE 1931 ATÉ 2010

ITEM	ATO LEGAL	DATA	EMENTA	OBS.:
62	DL 8437	24/12/45	Regula situação dos cadetes de Intendência.	**(*)**
63	DL 8513	31/12/45	Cria Auditorias de Aeronáutica e dá outras providências.	(*)
64	DL 8573	08/01/46	Dispõe sobre o registro de óbitos de militares da Aeronáutica, no estrangeiro.	(*)
65	DL 8575	08/01/46	Cria o Serviço de Pronto-Socorro de Canoas.	(*)
66	DL 8605	08/01/46	Dá nova redação ao art. 211 do Decreto-Lei nº 4.162, de 9 de março de 1942. (LRM)	(*)
67	DL 8606	08/01/46	Dá nova redação ao art. 76 do Decreto-Lei nº 4.162, de 9 de março de 1942. (LRM)	(*)
68	DL 8752	21/01/46	Dispõe sobre o aproveitamento no serviço ativo da Aeronáutica, de oficiais subalternos da reserva de 1ª classe, convocados e em serviço na Força Aérea Brasileira, durante o estado de guerra. O referido Decreto-Lei é específico para o aproveitamento de oficiais da reserva de 1ª classe convocados durante a guerra. Em se tratando de dispositivo gerador de efeitos financeiros a respectivos dependentes e pensionistas a sua vigência deve ser mantida.	(*)
69	DL 8764	21/01/46	Dispõe sobre a inclusão no Quadro de Infantaria de Guarda, de oficiais da reserva de segunda classe do Exército postos a disposição do Ministério da Aeronáutica. Decreto-Lei específico. Aproveita oficiais da reserva de 2ª classe do Exército no Quadro de Oficiais de Infantaria de Guarda. A sua vigência deve ser mantida uma vez que gera efeitos financeiros a respectivos dependentes e pensionistas.	(*)
70	DL 8885	24/01/46	Cria no Quadro permanente do MAer a carreira de Assessor de Direito Aeronáutico, extingue séries funcionais das tabelas numéricas ordinárias e suplementar da Diretoria de Aeronáutica Civil e dá outras providências.	(*)

Obs.: (*) Em Vigor.
(**) Em vigor, pendente de atualização.

APÊNDICE "A"

LISTAGEM GERAL DOS ATOS LEGAIS (LEIS, DECRETOS-LEIS E DECRETOS) RELATIVOS AO MINISTÉRIO/COMANDO DA AERONÁUTICA, DESDE 1931 ATÉ 2010

ITEM	ATO LEGAL	DATA	EMENTA	OBS.:
71	DL 8853	24/01/46	Altera o Regulamento para o despacho consular de aeronaves comerciais aprovado pelo Decreto-Lei nº 5099, de 16 de dezembro de 1942.	(*)
72	DL 8901	24/01/46	Altera a redação do Decreto-Lei nº 7.454, de 10 maio 1945.	**(*)**
73	DL 9776	06/04/46	Inclusão de Oficiais da Reserva de 1ª Classe do Exército, no Quadro de Oficiais de Guarda da Aeronáutica. Decreto-Lei específico referindo-se à inclusão de Oficiais Subalternos da Arma de Infantaria da Reserva de 1 ª Classe do Exército que se encontram a disposição do Ministério da Aeronáutica no Quadro de Infantaria de Guarda. Por gerar efeitos financeiros a pensionistas e dependentes, a sua vigência deve ser mantida.	(*)
74	DL 9695	02/09/46	Torna extensivo dispositivo do Decreto-Lei nº 3836, de 18/11/41, que cria o Ministério da Aeronáutica o Quadro de Oficiais Aviadores do Corpo de Oficiais da Aeronáutica. É Decreto-Lei específico, que aproveita Oficiais Aviadores da Reserva de 1ª Classe ou Reformados em conseqüência de acidente de aviação, diplomados pelas antigas Escolas de Aviação Militar e Naval, no Quadro de Oficiais Aviadores do Corpo de Oficiais da Aeronáutica, na categoria de extra-numerários. Por gerar efeitos financeiros a pensionistas e dependentes, a sua vigência deve ser mantida.	(*)
75	DL 9888	16/09/46	Lei de Organização do Ministério da Aeronáutica.	(*)
76	DL 9889	16/09/46	Lei de Organização da Força Aérea Brasileira em tempo de paz.	(*)
77	Lei 112	03/10/47	Dispõe sobre a exportação e reexportação de aeronaves, acessórios e pertences.	(*)
78	Lei 293	26/06/48	Dispõe sobre Antigüidade de promoção de Oficiais da Força Aérea Brasileira.	(*)

Obs.: (*) Em Vigor.
(**) Em vigor, pendente de atualização.

APÊNDICE "A"

LISTAGEM GERAL DOS ATOS LEGAIS (LEIS, DECRETOS-LEIS E DECRETOS) RELATIVOS AO MINISTÉRIO/COMANDO DA AERONÁUTICA, DESDE 1931 ATÉ 2010

ITEM	ATO LEGAL	DATA	EMENTA	OBS.:
79	Lei 396	22/09/48	Torna extensivo aos oficiais-generais dos serviços da Aeronáutica dispositivo da Lei de Inatividade dos Militares do Exército.	(*)
80	Lei 438	18/10/48	Tornam reservistas os pilotos civis.	(*)
81	Lei 497	28/11/48	Institui na Força Aérea Brasileira a Medalha de "Campanha no Atlântico Sul" e dá outras providências.	(*)
82	Lei 608	10/01/49	Torna extensiva, aos suboficiais e sargentos do Primeiro Grupo da FAB, as vantagens concedidas ao pessoal da FEB.	**(*)**
83	Lei 646	04/03/49	Dispõe sobre o amparo a participantes da Força Aérea Expedicionária Brasileira, que serviram no teatro de operações da Itália, em 1944 e 1945. Não deverá ser revogada por se tratar de Lei específica dirigida a determinado grupo de pessoas que integraram a FAB durante as operações de guerra na Itália, conferindo-lhes direitos, gerando efeitos financeiros aos respectivos pensionistas e dependentes.	(*)
84	Lei 1105	21/05/50	Transforma o Curso Preparatório de Cadetes do Ar em Escola Preparatória de Cadetes do Ar. Deve ser mantida. Deu origem a organização militar do MAer, ainda ativada, cuja existência não está assegurada por decreto.	(*)
85	Lei 3632	10/09/52	Inclui no Serviço de Saúde da Aeronáutica no posto de segundo tenente as enfermeiras que integraram a Força Aérea Brasileira durante as operações de guerra na Itália. Não deverá ser revogada por se tratar de Lei específica dirigida às enfermeiras que integraram a FAB durante as operações de guerra na Itália e, conseqüentemente, gera efeitos financeiros aos respectivos pensionistas e dependentes.	(*)
86	Lei 2686	19/12/55	Prorroga pelo prazo de cinco anos o regime de subvenção das empresas de transporte aéreo estabelecido pela Lei nº 1.181, de 17.08.50.	(*)

Obs.: (*) Em Vigor.

(**) Em vigor, pendente de atualização.

APÊNDICE "A"

LISTAGEM GERAL DOS ATOS LEGAIS (LEIS, DECRETOS-LEIS E DECRETOS) RELATIVOS AO MINISTÉRIO/COMANDO DA AERONÁUTICA, DESDE 1931 ATÉ 2010

ITEM	ATO LEGAL	DATA	EMENTA	OBS.:
87	Lei 2702	31/12/55	Prorroga até 31 de dezembro de 1960 a suspensão da cobrança das taxas aeroportuárias aplicadas às aeronaves das empresas Brasileiras, na execução de suas linhas domésticas.	(*)
88	Lei 2999	11/12/56	Fixa os efetivos dos Quadros de Oficiais Aviadores, Intendentes, Médicos, Farmacêuticos, Especialistas de Avião, em Comunicações, em Armamento, em Fotografia, em Metereologia, em Controle de Tráfego Aéreo, em Suprimento Técnico de Infantaria de Guarda e de Administração do Corpo de Oficiais da Aeronáutica, e dá outras providências.	(*)
89	Lei 3039	20/12/56	Concede atribuição financeira às empresas de transporte aéreo, que explorem linhas dentro do país, para fins de reaparelhamento de material de vôo.	(*)
90	Lei 3138	17/05/57	Modifica o art. 1º da Lei nº 2.576, de 17 Ago 1955 (Dispõe sobre as inspeções de saúde dos servidores civis do MAer e dá outras providências).	(*)
91	Lei 3576	26/06/59	Fixa a idade limite de permanência no serviço ativo dos tenentes-coronéis dos diversos Quadros de Oficiais Especialistas da Aeronáutica.	(*)
92	Lei 3928	26/07/61	Eleva a contribuição financeira estabelecida pela Lei nº 3.039, de 20 Dez 1956, que concede contribuição financeira às empresas de transporte aéreo, que explorem linhas dentro do País, para fins de reaparelhamento de material de vôo.	**(*)**
93	Lei 4200	05/02/63	Estabelece medidas de amparo à Industria de Transporte Aéreo, e dá outras providências.	(*)

Obs.: (*) Em Vigor.

(**) Em vigor, pendente de atualização.

APÊNDICE "A"

LISTAGEM GERAL DOS ATOS LEGAIS (LEIS, DECRETOS-LEIS E DECRETOS) RELATIVOS AO MINISTÉRIO/COMANDO DA AERONÁUTICA, DESDE 1931 ATÉ 2010

ITEM	ATO LEGAL	DATA	EMENTA	OBS.:
94	Lei 4252	10/08/63	Dispõe sobre a divisão do território nacional em Zonas Aéreas. Deve ser mantido. Dá competência ao Poder Executivo para dividir o território nacional em zonas aéreas, atualmente denominados Comandos Regionais (I a VII).	(*)
95	Lei 4340	13/06/64	Regula a execução do art. 3º da Lei nº 458, de 29 Out 1948, que dispõe sobre a extensão de vantagens do montépio militar.	(*)
96	Lei 4349	06/07/64	Prorroga, até 31 de dezembro de 1965, a suspensão da cobrança das taxas aeroportuárias aplicadas às aeronaves das empresas Brasileiras, na execução de suas linhas domésticas.	(*)
97	Lei 4354	14/07/64	Revoga o Decreto nº 5.298, de 03/03/43, que fixa as autoridades da Aeronáutica que dispõem de ajudantes-de-ordem e dá outras providências. Sua vigência deve ser mantida pois simplesmente está revogando o Decreto-Lei nº 5.298, de 03 de março de 1943, que fixava ás autoridades da Aeronáutica que dispunha de ajudante de ordens. Hoje o assunto é regulado pelo Decreto nº 58.916, de 22/07/66 e pela Portaria nº 1.147/GM1, de 09/12/87.	(*)
98	Lei 4387	26/08/64	Estabelece a idade limite de permanência no serviço ativo dos Oficiais dos Quadros de Administração e de Infantaria de Guarda e dos Tenentes-Coronéis de vários Quadros de Oficiais Especialistas do Corpo de Oficiais da Aeronáutica.	(*)
99	Lei 4515	01/12/64	Dispõe sobre a zona de proteção de aeroportos.	(*)
100	Lei 4830	05/11/65	Prorroga, até 31 Dez 1967, a suspensão da cobrança das taxas aeroportuárias aplicadas às aeronaves das empresas Brasileiras na execução de suas linhas domésticas.	(*)

Obs.: (*) Em Vigor.
(**) Em vigor, pendente de atualização.

APÊNDICE "A"

LISTAGEM GERAL DOS ATOS LEGAIS (LEIS, DECRETOS-LEIS E DECRETOS) RELATIVOS AO MINISTÉRIO/COMANDO DA AERONÁUTICA, DESDE 1931 ATÉ 2010

ITEM	ATO LEGAL	DATA	EMENTA	OBS.:
101	Lei 4838	10/11/65	Dispõe sobre a fusão dos cargos de assistente jurídico e de assessor de direito aeronáutico, do quadro de pessoal do Ministério da Aeronáutica.	(*)
102	Lei 4896	09/12/65	Dispõe sobre a fusão dos cargos de assistente jurídico e de assessor de direito aeronáutico, do quadro de pessoal do Ministério da Aeronáutica.	(*)
103	DL 29	14/11/66	Suprime a concessão de abatimento de passagens e fretes no transporte aéreo, dispõe sobre a requisição de transporte, limita a concessão de passagem ou frete aéreo gratuito, ou de cortesia, e dá outras providências.	(*)
104	DL 107	16/01/67	Autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa de Telecomunicações Aeronáutica S.A. (TASA), e dá outras providências.	(**)
105	DL 200	25/02/67	Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.	**(**)**
106	DL 205	27/02/67	Dispõe sobre a organização, funcionamento e extinção de aeroclubes, e dá outras providências.	(*)
107	DL 270	28/02/67	Cria o Fundo Aeronáutico e o Conselho Aeroviário Nacional e dispõe sobre a constituição do Plano Aeroviário Nacional e a utilização da Infra-estrutura Aeroportuária Brasileira, estabelecendo as taxas correspondentes.	(*)
108	DL 313	07/03/67	Cria, no Corpo de Oficias da Aeronáutica da ativa, o Quadro de Oficiais-Engenheiros e sua respectiva reserva.	(*)
109	Lei 5332	11/10/67	Dispõe sobre o arrendamento de áreas aeroportuárias as empresas e pessoas físicas ou jurídicas ligadas às atividades aeronáuticas.	(*)
110	Lei 5343	28/10/67	Altera a redação dos artigos do Decreto-Lei nº 313, de 7 Mar 1967, estabelece novos prazos e dá outras providências.	(*)

Obs.: (*) Em Vigor.
(**) Em vigor, pendente de atualização.

APÊNDICE "A"

LISTAGEM GERAL DOS ATOS LEGAIS (LEIS, DECRETOS-LEIS E DECRETOS) RELATIVOS AO MINISTÉRIO/COMANDO DA AERONÁUTICA, DESDE 1931 ATÉ 2010

ITEM	ATO LEGAL	DATA	EMENTA	OBS.:
111	Lei 5404	29/03/68	Altera e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 205, de 27 Fev 1967, que dispõe sobre a organização, funcionamento e extinção de aeroclubes, e dá outras providências.	(*)
112	Lei 5.487	27/08/68	Concede pensões especiais a beneficiários legais dos servidores falecidos em acidente com avião da Força Aérea Brasileira na selva amazônica e dá outras providências. A referida Lei regulamenta matéria de interesses individuais, referindo-se ao Sr. Afonso Alves da Silva e ao índio Begororoty, concedendo aos seus beneficiários legais pensões especiais. Por gerar efeitos financeiros aos respectivos pensionistas e dependentes, sua vigência deve ser mantida.	(*)
113	Lei 5.494	05/09/68	Cria, no Quadro de Pessoal do Ministério da Aeronáutica, cargo em comissão de Consultor Jurídico. A Lei em questão criou o Cargo de Consultor Jurídico do Ministério da Aeronáutica. A Lei Complementar nº 73, de 10 Fev 1993 veio a incluir as Consultorias Jurídicas do Ministério na estrutura orgânica da Advocacia Geral da União, art. 2º, II, "b" e art. 11. Portanto, a sua vigência deve ser mantida.	(*)
114	DL 496	11/03/69	Dispõe sobre as aeronaves de empresas de transporte aéreo em liquidação, falência ou concordata e dá outras providências.	(*)
115	Dl 585	16/05/69	Regula o Depósito e Guarda de Aeronaves, nas apreensões judiciais ou administrativas.	(*)
116	DL 669	03.07.69	Exclui do benefício da concordata as empresas que exploram serviços aéreos ou de infra-estrutura aeronáutica e dá outras providências.	(*)
117	DL 770	19/08/69	Autoriza a União a constituir a EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. e dá outras providências.	(*)

Obs.: (*) Em Vigor.
(**) Em vigor, pendente de atualização.

APÊNDICE "A"

LISTAGEM GERAL DOS ATOS LEGAIS (LEIS, DECRETOS-LEIS E DECRETOS) RELATIVOS AO MINISTÉRIO/COMANDO DA AERONÁUTICA, DESDE 1931 ATÉ 2010

ITEM	ATO LEGAL	DATA	EMENTA	OBS.:
118	DL 917	07/10/69	Dispõe sobre o emprego da aviação agrícola no país e dá outras providências. O presente ato legal não é consolidável tendo em vista o envolvimento de outros Ministérios, e considerando que a atuação do Ministério da Aeronáutica está regulada pelo CBA (art. 201) e legislação complementar. (informação DAC)	(*)
119	Lei 5580	26/05/70	Autoriza o Poder Executivo a constituir a sociedade de economia mista ARSA – Aeroporto do Rio de Janeiro S.A. e dá outras providências.	(*)
120	DL 1130	19/10/70	Altera a estrutura do Grupo Ocupacional CT-100 – Aeroviário do serviço público federal, e dá outras providências.	(*)
121	DL 5658	De 07/06/71	Dispõe sobre a venda de bem imóveis pelos Ministérios da Aeronáutica e da Marinha sobre a aplicação do produto da operação e dá outras providências. O COMGAP declarou que esta Lei não é consolidável em nenhum outro ato normativo e vice-versa. (MANTIDA)	(*)
122	Lei 5684	23/07/71	Dá nova redação aos art. 4º e 6º da Lei nº 4.838, de 10 Nov 1965, que cria, no Ministério da Aeronáutica, o Quadro de Oficiais Aviadores da Reserva de Segunda Classe e dá outras providências.	(*)
123	Lei 5638	07/06/71	Dispõe sobre Vendas de Bens Imóveis da Aeronáutica e da Marinha.	(*)
124	Lei 5783	08/06/72	Altera a redação de dispositivo da Lei nº 5.020, de 7 Jun 1966, que dispõe sobre as promoções dos oficiais da ativa da Aeronáutica e dá outras providências.	(*)
125	DL 1237	12/09/72	Complementa a redação do art. 6º do Decreto-Lei nº 185, de 23 Fev 1967, que estabelece normas para a contratação de obras ou serviços a cargo do Governo Federal.	(*)

Obs.: (*) Em Vigor.

(**) Em vigor, pendente de atualização.

APÊNDICE "A"

LISTAGEM GERAL DOS ATOS LEGAIS (LEIS, DECRETOS-LEIS E DECRETOS) RELATIVOS AO MINISTÉRIO/COMANDO DA AERONÁUTICA, DESDE 1931 ATÉ 2010

ITEM	ATO LEGAL	DATA	EMENTA	OBS.:
126	Lei 5862	12/12/72	Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária INFRAERO, e dá outras providências.(criação da INFRAERO)	(**)
127	DL 1252	22/12/72	Altera e consolida a legislação referente ao Fundo Aeronáutico.	(*)
128	Lei 5989	17/12/73	Dispõe sobre o Fundo Aeronáutico e dá outras providências.	(*)
129	Lei 6009	29/12/73	Dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e dá outras providências.	(**)
130	DL 1305	08/01/74	Dispõe sobre as contribuições de que tratam o art. 1º do Decreto-Lei nº 6.246, de 5 Fev 1944, e o art. 24 da Lei nº 5.107, de 13 Set 1966, alterada pelo Decreto-Lei nº 20, de 14 Set 1966.	(*)
131	Lei 6085	15/07/74	Dá nova redação às letras "a" e "b" do inciso IV do art. 7º da Lei nº 6.009, de 26 Dez de 1973, que dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e dá outras providências.	(*)
132	Lei 6165	09/12/74	Dispõe sobre a formação de Oficiais Engenheiros para o Corpo de Oficiais da Aeronáutica, da Ativa, e dá outras providências.	(*)
133	DL 1392	19/02/75	Fixa os valores de salários do Grupo de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo e dá outras providências.	(*)
134	Lei 6249	08/10/75	Dispõe sobre o Magistério da Aeronáutica e dá outras providências.	(*)
135	Lei 6250	08/10/75	Dispõe sobre os vencimentos ou salários básicos do pessoal docente e coadjuvante do Magistério da Aeronáutica.	(*)
136	Lei 6715	12/11/79	Cria a Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica e dá outras providências.	(*)

Obs.: (*) Em Vigor.
(**) Em vigor, pendente de atualização.

APÊNDICE "A"

LISTAGEM GERAL DOS ATOS LEGAIS (LEIS, DECRETOS-LEIS E DECRETOS) RELATIVOS AO MINISTÉRIO/COMANDO DA AERONÁUTICA, DESDE 1931 ATÉ 2010

ITEM	ATO LEGAL	DATA	EMENTA	OBS.:
137	Lei 6738	05/12/79	Dispõe sobre a revisão dos proventos do pessoal inativo do magistério civil da Aeronáutica.	(*)
138	DL 1768	14/02/80	Autoriza a EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A., a criar uma sociedade subsidiária no exterior.	(*)
139	DL 1769	14/02/80	Autoriza a EMBRAER - Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A., a participar acionariamente do capital social da indústria aeronáutica Neiva S.A., nas condições que estabelece.	(*)
140	Lei 6787	26/05/80	Dá nova redação a dispositivos do Decreto-Lei nº 1.252, de 22 Dez 1972, que "Altera e consolida a legislação referente ao Fundo Aeronáutico".	(*)
141	Lei 6832	30/09/80	Revoga o art. 4º da Lei nº 6.516, de 13 Mar 78, que declarou em extinção o Quadro de Oficiais Farmacêuticos do Corpo de Oficiais da Ativa da Aeronáutica, e dá outras providências.	(*)
142	Lei 6837	29/10/80	Fixa os efetivos da FAB em tempo de paz, e dá outras providências. Alterado pela lei nº 11.320, de 06/07/2006.	(*)
143	Lei 6924	29/06/81	Cria, no Ministério da Aeronáutica, o Corpo Feminino da Reserva da Aeronáutica e dá outras providências.	(*)
144	Lei 6906	11/05/81	Fixa os valores de vencimento ou salário do Grupo-Atividades Aeroespaciais do Serviço Civil do Poder Executivo, e dá outras providências.	(*)
145	DL 1896	17/12/81	Dispõe sobre a utilização de instalações e serviços destinados a apoiar e tornar segura a navegação aérea e dá outras providências.	(**)
146	DL 2060	12/09/83	Altera a Lei nº 6.009, de 26 Dez 1973, que dispõe sobra a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e dá outras providência. Lei nº 11.182/2005 - ANAC	(*)

Obs.: (*) Em Vigor.

(**) Em vigor, pendente de atualização.

APÊNDICE "A"

LISTAGEM GERAL DOS ATOS LEGAIS (LEIS, DECRETOS-LEIS E DECRETOS) RELATIVOS AO MINISTÉRIO/COMANDO DA AERONÁUTICA, DESDE 1931 ATÉ 2010

ITEM	ATO LEGAL	DATA	EMENTA	OBS.:
147	Lei 7139	07/11/83	Fixa os valores de retribuição das categorias funcionais de técnico de meteorologia aeronáutica e técnico de programação e operação de defesa aérea e controle de tráfego aéreo e dá outras providências.	(*)
148	Lei 7183	05/04/84	Regula o exercício da profissão de aeronauta e dá outras providências. Esta Lei extrapola o âmbito do MAER/COMAER.	(*)
149	Lei 7243	06/11/84	Proclama o Marechal-do-Ar Alberto Santos Dumont - Patrono da Aeronáutica Brasileira, o Marechal-do-Ar Eduardo Gomes, Patrono da FAB e cria a Medalha Eduardo Gomes.	(*)
150	Lei 7262	03/12/84	Altera os dispositivos do Decreto-Lei nº 29, de 14 de novembro de 1966, que suprime a concessão de abatimentos de passagens e fretes no transporte aéreo.	(*)
151	DL 2237	24/01/85	Altera o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.305, de 8 Jan 1974, que dispõe sobre as contribuições destinadas à aplicação nas atividades ligadas ao ensino profissional aeronáutico, e dá outras providências.	(*)
152	Lei 7549	11/12/86	Dispõe sobre o ensino no Ministério da Aeronáutica.	(*)
153	Lei 7565	19/12/86	Código Brasileiro de Aeronáutica.	(**)
154	DL 2319	07/01/87	Dispõe sobre a participação da EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. em sociedades a serem constituídas no Brasil e no exterior.	(*)
155	Lei 7763	27/04/89	Prorroga o prazo de dispositivos legais que menciona, com base no artigo 25 das ADCT (Atos das Disposições Constitucionais Transitórias). Não consolidável, uma vez que trata-se de Lei comum às três forças, Marinha, Exército e Aeronáutica.	(*)

Obs.: (*) Em Vigor.

(**) Em vigor, pendente de atualização.

APÊNDICE "A"

LISTAGEM GERAL DOS ATOS LEGAIS (LEIS, DECRETOS-LEIS E DECRETOS) RELATIVOS AO MINISTÉRIO/COMANDO DA AERONÁUTICA, DESDE 1931 ATÉ 2010

ITEM	ATO LEGAL	DATA	EMENTA	OBS.:
156	Lei 7920	12/12/89	Cria o adicional de tarifa aeroportuária e dá outras providências. PROFFA PEDAIM	(**)
157	Lei 8399	07/01/92	Especifica a destinação dos recursos originados por adicional tarifário criado pela Lei 7.920, de 12 de dezembro de 1989, que cria o adicional de tarifa aeroportuária e dá outras providências.	(**)
158	Lei 8871	20/04/94	Autoriza o Poder Executivo a doar quinze aeronaves A-122 (T-23) a Força Aérea Brasileira. Lei específica, não consolidável.	(*)
159	Lei 9614	05/03/98	Altera a Lei 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para incluir hipótese de destruição de aeronave. ("Lei do Abate").	(**)
160	LC 97	09/06/99	Disciplina o emprego das Forças Armadas. (LC = Lei Complementar)	**(**)**
161	LC 117	02/09/2004	Altera a Lei Complementar 97/1999.	**(**)**
162	Lei 11.182	27/09/2005	Lei de Criação da ANAC.	(**)
163	Lei 11.212	30/12/2006	Institui o ano de 2006 como "Ano Nacional Santos Dumont"	(*)
164	LC 136	25/08/2010	Altera a LC 97 de 09 de junho de 1999.	(*)
165	Dec 19.902	22/04/1931	Dispõe sobre a Criação do Departamento de Aeronáutica Civil do Ministério da Viação e Obras Públicas.	(*)
166	Dec 20.704	24/11/31	Promulga a Convenção de Varsóvia para a unificação de certas regras relativas ao transporte aéreo internacional.	(*)
167	Dec 65.144	15/09/69	Institui o Sistema de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica e dá outras providências.	(**)
168	Dec. 86.864	21/01/82	Regulamenta o Decreto-Lei nº 1896, de 17 Dez 81.	**(**)**
169	Dec. 1691	08/11/95	Dispõe sobre a incorporação da TASA à INFRAERO.	**(**)**
170	Dec. 5144	16/07/2004	Regulamenta a Lei do Tiro de Destruição(LTD).	**(**)**
171	Dec. 5731	20/03/2006	Dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e aprova seu regulamento.	(**)
172	Dec. 6834	30/04/2009	Aprova a estrutura regimental do COMAER.	**(**)**
173	Dec. 7276	25/08/2010	Aprova a estrutura militar de Defesa.	**(*)**

Obs.: (*) Em vigor.

(**) Em vigor, pendente de atualização.