



Relatório Estágio - Pedro Policarpo, nº 2397

Orientadores: Professor Doutor Jorge Carvalho (FDUNL)

Dr. José Luís Saragoça (NAV)

Lisboa, Julho de 2013

“Making flying as affordable as a pair of jeans - £29 one way” Easy jet slogan, 1995

Fotografia da capa: (autor desconhecido)

Declaração anti-plágio

De acordo com o art. 20.º-A do Regulamento do Segundo Ciclo de Estudos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, publicado em DR, 2ª série, a 15 de Abril de 2010, declaro que o texto aqui apresentado é da minha exclusiva autoria e que toda a utilização de contribuições ou textos alheios está devidamente referenciada.

Abreviaturas utilizadas

ANSP	Air Navegation Service Provider
AOLP	Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa
ATS	Air Traffic Services
CCP	Código dos Contratos Públicos
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DAFIN	Direcção Administrativa e Financeira
DETPRO	Direcção de Estudos Técnicos e Projectos
DGQUA	Direcção de Gestão de Qualidade
DOPLIS	Direcção de Operações da Região de Lisboa
DORA	Direcção de Operações da Região Atlântica
DREL	Direcção de Relações Laborais
DSEGOP	Direcção de Segurança e Desempenho Operacional
DSTI	Direcção de Sistemas e Tecnologias de Informação
ECTS	European Credit Accumulation and Transfer System
EGP	Estatuto do Gestor Público
FAB	Functional Air Space Block
FIR	Fligth Information Region
FORMA	Direcção de Formação
GABCIM	Gabinete de Comunicação e Imagem
GABDES	Gabinete de Desenvolvimento Estratégico
GABJUR	Gabinete de Assuntos Jurídicos
GPIAA	Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves
GOGEST	Controle de Gestão
PSNA	Prestadores de Serviços de Navegação Aérea
RIV	Região de Informação de Voo

Índice

1. Introdução	.6
2. NAV Portugal E.P.E	
i) Regime jurídico	.11
ii) Estrutura funcional	.14
iii) Gabinete de Assuntos Jurídicos	.23
3. Direitos Aéreo: Autonomia e Direito da Navegação Aérea	
i) Direito Aéreo	.28
ii) Direito do Transporte Aéreo e Direito da Navegação Aérea	.35
4. Fontes	.40
5. Análise de um caso de estudo – A importância do Direito Internacional nas relações interestaduais	.59
6. Céu Único Europeu	.65
7. Tarifação, taxas e desempenho prestação de serviço de navegação aérea	.81
8. Segurança e Responsabilidade	.89
9. Conclusões	.96
10. Bibliografia	.99

1. Introdução

Depois de cumprida a parte curricular do 2º ciclo de estudos, correspondente aos dois primeiros semestres, concluída na área de ciências jurídico-empresariais, com 11 disciplinas, que perfazem um total de 62,5 créditos ECTS¹, o presente relatório de estágio enquadra-se nas normas regulamentares respeitantes ao 2º ciclo de estudos conducente ao grau de mestre em direito, estabelecidas no Despacho n.º 6738/2010, publicado em Diário da República, 2.ª série, a 15 de Abril de 2010.

Tendo em conta os objectivos propostos no seu artigo 1º, este relatório de estágio pretende servir um triplo propósito: i) contribuir para a aquisição de conhecimentos aprofundados no campo específico do Direito Aéreo; ii) ajudar na preparação para a vida profissional activa enquanto jurista; iii) desenvolver aptidões e competências na área da investigação.

A elaboração de um relatório de estágio, em alternativa a uma dissertação de mestrado ou um trabalho de projecto², tem como relevância específica a produção de um instrumento autónomo dos estágios realizados com o objectivo de obtenção de licença para o exercício de actividade profissional específica das profissões jurídicas.

O relatório de estágio possibilita compatibilizar o desenvolvimento de competências específicas no domínio da investigação, com a aquisição de conhecimentos próprios, num contexto profissional activo, de forma a conhecer a organização de uma unidade produtiva, no caso concreto na prestação de um serviço público, e de toda a sua envolvente jurídica.

¹ Com uma média de 16 valores calculada nos termos da alínea a) do n.º2 do regulamento do 2.º ciclo de estudos conducente ao grau de mestre em direito.

² Nos termos do Anexo III do regulamento do 2.º ciclo de estudos conducente ao grau de mestre em direito.

Esse mesmo objectivo é patente no protocolo celebrado entre a Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e a NAV Portugal, E.P.E., onde é reconhecida a importância de possibilitar ao estagiário um trabalho de acompanhamento de iniciação à actividade profissional qualificada, que lhe proporcione uma oportunidade para aplicação e aprofundamento de conhecimentos na área do direito aéreo.

É da descrição desta realidade que resulta a análise crítica de toda a informação recolhida e trabalhada, dando conta de como se poderão introduzir melhorias nas estruturas e sistemas analisados.

Quanto à definição dos objectivos específicos deste estágio, fixados de acordo com o Decreto-Lei nº 107/2008, de 25 de Junho³, a mesma encontra-se explanada na estrutura do relatório de estágio.

Este estágio teve a orientação do Professor Jorge Carvalho, por parte da FDUNL, e do Dr. José Luís Saragoça, por parte da NAV Portugal. Este modelo de orientação permitiu que o trabalho se realizasse com uma maior proximidade dos aspectos de relevância académica ou científica, bem como uma vertente de aplicação desses mesmos aspectos na prestação de serviços por parte da NAV Portugal.

Este acompanhamento bipartido proporciona a oportunidade para a realização de um trabalho acompanhado, de iniciação ou desenvolvimento, de uma actividade profissional qualificada onde releva o conhecimento e a aplicação do direito, bem como permite o desenvolvimento de competências únicas e específicas de grande relevância no mercado de trabalho.

As implicações práticas da discussão teórica sobre a autonomia do Direito Aéreo têm uma relevância actual num contexto onde as matérias normativas estão muitas vezes dispersas.

³ Conforme alínea b) do n.º1 do artigo 20º do Decreto-Lei n.º 107/2008, de 25 de Junho.

As alterações futuras num contexto de integração europeia de uma indústria que teve um crescimento exponencial nos últimos cinquenta anos e as implicações sociais, económicas e jurídicas dessas mudanças implicam desafios importantes que, também, importa explicitar.

No caso concreto de Portugal, essas implicações serão mais visíveis na medida em que temos um número de passageiros/ano na ordem de grandeza do dobro da população portuguesa e que o Estado português tem um plano de atribuição para a gestão do tráfego aéreo mais de cinquenta vezes superior à área de território de Portugal continental.

Acredita-se que num, futuro próximo, possam vir a existir mais conteúdos jurídicos relacionados com a investigação e com a difusão das várias vertentes do Direito Aéreo, e espera-se que este relatório seja um modesto contributo na tendência desse movimento.

Os objectivos específicos definidos para a realização do estágio profissional na NAV Portugal, E.P.E. foram definidos a três níveis.

Em primeiro lugar, um objectivo de enquadramento da actividade da empresa na macroestrutura do Direito Aéreo e em todo o enquadramento legal a que, em resultado da sua actividade, se encontra sujeita.

Em segundo lugar, um objectivo de análise operativa dos instrumentos jurídicos mais utilizados e do tipo de actividade jurídica activamente desenvolvida pela empresa.

Em terceiro lugar, uma apreciação crítica das modificações futuras e da eventualidade das mesmas se verificarem, e da forma como o sector do Direito da Navegação Aérea irá evoluir, bem como das implicações dessa evolução em aspectos específicos da indústria e do direito.

Assim, a estrutura do relatório reflecte as actividades desenvolvidas em quatro grupos distintos. Na primeira parte, inserida no capítulo segundo, é feito o levantamento jurídico do enquadramento legal e normativo de toda a operação jurídica da NAV Portugal, da forma como esta se estrutura, com o objectivo de dar resposta às necessidades de gestão da empresa, da prestação de serviços e das implicações jurídicas desses processos, e bem assim acompanhado um levantamento das principais actividades jurídicas da empresa e dos correspondentes meios utilizados nessas acções.

Numa segunda parte, é analisada a legislação relevante para o Direito da Navegação Aérea e o seu enquadramento enquanto parte do Direito Aéreo. Para isso, no capítulo terceiro, é discutida a questão da autonomia do ramo de Direito Aéreo e abordadas algumas das suas subdivisões, em particular a do Direito da Navegação Aérea. No capítulo quarto abordam-se os aspectos da legislação em vigor em Portugal, tendo em conta a origem dos diplomas recolhidos, a nível internacional, comunitário ou nacional. Esta sistematização parte do geral para o particular, explicitando o carácter de direito derivado do direito internacional, bem com das fortes conexões do Direito Aéreo com o Direito Internacional.

Numa terceira parte, é feita uma análise crítica aos principais aspectos anteriormente analisados e algumas reflexões sobre a evolução do sector da prestação de serviços de navegação aérea. No capítulo quinto aborda-se a temática do Céu Único Europeu e no capítulo sexto suscitam-se as questões relacionadas com a tarifação, as taxas e o desempenho da prestação de serviço de navegação aérea. Finalmente, nesta última parte reflecte-se sobre vários aspectos que vão desde questões de soberania até questões de segurança.

Tendo em conta que o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (AOLP) entrará definitivamente em vigor em Portugal em Maio de 2015⁴, optou-se por redigir o

⁴ De acordo com a informação que consta do comunicado do Governo de Portugal, 10 de Junho 2013.

Relatório de Estágio de acordo com a prática interna da NAV Portugal que ainda não adoptou o AOLP.

2. NAV Portugal E. P. E.

Regime jurídico

Nos termos dos Estatutos da empresa, aprovados pelo Decreto-Lei nº. 404/98, de 18 de Dezembro⁵, a Navegação Aérea de Portugal – NAV Portugal, E.P.E., (NAV Portugal) é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Constitui-se missão da NAV Portugal a prestação de serviços de tráfego aéreo nas Regiões de Informação de Voo (FIR)⁶ de Lisboa e de Santa Maria sob responsabilidade do Estado Português, garantindo o cumprimento da regulamentação nacional e internacional aplicável e as melhores condições de segurança, otimizando capacidades de utilização do espaço aéreo e das infra-estruturas aeroportuárias, melhorando a eficiência dos serviços prestados e promovendo a sustentabilidade ambiental.

No âmbito da sua missão, é obrigação da NAV Portugal garantir a prestação de um serviço de elevada qualidade e eficiência, criando valor para o Estado, na qualidade de detentor da totalidade do seu capital estatutário, e assegurar elevados níveis de qualificação profissional e motivação dos seus colaboradores.

Para além do previsto estatutariamente, a NAV Portugal define nos seus planos de negócio metas de cumprimento de longo prazo. No documento “Estratégia NAV Portugal 2010+” a empresa fixa “grandes objectivos” que assentam sobre cinco pilares essenciais: i) garantir elevados níveis de segurança (*Safety*); ii) reforçar o posicionamento internacional da NAV Portugal; iii) adequar a capacidade à procura,

⁵ Alterados e republicados pelo Decreto-Lei nº. 74/2003, de 16 de Abril.

⁶ *Fligh Information Region*.

garantindo a rentabilidade do negócio; iv) assegurar elevados níveis de eficácia, eficiência e qualidade do serviço prestado e v) cooperar com os *Stakeholders* na defesa do Ambiente.

Para além dos documentos de orientação estratégica, a NAV Portugal tem ainda os seus objectivos de médio e longo prazo enquadrados por um contrato de gestão assinado com o governo para o desenvolvimento da sua actividade⁷. O contrato de gestão define um conjunto de indicadores baseados na realidade internacional comparada⁸ com o objectivo de permitir a avaliação e comparação do grau de concretização das orientações específicas. Para o estabelecimento dessa comparação foram escolhidos cinco Prestadores de Serviços de Navegação Aérea (ANSP)⁹.

A concretização das orientações designadas para a NAV Portugal, é avaliada nos termos da Carta de Missão, através da média ponderada de objectivos estabelecidos relativamente a indicadores do conjunto seleccionados.

Na senda do que sucede nas entidades públicas empresariais, a NAV Portugal tem o capital estatutário¹⁰ indecomponível, o que significa que não pode ser fraccionado, ou decomposto, em participações sociais nem é titulado por acções. Desta forma, o Estado não estabelece uma relação de accionista com a empresa, com a disponibilidade de comprar, vender ou trocar acções representativas de parte ou fracção da sua participação social.

No entanto, nos termos do artigo 26º do Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro¹¹, que aprova o Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado, nas sociedades anónimas, esse capital é detido pelo Estado e é remunerado de acordo com o regime previsto para a distribuição dos lucros do exercício.

⁷ Contrato de Gestão assinado com o Governo, em 29 de Fevereiro de 2008. Princípios de Bom Governo aprovados pela RCM nº 49/2007, de 28 de Março.

⁸ *Benchmarking*.

⁹ Air Navigation Service Providers: IAA (Irlanda), NATS (Reino Unido), Austrocontrol (Áustria), DFS (Alemanha), Skyguide (Suíça) e LFV (Suécia).

¹⁰ 25 milhões de euros.

¹¹ Na redacção do Decreto-Lei nº 300/2007, de 23 de Agosto.

Nos termos da lei e dos seus estatutos, a NAV Portugal não tem o órgão social Assembleia-Geral, pelo que está submetida aos poderes de superintendência do Estado. Esses poderes são exercidos através do Conselho de Ministros, através da tutela financeira¹² e da tutela sectorial¹³ que dispõem da faculdade de definição das orientações estratégicas a dar à empresa e ao sector¹⁴.

Importa referir que a criação da NAV Portugal não é contemporânea da actividade da empresa. O controlo e a gestão do tráfego era, antes do surgimento da empresa, um serviço prestado pela ANA, E.P..

Assim, é o Decreto-Lei 404/98, de 18 de Dezembro, que por cisão com a ANA, E.P., autonomiza a prestação do serviço de navegação aérea para apoio à aviação civil. Este continuou a ser um serviço público, prestado de forma empresarial, mas ganhou uma autonomia em relação à empresa que faz a gestão das infra-estruturas aeroportuárias.

Os estatutos da NAV Portugal, na sua forma actualizada, publicados no Decreto-Lei nº.74/2003, de 16 de Abril¹⁵, têm sofrido alterações tendentes à sua adaptação ao Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado e das Empresas Públicas¹⁶.

De acordo com o artigo 7º do Decreto-Lei nº558/99, de 17 de Dezembro¹⁷, a NAV Portugal, para além dos seus estatutos, rege-se por regulamentos de execução e normas que lhe sejam especialmente aplicadas e, subsidiariamente, pelo Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro e demais legislação aplicável às empresas públicas. Na

¹² Ministro das Finanças de acordo com o Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de Julho, que aprova a Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional.

¹³ Ministro da Economia e Emprego de acordo com o Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de Julho, que aprova a Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional.

¹⁴ Conforme artigo 11º do Decreto-Lei nº558/99, de 17 de Dezembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº300/2007, de 23 de Agosto.

¹⁵ Aprovados pelo Decreto-Lei nº. 404/98, de 18 de Dezembro.

¹⁶ Conforme Capítulo II do Decreto-Lei nº558/99, de 17 de Dezembro.

¹⁷ Conforme o artigo 2º dos seus estatutos.

falta de norma específica aplicável, podem ser aplicadas normas de direito privado, nomeadamente as normas do Código das Sociedade Comerciais, excepcionando-se as situações em que se trate de actos de autoridade ou actos cuja natureza implique o recurso a normas de direito público.

No modelo de organização de procedimentos, a NAV Portugal dispõe de diversos regulamentos internos, quer na parte de gestão económica ou financeira, como a aquisição de bens e serviços, imobilizado, caixa e instituições financeiras, facturação e controlo de crédito, como na parte operacional.

Para além dos supra enunciados, a NAV Portugal dispõe, ainda, de um Código de Ética e de um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas.

Estrutura Funcional

Os estatutos da NAV Portugal regulam matérias relativas à composição, competência e funcionamento do Conselho de Administração¹⁸, estando previsto para os seus membros um mandato de três anos, renovável, respeitando os limites do nº2 do artigo 15º e com a aplicação temporal prevista no nº 1 do artigo 39º, ambos do Decreto-Lei nº72/2007, que aprovou o novo Estatuto do Gestor Público (EGP)¹⁹.

Assim, o mandato dos membros do Conselho de Administração tem a duração de três anos, renovável consecutivamente, nos termos e com os limites das disposições legais, contando-se como completo o ano civil em que tenham sido nomeados e permanecendo aqueles no exercício das suas funções até efectiva substituição, ou declaração escrita de cessação das mesmas.

¹⁸ Artigos 5º a 10º dos estatutos da NAV Portugal.

¹⁹ Conta-se como completo o ano civil em que os membros do Conselho de Administração tenham sido nomeados.

Nos termos do Estatuto do Gestor Público (EGP), aprovado pelo Decreto-Lei nº71/2007 de 27 de Março²⁰, os membros do Conselho de Administração da NAV são considerados gestores públicos.

Os membros do Conselho de Administração têm obrigatoriedade de participar nas deliberações, votando a favor ou contra, não lhes sendo, assim, permitida a abstenção nem o voto por correspondência. O funcionamento do Conselho de Administração e a validade das suas deliberações está dependente da presença da maioria dos seus membros em efectividade de funções.

Quanto à sua composição, o Conselho de Administração é formado por um Presidente e dois vogais que são nomeados e exonerados, nos termos do Estatuto do Gestor Público²¹, através de resolução do Conselho de Ministros. A nomeação do actual Conselho de Administração da NAV Portugal, foi feita a 26 de Janeiro de 2012²², e o mesmo é composto por um presidente e por dois vogais.

O Presidente do Conselho de Administração dispõe de voto de qualidade e pode opor o seu veto a todas as deliberações tomadas que no seu parecer, sejam contra a lei, os estatutos, os regulamentos internos da Empresa, a política definida pela tutela ou contra os legítimos interesses do Estado. A esta decisão corresponde a consequente suspensão da executoriedade da deliberação até que o ministro da tutela, ou o membro do Governo com a tutela delegada, se pronunciem sobre a matéria.

O Presidente do Conselho de Administração é, nas suas faltas ou impedimentos, substituído pelo vogal designado pelo Conselho na sua primeira reunião após a nomeação, ou, no caso de impedimento do vogal substituto, pelo vogal mais antigo, sendo, em caso de igual antiguidade, pelo vogal mais velho.

²⁰ Alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº8/2012, de 18 de Janeiro.

²¹ Conforme nova redacção do artigo 13º do Decreto-Lei nº 71/2007, dada pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de Janeiro.

²² Completada pela RCM 29/2012, de 18 de Julho.

O Conselho de Administração, por via estatutária e da lei, dispõe de competência para a prática de actos administrativos. São exemplo desses actos a contratação pública de empreitadas, locação e aquisição de bens móveis e aquisição de serviços, de licenciamento do uso privativo do domínio público administrado e de fiscalização e execução de servidões aeronáuticas.

O Conselho de Administração, nos termos dos Estatutos da NAV Portugal, reúne ordinariamente, pelo menos quinzenalmente e extraordinariamente, sempre que o seu Presidente o convocar por iniciativa própria ou a requerimento de qualquer dos seus membros.

Quanto às deliberações, estas têm a validade dependente de quórum, o que significa que tem de estar presente a maioria dos membros do Conselho de Administração. Todas as deliberações do Conselho devem ser registadas em actas das reuniões, lavradas em livro próprio, e assinadas por todos os membros do Conselho presentes.

São exemplos dessas deliberações a aprovação de programas anuais de auditorias, a delegação e subdelegações de poderes em matéria de autorização de despesas e formação e execução de contratos públicos, a ratificação de programas de gestão ambiental, a estimativa para taxas unitárias de navegação aérea, de rota e de terminal, a aprovação de planos de negócios, anuais ou plurianuais, a aprovação dos planos de actividades e investimentos, orçamentos ou outros instrumentos previsionais de gestão, entre os quais de recursos humanos ou de formação.

A prática de actos administrativos por parte da NAV Portugal rege-se pelas normas do direito público, nomeadamente as do Código do Procedimento Administrativo. Desta forma, cabe impugnação para os Tribunais Administrativos das decisões supra enunciadas.

Quanto à fiscalização das contas da NAV Portugal, existe um Conselho Fiscal, órgão a quem compete essa tarefa, que é composto por três membros efectivos, um

dos quais preside. Integra, ainda, o Conselho Fiscal um suplente, devendo um dos membros efectivos e o suplente revestir a qualidade de revisores oficiais de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas.

A designação dos membros do Conselho Fiscal é feita por um período de três anos por despacho conjunto da tutela financeira e sectorial.

A periodicidade mínima das reuniões do Conselho Fiscal é trimestral e cabe ao seu Presidente a convocação das reuniões por iniciativa própria ou a requerimento de qualquer dos seus membros. As actas devem ser lavradas em todas as reuniões, no livro respectivo ou em folhas soltas, nos termos legais, assinadas por todos os membros que naquelas tenham participado.

No âmbito das actividades a desempenhar pelo Conselho Fiscal encontra-se o exercício de todos os direitos e o cumprimento de todos os deveres previstos na lei comercial e, em especial, a fiscalização da gestão e do cumprimento das normas reguladoras da actividade da Empresa. Também lhe compete a emissão de pareceres sobre os documentos de prestação de contas da Empresa e dar conhecimento aos órgãos competentes das irregularidades que sejam apuradas na gestão da Empresa.

No Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, a NAV Portugal estabelece um conjunto de regras que visa disciplinar a actuação dos diversos intervenientes nos diferentes procedimentos de aquisição.

Assim, cabe a todos os directores, responsáveis de área, chefias de grau hierárquico inferior e trabalhadores da NAV Portugal que participem em qualquer fase dos procedimentos aquisitivos, preencher e entregar na respectiva Direcção, uma declaração de inexistência de qualquer dos impedimentos previstos no artigo 44º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Quanto às funções de assessoria jurídica na contratação pública,

designadamente na elaboração de documentos a apresentar nos procedimentos aquisitivos e na elaboração e negociação de contratos, devem estes ser exercidos, de forma centralizada e directamente ou sob supervisão do Gabinete de Assuntos Jurídicos (GABJUR).

Este procedimento visa evitar a dispersão por outras Direcções, Gabinetes ou Áreas, de intervenções jurídicas susceptíveis de tornar os referidos serviços de assessoria jurídica, contraditórios ou deficientes, centralizando todo o processo no GABJUR.

A prestação de serviços, sem prejuízo da manutenção de obrigações acessórias que tenham sido estabelecidas inequivocamente em favor da entidade adjudicante, tais como as de sigilo ou de garantia dos bens e serviços adquiridos e de contratos de empreitada cujo preço contratual exceda quinze mil euros, deve competir a uma equipa pluridisciplinar constituída por, pelo menos, um elemento da Direcção, Gabinete ou Área interessado, um elemento da Direcção de Estudos Técnicos e Projectos (DETPRO), no caso de se tratar de uma empreitada, um elemento da Direcção Administrativa e Financeira (DAFIN) e um elemento do Gabinete de Assuntos Jurídicos (GABJUR), salvo em casos devidamente justificados que devem ser obrigatoriamente fundamentados, de forma concreta e completa, pelo director ou responsável de área da direcção, gabinete ou área interessado na aquisição.

Será possível à direcção financeira indicar outras entidades, consoante o conhecimento do mercado que possua, nomeadamente através da plataforma de contratação pública em utilização na Empresa, criando um sistema de rotação de entidades convidadas, em especial quando se trate da aquisição de bens de consumo corrente.

Sempre que no ajuste directo seja convidada apenas uma entidade, o Director da unidade ou subunidade orgânica proponente deverá, sem qualquer excepção, fundamentar tecnicamente, de forma inequívoca, concreta e completa, essa decisão.

A estrutura funcional da NAV Portugal é aprovada pelo Conselho de Administração e atribuída a cada departamento uma missão concreta. Esta estrutura pode ser decomposta segundo três grupos de funções diferentes. O primeiro, com funções de cariz iminentemente operacional, agrega toda a actividade específica e operacional da empresa e é composto pelas seguintes Direcções: a Direcção de Operações da Região de Lisboa (DOPLIS), a Direcção de Operações da Região Atlântica (DORA), a Direcção de Segurança e Desempenho Operacional (DSEGOP).

As duas primeiras direcções supra elencadas têm como missão assegurar, de acordo com as normas e regulamentos nacionais e internacionais e nas melhores condições de segurança (*Safety* e *Security*) e eficiência, a prestação dos serviços de navegação aérea em duas Regiões de Informação de Voo (FIR)²³ distintas.

É este o centro nevrálgico das funções da empresa²⁴ e nestas duas direcções reside a importância fulcral para o desempenho de toda a actividade da empresa.

A cada Região de Informação de Voo (FIR) corresponde uma delimitação do espaço aéreo, através de limites horizontais e verticais bem definidos, no interior dos quais opera o órgão coordenador de serviços de tráfego aéreo (ATS)²⁵.

A separação por duas direcções diferentes reflecte a atribuição ao Estado Português de duas Regiões de Informação de Voo (FIR). À primeira, FIR de Lisboa, corresponde um volume paralelepípedo que se sobrepõe ao território de Portugal Continental, numa extensão até à zona do arquipélago da ilha da Madeira. Este espaço aéreo controla todo o tipo de tráfego doméstico, entre os 4 principais aeroportos (Lisboa, Porto, Faro e Funchal), ou entre voos internacionais, para dentro ou para fora deste espaço. A FIR de Lisboa também é ponto de atravessamento de voos que usem as rotas do Norte Atlântico.

²³ *Flight Information Region.*

²⁴ *Corebusiness.*

²⁵ *Air Traffic Services.*

À segunda, FIR Oceânica de Santa Maria, corresponde um vasto espaço aéreo do Atlântico Norte compreendido entre os paralelos 45º N (limite Norte) e 17º N (limite Sul) e os meridianos 13º W (limite Leste) e 40º W (limite Oeste). Constitui-se num volume com base aproximada de um triângulo com vértices na ilha de Santa Maria, no arquipélago dos Açores, Lagos, no Senegal e Shannon, na Irlanda.



Fonte: www.skyscrapercity.com

A terceira direcção operacional, a DSEGOP, tem como missão específica assegurar a definição e aplicação da política de segurança (*Safety*) da Empresa, com base nas normas nacionais e internacionais em vigor.

É a esta direcção que cabe a definição dos procedimentos e rotinas operacionais e de manutenção e a elaboração de indicadores que permitam uma correcta análise e avaliação do desempenho operacional da Empresa.

Um segundo conjunto de direcções e departamentos é agregado através da sua missão de cariz de planeamento ou desenvolvimento: a Direcção de Estudos Técnicos e Projectos (DETPRO), a Direcção de Sistemas e Tecnologias de Informação (DSTI) e Gabinete de Desenvolvimento Estratégico (GADES).

A DETPRO realiza estudos e projectos técnicos relacionados com desenvolvimento tecnológico de projectos de sistemas de apoio à gestão do tráfego aéreo, nos domínios das comunicações, navegação e vigilância (CNS), enquanto a DSTI realiza estudos técnicos e acompanha o funcionamento dos sistemas de apoio à gestão do tráfego aéreo, em observância às normas nacionais e internacionais aplicáveis ao sector. O GABDES trabalha com as várias áreas na definição da estratégia e das linhas orientadoras para a Empresa.

Finalmente, um último e terceiro grupo - onde se inclui o Gabinete de Assuntos Jurídicos – que, para além deste, é composto por departamentos e direcções que prestam serviço de carácter administrativo a toda a empresa através de várias unidades: a Direcção de Relações Laborais (DREL), a Direcção Administrativa e Financeira (DAFIN), a Direcção de Gestão da Qualidade (DGQUA), a Direcção de Formação (FORMA), o Controle de Gestão (COGEST) e o GABCIM.

A DREL é a direcção responsável pela gestão dos recursos humanos de forma a garantir a disponibilidade dos meios necessários, capacidades e competências, para a prossecução das actividades da Empresa, nomeadamente na identificação de factores motivacionais e melhoria do desempenho dos trabalhadores.

A estrutura laboral da NAV Portugal é composta por 978 funcionários que têm uma idade média de 46 anos. A sua classificação dentro da empresa é feita maioritariamente por “quadros médios” (52%) logo seguida por trabalhadores

“altamente qualificados” (35%).

Quadro n.º 1

Classificação de Quadros	Nº Funcionários
Quadros Superiores	110
Quadros Médios	507
Altamente Qualificados	339
Qualificados	16
Semi-Qualificados	6
Total	978

Fonte: intranet Nav Portugal

Também no que diz respeito à formação dos seus funcionários a NAV Portugal tem uma composição heterogénea. A maioria dos trabalhadores tem habilitações académicas de nível superior (47%) ou nível secundário (43%) e apenas 10% dos funcionários apenas têm o nível de estudos correspondente ao ensino básico.

Quadro n.º 2

Habilitações Literárias	Nº Funcionários
Ensino Superior	456
Ensino Secundário	429
Ensino Básico	93
Total	978

Fonte: intranet Nav Portugal

A DAFIN assegura a execução das medidas de política económico-financeira da Empresa, efectuando o planeamento financeiro e orçamental da Empresa. Também a gestão dos sistemas de taxas de rota e de terminal dos sistemas e tecnologias de informação e de documentação é feita por esta direcção, bem como a execução de uma política de compras comum a toda a Empresa, no âmbito da Gestão de Contratos.

A DGQUA realiza as actividades de auditoria operacional e de auditoria interna relacionadas com a Gestão da Qualidade na Empresa, com particular interesse na integração dos sistemas na Gestão Ambiental e a Gestão da Segurança, Higiene e

Saúde no Trabalho.

A FORMA tem como competência específica assegurar a realização dos planos de formação e a definição dos conteúdos programáticos de formação que satisfazem as necessidades identificadas e a actualização contínua dos cursos a ministrar em particular na promoção de acções de formação para o exterior.

O COGEST é responsável pela manutenção de um modelo de controlo de gestão que permita apurar o processo de *Controlling* e de *Reporting* da Empresa, contribuindo, também, para a política de planeamento estratégico da NAV Portugal

Finalmente o GABCIM é o gabinete responsável por toda a comunicação interna e externa da NAV Portugal, bem como pelo desenho de imagem corporativa da empresa.

Gabinete de Assuntos Jurídicos (GABJUR)

O Gabinete de Assuntos Jurídicos, equiparado do ponto de vista da orgânica da NAV Portugal a uma direcção, tem como missão prestar assessoria jurídica aos diversos órgãos da empresa e ao Conselho de Administração, tratando das questões legais inerentes ao desempenho da actividade da empresa. O GABJUR também assegura o patrocínio judicial da empresa perante as várias instâncias judiciais.

Assim, as principais funções da área jurídica consistem em prestar assessoria jurídica ao Conselho de Administração e diversos órgãos da empresa no que concerne aos contratos e aos actos praticados; elaborar e preparar os actos notariais e de registo, designadamente escrituras públicas, procurações e actos de registo comercial ou predial; assegurar a legalidade dos processos, inseridos no âmbito da actividade da empresa, compatibilizando a agilidade e eficácia da gestão com a certeza e segurança

jurídicas; assegurar a representação da empresa, quando cometida pelo Conselho de Administração; assegurar o patrocínio judiciário da empresa em processos do foro administrativo, cível e fiscal e acompanhar e intervir nas várias fases processuais dos processos de expropriação.

O GABJUR tem a sua actuação delimitada pelo apoio ao Conselho de Administração da empresa, contribuindo para conciliar as necessidades de gestão com as disposições legais em vigor.

No que diz respeito aos meios, o Gabinete de Assuntos Jurídicos é composto por nove elementos permanentes. Esta equipa é maioritariamente composta por juristas, num total de oito, em que um exerce o cargo de Director de departamento.

O outro elemento permanente desempenha funções de carácter administrativo, nomeadamente de apoio do tipo de secretariado.

A maior parte dos processos e tarefas desempenhadas pelo Gabinete de Assuntos Jurídicos, equivalente a 60% do total, diz respeito à elaboração, à instrução e ao acompanhamento de peças e procedimentos relativos a contratação pública.

Uma parte menor, na ordem dos 20% do total das tarefas, centra-se na elaboração de pareceres de apoio à decisão da administração, na sua vertente directa, em resposta a solicitações do Conselho de Administração, ou acessória, no apoio a outras direcções, gabinetes ou áreas.

Uma parte marginal, na ordem dos 6%, diz respeito à elaboração de diplomas legais a apresentar à tutela via Instituto Nacional da Aviação Civil (INAC). Exemplo disso mesmo é o caso dos diplomas sobre servidões aeronáuticas militares e civis.

Uma segunda parte, também marginal, na mesma ordem de 6% das tarefas totais, relaciona-se com assuntos diversos de direito societário, acordos e protocolos

para a prestação de serviços relacionados com o processo de internacionalização da prestação de serviço em áreas de cooperação.

Uma terceira parte, também marginal, na mesma ordem de 6% das tarefas totais, está relacionada com serviços de notariado como reconhecimento de assinaturas, simples e presenciais, certificação de fotocópias, traduções ajuramentadas (cópia do original de português para inglês e certificados de traduções.

Esta tarefa, apesar de pouco relevante no panorama do total de tarefas desempenhadas pelo Gabinete de Assuntos Jurídicos, é importante a dois níveis distintos. Em primeiro lugar, permite uma poupança directa dos recursos económicos e financeiros da empresa na medida em que deixa de suportar custos directos com a mesma. Em segundo lugar, porque a coordenação destes processos feita *in house*²⁶ permite uma maior agilidade e controlo de qualidade desses mesmos processos.

O Gabinete de Assuntos Jurídicos concentra toda a produção jurídica de empresa excepto a jurídico-laboral. Esta forma de distribuição do trabalho tem raiz na cultura jurídica existente na empresa de onde surgiu a NAV, a ANA aeroportos.

Assim, a actividade jurídica do Gabinete de Assuntos Jurídicos da NAV é centrada no direito administrativo, em particular com base no Código dos Contratos Públicos²⁷ e no direito comercial, enquanto os aspectos relacionados com o direito laboral, nomeadamente a parte interna e a negociação colectiva, que têm aplicação derivada do orçamento, estão sob a alçada do departamento de recursos humanos.

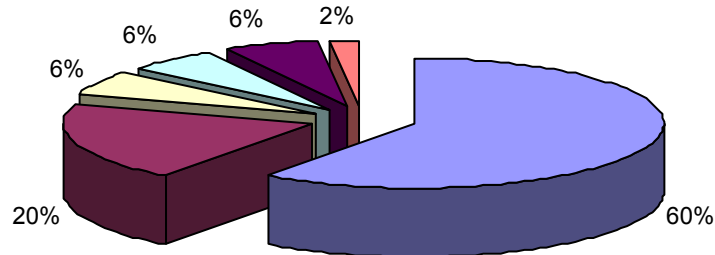
Finalmente, o Gabinete de Assuntos Jurídicos desempenha uma actividade residual, na ordem dos 2% do total das tarefas, que diz respeito às taxas cobradas pela NAV. Estes são processos de recuperação de crédito, normalmente contra empresas estrangeiras.

²⁶ Internamente.

²⁷ Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.

Gráfico n.º1

Repartição de workload do Gabjur



- Elaboração, instrução e acompanhamento de peças e procedimentos que dizem respeito a contratação pública.
- Elaboração de pareceres de apoio à decisão da administração directamente ou em resposta a solicitações do Conselho de Administração, ou acessória, no apoio a outras direcções, gabinetes ou áreas.
- Elaboração de diplomas legais a apresentar à tutela via Instituto Nacional da Aviação Civil (INAC)
- Assuntos diversos de direito societário, acordos e protocolos para a prestação de serviços relacionados com o processo de internacionalização da prestação de serviço em áreas de cooperação.
- Serviços de notariado como reconhecimento de assinaturas, simples e presenciais, certificação de fotocópias, traduções ajuramentadas (cópia do original de português para inglês), certificados de traduções.
- Processos de recuperação de crédito relativos às taxas cobradas directamente ou às taxas de terminal cobradas pela NAV.

fonte: produzido por Pedro Policarpo com bases nos dados recolhidos no GABJUR.

O Gabinete de Assuntos Jurídicos desempenha ainda uma actividade não jurídica relacionada com a formação interna, promovendo a cultura da empresa para que operacionais e não operacionais falem a mesma linguagem.

No âmbito desta actividade, foram já organizados três cursos e duas conferências internacionais. Os cursos foram organizados sobre os temas do Direito Aéreo na Europa, abordando quer aspectos da organização europeia da aviação civil²⁸, quer o transporte aéreo (as várias convenções, o direito de tráfego, a liberalização do

²⁸ ICAO, INAN, Eurocontrol.

transporte aéreo, a abolição de taxas e os serviços de navegação aérea). Outro dos temas abordado foi o Direito e Segurança na Aviação Civil (*Safety e Security*), que teve como público-alvo operacionais e não operacionais, e realizou a análise de diplomas e relatórios sobre incidentes e acidentes na gestão de tráfego aéreo (ATM)²⁹.

As duas conferências internacionais organizadas versaram sobre o tema da *just culture*, de especial relevância para a prevenção de incidentes e acidentes na prestação de serviços aéreos.

A *just culture* desenvolve-se numa lógica de transparência entre operadores de primeira linha de forma a não implicar punições de actos ou omissões por eles tomados para além da negligência grosseira ou de conduta dolosa.

A implementação desta política está relacionada com a necessidade de aprender com os erros na base de incidentes e acidentes. De outra forma esses erros seriam desconhecidos de todos aqueles que podem contribuir para a melhoria da eficiência e segurança do sistema.

Assim, é de importância vital a facilitação de um ambiente onde as ocorrências são reportadas e os procedimentos necessários são tomados, tendo em vista a realização de investigações futuras com o objectivo do desenvolvimento de acções preventivas necessárias ao reforço da segurança de todo o sistema.

²⁹ ATM – Air Traffic Management.

3. Direito Aéreo

Autonomia do Direito Aéreo

É da tripla dimensão do território de um Estado, internacionalmente reconhecida nas vertentes terrestre, marítima e aérea, que resulta o reconhecimento da sua extensão de soberania no sentido vertical. Esta concepção associada a valores específicos como a liberdade dos ares faz com que haja um particular interesse em ter este ramo do Direito como objecto de estudo.³⁰

Um dos princípios gerais da utilização do espaço aéreo é o da liberdade de sobrevoo, da utilização pacífica e da conservação dos recursos comuns da Humanidade.

De forma conceptual, este princípio reconhece o espaço aéreo como um factor de ligação entre os diferentes Estados e como instrumento de desenvolvimento dos seus povos.

Associado a este princípio está um conjunto de direitos concedidos à aviação civil de poderem entrar e aterrar em espaço aéreo e no território de outro Estado, conjunto esse que esteve na base da Convenção sobre Aviação Civil.

As Liberdades do Ar que estavam previstas inicialmente no Acordo de Trânsito de Serviços Aéreos Internacionais foram posteriormente aprofundadas no Acordo de Transporte Aéreo Internacional.

³⁰ Borges Leite, Alexandre. Utilização militar e civil de uma infra-estrutura aeronáutica. Estudos de Direito Aéreo. Coord. Jorge Bacelar Gouveia, p. 10 e ss.

As liberdades do ar são definidas como direitos que um Estado outorga a outro, no contexto de uma negociação bilateral. Dizem respeito a questões técnicas, ao tráfego fundamental (passageiros e carga exclusivamente entre as duas partes) e a tráfego acessório (realizado no âmbito de uma operação de tráfego fundamental).

Assim, o Direito Aéreo funciona como um complexo acervo normativo de cariz interno e internacional que tem por objectivo mediar interesses conflitantes e cuja autonomia, enquanto ramo de direito, está ligada às especificidades dos fenómenos sobre os quais versa.

O espaço aéreo funciona como elemento de relação universal e comum a todas as nações onde emergem questões heterogéneas que vão desde contratos de transporte aéreo, à responsabilidade civil dos transportadores, passando pela segurança da aviação ou protecção dos passageiros.³¹

Reside na segurança das pessoas e dos territórios (*Safety* e *Security*) um dos principais vectores de preocupação que está na base da importância do Direito Aéreo. Mas também outras zonas como a gestão das infra-estruturas aeronáuticas, os direitos sobre aeronaves ou a prestação de serviços de navegação aérea, para a qual olharemos com maior pormenor, são alvos do interesse desta área de direito.

Quando falamos de *Safety*, estamos a referir-nos à segurança intrínseca, endógena, ou seja, a todas as medidas e operações necessárias para que um determinado voo possa decorrer com segurança.

Quando falamos de *Security*, estamos a referi-nos à segurança física. Esta distinção tem particular relevância na medida em que a língua portuguesa não distingue um termo do outro, designando de forma uniforme, e por vezes equívoca, ambas as realidades.

³¹ Vicente. Dário Moura (coordenação). Estudos de Direito Aéreo. Coimbra editora. 1ª edição Lisboa, 2012.

Uma outra causa de justificação da autonomia deste ramo de direito relaciona-se com a grande tecnicidade do direito aéreo, que utiliza uma linguagem próxima dos técnicos, com alguns constrangimentos à transformação da questão técnica para o plano jurídico.

O grande incremento da aviação civil durante o século XX fez com que todas estas questões ganhassem um maior interesse conforme as relações entre agentes, clientes e operadores aumentavam também de forma exponencial.

Ainda que recente, a história da regulamentação aérea e a evolução da legislação aérea internacional podem ser divididas em três etapas distintas³².

A primeira etapa, que se inicia com a origem da legislação aeronáutica, termina com a assinatura da Convenção Internacional de Navegação Aérea, em Outubro de 1919³³. A segunda etapa medeia entre esta convenção e a Convenção de Chicago em 1944. E a terceira etapa inicia-se com a Convenção de Chicago e estende-se até aos dias de hoje.

O Direito da Navegação Aérea funciona como um ramo do Direito Aéreo, onde são aplicados esforços para melhor compreender uma dupla vertente: por um lado, a vertente do direito do transporte; por outro, o direito das instituições e das organizações da aviação.

Este direito tem que regular não só as relações supra mencionadas, que são elementos operacionais, mas todo sistema, que é mais vasto do que o homem-máquina, e que engloba a organização, a direcção e o ambiente da estrutura onde se encontra.

³² Salinas, Luís Tapias. *Curso de Derecho Aeronáutico*, Barcelona, Bosch, 1980, p.52 e ss.

³³ Convenção de Paris.

Assim, o direito aéreo constitui o sistema de princípios e regras de direito público e privado, nacional e internacional, que regula a constituição e funcionamento das organizações aeronáuticas e as relações jurídicas resultantes da actividade aérea civil.

A importância do conceito ou noção tem a utilidade de recortar o âmbito de actuação considerando-se o carácter transversal do quadro normativo internacional, regional e nacional.

Por um lado, a aviação tem características específicas que servem a distância e a velocidade (tempo), por outro, o espaço aéreo é comum e cria unidade, diferente de território terrestre ou espaço marítimo, e é incapaz de impor fronteiras físicas. Neste contexto, é igualmente importante a ideia de que há falta de condições para criar barreiras, fronteiras ou portagens do ponto de vista estrutural.

A questão da unidade é particularmente relevante para demonstrar a utilidade do Direito Aéreo se pensarmos numa tripulação que sobrevoa vários espaços aéreos, o que obrigaria ao conhecimento dos vários, e correspondentes, sistemas jurídicos. A necessidade de harmonização tem um pendor universal, sendo das primeiras características do Direito Aéreo.

O Direito Aéreo regula dois aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, as organizações aeronáuticas, de carácter internacional ou regional que podem ser públicas ou privadas. Actualmente, e tomando uma escala nacional, em Portugal, essa possibilidade é bem visível com o processo de privatização da empresa que gere as infra-estruturas dos aeroportos.

Quanto à regulamentação do espaço aéreo, importa referir que, por definição, a soberania dos Estados estende-se ao espaço aéreo sobrejacente ao seu território terrestre e ao seu espaço marítimo. A questão de soberania tem uma componente de defesa, mas também económica, uma vez que aos vários espaços correspondem

restrições e pagamento de contrapartidas para a sua utilização, relacionadas com a negociação de rotas e destinos.

Com efeito, apresenta-se como mais problemática a definição do limite superior do espaço aéreo, porquanto a partir de certo ponto é aplicável o regime do espaço exterior ao Estado, o qual é diverso do regime do espaço aéreo nacional³⁴.

Para além dos espaços definidos conforme a soberania, a Organização Internacional para a Aviação Civil (ICAO) atribui aos Estados zonas de controlo de tráfego contíguas aos seus territórios, visando possibilitar a cobertura do espaço aéreo sem descontinuidades.

No plano do Direito Público, o Direito Aéreo evidencia-se através da representação externa, dos aspectos regulamentares ou da função administrativa (executiva ou fiscalizadora). O Direito Aéreo tem raiz no Direito Público, no controlo de navegação aérea, por exemplo,

No domínio do Direito Privado, podemos dar como exemplos o contrato de transporte aéreo, os seguros, a compra, a venda, o aluguer ou o arresto de aeronaves.³⁵

A este propósito, cumpre atentar no conceito de aeronave. Por aeronave entende-se uma máquina que por si própria se conseguia sustentar na atmosfera através de reacções do ar que não as reacções do ar contra a superfície³⁶. Este é um critério essencialmente técnico que não diferencia a aeronave segundo a sua função económica, nomeadamente se transporta passageiros ou mercadorias³⁷.

³⁴ Gouveia, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Internacional Público*. Almedina. Coimbra 2005, p. 570 e ss.

³⁵ Azevedo Júnior, António et al. *Textos de Direito Aéreo*. Dislivro. Lisboa, 2003. p. 23 e ss.

³⁶ Anexo 7 da Convenção de Chicago: “any machine that can derive support in the atmosphere from the reactions of the air other than the reactions of the air against the earth’s surface”

³⁷ Martynez, Ignacio Arroyo. *Curso de Derecho Aéreo*. Cizur Menos (Navarra), 2006. p.169.

A forma como o Direito Internacional através da Convenção de Chicago³⁸ estabelece o âmbito de aplicação ao tráfego civil é feita através de delimitação negativa criando as excepções ao tipo de aeronave civil e comprometendo os Estados a ter em devida conta a segurança da navegação civil ao estabelecer os regulamentos aplicáveis às suas aeronaves de Estado.

No plano internacional são considerados três tipos de aeronaves para além das civis. Estas são designadas como aeronaves de Estado conforme o seu serviço seja militar, aduaneiro ou policial. Os Estados não podem criar tipos exteriores a esta enumeração. No entanto, no plano interno, pode haver utilidade na criação de outro tipo, por exemplo, aeronaves de combate a incêndios ou protecção civil.

Isto significa que existem actividades que, pela sua natureza, não estão sujeitas a harmonização ou regulamentação, pois isso conduziria a intromissões claras no elemento nuclear da soberania das unidades políticas. A segurança interna e a defesa nacional, enquanto funções primordiais dos Estados, pela sua natureza e relação a questões de soberania, ficam naturalmente afastadas da regulamentação internacional.³⁹

Existe uma tendência para que, sempre que possível, a aviação de Estado se apresente a navegar como tráfego aéreo geral e uma pressão das organizações internacionais para a redução do tráfego operacional (do tipo militar, ou outro) ao estritamente necessário. Por exemplo, uma aeronave portuguesa que vai fazer um exercício militar à Alemanha, até ao destino deverá voar como tráfego geral e depois passar a operacional.

Assim, os voos internacionais de aeronaves militares voam como tráfego aéreo geral e ficam subordinados às condições normais para este tipo de tráfego quando declarem que o seu serviço não é militar. Esta questão é particularmente relevante

³⁸ Conforme artigo 3º da Convenção sobre Aviação Civil Internacional.

³⁹ Matte, Nicolas Mateesco, *Traité de Droit Aérien-Aéronautique*, 3ª ed., Institute and Centre of Air and Space Law McGill, p. 32.

pois são diferentes os parâmetros e as questões técnicas relacionadas com o controlo de tráfego da aviação civil em relação aos parâmetros militares.

A autonomia do Direito Aéreo revela-se no seu objecto e nos planos científico, legislativo, académico e jurisdicional.

A importância da autonomia é uma questão com consequência prática na integração de lacunas. Historicamente, o Direito Aéreo era subsidiário do Direito do Mar, Direito Marítimo, como direito da utilização dos meios (transportes) marítimos. O Direito Aéreo ou Aeronáutico era subsidiário e útil para encontrar critérios de preenchimento do regime da norma.

Em termos académicos, há um conjunto de actividades de formação e prelecção de cursos de Direito Aéreo, principalmente ao nível de pós-graduação, sendo crescente a prática de ter o Direito Aéreo como tema nas faculdades de direito.

Como características da autonomia científica devemos ter em conta o primado da soberania, que é um princípio estruturante da especificidade do espaço aéreo enquanto meio de circulação.

Outra característica estruturante é o primado da segurança. A navegação aérea tem a segurança como primeiro critério definidor daquilo que é possível ou não executar ou realizar.

Direito do Transporte Aéreo

Poderemos enquadrar o Direito Aéreo como tronco de conceitos e parte geral, com quatro especialidades: o Direito do Transporte Aéreo, o Direito Aeroportuário⁴⁰, o Direito da Segurança⁴¹ e o Direito da Navegação Aérea.

A navegação aérea pode ser entendida como a circulação aérea ou o apoio à navegação aérea e por isso há necessidade de globalizar os padrões de desempenho e assistência, para que alguém que conhece a navegação seja capaz de cumprir as obrigações em determinado espaço específico.

Assim, a navegação aérea, como capítulo do Direito Aéreo, regula a operação das aeronaves em voo e na área de manobra do aeródromo⁴².

Por aeródromo entende-se uma infra-estrutura aeronáutica com capacidade para a aterragem e descolagem de aeronaves. Um aeroporto é um aeródromo que tem capacidade de ser utilizado como local de entrada e saída de tráfego internacional e por isso dispõe de serviços de controlo aduaneiro, de imigração e de saúde pública entre outros.

O Direito de Navegação Aérea divide-se em duas áreas. O Direito de Tráfego⁴³ enquanto o conjunto de princípios e normas que possibilitam a utilização de determinado tipo de aeronave em certo espaço aéreo (essencialmente direito público) e o direito de transporte⁴⁴, relacionado com a vertente comercial (essencialmente direito privado).

⁴⁰ O Direito Aeroportuário tem um importância crescente com a saída das infra-estruturas da esfera pública para a propriedade privada.

⁴¹ Apesar de transversal aos anteriores a sua construção nova com conteúdo próprio e específico coloca-o, para além dos anteriores, como figuras com relevância jurídica própria que merecem um tratamento autónomo.

⁴² Critérios de gestão, através de concessão anexo 14, aeródromos, marcas horizontais, luminosas, serviços prestados, complexo de infra-estruturas que se chama aeródromo, espaço onde evoluem as aeronaves. Tem regulamentação própria e económica.

⁴³ Trânsito, rota, sobrevoo.

⁴⁴ Pessoas, mercadorias, correio.

É evidente que esta sistematização de ramo autónomo de direito que se designa por Direito Aéreo é um sistema de princípios e regras de Direito Público e Direito Privado, nacional e internacional, que regula a constituição e funcionamento das organizações aeronáuticas e as relações jurídicas resultantes da actividade aérea civil.

Este complexo normativo resulta dos vários tratados e acordos internacionais celebrados pelos Estados, dos quais se destaca a Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago em 1944⁴⁵, não obstante as inúmeras conexões na organização e divisão do espaço aéreo entre civis e militares.

Também nas questões laborais existem elos de conexão com a possibilidade de requisição civil de militares em caso de greve dos operadores civis de estruturas aeroportuárias ou de controlo aéreo.

Nesta medida, o regime de utilização do espaço aéreo depende do carácter nacional ou internacional do mesmo, da qualidade e do tipo de serviço da aeronave que o utiliza. Por espaço aéreo territorial entende-se a camada aérea sobrejacente ao território terrestre e marítimo de um estado, tendo como limites laterais as linhas projectadas no espaço atmosférico com origem no centro do globo terrestre e tangentes às fronteiras estaduais.

Quanto à qualificação das aeronaves, esta está sujeita a um registo que lhes confere uma nacionalidade e são qualificadas, como supra enunciado, entre aeronaves civis e aeronaves do Estado.

Nos termos da Convenção de Chicago⁴⁶, uma aeronave de um Estado não tem liberdade para aceder ao espaço aéreo nacional de um outro Estado. Esta norma é

45 Constante do Decreto-Lei n.º 36158, de 17 de Fevereiro de 1947, elaborada e aprovada pela convenção de Chicago de 1944.

46 Artigo 9º da Convenção sobre a Aviação Civil.

compatível com a necessidade de segurança nacional e esta acção carece de autorização e a sua realização não autorizada configura uma invasão territorial.

Tratando-se de uma aeronave civil, a acção de soberania deve ser exercida em segurança para a aeronave e ocupantes, podendo o Estado sobrevoado recorrer a acções de interceptação, solicitando a aterragem em aeroporto designado para o efeito.

No entanto, a interceptação de aeronaves civis só deve ser utilizada em último recurso e com a finalidade de identificar a aeronave, fazê-la regressar à rota prevista, levá-la para fora de uma zona perigosa ou de acesso restrito ou conduzi-la para aterrar em aeródromo designado para o efeito e adequado ao tipo de aeronave⁴⁷.

Para que a actividade de circulação aérea se possa realizar de forma segura, ordenada e expedita, torna-se necessária a prestação de serviços de navegação aérea. Neste particular importa salientar que a expressão “navegação aérea” não é unívoca, comportando dois sentidos, referindo-se, por um lado, à própria actividade de circulação aérea de aeronaves e, por outro, ao conjunto de serviços e infra-estruturas de apoio a essa actividade.

É importante compreender ainda que a expressão “serviços de navegação aérea” tanto pode ser utilizada num sentido orgânico, ou seja o da organização que os presta, como num sentido material, referindo-se, neste último caso, ao objecto da própria prestação. Os serviços de navegação aérea e as infra-estruturas que permitem a sua prestação (centros de controlo, torres de controlo, sistemas de controlo de tráfego aéreo e equipamentos de comunicações, navegação e vigilância), conjuntamente com os aeródromos, constituem a infra-estrutura aeronáutica.⁴⁸

⁴⁷ “*Manual concerning interception of civil aircraft*”

⁴⁸ Federico Videla Escalante, *Manual de Derecho Aeronáutico*, 3ª ed., Zavalia, Buenos Aires, pags 77 e segs. O termo inglês utilizado na regulamentação para designar a infra-estrutura aeronáutica é o de *facilities* que tanto pode significar serviços como infra-estruturas e equipamentos.

Quanto ao modo como são prestados os serviços de navegação aérea, estes podem sê-lo através da actividade humana, designadamente pela actuação de controladores de tráfego aéreo ou por meio de equipamentos de telecomunicações e de ajudas rádio (NDB, VOR, DME) e radares que, emitindo automaticamente um sinal rádio, permitem quer ao piloto da aeronave, quer ao pessoal de terra, determinar a posição e tempos da aeronave no espaço aéreo.

Na primeira situação, nomeadamente quando se trate de serviços de tráfego aéreo que, como veremos, compreendem os serviços de controlo de tráfego aéreo, de informação ao voo e de alerta, os serviços materializam-se em informações, instruções e autorizações de natureza operacional.

Considera-se que, em princípio, as instruções e autorizações são de natureza vinculativa. No entanto, as mesmas podem não ser acatadas pelo piloto comandante da aeronave, quando da sua execução possa resultar perigo para a segurança da operação, tal como se dispõe no artigo 11º do Decreto-Lei n.º 71/84, de 27 de Fevereiro, que aprovou o Estatuto do Comandante de Aeronave. É, pois, ao Comandante da aeronave, enquanto responsável pela condução da aeronave que compete decidir, em último recurso, quanto à sua utilização⁴⁹.

Os serviços de navegação aérea subdividem-se em diversos tipos, conforme a sua natureza e a zona geográfica em que são prestados. São prestados no interior de Regiões de Informação de Voo (FIR)⁵⁰, tratando-se estas de zonas técnicas atribuídas à jurisdição de cada país pela ICAO.

Cada FIR está, por sua vez, subdividida em sectores consoante a área geográfica em que os serviços são prestados. Estes serviços de controlo de tráfego aéreo, podem ser regionais, prestados a partir de um centro de controlo para apoio às aeronaves em rota ou de aproximação, prestados a partir de um centro de controlo ou de uma torre

⁴⁹ Diederiks-Verschoor, *An Introduction to Air Law*. Kluwer Law International. 7th edition. Hage. The Netherlands.

⁵⁰ *Fligh Information Region*

de controlo para apoio às aeronaves na área de aproximação aos aeródromos e de aeródromo, na área de cada aeródromo.⁵¹

No fim da Segunda Guerra Mundial, a ICAO delegou no Estado Português a jurisdição para a prestação de serviços de navegação aérea em duas extensas zonas, já enumeradas neste texto, denominadas Regiões de Informação de Voo (FIR), respectivamente a FIR de Lisboa e a FIR de Santa Maria que, no seu conjunto, perfazem uma vastíssima área de espaço aéreo sobrejacente ao território continental e insular português, respectivas águas territoriais e alto mar, as quais totalizam a área de 5.133.036 Km².

Esta extensa área que cobre cerca de dois terços do Atlântico Norte, e equivale a mais do somatório da área de território terrestre dos Estados Membros da União Europeia, foi criada pelo Decreto-Lei nº 404/98, de 18/12 e presta, em regime de serviço público, serviços de navegação aérea de rota e serviços de navegação aérea de terminal nos aeroportos de Lisboa, Porto, Faro, Funchal, Porto Santo, Santa Maria, Ponta Delgada, Horta e Flores.⁵²

⁵¹ Matte, Nicolas Mateesco. *Traité de Droit Aérien-Aéronautique*, 3ª ed., Institute and Centre of Air and Space Law McGill, pag. 298.

⁵² Por contrato a NAV presta ainda serviços de navegação aérea no aeródromo municipal de Cascais.

4. Fontes do Direito do Transporte Aéreo

Como supra já se alinhavou, o Direito Aéreo constitui um conjunto de regras jurídicas que disciplinam a actividade aeronáutica, sendo passível de ser classificado como direito público ou privado consoante o objecto das normas que o integram⁵³.

É no plano do direito internacional público que se localiza a principal fonte do Direito Aéreo. A convenção de Chicago atribui aos Estados contratantes a função da organização do sistema com as suas várias responsabilidades, como a estruturação e gestão do espaço aéreo nacional e parte do espaço internacional⁵⁴ ou a construção e gestão de infra-estruturas.

Um dos objectivos da Convenção de Chicago era tornar um sistema jurídico fragmentado num sistema jurídico uniforme e coerente, capaz de disciplinar o crescente aumento do tráfego aéreo comercial⁵⁵.

A Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO) tem sido a entidade que em termos internacionais, desde a entrada em vigor da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, cria as regras e os procedimentos, comprometendo os Estados ao seu cumprimento, como forma de alcançar a garantia de segurança.

Esta organização intergovernamental, que entrou em funcionamento em 1947, constitui um organismo internacional de competência limitada, ou seja, uma instituição especializada que é uma organização internacional não governamental, de direito privado, que tem sede em Montreal e é conforme à lei canadiana.

⁵³ Almeida, Carlos A. Neves, *Linhas gerais da evolução do Direito Aéreo*, in “*Estudos de Direito Aéreo*”, Coimbra Editora, 1ª edição, 2012, p. 18.

⁵⁴ A parte do espaço internacional que abrange regiões que não estão sob a soberania de qualquer Estado, caso do espaço aéreo sobre o alto mar.

⁵⁵ Rodrigues, Gualdino, “*As Fontes Internacionais do Direito Aéreo*”, Dislivro, 2003, p. 32 e ss.

Estas normas e procedimentos são aplicáveis à navegação aérea internacional e à gestão e organização das infra-estruturas e serviços. Histórica e hodiernamente a preocupação do legislador de matérias relacionadas com o Direito Aéreo está relacionada com a necessidade de criar um contexto de confiança entre o utilizador deste meio de transporte e o prestador desse serviço.

A Convenção sobre Aviação Civil Internacional regula, no texto do seu corpo principal os princípios gerais da navegação aérea nos aspectos ligados à soberania, território, aeronaves; o tema do sobrevoo do território dos Estados Contratantes; as normas internacionais e prática recomendadas e a própria forma de organização internacional da aviação civil.

Contudo, é no conjunto dos seus 18 anexos que a maior parte das matérias é aprofundada. Esses anexos dizem respeito às Licenças de Pessoal, às Regras do Ar, ao Serviço Meteorológico para a Navegação Aérea Internacional, às Cartas Aeronáuticas; a Unidades de Medida a Serem Usadas nas Operações Aéreas e Terrestres, à Operação de Aeronaves; às Marcas de Nacionalidade e de Matrícula de Aeronaves, à Aeronavegabilidade, à Facilitação, às Telecomunicações Aeronáuticas, aos Serviços de Tráfego Aéreo; à Busca e Salvamento, à Investigação de Acidentes de Aviação, aos Aeródromos, aos Serviços de Informação Aeronáutica, à Protecção ao Meio Ambiente, a Segurança, à Protecção da Aviação Civil Internacional Contra Actos de Interferência Ilícita e ao Transporte de Mercadorias Perigosas.

Com efeito, interessará, para a análise das fontes de Direito Aéreo e as suas conexões com os Serviços de Controlo de Tráfego, o anexo 11, que se debruça sobre os serviços de tráfego aéreo. O controlo do tráfego aéreo, incipiente até à data de assinatura da Convenção de Chicago, é hoje indispensável para a construção do sistema de informação e alertas que estão na base da segurança da operação no espaço aéreo.

Na realidade, o primeiro objectivo dos Serviços de Controlo de Tráfego é evitar a colisão de aeronaves seja em *taxiing*, em aérea de manobras, na descolagem, na aterragem ou em rota até ao destino.

A importância deste Anexo 11 está em especificar as condições em que os Estados devem implementar de forma sistemática os programas de segurança dos Serviços de Tráfego Aéreo (ATS).

Os procedimentos e recomendações a adoptar versam sobre aspectos de comunicação de informação que mantenha as aeronaves em rota com as devidas separações, verticais ou horizontais.

Na realidade, a necessidade de especial confiança nasce da especificidade do meio utilizado, não natural ao homem, ao contrário do meio terrestre, onde, naturalmente, aquele tem competências para se deslocar e mesmo do meio marítimo onde pode, de forma autónoma, desenvolver essas competências. Como meio mais estranho ao habitat natural do homem o meio aéreo é aquele que mais risco acarreta.

Em termos psicológicos é também o meio aéreo alvo de traumas e fobias, não obstante ser, do ponto de vista estatístico, considerado como dos meios de transporte mais seguros. Esse risco de acidente é considerado baixo, mas em caso de acidente a probabilidade de danos consideráveis é alta.

A necessidade de confiança é sentida por utilizadores e por operadores na medida em que caso não proporcionem um transporte com reconhecidos níveis de segurança, serão penalizados comercialmente em relação aos seus concorrentes.

Assim, a necessidade de confiança não é um exclusivo dos utilizadores nem são estes os únicos interessados, apesar de serem os directamente visados, na criação de condições de segurança. Este contexto de confiança floresce, relacionado com questões de segurança que assentam em dois vectores distintos.

Na realidade, como vimos anteriormente, esta diferenciação é feita com maior rigor terminológico na língua inglesa, com a utilização de dois termos diferentes, que tornam mais estanque a designação dos dois vectores supra mencionados.

Com efeito, relembramos que o conceito de *Safety* se refere a questões de segurança relacionadas com a operação e as medidas técnicas e regulamentares para prevenção e protecção da segurança de equipamentos e utilizadores, enquanto *Security* diz respeito, ainda no contexto do transporte aéreo, a medidas de prevenção ou protecção destinadas a proteger a segurança da operação contra actos de terceiros, ilícitos, que contra ela possam ser perpetrados⁵⁶.

Como vimos anteriormente, para centrarmos a nossa atenção no enquadramento normativo das fontes de direito a que estão sujeitos os prestadores de serviço de navegação aérea como a NAV, Portugal, importa compreender toda a latitude das fontes e evolução do Direito Aéreo e do Direito do Transporte Aéreo.

A constante necessidade, reconhecida internacionalmente, de melhorar de forma contínua os aspectos da segurança da circulação aérea, em geral, e o aprofundamento da integração europeia com todas as suas preocupações com o mercado livre, com a concorrência ou com o ambiente, em particular, constituem os dois principais vectores subjacentes às fontes normativas de Direito da Navegação Aérea.

Do contrato de transporte aéreo, à responsabilidade civil do operador de aeronaves, passando pelo regime jurídico das infra-estruturas aeronáuticas ou pelo regime jurídico das aeronaves e finalmente, o mais relevante para este relatório, o regime de prestação de serviços de navegação aérea, todos, sem excepção, conhecem fontes de direito internacionais.

⁵⁶ Saragoça, José Luís, *Serviços de Navegação Aérea e o Céu Único Europeu*, in “*Estudos de Direito Aéreo*”, ob. cit., p. 428 e ss.

A NAV Portugal, enquanto prestador de serviços de navegação aérea (ANSP)⁵⁷, é enquadrada juridicamente a nível de legislação nacional, comunitária e internacional.

A actividade da NAV Portugal tem no plano interno o seu principal foco do Decreto-Lei nº 404/98, de 18 de Dezembro. Este é o diploma que cria a empresa, por cisão com a ANA, E.P. e aprova os estatutos, atribuindo-lhe a prestação de serviço público⁵⁸ de navegação aérea em todas as vertentes.

Esta prestação de serviço inclui dois níveis distintos de tipo de serviço, sendo o primeiro designado por prestação de serviço de navegação aérea de rota e o segundo consistindo na prestação de serviços de navegação aérea de terminal.

É o Decreto-Lei nº 461/88, de 29 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 118/90, de 6 de Abril, que, em relação às taxas de rota, estabelece o respectivo processo de aplicação e cobrança, enquanto o Decreto-Lei 254/2012, de 28 de Novembro, fixa as taxas de terminal.⁵⁹

No que diz respeito à legislação comunitária, a NAV Portugal está sujeita a diversos regulamentos comunitários que estabelecem o regime de prestação de serviços de navegação aérea integrados no pacote do Céu Único Europeu (SES I e SES II).

É o exponencial desenvolvimento da aviação civil no pós-guerra que faz com que o contexto normativo surja para regular a actividade da aviação civil à escala internacional. Só mais tarde, com o surgimento do processo de integração europeia, é que surge a legislação comunitária como fonte do Direito do Transporte Aéreo.

⁵⁷ ANSP – air navigation service provider

⁵⁸ Decreto-Lei nº 300/2007 (Verificar atribuição)

⁵⁹ Nos termos da disposição nº2 artigo 31º do Decreto-Lei nº 254/2012, “até à publicação de legislação específica, a determinação e fixação da taxa de terminal é efectuada por portaria do membro do Governo responsável pela área dos transportes, após parecer do INAC, I.P.”

No surgimento do quadro legal da EU são áreas chave de intervenção a uniformização do licenciamento de empresas de transporte aéreo, a liberdade de acesso às rotas intra-comunitárias, a eliminação das restrições de capacidade associadas a cada rota e regulamentação da atribuição de faixas horárias de forma não discriminatória.

O primeiro destes objectivos estabelece que a aviação comercial, exceptuando aeronaves não motorizadas e ultra-ligeiras ou voos com origem e destino no mesmo aeródromo, fica sujeita às leis nacionais de cada Estado, tal como a atribuição das licenças de operador continua a ser realizada pelas autoridades nacionais⁶⁰.

O segundo regulamento⁶¹ diz respeito às rotas intra-comunitárias, tendo como objectivo a atribuição de direitos às transportadoras comunitárias e abolindo o direito dos Estados membros à limitação da oferta de capacidade.⁶²

No entanto, o acesso das transportadoras às rotas extra-comunitárias é regulado por um conjunto de acordos bilaterais celebrados entre cada Estado Membro e os estados não comunitários.

Estes acordos bilaterais incluem cláusulas de nacionalidade que são contrárias ao artigo 43º do Tratado de Roma, uma vez que o acesso a essas rotas fica vedado à maior parte das transportadoras comunitárias.

Estabelece o artigo 43.º do Tratado (ex-artigo 52.º):

«No âmbito das disposições seguintes, são proibidas as restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado-Membro no

⁶⁰ Incluído no primeiro Regulamento 2407/92, do terceiro de quatro pacotes de liberalização.

⁶¹ Regulamento (CE) nº 2408/92 que substitui o Regulamento (CE) nº 2343/90.

⁶² O regulamento prevê quatro excepções: direito a limitar a capacidade a 80 passageiros por voo nas novas ligações entre aeroportos regionais durante um período de dois anos, desde que a capacidade total anual não seja superior a 30.000 lugares, a segunda é o direito de distribuição não discriminatória do tráfego pelos diversos aeroportos que serve, uma mesma cidade; a terceira excepção é o direito de limitação da capacidade por motivos ambientais ou de congestionamento; a quarta é o direito de limitação da capacidade, pela comissão, em situações em que uma transportadora tenha sofrido danos financeiros sérios.

território de outro Estado-Membro. Esta proibição abrangerá igualmente as restrições à constituição de agências, sucursais ou filiais pelos nacionais de um Estado-Membro estabelecidos no território de outro Estado-Membro.

A liberdade de estabelecimento compreende tanto o acesso às actividades não assalariadas e o seu exercício, como a constituição e a gestão de empresas e designadamente de sociedades, na acepção do segundo parágrafo do artigo 48.o, nas condições definidas na legislação do país de estabelecimento para os seus próprios nacionais, sem prejuízo do disposto no capítulo relativo aos capitais.»

Assim, foi na sequência de uma acção instaurada pela Comissão contra oito Estados membros por celebrarem acordos com os EUA contrários ao direito comunitário, que o Tribunal de Justiça, em 2002, profere um conjunto de acórdãos que estão na origem do Regulamento n.º 847/2004, que estabelece as condições em que os Estados membros devem negociar os acordos para garantir conformidade com o direito comunitário.

É de salientar o Acórdão do Tribunal de Justiça, de 5 de Novembro de 2002⁶³, no âmbito do processo C-466/98, que decidiu que ao celebrar e aplicar um acordo sobre serviços aéreos, assinado em 23 de Julho de 1977, com os Estados Unidos da América, que prevê a revogação, a suspensão ou a limitação dos direitos de tráfego por este país terceiro no caso de as transportadoras aéreas designadas pelo Reino Unido não serem detidas por este país ou por nacionais britânicos, o Reino Unido incumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 52.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 43.º CE).

Com efeito, defendeu o Tribunal de Justiça que «o artigo 234.º, primeiro parágrafo, do Tratado prevê que as disposições do Tratado não prejudicam os direitos e obrigações decorrentes de convenções concluídas antes da entrada em vigor do Tratado, entre um ou mais Estados-Membros, por um lado, e um ou mais Estados

⁶³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998CJ0466:PT:PDF>

terceiros, por outro. O segundo parágrafo do mesmo artigo obriga, porém, os Estados-Membros a recorrerem a todos os meios adequados para eliminar as eventuais incompatibilidades entre tais convenções e o Tratado», não se aplicando, contrariamente ao defendido pelo Reino Unido, o artigo 234.º ao caso concreto.

Argumenta o Tribunal de Justiça que, no caso concreto, o acordo bilateral celebrado entre os Estados Unidos da América e o Reino Unido permite àquele país revogar, suspender ou limitar as licenças de exploração ou as autorizações técnicas de uma companhia aérea designada pelo Reino Unido, mas da qual uma parte substancial da propriedade e o controlo efectivo não pertencem a este Estado-Membro ou a nacionais britânicos.

De facto, por força da celebração do aludido acordo, conclui o Tribunal de Justiça que as companhias aéreas comunitárias poderiam ser excluídas do benefício plasmado no artigo 5.º do mesmo, benefício que, em contrapartida, era garantido às companhias aéreas britânicas, sofrendo, por conseguinte, as companhias aéreas comunitárias uma discriminação que as impedia de beneficiar do tratamento nacional no Estado-Membro de acolhimento, ou seja, no Reino Unido.

Nesta medida, ao concluir e ao aplicar o referido acordo, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 52.º do Tratado (agora artigo 43.º).

A NAV Portugal, enquanto entidade prestadora de serviços de navegação aérea, está sujeita a Regulamentos Comunitários que integram os denominados Pacotes do Céu Único Europeu (SES I e SES II). Estes pacotes são compostos por quatro Regulamentos de 10 de Março de 2004, Regulamento (CE) n.º. 549/2004, Regulamento (CE) n.º. 550/2004, Regulamento (CE) n.º. 551/2004 e Regulamento (CE) n.º. 552/2004, que regulam, respectivamente, o quadro para a execução do céu único europeu; a prestação de serviços de navegação aérea; o espaço aéreo e a interoperabilidade⁶⁴.

⁶⁴ O Regulamento (CE) n.º. 1070/2009, do Parlamento e do Conselho, de 21 de Outubro que altera os quatro Regulamentos supra enunciado e aprova o II Pacote do Céu Único Europeu.

De acordo com o Regulamento (CE) nº. 550/2004, sobre a prestação de serviços de navegação aérea, e após prévia certificação pelo INAC - Autoridade Supervisora Nacional - a NAV Portugal foi designada, pelo despacho da tutela⁶⁵, como prestador de serviços de navegação aérea integrados em Portugal, compreendendo a prestação de Serviços de Tráfego Aéreo (ATS), Serviços de Informação Aeronáutica (AIS) e Serviços de Comunicações, Navegação e Vigilância (CNS)⁶⁶.

Além destes Regulamentos principais, existem diversos outros que executam e desenvolvem disposições e princípios daqueles, designadamente o Regulamento (CE) nº. 1794/2006 da Comissão, de 6 de Dezembro - que estabelece o regime comum de tarifação dos serviços de navegação aérea - entretanto actualizado com as alterações introduzidas pelo Regulamento (UE) nº. 1191/2010, da Comissão, de 16 de Dezembro, de forma a traduzir as consequências financeiras do sistema de desempenho no regime de tarifação, em especial no que toca aos mecanismos de partilha dos riscos de tráfego e de custos. Os sistemas de incentivo estão descritos no Regulamento (UE) nº. 691/2010, da Comissão, de 29 de Julho, que estabelece um sistema de desempenho para os serviços de navegação aérea e as funções de rede e que altera o Regulamento (CE) nº. 2096/2005, da Comissão, de 20 de Dezembro, que estabelece requisitos comuns para a prestação de serviços de navegação aérea.

Também o Regulamento de Execução (UE) nº. 1034/2011, da Comissão, de 17 de Outubro, é relativo à supervisão da segurança nos serviços de gestão do tráfego aéreo e de navegação aérea, alterando o Regulamento (UE) nº. 691/2010 e o Regulamento de Execução (UE) nº. 1035/2011, da Comissão, de 17 de Outubro, que estabelecem requisitos comuns para a prestação de serviços de navegação aérea e alteram os Regulamentos (CE) nº. 482/2008 e (UE) nº. 691/2010.

O Regulamento de Execução (UE) nº. 1206/2011 da Comissão, de 22 de

⁶⁵ Despacho MOPTC nº. 719/2007, de 15 de Janeiro.

⁶⁶ O actual Certificado de Prestador de Serviços de Navegação Aérea, emitido pelo INAC a favor da NAV Portugal, cobre o triénio 2011-2014.

Novembro, estabelece os requisitos aplicáveis à identificação das aeronaves para efeitos da vigilância no céu único europeu, sendo que o Regulamento de Execução (UE) nº. 1207/2011, da Comissão, de 22 de Novembro, estabelece os requisitos para o desempenho e a interoperabilidade da vigilância no céu único europeu. Já o Regulamento de Execução (UE) nº. 1216/2011, da Comissão, de 24 de Novembro, altera o Regulamento (UE) nº. 691/2010 da Comissão e que estabelece um sistema de desempenho para os serviços de navegação aérea e as funções de rede.

A actividade da NAV Portugal está, assim, enquadrada e disciplinada por numerosa e complexa legislação e regulamentação internacional, de entre a qual se destaca a Convenção Sobre a Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago em 1944, também denominada Convenção sobre a Aviação Civil Internacional e os seus 18 Anexos que regulamentam exaustivamente todas as matérias relativas à aviação civil e, ao que aqui importa, à navegação aérea, designadamente e sem preocupações exaustivas, o Anexo I relativo às licenças dos controladores de tráfego aéreo (CTA), o Anexo 2 que estabelece as regras comumente designadas como "regras do ar" e o Anexo 11 que estabelece as regras relativas aos serviços de tráfego aéreo.

A actividade da NAV Portugal é igualmente enquadrada pelas Normas de Segurança Operacional (ESSAR) emanadas da Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea (EUROCONTROL) a que Portugal aderiu, subscrevendo o Protocolo de Emenda à Convenção Internacional de Cooperação para Segurança da Navegação Aérea "EUROCONTROL"⁶⁷.

No decurso de 2012, foi ainda aprovado o Regulamento de Execução (UE) nº 923/2012 da Comissão, de 26 de Setembro, que estabelece as regras comuns do ar e as disposições operacionais relativas aos serviços e procedimentos de navegação aérea e que altera o Regulamento de Execução (UE) nº 1035/2011 e os Regulamentos (CE) nº 1265/2007, 1794/2006, 730/2006, 1033/2006 e (UE) nº 255/2010 e o Regulamento de Execução (UE) nº 1079/2012 da Comissão, de 16 de Novembro, estabelecendo os

⁶⁷ Aprovado para ratificação pelo Decreto do Governo nº. 28/83, de 28 de Abril.

requisitos de espaçamento dos canais de voz no céu único europeu.

Quanto a taxas devidas pela prestação de serviços de navegação aérea de rota salienta-se igualmente o Acordo Multilateral Relativo a Taxas de Rota, ratificado pelo Decreto do Governo nº 30/83, de 2 de Maio, nos termos do qual os Estados Contratantes acordaram em adoptar uma política comum nesta matéria, criando um sistema uniforme de estabelecimento e percepção de taxas de rota, utilizando, para esse fim, os serviços do EUROCONTROL.

O principal documento desta fonte de direito é a Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago de 1944), cujo texto foi aprovado, na ordem jurídica portuguesa pelo Decreto-Lei nº 36158, de 17 de Fevereiro de 1947, tendo sido ratificada por carta de ratificação de 28 de Abril de 1948.

Esta convenção, para além de criar a Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO), estabeleceu um conjunto de normas, no que concerne à navegação aérea, obrigando os Estados a ter aeroportos e serviços de navegação aérea de acordo com as normas e recomendações convencionadas e a adoptar sistemas uniformes de comunicações, códigos, marcas, sinalização e iluminação, observando as normas e recomendações da ICAO.⁶⁸

Foi na 1ª Assembleia-Geral da ICAO que ficaram estabelecidos os conceitos de Normas (*Standards*) e de Práticas Recomendadas (*Recommended Practices*)⁶⁹. No entanto, o seu desenvolvimento teve lugar por actos derivados, sendo os Anexos

⁶⁸ O artigo 28.º ainda enuncia na sua alínea c) Colaborar nas medidas internacionais para assegurar a publicação de mapas e cartas de acordo com normas e recomendações da ICAO”.

⁶⁹ a) Norma (Standard): Qualquer especificação sobre características físicas, configuração, material, desempenho, pessoal ou procedimento, cuja aplicação uniforme é reconhecida necessária para a segurança e regularidade da navegação aérea internacional e com a qual os Estados contratantes se devem conformar de acordo com a Convenção; em caso de impossibilidade de cumprimento, segundo o Artigo 38º, é obrigatória a notificação ao Conselho;

b) Prática Recomendada (Recommended Practice) Qualquer especificação sobre características físicas, configuração, material, desempenho, pessoal ou procedimento, cuja aplicação uniforme é reconhecida desejável no interesse da segurança, regularidade ou eficiência da navegação aérea internacional e com a qual os Estados contratantes se esforçarão por se conformar de acordo com a Convenção

Técnicos a estabelecer Normas e Práticas Recomendadas⁷⁰. No que respeita aos serviços de navegação aérea, o Anexo 11 contém as Normas e Práticas Recomendadas (*Standards and Recommended Practices - SARPS*) relativas aos Serviços de Tráfego Aéreo na subcategoria dos serviços de navegação aérea.

Outros Anexos regulam matérias e actividades com manifestos reflexos nos serviços de navegação aérea. Exemplo disso mesmo é o Anexo 2 sobre Regras do Ar e o Anexo 15 sobre Informação Aeronáutica.

Dos actos derivados da Convenção que regulam matérias relativas aos serviços de navegação aérea, deve salientar-se o Documento nº 4444 sobre *Air Traffic Management* e o Documento nº 8168, sobre Operação de Aeronaves, bem como o Documento nº 8400, sobre Códigos e Abreviaturas.

Também para as regiões de navegação aérea estabelecidas pela ICAO em que a NAV presta os seus serviços, as já referidas Região de Informação de Voo de Lisboa e a Região de Voo de Santa Maria, existem procedimentos específicos.

A natureza essencialmente internacional da regulamentação relativa à navegação aérea faz com que exista escassa legislação original no direito nacional. De relevar é a indefinição na integração na ordem jurídica interna dos Anexos à Convenção bem como a existência de Anexos não transpostos na ordem jurídica nacional⁷¹.

Assim, como nenhum dos Anexos à Convenção está transposto por portaria aprovada ao abrigo do referido diploma legal, os Anexos com maior incidência na navegação aérea (respectivamente o Anexo 2 - Regras do Ar e o Anexo 11 – Serviços de Tráfego Aéreo) continuam, no plano do direito nacional, a regular-se,

⁷⁰ Aprovadas pelo Conselho da OACI (art.º 54º, 1) e por outros documentos da organização, designadamente pelos PANS (*Procedures for Air Navigation Services*) e pelos SUPP,s (*Supplementary Procedures* ou Procedimentos Suplementares Regionais).

⁷¹ Decreto-Lei nº 562/80, de 6 de Dezembro, prevê a sua regulamentação através de portaria do Ministro dos Transportes e Comunicações.

respectivamente, pela Portaria nº 53/74 e pela Portaria nº 54/74, ambas de 30 de Janeiro, não tendo existido qualquer actualização das suas normas apesar, das diversas Emendas aprovadas pelo Conselho da ICAO àqueles Anexos.

A ICAO foi criada pela Convenção de Chicago de 1944 e entrou em vigor em Abril de 1947. Actualmente, integra 190 Estados Membros e é constituída por uma Assembleia que reúne em cada três anos e é o órgão máximo da Organização. Tem como principais competências a eleição, para um mandato de três anos, do seu Presidente e demais funcionários, a aprovação do orçamento trienal, a análise dos trabalhos desenvolvidos e a definição das políticas para os anos seguintes⁷².

O Conselho (artigos 50º a 55º) é o órgão executivo eleito pela Assembleia para um período de três anos e é composto por 36 Estados. Entre outras importantes funções de direcção da ICAO, o Conselho aprova as Normas e Práticas Recomendadas (Standards and Recommended Practices – SARP) que constituem os Anexos Técnicos à Convenção, podendo revê-los e aprovar outros.

O Conselho é assistido pelos seguintes órgãos: a Comissão de Navegação Aérea (artigos 56º e 57º), composta por 15 membros, cuja missão é preparar as emendas aos Anexos e prepara novos Anexos e que, em geral, se ocupa das matérias técnicas; o Comité do Transporte Aéreo que trata das questões económicas do Transporte Aéreo; o Comité de Suporte Conjunto dos Serviços de Navegação Aérea; o Comité Financeiro e o Secretariado dirigido por um Secretário-Geral e constituído por cinco divisões principais, a saber:

O Gabinete de Navegação Aérea, o Gabinete de Transporte Aéreo, o Gabinete da Co-operação Técnica, o Gabinete Jurídico e o Gabinete de Administração e Serviços.

No âmbito da Navegação Aérea, é ao Conselho, sob proposta da Comissão de Navegação Aérea, que cabe aprovar as Emendas ao Anexo 11 – Serviços de Tráfego Aéreo.

⁷² Artigos 48º e 49º.

Com a criação do Projecto do Céu Único Europeu, a regulamentação relativa aos serviços de navegação aérea tem tido um enorme incremento de normas produzidas e emanadas de fonte comunitária. Estes Regulamentos comunitários têm, naturalmente, a primazia sobre as leis nacionais⁷³.

A produção legislativa a nível europeu tende, historicamente, a debruçar-se sobre dois planos distintos. Em primeiro lugar, o assegurar e reforçar continuamente a segurança da aviação civil na sua vertente *Safety* ou segurança endógena (relativa às condições operacionais de segurança da aviação civil).

Em segundo lugar, preocupa-se em fomentar uma adequada coordenação institucional e técnica entre os diversos prestadores de serviços de navegação aérea.

Para este propósito, foram criadas diversas organizações internacionais relacionadas com a navegação aérea das quais se destacam o EUROCONTROL e a Empresa Comum SESAR.

O EUROCONTROL é a Organização Europeia para Segurança da Navegação Aérea e foi criado pela Convenção de 13 de Dezembro de 1960, integrando 39 Estados Membros, entre os quais Portugal (que aderiu à Convenção EURCONTROL em 1983⁷⁴ e tornou-se Estado Membro em 1985, embora anteriormente já tivesse adoptado as regras comuns para o estabelecimento e cobrança de taxas de rota por Acordo Bilateral).

Uma das três principais funções do EUROCONTROL é a função regulamentar. Cabe a este organismo, por mandato da Comissão Europeia, a preparação de muitos dos Regulamentos de Execução do Céu Único Europeu e, bem assim, a criação das especificações técnicas de procedimentos e equipamentos da navegação aérea (ESSAR- European Safety Standarts Requirements)⁷⁵.

⁷³ Por exemplo a Lei nº 6/2009, de 29 de Janeiro que transpõe a Directiva nº 2006/23/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril, relativa à licença comunitária de controlador de tráfego aéreo.

⁷⁴ Decreto do Governo nº 28/83, de 30 de Abril.

⁷⁵ Embora tais normas técnicas não sejam vinculativas para os Estados Membros.

Para além desta função, o EUROCONTROL estabelece e cobra, por conta dos Estados ou dos PSNA, as taxas de rota prestando serviços de navegação aéreo de rota na Região Superior de Informação de Voo, do norte de França, da Bélgica, do Luxemburgo, da Holanda e de parte da Alemanha, através de acordo celebrado entre o EUROCONTROL e esses países e de centralização e coordenação dos planos de voo a nível europeu.

As estruturas que compõem o EUROCONTROL são a Comissão Permanente, órgão constituído por representantes dos Estados Membros, a nível ministerial que normalmente deleguem essa competência no Presidente da Autoridade da Aviação Civil de cada Estado. As suas principais competências são a aprovação do Orçamento Anual, o Programa de Actividades Quinquenal e Regulamentos próprios de contratação e financeiros e a designação do Director Geral da Agência; o Conselho Provisório, constituído por representantes dos Estados Membros, a nível do Presidente ou Director-Geral da Autoridade da Aviação Civil de cada Estado; a Agência é o órgão executivo do EUROCONTROL.

Para além destas estruturas, existem, ainda, diversos órgãos, designadamente do tipo consultivo. Entre estes, encontram-se a Comissão de Auditoria; a Performance Review Commission (PRC) que é o órgão de análise da performance dos vários Prestadores de Serviços de Navegação Aérea; a Comissão de Regulamentação de Segurança, elabora propostas de normas técnicas, por ex: ESSAR's; a Comissão Permanente de Interface Civil/Militar; a Comissão Alargada de Taxas de Rota, constituída por representantes dos Estados Membros do Acordo Multilateral de Taxas de Rota (membros do EUROCONTROL e outros Estados) que estabelece o Sistema Comum de Estabelecimento e Cobrança de Taxas de Rota e aprova as respectivas taxas unitárias de rota; o Grupo de Coordenação de Maastricht integrando os Estados em cujo espaço aéreo superior o EUROCONTROL presta serviços de navegação de rota; o Grupo de Serviços de Navegação Aérea, órgão consultivo da navegação aérea e o Grupo de Gestão de Tráfego Aéreo (ATM) militar.

Importa referir que o Acordo Multilateral de Taxas de Rota⁷⁶ que teve a aprovação para ratificação por parte de Portugal⁷⁷ é aberto à adesão de Estados, sejam ou não Membros do EUROCONTROL.

O Acordo Multilateral estabelece que os Estados Membros se obriguem a adoptar uma política comum em matéria de taxas de rota. Para esse efeito, existe a Comissão Alargada, que é a Comissão Permanente do EUROCONTROL, alargada a Estados não Membros, a quem compete principalmente aprovar o referido Sistema Comum, e a taxa de rota, única para cada voo e é cobrada directamente aos utilizadores do espaço aéreo pelo EUROCONTROL, sendo que, para tal efeito, constitui um crédito único do EUROCONTROL pagável na sua sede. O EUROCONTROL tem o direito de cobrar de cada Prestador de Serviço de Navegação Aérea, uma taxa unitária administrativa pela cobrança das taxas de rota⁷⁸.

Para além do EUROCONTROL, a União Europeia dispõe de um organismo independente, regido pelo direito comunitário e responsável perante os Estados-Membros e as instituições da EU para a segurança aérea.

A AESA – Agência Europeia de Segurança Aérea (EASA)⁷⁹ foi criada pelo Regulamento n.º 1592/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho e iniciou a sua actividade em 2003.

É composta por um Conselho de Administração, constituído por representantes dos Estados-Membros e da Comissão Europeia, aprova o orçamento e o programa de trabalho da Agência. A indústria da aviação participa activamente no trabalho da Agência através de uma série de comités consultivos e de aconselhamento.

A Agência dispõe, ainda, de uma Câmara de Recurso independente, cujas atribuições actuais incluem a Regulamentação⁸⁰, as Inspecções⁸¹, a Certificação de

⁷⁶ Celebrado a 12 de Fevereiro de 1981.

⁷⁷ Decreto do Governo n.º 30/83, de 2 de Maio.

⁷⁸ € 0,15/unidade de serviço (valores de 2010).

⁷⁹ European Aviation Safety Agency.

aeronaves, motores e peças⁸², a Certificação e supervisão de entidades de projecto⁸³, a Recolha e análise de dados, bem como investigação no intuito de melhorar a segurança da aviação e a Gestão do Programa SAFA da Comunidade Europeia, em nome da Comissão Europeia

A Comissão Europeia propôs alargar as competências da Agência a outros domínios importantes da regulamentação de segurança, como as regras e procedimentos para operações da aviação civil, as regras para licenciamento de tripulações nos Estados-Membros e a certificação de linhas aéreas de Estados terceiros.

É provável que a EASA, a longo prazo, venha a desempenhar um papel chave na regulamentação de aeroportos e nos sistemas de gestão de tráfego aéreo. Com a sua sede em Colónia, na Alemanha, conta actualmente com 500 profissionais oriundos de todos os Estados-Membros.

No plano da cooperação internacional, a Agência Europeia para a Segurança da Aviação desenvolve actualmente relações de trabalho estreitas com entidades homólogas a nível mundial, incluindo a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), a Administração Federal da Aviação (*Federal Aviation Administration - FAA*) nos Estados Unidos da América e as autoridades da aviação do Canadá, do Brasil, de Israel, da China e da Federação Russa.

Os protocolos de colaboração entre a Agência e estas organizações têm por objectivo harmonizar normas e promover, à escala mundial, as melhores práticas de segurança da aviação. Em matéria de aeronavegabilidade e certificação ambiental, a EASA preparou duas importantes Normas de Execução (*Implementing Rules*) que são instrumentos de concretização do Projecto do Céu Único Europeu: o Regulamento que

⁸⁰ Elaboração de legislação de segurança e prestação de aconselhamento técnico à Comissão Europeia e aos Estados-Membros.

⁸¹ Formação e programas de normalização, tendo em vista assegurar a aplicação uniforme da legislação europeia em matéria de segurança da aviação em todos os Estados-Membros.

⁸² No domínio da segurança e da compatibilidade ambiental.

⁸³ Produção e manutenção de aeronaves em Estados terceiros.

estabelece regras de execução relativas à aeronavegabilidade e à certificação ambiental das aeronaves e dos produtos, peças e equipamentos e bem a certificação de concepção e produção⁸⁴, sendo relativo à aeronavegabilidade permanente das aeronaves e dos produtos, peças e equipamentos aeronáuticos, bem como à certificação das entidades e do pessoal envolvidos nestas tarefas⁸⁵.

Existe, ainda, uma terceira instituição europeia, para além do EUROCONTROL e da AESA que é uma empresa comum, a SESAR, criada pelo Regulamento (CE) n.º 219/2007, de 27/02/2007⁸⁶. O Conselho da União Europeia aprovou, em 16/12/2008 a alteração do Regulamento (CE) n.º 219/2007, que institui a empresa comum SESAR.

Com esta alteração, a SESAR é formalmente reconhecida como uma empresa comum comunitária, alinhando o seu estatuto com outras empresas similares criadas para, como o "Clean Sky", "EMI", "ENIAC", entre outras.

O objectivo da empresa comum é assegurar a modernização do sistema europeu de gestão do tráfego aéreo, coordenando os esforços de pesquisa e desenvolvimento na Comunidade, cabendo-lhe organizar e coordenar as actividades de desenvolvimento do projecto SESAR, em conformidade com o Plano Director ATM.

Assim, em 31/12/2008, foi publicado o Regulamento (CE) n.º 1361/2008, de 16 de Dezembro de 2008, que altera o Regulamento (CE) n.º 219/2007, relativo à constituição de uma empresa conjunta para desenvolver a nova geração do sistema europeu de gestão do tráfego aéreo (SESAR).

A esta empresa comum, SESAR, cabe realizar, em especial, o financiamento adequado para o programa, e concentrar todas as informações relevantes de recursos I & D para o SESAR, bem como definir e actualizar o programa de trabalho do SESAR, e os concursos, controlando a consistência, eficiência e progresso técnico em todos os itens do programa de trabalho.

⁸⁴ Regulamento (CE) n.º 1702/2003 de 24 de Setembro de 2003.

⁸⁵ Regulamento (CE) n.º 2042/2003, de 20 de Novembro de 2003.

⁸⁶ Nos termos do artigo 171.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

Quanto à ordem jurídica nacional, compete-lhe especificamente a definição no plano institucional da organização da prestação dos serviços de navegação aérea, que competia até 1978 ⁸⁷ à Direcção Geral de Aeronáutica Civil. A partir dessa data passou a constituir atribuição da Empresa Pública Aeroportos e Navegação Aérea, ANA, E.P. situação que se manteve até 1999, momento em que foi criada a NAV Portugal, E.P.E, por cisão da ANA, E.P., ⁸⁸ passando esta a prestar estes serviços de forma especializada.

No plano do direito interno, importa ainda destacar o Decreto-Lei nº 253/95, de 30 de Setembro, que estabeleceu o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Aéreo e o Decreto-Lei nº 56/85, de 4 de Março, que prevê a aprovação, por portaria do Ministro com a pasta do sector da aviação civil ou do trabalho, consoante a natureza das respectivas disposições, de regulamentos sobre as matérias constantes do Anexo 6, Operação de Aeronaves, nomeadamente os tempos de serviço e de voo das tripulações das aeronaves dos transportes aéreos comerciais, de serviços aero-agrícolas e a dotação mínima de pessoal de cabina.

⁸⁷ Decreto-Lei nº 122/77, de 31 de Março e Decreto-Lei nº 246/79, de 25 de Julho de 1979.

⁸⁸ Decreto-Lei nº 404/98, de 18 de Dezembro.

5. Análise de um caso de estudo – A importância do Direito Internacional nas relações interestaduais

Quando uma aeronave militar, pertencente à Força Aérea de um país, transportar o seu Chefe de Estado, pretendendo sobrevoar ou aterrar em território de um terceiro país, tem este de autorizar, previamente à sua realização, e num plano político (por oposição à autorização operacional), tal sobrevoo?

A este propósito, importa, antes de mais, retomar o conceito da natureza da aeronave. Como supra se salientou, o artigo 3.º da Convenção de Chicago limita o seu âmbito de aplicação às aeronaves civis, por oposição às aeronaves do Estado.

Assim, delimitando pela negativa, na alínea b) do citado preceito legal estabelece-se que são consideradas aeronaves do Estado as usadas nos serviços militares, aduaneiros e policiais, sendo irrelevante a nacionalidade do Estado, em concreto, porquanto de acordo com o artigo 17.º da Convenção, cada aeronave tem a nacionalidade do Estado onde se encontra matriculada.

Nesta medida, importa, *a priori*, determinar se o serviço que a aeronave da Força Aérea desempenha, ao transportar o seu Chefe de Estado – eventualmente Chefe Supremo das Forças Armadas – configura ou não um serviço militar, dado que os serviços aduaneiros e policiais se mostram excluídos à partida.

No nosso entendimento, de acordo com a interpretação teleológica do preceito, os serviços militares abrangem exclusivamente as operações levadas a cabo num cenário de operações de guerra ou em exercícios militares, que decorrem maioritariamente em zonas do espaço aéreo reservadas para tais efeitos e, assim, sujeitas ao controlo aéreo militar.

Com efeito, em bom rigor, como supra se salientou, a lei pretende que a qualificação das aeronaves se relacione estritamente com o tipo de serviços que estas estejam em vias de prestar e não já com as eventuais qualidades dos passageiros por si transportados, designadamente, reportadas à natureza dos serviços que tais pessoas possam prestar ao Estado.

Assim, limitando-se o objecto de aplicação da Convenção às aeronaves civis e sendo consideradas aeronaves de Estado, por oposição, apenas as que estejam em exercício de actividades militares, é nosso entendimento que só as actividades, em sentido próprio e estrito, de cariz militar poderão qualificar determinada aeronave como de Estado.

Contrariamente a este entendimento, surgiu, nos idos anos de 1972, o Regulamento da Entrada de Aeronaves Militares Estrangeiras em Território Nacional, que alarga tal conceito, no seu artigo 2.º, qualificando as aeronaves como militares, além do mais, em função do seu proprietário (aeronaves pertencentes à Força Aérea de um Estado – alínea a)) ou dos seus ocupantes (aeronaves em que viajem oficialmente Chefes de Estado e seus séquitos, quando não transportem outros passageiros – alínea e)).

Com efeito, importa salientar que de acordo com o artigo 1.º do citado Regulamento, anexo ao Decreto n.º 267/72, de 1 de Agosto, só o Governo Português pode conceder facilidades de sobrevoos do território nacional ou aterragem ou amaragem no mesmo para aeronaves militares de países estrangeiros, sendo necessária, para tais efeitos, prévia autorização.

Tal exigência tem relevância, dado que além das regulares autorizações operacionais, é exigida à aeronave qualificada como militar uma autorização do Governo, prévia ao sobrevoos, só podendo haver lugar a este após a sua obtenção, sendo a autorização solicitada por via diplomática, através do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em regra, com cinco dias úteis de antecedência (artigo 3.º).

Saliente-se, porém, que tais regras não são aplicáveis às aeronaves que se encontrem em situação de emergência, sendo certo que quando uma aeronave militar em emergência aterrar ou amarrar em território nacional sem autorização prévia, a aeronave, a tripulação e o pessoal transportado serão colocados sob vigilância das autoridades nacionais até que sejam determinadas as medidas que se entendam necessárias (artigos 3.º, n.º 4 e 6.º do Regulamento).

Face a tal [em nosso entender] contradição entre o postulado na Convenção, ratificada pelo nosso país em 1948 – como adiante melhor se explicitará – e o disposto no Regulamento anexo ao Decreto n.º 267/72, de 1 de Agosto, *quid juris?*

A este propósito, importa recorrer ao artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa, que tem como epígrafe “*Direito Internacional*” e que estabelece:

«1. As normas e os princípios de Direito Internacional geral ou comum fazem parte integrante do Direito português.

2. As normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português.

3. As normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respectivos tratados constitutivos.

4. As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respectivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático».

Considerando as críticas de que tem vindo a ser alvo a redacção do aludido preceito, importa tecer algumas considerações adicionais.

Em primeiro lugar, importa salientar que se pressupõe a adopção do modelo da recepção das normas internacionais no nosso ordenamento jurídico, com o argumento de que as normas e fontes internacionais não se adulteram quando saem da esfera

internacional e ingressam no Direito interno, mantendo a sua estrutura e limitando-se o Direito Português a receber e integrar tais normas na sua esfera interna, não as transformando⁸⁹.

Por outro lado, deve realçar-se, ainda que sucinta e brevemente, face à complexidade da questão, a divisão doutrinária relativamente à posição ocupada pelo Direito Internacional na ordem jurídica interna, no que à hierarquização das fontes respeita.

Com efeito, parte da doutrina entende que o Direito Internacional se posiciona acima da Constituição⁹⁰, enquanto outra parte defende que o Direito Internacional tem uma posição infra-constitucional, mas supra-legal, prevalecendo sobre a lei⁹¹.

Defendem os primeiros Autores que o Direito Internacional geral ou comum⁹² prevalece sobre a Constituição por três ordens de razão.

Em primeiro lugar, porque sendo qualificado como geral ou comum, deve impor-se a todos os Estados, atenta a sua natureza e composição (sustentando os supra referenciados Autores tal posição, além do mais, na análise do disposto no artigo 16.º da Constituição da República Portuguesa).

Em segundo lugar, porque o Direito Internacional Público é imperativo (*“ius cogens”*), devendo, por esse motivo, prevalecer sobre todas as fontes de Direito interno, entre as quais, a própria Constituição.

⁸⁹ Neste sentido, vd. Gouveia, Jorge Bacelar, *“Manual de Direito Internacional Público”*, ob. cit., p. 368.

⁹⁰ Neste sentido, Pereira/Quadros, *“Manual de Direito Internacional Público”*, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1997, p. 117 e Miranda, Jorge *“Manual de Direito Constitucional”*, tomo II, 3ª edição, Coimbra Editora, 1996, p. 420.

⁹¹ Neste sentido, vd. Gouveia, Jorge Bacelar, *“Manual de Direito Internacional Público”*, ob. cit., p. 392 e Canotilho/Moreira, *“Constituição da República Portuguesa Anotada”*, volume I, 2ª edição, Coimbra Editora, 1984, p. 90.

⁹² Formado pelo costume geral, pelos princípios de direito reconhecidos pelas nações civilizadas e pelas convenções universais, em contrapartida com o Direito Internacional Convencional, relativo a determinados sujeitos de Direito Internacional Público e aos tratados e convenções internacionais.

Em terceiro lugar, apontando um argumento literal, plasmado no n.º 1 do artigo 8.º, considerando-se que a própria Constituição reconhece que as normas e princípios de Direito Internacional fazem parte integrante do Direito português, assim as elevando a um carácter prevalente sobre a própria Constituição.

Para a outra parte da doutrina, que confere ao Direito Internacional um carácter infra-constitucional, as suas normas e princípios estão sujeitos ao padrão da Constituição para aferição da sua validade e conformidade com tal diploma, razão pela qual se devem considerar como inferiores àquelas.

Por outro lado, defende-se o seu carácter supra-legal, de supremacia perante os diplomas legais, o que visa salvaguardar a posição de Portugal no contexto internacional.

Neste enquadramento teórico, e porque neste ponto dúvidas não subsistem de que uma Convenção internacional, ratificada pelo nosso país, prevalece sobre um Decreto, partindo de um princípio de inferioridade e conseqüente subordinação do acto legal – consubstanciado no Regulamento da Entrada de Aeronaves Militares Estrangeiras em Território Nacional – ao acto internacional traduzido na Convenção de Chicago, importa suscitar as possíveis conseqüências jurídicas de tal desconformidade.

Na opinião que perfilhamos⁹³, a lei interna, anterior ou posterior, que contrarie uma disposição internacional, recebida no nosso ordenamento jurídico, é ineficaz (além de constituir o Estado Português em responsabilidade internacional), devendo os tribunais recusar-se a aplicá-la enquanto o tratado em causa vincular Portugal.

Deste modo, no caso concreto que nos propusemos discutir e que supra enunciámos, em nosso entender, a intervenção do Governo nos termos plasmados no Decreto n.º 267/72, de 1 de Agosto, numa situação em que exclusivamente pela característica dos tripulantes de dada aeronave militar (o caso da alínea e) do artigo

⁹³ Neste sentido, Pereira/Quadros, “*Manual de Direito Internacional Público*”, ob. cit., p. 123 e Gouveia, “*Manual de Direito Internacional Público*”, ob. cit., p. 400.

3.º do Regulamento) é a mesma considerada como aeronave de Estado, deve ser considerada ineficaz, porquanto violadora da Convenção de Chicago, ratificada pelo nosso país em 1948.

6. Céu Único Europeu (SES)⁹⁴

A construção europeia assente sobre os pilares da criação de um mercado único e da afirmação de liberdades individuais (circulação, estabelecimento e prestação de serviços) levou a que ficasse consignado o princípio do primado do direito comunitário e é no artigo 80º do Tratado de Roma que reside a base jurídica da iniciativa do Céu Único Europeu (SES).

A aplicabilidade, no espaço aéreo da União Europeia, do regime jurídico do transporte aéreo resulta, por um lado, dos Tratados e, por outro lado, de regulamentos, convenções internacionais e da própria jurisprudência do Tribunal de Justiça⁹⁵.

A exigência da realização da política comum dos transportes, através de um sistema de transporte aéreo eficaz que permita o funcionamento seguro e regular dos serviços de transporte aéreo, facilitando, por conseguinte, a livre circulação de mercadorias, pessoas e serviços, está na base do primeiro considerando do Regulamento n.º 549/2004, já supra aludido.

Com a aprovação do pacote legislativo do SES, a gestão do espaço aéreo encontra-se perante uma mudança de paradigma face ao estabelecido na Convenção de Chicago.

Na realidade, os Estados-membros têm agora a possibilidade de gerir a sua soberania completa e exclusiva sobre o espaço aéreo da UE que de modo uniforme.

⁹⁴ SES – Single European Sky

⁹⁵ Duarte, Maria Luísa, *As fontes eurocomunitárias do Direito Aéreo no espaço da União Europeia*, in “*Estudos de Direito Aéreo*”, ob. cit., p.184.

A UE permitiu a criação de um mercado único também na prestação de serviços de transporte aéreo, passageiros e mercadorias, possibilitando que uma transportadora licenciada possa operar entre dois pontos dentro do espaço europeu. No entanto, em relação aos serviços de gestão de tráfego aéreo, os mesmos estão ainda sujeitos a uma regulação específica de cada Estado Membro, pouco eficiente do ponto de vista económico e não harmonizada do ponto de vista operacional.

O papel do enquadramento jurídico da regulamentação e gestão de segurança é, assim, fundamental para reforçar e garantir que o tráfego aéreo decorra sem risco, num contexto de crescimento constante ou por impulsos.

O Céu Único Europeu (SES) consiste num conjunto de directrizes que a Comissão Europeia promoveu, desde 1999, para que a organização e gestão do tráfego aéreo, vulgarmente designada por controlo aéreo, pudesse ser harmonizada, em todo o espaço comum, de acordo com as necessidades dos utilizadores e respondendo às perspectivas de crescimento do transporte aéreo.

O objectivo deste projecto é a criação de um espaço aéreo único, com o mesmo espírito do mercado comum ou da moeda única, que possibilite ganhos de eficiência e de segurança, gerido por um regulador aéreo comunitário único e independente.

Este objectivo é alcançado através de um aumento da capacidade, fruto de uma racionalização, que possibilite reestruturar o espaço aéreo, baseado nas fronteiras nacionais, em função do fluxo de tráfego.

Em termos de pacote legislativo, a proposta da Comissão Europeia assenta em quatro regulamentos, sendo cada um deles correspondente ao objectivo a atingir: i) melhorar a segurança; ii) reestruturar o espaço aéreo europeu; iii) aumentar capacidade e iv) aumentar a eficácia do sistema.

Assim, estes quatro regulamentos entraram em vigor a 20 de Abril de 2004, estabelecendo o quadro regulador para a criação do Céu Único Europeu e os

parâmetros relativos à prestação de serviços de navegação aérea no Céu Único Europeu, bem como a forma de organização e utilização do espaço aéreo e a questão da interoperabilidade da rede de gestão de tráfego aéreo europeu.

Enquanto Regulamentos, estes diplomas têm aplicabilidade directa nos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros, não carecendo de qualquer acto de transposição e não podendo ter disposições nacionais que lhes sejam contrárias.

As suas funções serão executadas ao nível do desenho de quatro eixos principais: concepção do espaço aéreo; utilização flexível; blocos funcionais e regimes de tarifação e operacionalidade.

Adicionalmente, deverão ser desenvolvidos acordos de cooperação com países que, apesar de não membros do EUROCONTROL, como com os países do báltico ou do mediterrâneo que fruto da sua posição geográfica terão interesse em associar-se a esta iniciativa,

A Comissão Europeia, no exercício de poderes que lhe foram conferidos pelo Conselho Europeu, submete ao Comité do Céu Único todas as medidas relativas a questões de política e de regulamentação.

Este comité é o elo de ligação ente a Comissão e os Estados Membro e é constituído pelos representantes da gestão do tráfego aéreo civil e militar de cada Estado-membro, pelos observadores dos países terceiros e pelo EUROCONTROL.

No entanto, esta regulamentação não diminui os países na sua soberania no que respeita à gestão do espaço aéreo relacionada com a ordem pública e questões de defesa ou militares, não aplicando a estas matérias o princípio de aplicabilidade directa.

Na realidade, a separação em termos físicos, operacionais ou de organização, destes dois tipos de controlo de tráfego por autoridades civis e militares, num regime de cooperação e coordenação, facilita esta distinção.

O sector do controlo aéreo é particularmente importante para acompanhar o considerável aumento de voos e passageiros transportados, sem os atrasos que causam biliões de prejuízos às companhias transportadoras.⁹⁶

A criação do Céu Único Europeu (SES) tem na sua génese uma preocupação da União Europeia com o congestionamento do espaço aéreo europeu e os atrasos muitas vezes originados por esse congestionamento.

Em 1999, o atraso médio por voo era de cerca de 20 minutos e um em cada três voos apresentava atrasos. Estes atrasos eram na sua maior parte relacionados com problemas de saturação do tráfego aéreo no espaço europeu.

A fragmentação em diversas Regiões de Informação de Voo (FIR) com procedimentos diversos e sistemas ATC/COM/NAV/VIG dificilmente inter-operáveis, que exigiam diferentes equipamentos nas aeronaves (*avionics*) para o sobrevoo dessas FIR, levava a quebras na eficiência dos níveis de serviço.

Para tentar resolver este problema, a missão apresentou uma comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu⁹⁷ onde realizava o diagnóstico da situação no espaço aéreo europeu e propunha a criação de um Grupo de Alto Nível⁹⁸ (HLG), constituído por representantes das autoridades civis e militares dos Estados-Membros com o objectivo da criação do Céu Único Europeu (SES).

⁹⁶ O EUROCONTROL estimou que o total anual dos custos devido a atrasos na gestão do tráfego aéreo se situe nos 800 milhões de euros. <http://www.eurocontrol.int/documents/european-airline-delay-cost-reference-values>

⁹⁷ (COM(1999)614 final)

⁹⁸ *High Level Group*.

O HLG apresentou o seu Relatório, um ano depois⁹⁹, com diversas recomendações concretas para a melhoria do ATM (*Air Traffic Management*). Estas recomendações assentavam na necessidade de se passar de uma lógica de cooperação entre ANSP para um sistema de regulamentação comunitária, comum e vinculativa, tendo por base que as necessidades do espaço aéreo deveriam ser determinadas com relação a dois importantes vectores.

Em primeiro lugar, o crescimento do tráfego aéreo, com taxas elevadas, que geravam a expectativa de uma tendência de crescimento muito elevado.

Em segundo lugar, a consideração de que o espaço aéreo europeu, sendo um recurso comum e limitado, deveria ser gerido a um nível europeu.

O Céu Único Europeu (SES) surge assim como um programa europeu que visa a criação de um espaço aéreo operacional europeu progressivamente integrado¹⁰⁰, através de quatro pilares:

O primeiro pilar, da Regulamentação, exigia uma harmonização das matérias existentes através de uma regulamentação comum.

O segundo pilar, da Segurança Operacional (Safety), incidia na criação de normas e procedimentos de segurança operacionais comuns.

O terceiro pilar, a Tecnologia, tinha como objectivo fazer ultrapassar a vetustez de alguns dos sistemas de *Air Traffic Control* e modernizar toda a infra-estrutura europeia através do Programa SESAR (*Single European Sky ATM Research*).

O quarto pilar, da Capacidade dos Aeroportos, através da adaptação das capacidades aeroportuárias às necessidades da procura, permitindo uma melhor utilização dessas capacidades (faixas horárias/slots).

⁹⁹ Novembro de 2000.

¹⁰⁰ Martínez, Ignacio Arroyo. *Curso de Derecho Aéreo*, Thomsom Civitas, Editorial Aranzadi, pag83.

De acordo com estes princípios, é apresentado o primeiro pacote comunitário do Céu Único Europeu (SES)¹⁰¹, composto por quatro regulamentos aprovados em processo de co-decisão, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho.

No primeiro Regulamento¹⁰², é estabelecido o quadro para a realização do Céu Único Europeu. Este Regulamento-quadro, estabelece no seu artigo nº1 os objectivos do Céu Único Europeu: a realização de um espaço aéreo operacional mais integrado através do reforço dos padrões de segurança e da eficácia global da gestão do tráfego aéreo geral na Europa, bem como a optimização da capacidade de resposta às necessidades de todos os utilizadores do espaço aéreo, minimizando os atrasos salienta-se ainda a reserva de soberania dos Estados-Membros sobre o seu espaço aéreo e salvaguarda das suas necessidades em matéria da ordem e segurança públicas e questões de defesa e da exclusão do SES, de todas as matérias relativas aos voos militares, de instrução e treino, designadamente ao seu ATM.

Todo este normativo alude ainda para o respeito pelos direitos e deveres dos Estados-Membros consagrados na Convenção de Chicago sobre aviação civil internacional.

No seu artigo 2º, este Regulamento, estabelece um vasto conjunto de definições que servem para se compreender o sentido e alcance de numerosos conceitos a que se referem os outros Regulamentos do SES.

Esta harmonização conceptual, em relação a alguma da terminologia utilizada, é de grande utilidade, pelo que se destacam a estabilização do Regulamento Quadro¹⁰³ (CE) nº 549/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Março de 2004, da Gestão do tráfego aéreo (ATM) como conjugação das funções aéreas e no solo (serviços

¹⁰¹ Em 10 de Março de 2004, foi publicado o 1º Pacote de Regulamentos do Céu Único Europeu, constituído por quatro Regulamentos

¹⁰² (CE) nº 549/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Março de 2004.

¹⁰³ Alterado pelo Regulamento (CE) nº 1070/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro de 2009.

de tráfego aéreo – ATS, gestão do espaço aéreo – ASM e gestão do fluxo de tráfego aéreo – ATFM) necessárias para assegurar uma circulação segura e eficaz das aeronaves em todas as fases das operações.

Também a Gestão do fluxo de tráfego aéreo (ATFM) é aqui definida como uma função estabelecida com o objectivo de contribuir para a segurança, ordem e rapidez do tráfego aéreo, através da garantia máxima de utilização possível da capacidade de CTA e da compatibilidade do volume de tráfego com as capacidades declaradas pelos prestadores de serviços de tráfego aéreo competentes.

Por seu turno, os serviços de tráfego aéreo (ATS) subdividem-se: serviços de informação de voo (FIS), serviços de alerta (ALERT) e Serviços de controlo de tráfego aéreo (CTA), enquanto os serviços de controlo de tráfego aéreo (ATC) são compostos pelos serviços de prevenção, através de separação horizontal e vertical de aeronaves, de colisões entre estas e entre estas e obstáculos no ar e no solo; e por manter um fluxo ordenado e expedito do tráfego aéreo.

Ainda os serviços ATC que, quanto ao âmbito geográfico de prestação, podem ser regionais (para o tráfego em rota no interior de uma FIR, controlado a partir de um Centro de Controlo) e de aproximação (para as aeronaves que vão aterrar num aeródromo ou dele descolaram no interior de uma Zona TMA – *Terminal Manoeuvring Area*). Consoante os caos, este controlo pode ser feito a partir de um Centro de Controlo ou de uma TWR; de aeródromo: para as aeronaves na fase terminal ou inicial de um voo.

O Serviço de informação de voo, destina-se a prestar aconselhamento e informações úteis para a condução segura e eficiente dos voos e o Serviço de alerta, sendo prestado com o objectivo de notificar os organismos competentes sempre que uma aeronave tenha necessidade da intervenção dos serviços de busca e salvamento e de prestar assistência a esses organismos sempre que estes o solicitem.

Estão definidos ainda os Serviços de informação aeronáutica (AIS) que se dividem em serviços de fornecimento de informação e dados aeronáuticos, tais como NOTAM,s (*Notice To AirMen*), CIA (Circular de Informação Aeronáutica), AIP (*Aeronautical Information Publication*) e o Manual do Piloto Civil.

No campo das comunicações, os Serviços de comunicações (COM) são definidos como os serviços e infra-estruturas prestados para assegurar as comunicações aeronáuticas ar/solo, ar/ar e solo/solo, para efeitos de CTA, através de sistemas de comunicações fixos e móveis.

Os Serviços de vigilância (VIG) integram os serviços e infra-estruturas utilizados para determinar as posições relativas das aeronaves para permitir uma separação segura entre elas.).

O Céu Único Europeu deverá ser realizado no quadro dos Regulamentos do 1º e 2º Pacotes e de medidas de execução (Implementing Rules), aprovadas pela Comissão sob a forma de Regulamentos comunitários, elaboradas pelo EUROCONTROL no âmbito de mandatos específicos conferidos pela Comissão e após consulta, no âmbito de um processo de comitologia, a um Comité do Céu Único, órgão consultivo da Comissão, constituído por dois representantes designados por cada Estado Membro (um civil e outro militar) e presidido por um representante da Comissão – artigos 3º, 5º e 8º.

De acordo com o artigo 4º, os Estados-Membros devem designar em cada um deles, uma Autoridade Supervisora Nacional (NSA), a qual deve ser independente do prestador de serviços e a quem compete exercer as competências de supervisão e fiscalização da execução do SES (através de auditorias e inspeções) e os restantes poderes atribuídos pela regulamentação comunitária, designadamente em matéria de certificação dos ANSPs para poderem prestar os serviços de navegação aérea.

No artigo 6º, prevê-se a criação, pela Comissão, de um órgão consultivo técnico do sector, composto por ANSPs, aeroportos, associações dos utilizadores do espaço

aéreo, fabricantes e os órgãos representativos dos profissionais do sector. A realização do SES deve ser objecto de um diálogo social entre todos os interessados (*stakeholders*).

O desempenho da navegação aérea deve ser analisado e avaliado pela Comissão, com base nos conhecimentos do EUROCONTROL (criação da PRB – *Performance Review Board*, como órgão independente de apoio à Comissão, a partir da evolução da PRC do EUROCONTROL) - artigo 5º.

O Regulamento nº 550/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Março (Regulamento relativo à prestação de serviços) define no seu artigo 1º o objectivo de estabelecer requisitos comuns para uma prestação segura e eficiente de serviços de navegação aérea na Comunidade.

As funções das autoridades supervisoras nacionais (NSA- *National Supervision Authorities*), de acordo com o artigo 2º, deverão ser a supervisão adequada do Regulamento, através de inspecções e vistorias aos ANSP,s. Quanto a requisitos de segurança, o artigo 4º estabelece que as especificações regulamentares de segurança operacional (safety) ESARR (*EUROCONTROL Safety Regulatory Requirement*), devem ser tornadas vinculativas através da legislação comunitária.

O Regulamento estabelece também regras comuns relativas à prestação de serviços. Deste modo, o artigo 6º define 10 requisitos comuns para a prestação de serviços de navegação aérea e para a certificação dos ANSPs (competência operacional e técnica, sistemas e processos de segurança e de qualidade, sistemas de informação, qualidade dos serviços, capacidade financeira, responsabilidade civil e seguros, propriedade e estrutura organizativa, recursos humanos e segurança).

A Comissão, aprovou, como regulamento de execução (*Implementing Rules*), o Regulamento (CE) nº 2096 da Comissão, de 20 de Dezembro, (*Common Requirements*) que regula em pormenor estes requisitos e que recentemente foi substituído pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 1035/2011 da Comissão de 17 de Outubro de 2011.

No artigo 7º prevê-se a Certificação dos ANSPs pelas Autoridades Supervisoras Nacionais, competindo, em Portugal, ao INAC, a emissão de certificados uma vez verificados os requisitos comuns.

A NAV Portugal encontra-se certificada pelo INAC para a prestação de vários serviços de navegação aérea. No artigo 8º prevê-se a designação discricionária (sem concurso) de ANSPs, pelos Estados-Membros, em regime de exclusividade, dentro de cada Bloco Funcional de Espaço Aéreo (FAB). Pelo Despacho do MOPTC nº 719/2009 – DR 2ª Série, nº 10 de 5/11/2007, a NAV foi designada para prestar serviços de tráfego aéreo (ATC regional FIR LIS e FIR ASM, de aproximação – AFR, FUN, HRT, LIS, PDELG, PORTO e PSANTO e de aeródromo FR, FLORES, FUN, HRT, LI, PDELG, PORTO, PSANTO E ASM, de informação de voo – FIS em VHF e HF,- serviços de informação METEO para aeronaves em voo – VOLMET e ou ligação automática de dados VOLMET – D-VOLMET e serviços de alerta). O artigo 12º fixa os princípios de transparência contabilística pelos quais se devem reger os ANSP,s, designadamente a identificação contabilística separada dos custos e dos proveitos para cada serviço de navegação aérea, de acordo como os princípios do EUROCONTROL para o estabelecimento de uma base de custos.

A observância de um regime comum de tarifação dos serviços de navegação aérea de rota e de terminal, compatível com o artigo 15º da Convenção de Chicago e com o regime de tarifação do EUROCONTROL é matéria que vem regulada no artigo 14º. De acordo com o artigo 15º, os princípios gerais de tarifação de serviços são os seguintes: a recuperação integral, através das taxas de rota e de terminal, dos custos incorridos pelos ANSPs, observando o princípio do utilizador/pagador que deve suportar o custo do serviço prestado no local de prestação ou o mais próximo possível desse local.

Nos custos, além dos directamente relacionados com a prestação de serviços, incluindo METEO e busca e salvamento (*SAR, Search and Rescue*), devem ser incluídos o custo de capital dos investimentos feitos e as amortizações, não devendo as taxas ser discriminatórias, nomeadamente em razão da nacionalidade do utilizador. Por outro lado, podem ser criadas isenções de taxas (nomeadamente para aeronaves

ligeiras e aeronaves do Estado), desde que os seus custos não sejam repercutidos em outros utilizadores.

Os ANSP podem gerar receitas que excedam os custos de exploração e garantir uma rentabilidade razoável que contribua para os aumentos de capital necessários, devendo as taxas ser revistas periodicamente pela Comissão, de acordo com os Princípios do EUROCONTROL em matéria de sistema comum de cálculo e cobrança de taxas. Estas regras de tarifação dos serviços de navegação aéreas foram desenvolvidas através do Regulamento (CE) nº 1794/2006 da Comissão, de 6 de Dezembro, alterado pelo Regulamento nº 1191/2010 da Comissão.

O Regulamento nº 551/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Março – Regulamento relativo ao espaço aéreo, diz respeito à organização e utilização do espaço aéreo no céu único europeu. De acordo com o artigo 1º, este Regulamento tem por objectivo reforçar o conceito de um espaço aéreo operacional progressivamente mais integrado no contexto da política comum de transportes e fixar procedimentos comuns de concepção, planeamento e gestão.

Aplica-se no espaço aéreo das regiões EUR (Europa) e AFI (África e Índico) da ICAO, podendo alargar-se a outras regiões por iniciativa dos Estados-Membros, mediante comunicação à Comissão e aos demais Estados-Membros. Portugal decidiu estender a aplicação deste Regulamento à FIR de Santa Maria, integrada na Região NAT da ICAO. Inicialmente o Regulamento em análise propunha uma arquitectura do espaço aéreo superior (“upper space”) dividido entre espaço aéreo superior e inferior - cfr artigo 2º, fixando a divisão no nível de voo 285 – 28500 pés correspondente a cerca de 9.500 m.

O nível de voo, na definição apresentada no Regulamento - quadro, corresponde a uma superfície de pressão atmosférica constante determinada relativamente a uma pressão de referência específica de 1013,2 hectopascals e separada das outras superfícies análogas por intervalos de pressão específica.

Esta divisão foi suprimida pelo 2º Pacote do SES – Regulamento nº 1070/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro de 2009. No seu artigo 3º, este Regulamento prevê a criação de uma Região Europeia Superior de Informação de Voo (RESIV) a reconhecer pela ICAO, que abranja o espaço aéreo sob responsabilidade dos Estados-Membros e pode incluir também o espaço aéreo de países terceiros europeus, a propor pela Comissão ao Conselho até 4/12/2011.

O estabelecimento da RESIV não prejudica a responsabilidade dos Estados-Membros perante a ICAO, nos limites geográficos das regiões superiores de voo e das regiões de informação de voo que aquela Organização lhes tenha confiado anteriormente à data de entrada em vigor deste Regulamento. O artigo 4º prevê que a RESIV deve ser configurada pela Comissão e pelos Estados-Membros de acordo com uma progressiva classificação do espaço aéreo, concebida para assegurar a prestação, sem falhas, dos serviços de navegação aérea no quadro do SES.

Esta abordagem baseia-se numa aplicação simplificada da classificação do espaço aéreo, tal como definida na estratégia relativa ao espaço aéreo do EUROCONTROL para os estados da Conferência Europeia da Aviação Civil (ECAC), de acordo com as normas da ICAO. Para o efeito serão aprovadas Regras de execução (*Implementing Rules*). A classificação do espaço aéreo significa a partição do espaço aéreo em volumes de espaço aéreo, em sete categorias, de A a G, de acordo com os tipos de voo IFR ou VFR, os serviços ATM prestados, os requisitos rádio exigidos, as velocidades permitidas, etc.

No artigo 5º, prevê-se a reconfiguração do espaço aéreo superior em Blocos funcionais de espaço aéreo – BFEA – (*FAB*)¹⁰⁴. O espaço aéreo superior será reconfigurado em blocos funcionais de espaço aéreo, definidos em função de critérios operacionais, designadamente de segurança, de optimização de fluxos de tráfego, de vantagens económicas (análise de custos/benefícios), respeitando os acordos regionais estabelecidos e mediante adequada compatibilização entre espaço aéreo superior e inferior, podendo abranger espaços aéreos transfronteiriços em lugar das actuais

¹⁰⁴ *Functional Airspace Block*

Regiões de Informação de Voo (RIV ou FIR), atribuídas à jurisdição dos Estados pela ICAO, as quais, podendo compreender espaço aéreo sobre o mar, se confinam presentemente, no espaço aéreo sobre o território, às fronteiras de cada Estado.

As FAB só podem ser estabelecidas por acordo mútuo de todos os Estados que tenham responsabilidade por qualquer parte do espaço aéreo incluído no bloco. As rotas e os sectores dentro das FAB devem ser definidos e configurados através de princípios e critérios comuns¹⁰⁵. Tendo em vista a utilização flexível do espaço aéreo pela aviação civil e militar, os Estados-Membros devem assegurar a aplicação uniforme do conceito FUA (*Flexible Utilization of Airspace*) definido pela ICAO e desenvolvido pelo EUROCONTROL¹⁰⁶ – cfr artigo 7º.

Este Regulamento determina que sejam criadas regras comuns em matéria de gestão do fluxo de tráfego aéreo, nos domínios do planeamento de voos, utilização da capacidade de espaço aéreo disponível, durante todas as fases do voo, incluindo a atribuição de faixas horárias/slots, utilização das rotas pelo tráfego aéreo geral.

Pretende-se a criação de uma publicação única para a orientação das rotas e do tráfego, com a existência de opções para o desvio do tráfego aéreo geral de zonas congestionadas, bem como a criação de regras de prioridade para o tráfego aéreo geral ao espaço aéreo, em especial durante períodos de congestionamento e de crise.

Este Regulamento, na sua 1ª versão (1º Pacote), previa que os conceitos de RESIV, de FAB,s e de optimização de rotas e de configuração de sectores deveriam ser progressivamente alargados ao espaço aéreo inferior, ou seja abaixo do nível de voo 285, 28.500 pés. Esta disposição foi eliminada no 2º Pacote, sobre o qual nos debruçaremos adiante.

¹⁰⁵ Conforme artigo 6º.

¹⁰⁶ Conforme artigo 7º.

O Regulamento relativo à interoperabilidade¹⁰⁷ define este conceito como um conjunto de características funcionais, técnicas e operacionais de que devem ser dotados os sistemas e componentes da REGTA e os procedimentos para a sua operação, que é obtida através do cumprimento de requisitos essenciais comuns.

O objectivo do Regulamento é o de alcançar a interoperabilidade ente os diferentes sistemas, os seus componentes e procedimentos associados da REGTA.

Em 2009, foi publicado o Regulamento (CE) nº 1070/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (CE) nº 549/2004, (CE), nº 550/2004, (CE) e nº 551/2004 e (CE) nº 552/2004, conhecido como 2º Pacote do Céu Único Europeu (*SES*). Este 2º Pacote teve como antecedentes um Relatório de Julho de 2007, do 2º Grupo de Alto Nível e as Comunicações da Comissão ao P.E. e ao Conselho de 20.12.2007 COM (2007) 845, 1º Relatório sobre a aplicação do 1º Pacote *SES* e de 2008 SEC(2008) 2082, 2º Relatório sobre o 2º Pacote *SES*.

Na senda do que já vinha sucedendo no 1.º Pacote, o 2.º Pacote idealizou um quadro jurídico e institucional para o Céu Único, separando as actividades de regulação das actividades de prestação de serviços e fazendo a certificação de todos os ANSPs¹⁰⁸.

Em matéria de “*Safety*”, as ESARR foram tornadas vinculativas através de Regulamentos comunitários e às Autoridades Nacionais de Supervisão (NSA) foram atribuídas competências de segurança para complementar requisitos comuns. A harmonização da atribuição de licenças aos controladores foi objecto da Directiva 2006/23/CE, transposta para a ordem jurídica nacional através da Lei nº 6/2009, de 29 de Junho.

Em matéria de transparência tarifária, foram aprovadas regras tarifárias comuns para as taxas de rota e de terminal, por meio do Regulamento (CE) nº 1794/2006, de 7.12.2006. Foram, ainda, realizados avanços na utilização eficiente do

¹⁰⁷ Regulamento nº 552/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Março

¹⁰⁸ De acordo com o Regulamento (CE), nº 2096/2006, da Comissão.

espaço aéreo. Nesta conformidade, o Regulamento (CE) nº 2150/2005 veio estabelecer regras comuns para a utilização flexível do espaço aéreo entre a viação civil e militar (FUA). Ainda neste âmbito, o Regulamento (CE) nº 730/2006, de 11 de Maio de 2006 – estabeleceu a classificação do espaço aéreo e a classificação do espaço aéreo para voos VFR acima do nível 195.

No entanto, perante diversas limitações e constrangimentos, o 1º Pacote do Programa Céu Único Europeu não obteve os progressos que se pretendia atingir, não conseguindo a implementação dos Blocos Funcionais de Espaço Aéreo (*FAB*), em regra por invocadas razões de soberania dos Estados-Membros.

Também falhou no acentuado progresso de estrutura de rotas a nível europeu, na eficiência dos voos e na desfragmentação do espaço aéreo, ou seja, na remoção de impedimentos de natureza técnica e operacional ao estabelecimento de rotas mais directas e mais curtas, por meio da integração de sistemas, de componentes e de procedimentos associados. De igual modo, pode afirmar-se ter falhado o objectivo de custos, o que teve como consequência impedir melhorias da eficiência operacional e dos custos dos serviços de navegação aérea.

Neste contexto, a iniciativa da Comissão para concretizar o 2º Pacote do Céu Único Europeu baseou-se em quatro pilares, a saber:

i) O primeiro pilar da Regulamentação, através de alteração aos quatro Regulamentos do SES I, tendo em vista a realização de um Sistema ATM Europeu norteado pelo desempenho;

ii) O segundo pilar da Segurança Operacional (*Safety*), através do alargamento das competências reguladoras da EASA (Organização Europeia para a Segurança do Espaço Aéreo) previstas no Regulamento (CE) nº 216/2008, por forma a abranger os aeroportos, o ATM e os serviços de navegação aérea;

iii) O Terceiro Pilar da Tecnologia, através da aplicação do *Master Plan* do Programa SESAR (*Single European Sky ATM Research*), para a modernização de todo o Sistema ATM europeu;

E

iv) O Quarto Pilar da Capacidade Aeroportuária, através do desenvolvimento integrado dos aeroportos da União Europeia, numa aproximação *gate-to-gate* e através da criação de um Observatório Aeroportuário.

7. A tarifação dos Serviços de Navegação Aérea e o sistema de desempenho

Do ponto de vista sistemático a matéria da tarifação dos serviços de navegação aérea é tratada autonomamente nesta parte do relatório de estágio, uma vez ponderada a sua importância e complexidade e pelo facto de ter sido, cronologicamente, regulada mais tarde.

O sistema comum de tarifação dos serviços de navegação aérea de rota e de terminal inclui o Regulamento relativo ao estabelecimento de um regime comum de tarifação dos serviços de navegação aérea - Sistema Comum de fixação e cobrança de taxas de navegação aérea - e o Acordo Multilateral sobre Taxas de Rota e a Convenção EUROCONTROL.

Através do Regulamento nº 1794/2006, de 6 de Dezembro de 2006¹⁰⁹, a Comissão previu a manutenção da aplicação do Sistema Comum de Taxas de Rota do EUROCONTROL regulando as taxas de rota.

A lógica subjacente à fixação das taxas unitárias de rota deve ser económica e ter como objectivo a recuperação integral dos custos da prestação do serviço, incluindo a remuneração do capital investido.

Este princípio da recuperação de custos determinados¹¹⁰ tem em linha de conta o custo a partilhar pelos utilizadores do espaço aéreo e deve corresponder ao custo fixado para a prestação de serviços de navegação aérea, incluindo os montantes adequados relativos a juros sobre o investimento de capital e à depreciação de activos. São ainda tidos em consideração os custos de manutenção, exploração, gestão e administração e os custos respeitantes às estruturas e serviços oferecidos e utilizados

¹⁰⁹ Alterado pelo Regulamento nº 1191/2010, da Comissão, de 16 de Dezembro.

¹¹⁰ Cfr. artigo 15º do Regulamento nº 550/2004 – Regulamento relativo à prestação de serviços.

em conformidade com o plano regional de navegação aérea da ICAO para a região europeia.

Para além dos custos supra enunciados, há ainda a referir os custos suportados pelas autoridades supervisoras nacionais e pelas entidades qualificadas, bem como outros custos decorrentes da prestação de serviços de navegação aérea suportados pelo Estado-Membro e pelo prestador de serviços em causa¹¹¹.

No entanto, não são autorizadas subvenções cruzadas entre serviços de rota e serviços terminais, de forma a assegurar a transparência da base de custos relativa às taxas.

É à Comissão Alargada do EUROCONTROL que cabe a competência para a fixação destas taxas unitárias. Desta forma, é devida uma taxa de rota única por voo. Essa taxa é apurada pelo produto da taxa unitária, multiplicado pelas unidades de serviço, sendo a unidade de serviço de rota calculada pelo produto de multiplicação entre dois factores específicos.

O primeiro factor consiste na "distância" e é obtido dividindo por cem o número de quilómetros percorridos na distância entre os pontos de entrada e de saída das zonas de tarifação, de acordo com o último plano de voo conhecido registado pela aeronave em causa para fins de fluxo de tráfego aéreo¹¹². Ao valor apurado é reduzido o total de 20 quilómetros por cada descolagem e aterragem no território de um Estado-Membro.

O segundo factor é a "massa", expresso como valor até duas casas decimais, que consiste na raiz quadrada do quociente obtido dividindo por cinquenta o número de toneladas métricas da massa máxima certificada à descolagem da aeronave,

¹¹¹ Por exemplo os serviços de meteorologia.

¹¹² Se os pontos de saída e de entrada de um voo forem idênticos numa zona de tarifação, o factor "distância" é igual à distância ortodrómica entre esses pontos e o ponto mais distante do plano de voo multiplicada por dois.

conforme consta do seu certificado de aeronavegabilidade ou de qualquer documento oficial equivalente apresentado pelo operador¹¹³.

A sua forma de cálculo é compatível com a estrutura da taxa de rota. Desta forma, a taxa de terminal a cobrar pela prestação destes serviços é igual ao produto da multiplicação da taxa unitária pelas unidades de serviço e a fixação da taxa unitária de terminal é feita por Portaria da tutela¹¹⁴.

No desenvolvimento deste Regulamento, foram criadas, em Portugal, a Zona de tarifação de rota de Lisboa, a Zona de tarifação de rota de Santa Maria e a Zona de tarifação de terminal em todos os aeroportos onde a NAV presta serviços de navegação aérea de terminal, nas áreas de aproximação e aeródromo.

O Regulamento nº 1191/2010, da Comissão, de 16/12/2010, introduz importantes alterações ao Regulamento nº 1794/2006, as quais entraram em vigor a partir de 2012. Estas alterações relacionam-se com a criação de um mecanismo de partilha de riscos de tráfego e de custos¹¹⁵ que consiste em que as variações superiores ou inferiores a 2% (+2 e -2/banda de 4%) de unidades de serviço em relação às previsões estabelecidas são irrelevantes no plano de receitas e perdas adicionais; as variações de unidades de serviço entre 102% e 110% relativamente às previsões, implicam a devolução aos utilizadores do espaço aéreo de 70% da receita adicional obtida na parte superior a 102%; as variações de unidades de serviço entre 98% e 90% relativamente às previsões obrigam os utilizadores do espaço aéreo no ano n+2 a suportar 70% da perda adicional obtida na parte inferior a 98%; as variações de unidades de serviços superiores a 110% relativamente às previsões implicam a devolução integral aos utilizadores do espaço aéreo da receita adicional obtida na parte superior a 110%; as variações de unidades de serviço inferiores a 90%

¹¹³ Caso essa massa seja desconhecida, deve ser utilizada a massa da aeronave do mesmo tipo conhecida como tendo a massa mais elevada.

¹¹⁴ Conforme artigo 31º-A do Decreto-Lei nº 102/90, de 21 de Março, aditado pelo Decreto-Lei nº 216/2009, de 4 de Setembro;

¹¹⁵ Aditado artigo 11º-A

relativamente às previsões obrigam os utilizadores do espaço aéreo no ano n+2 a suportar integralmente a perda adicional sofrida na parte inferior a 90%.

Com a nova redacção do artigo 12º, regulou-se a criação de Incentivos, permitindo aos Estados Membros a possibilidade de criar incentivos aos prestadores de serviços de navegação aérea em apoio a melhoramentos na prestação de serviços de navegação aérea ou à redução do impacto ambiental da aviação, bem como incentivos financeiros à realização de objectivos de desempenho pelos seus prestadores de serviços de navegação aérea.

Para os utilizadores do espaço aéreo é permitida a criação de um sistema de modulação de taxas para otimizar a utilização dos serviços de navegação aérea, reduzir o impacto ambiental da aviação e, bem assim, os custos globais dos serviços de navegação aérea. Preconiza-se o aumento da sua eficiência, em especial através da redução ou modulação das taxas em função dos equipamentos de bordo que aumentam a capacidade, ou para compensar os inconvenientes da escolha de rotas menos congestionadas, acelerando-se a implementação de capacidades SESAR/ATM.

A necessidade de, a custos equivalentes fazer corresponder padrões de resposta com níveis de serviço semelhantes, levou a Comissão a regulamentar um sistema de desempenho para os serviços de navegação aérea e as funções de rede¹¹⁶.

Logo no primeiro pacote do Céu Único Europeu¹¹⁷, ficou previsto o estabelecimento de um sistema de desempenho para avaliação dos prestadores de serviços de navegação aérea. Apesar do referido Regulamento ter entrado em vigor em Janeiro de 2011, a avaliação dos ANSPs só se aplica ao 1º período de referência de 2012 a 2014.

Desta forma, a análise de desempenho deve competir a um órgão independente, de apoio à Comissão, a criar por designação desta, com duração

¹¹⁶ Regulamento (UE) n.º 691/2010, da Comissão, de 29 de Julho de 2010.

¹¹⁷ Em execução do artigo 11º do Regulamento n.º 549/2004 (Regulamento-quadro) com a alteração do Regulamento n.º 1070/2009 (2º Pacote do SES).

limitada a cada período de referência. Para cumprir este propósito, foi criado o Performance Review Board (PRB) que resultou da evolução da anterior PRC (Performance Review Commission) do EUROCONTROL.

Assim, o sistema de avaliação do desempenho dos ANSP assenta em Planos de Desempenho nacionais ou por Bloco Funcional de Espaço Aéreo (BFEA) elaborados, supervisionados e controlados pelas Autoridades Supervisoras Nacionais (em Portugal, esta competência cabe ao INAC).

Os períodos de referência para a avaliação são, respectivamente, o primeiro, de 2012 a 2014 inclusive, e os seguintes de cinco anos.

Os objectivos destes Planos de Desempenho são permitir o cumprimento de domínios de desempenho fundamental constituídos por um ou mais indicadores.

Estes indicadores de desempenho são definidos como sendo utilizados para efeitos de objectivos de desempenho nos domínios da segurança, ambiente, capacidade e custo/eficácia.

Quanto aos Indicadores de Desempenho Fundamentais, poderemos agrupá-los em vários conjuntos distintos.

O primeiro grupo agrega os indicadores de Segurança, compreendendo a eficácia da gestão de segurança (KPI 1), a aplicação da classificação, por grau de gravidade, da análise de risco a infracções a distâncias mínimas de separação (KPI 2), incursões na pista e eventos técnicos específicos de ATM nos Centros de CTA e aeroportos com mais de 150.000 movimentos/ano e os relatórios sobre cultura justa (KPI 3), definida como *“uma cultura segundo a qual os operadores de primeira linha ou outros operadores não são punidos pelas acções, omissões ou decisões respectivas que sejam ajustadas à sua experiência e formação, mas que não tolera negligências graves, infracções deliberadas e actos de destruição”*.

Um segundo grupo junta indicadores relacionados com questões de capacidade, medida por minutos de atraso ATM em rota por Voo, no primeiro período de referência (KPI 1) e por capacidade dos terminais e aeroportos, no segundo período de referência (KPI 2).

Um terceiro grupo junta indicadores relacionados com a relação custo/eficácia. Em primeiro lugar, a taxa unitária de rota – rácio entre custos fixados e o tráfego previsto no Plano de Desempenho, no primeiro período de referência (KPI 1); em segundo lugar, a taxa unitária de terminal, no segundo período de referência (KPI 2).

Finalmente, uma referência ambiental para um indicador que apenas avalia o desenvolvimento de um processo de aperfeiçoamento de concepção de rotas, nomeadamente a utilização eficaz das estruturas do espaço aéreo civil/militar (por ex: rotas CDR), no segundo período de 5 anos.

Quanto aos Planos de Desempenho, estes são elaborados pelas Autoridades Supervisoras Nacionais¹¹⁸ com a colaboração dos prestadores de serviços de navegação aérea e mediante consulta aos interessados, ou seja, os utilizadores do espaço aéreo.

Este plano deve conter a previsão de tráfego, expressa em unidades de serviço, os custos fixados para os custos dos serviços de navegação aérea definidos por cada um dos Estados-Membros, uma descrição do investimento necessário para atingir os objectivos de desempenho, acompanhada de uma descrição da sua relevância para o plano director ATM europeu, os objectivos de desempenho para cada domínio de desempenho fundamental pertinente, uma descrição da dimensão civil-militar do plano que identifique o desempenho da aplicação do conceito de utilização flexível do espaço aéreo.

Para além dos dados supra enunciados, deve ainda integrar o Plano de Desempenho uma descrição e justificação da compatibilidade e do contributo dos

¹¹⁸ No caso português compete ao INAC.

objectivos a nível europeu, bem como a identificação clara das diferentes entidades responsáveis pelo cumprimento dos objectivos e do seu contributo específico.

O Plano contempla ainda uma descrição dos mecanismos de incentivo aplicáveis às diferentes entidades responsáveis, destinados a fomentar a consecução dos objectivos ao longo do período de referência e, bem assim, as medidas de controlo da consecução dos objectivos de desempenho adoptadas pelas autoridades supervisoras nacionais e uma descrição dos resultados da consulta dos interessados, nomeadamente das questões suscitadas pelos participantes e das acções acordadas.

É permitido aos Estados Membros criarem os Regimes de incentivos que contribuam para a melhoria de vários vectores do sistema, seja na vertente de segurança, de custo-eficácia, capacidade, ambiental ou de natureza financeira, entre outras.

Na questão da Segurança, esses Regimes de Incentivos podem ser constituídos por planos de correcção com prazo e medidas associadas. No que diz respeito aos incentivos para a melhoria do custo-eficácia, estes podem ter uma natureza financeira e desenhar mecanismos de partilha de riscos.

No que diz respeito a incentivos à capacidade ou a melhorias ambientais, estes podem ser de cariz financeiro, premiando ou penalizando o utilizador, ou ter outra natureza do tipo de correctivo.

É a Comissão que tem a competência para avaliar e aprovar os Planos de Desempenho. Essa avaliação, com vista à sua aprovação, é feita no prazo de 4 meses. No caso dos Planos de Desempenho não estarem conformes a Comissão, no prazo máximo de 4 meses, pode aquela entidade emitir uma Recomendação ao Estado Membro, no sentido de este adoptar os objectivos de desempenho revistos de acordo com a Recomendação emitida, tendo o prazo de 2 meses para rectificar os aspectos mencionados na avaliação do plano.

O controlo do desempenho compete à Comissão e às Autoridades Supervisoras Nacionais que determinarão as medidas de correcção adequadas, prevendo o Regulamento a criação de mecanismos de alerta. Assim, se, devido a circunstâncias imprevisíveis, inultrapassáveis e fora do controlo dos Estados Membros, forem atingidos os níveis de alerta definidos pela Comissão, esta analisa a situação com os Estados membros, através do Comité do Céu Único, e apresenta propostas de acções adequadas no prazo de 3 meses.

A informação geral relativa a objectivos de desempenho, de relatórios de controlo permanente da rede de gestão do tráfego aéreo (ATM), de objectivos definidos na EU e planos de desempenho adoptados, deve ser divulgada publicamente através de meios electrónicos.

8. Segurança e Responsabilidade na Aviação

Como foi já sobejamente explicitado nos capítulos anteriores, o principal vector orientador do Direito Aéreo é centrado nas matérias da Segurança da Aviação e por isso, não seria possível terminar este trabalho sem aprofundar o carácter transversal deste capítulo jurídico, considerando o quadro normativo internacional, regional e nacional, já enunciado.

Este exercício é feito com particular relevo nas matérias que dizem respeito à segurança operacional (Safety) deixando para segundo plano a parte da Segurança Física (Security) onde incidem questões de responsabilidade.

Assim, importa estabilizar o conceito de Direito Aéreo como o sistema de princípios e regras de direito público e privado, nacional e internacional, que regula a constituição e funcionamento das organizações aeronáuticas e as relações jurídicas resultantes da actividade aérea civil.

O conceito de Direito Aéreo deve ser suficientemente amplo para que possa incluir a diversidade das áreas reguladas e as características específicas da aviação onde intervêm organizações intergovernamentais, não-governamentais, universais, regionais, nacionais, públicas, privadas ou sectoriais.

No entanto, este conceito é delimitado pelo tipo de actividade aérea, incluindo a actividade aérea civil e excluindo a actividade aérea militar. Outra forma de delimitação é pelo tipo de relações que dessa actividade emergem, pelo que nos interessam as relações jurídicas.

Assim, consideramos o Direito Aéreo como o tronco de quatro importantes ramos que estabelecem relações entre si, ao mesmo tempo que têm características específicas que aconselham a sua divisão.

O primeiro, pela sua dimensão e impacto é o Direito do Transporte Aéreo, que regula os serviços aéreos e os direitos, contratos e utilização de aeronaves, em especial o transporte aéreo de pessoas e mercadorias. Este inclui os direitos de tráfego (Operacionais/Transporte), os contratos de transporte aéreo, outros contratos e direitos sobre aeronaves, o estatuto do pessoal navegante ou a criação, funcionamento e cooperação das Transportadoras Aéreas.

O segundo é o Direito Aeroportuário, que regula a construção, gestão, assistência à operação, exploração e serviços dos prestadores e utilizadores aeroportuários. Entre estes, podemos destacar o estatuto do aeroporto e gestão aeroportuária, a regulamentação operacional e económica, os serviços técnicos e pessoal e o estatuto dos prestadores e dos utilizadores.

O terceiro é o Direito da Navegação Aérea, que regula a operação das aeronaves em voo e na área de manobra do aeródromo. Através destes ramos são definidos os conceitos operativos de aeronave, espaço aéreo, serviços de navegação aérea, estatuto do pessoal e regulação e gestão da Navegação Aérea.

Finalmente, um quarto ramo que trata da Segurança e Responsabilidade. Este capítulo do Direito Aéreo regula a segurança operacional e física da aviação civil, em termos de organização, serviços ou procedimentos. Esta regulação é feita através de regimes de desempenho, supervisão, auditoria, inspeção e investigação aos riscos de aviação. É a esta área que compete analisar de forma crítica os sistemas de gestão da segurança, a regulação, supervisão ou investigação de segurança. Os serviços de controlo e segurança física ou a responsabilidade civil, penal ou administrativa também são importantes para consolidar este ramo do Direito Aéreo.

Com efeito, por Segurança entende-se o conjunto das condições nas quais a probabilidade de ocorrerem interferências e danos é reduzida. Esta probabilidade deve ser reduzida a um nível aceitável, através de um processo contínuo de identificação de perigos e gestão dos riscos.

Quanto à responsabilidade medida pela violação de um bem jurídico, com interesse legalmente protegido, emergente de acto ilícito ou pelo risco da actuação do agente, a mesma poderá ser analisada em quatro níveis diferentes: civil, penal, administrativo ou laboral.

Com a introdução dos aspectos da responsabilidade emergem situações concretas quanto ao regime a aplicar nas matérias de responsabilidade por acto ilícito ou pelo risco. Em relação à responsabilidade profissional, é introduzido um factor adicional de complexidade, tendo em conta que a organização pode estar estruturada segundo um sistema de *blame culture*, de *just culture*, ou num sistema intermédio.

Estas questões podem estar relacionadas com o transporte aéreo, com o trabalho aéreo, com a prestação de serviços de navegação aérea ou aeroportuários, com danos em terceiros ou acidentes aéreos. Para o tema deste trabalho relevam-se a prestação de serviços de navegação aérea e os acidentes aéreos.

Como vimos anteriormente, a *Security* ou segurança extrínseca reporta-se às condições da operação do tráfego aéreo em que o risco de ocorrerem danos é reduzido e mantido num nível aceitável, através de um processo de identificação e gestão dos riscos, enquanto a *Safety*, segurança intrínseca, diz respeito à segurança de voo nos seus aspectos operacionais.

Sendo uma actividade muito complexa e tecnologicamente muito evoluída, os níveis de segurança são atingidos através de normas, regras e princípios. No entanto, os sistemas de gestão como um todo, integrando uma perspectiva mais actual da segurança de voo, são também eles fundamentais para assegurar e manter esses mesmos níveis de segurança.

Sendo uma actividade que se desenvolve num meio não natural ao homem, o risco da navegação aérea não se consegue eliminar. Assim, o esforço é por manter esse risco num nível tolerável, admitido por oposição a um risco cuja probabilidade não é aceitável.

A segurança operacional é assim um valor fundamental da actividade de navegação aérea e um pressuposto de toda a regulamentação operacional ou económica, utilizado em todos os domínios do Direito Aéreo como pressuposto legislativo e critério de interpretação e aplicação das leis, para além do objectivo de evitar acidentes.

Por acidente entende-se um acontecimento relacionado com a operação de uma aeronave ocorrido entre o momento em que uma pessoa embarca com a intenção de voar e o momento em que todas as pessoas que embarcaram com essa intenção tenham desembarcado e no qual se verifique um dos seguintes três acontecimentos.¹¹⁹

O primeiro acontecimento implica que pelo menos uma pessoa sofra ferimentos graves¹²⁰ ou mortais¹²¹ dos quais resulte hospitalização superior a 48h, fracturas, lacerações hemorrágicas graves e lesões de nervos, músculos ou tendões, lesões de órgãos internos, queimaduras de 2º e 3º ou em +5% corpo, exposição a substâncias infecciosas ou a radiação nociva, ou um ferimento em acidente que conduza à morte nos 30 dias subsequentes por presença na aeronave, contacto com parte da aeronave ou exposição ao sopro.

Excluem-se desta enumeração causas naturais, provocadas pelo próprio ou por terceiro e também passageiros clandestinos, fora das zonas destinadas a pessoas.

¹¹⁹ Art.13 Cap I; Regulamento 996 2º/1; DL318/99 2º; DIR94/56/CE 3º/1); DL218/95 3º/a)

¹²⁰ (R996/2º/17)

¹²¹ (R996/2º/5))

O segundo acontecimento tipo tem como objecto a aeronave. Assim, considera-se um acidente a situação em que uma aeronave tenha sofrido danos ou falhas estruturais graves ou uma alteração das características de resistência estrutural, de desempenho, de comportamento ou de voo. Também a necessidade de reparação importante ou de substituição de componente afectado é incluída como acidente deste tipo.

Desta enumeração excluem-se falha ou dano de motor, danos nas hélices, pontas de asas, antenas, pneus, travões, carenagens, amolgadelas pequenas e furos no revestimento.

O último tipo de acontecimento qualificado como acidente implica o desaparecimento da aeronave ou que a mesma se encontre em local determinado como inacessível ou depois de uma operação de “busca” ter terminado sem localização dos destroços.

Por outro lado, pode verificar-se uma ocorrência, que não seja um acidente, mas que esteja associada à operação de uma aeronave e que afecte ou possa afectar a segurança das operações. Esta ocorrência classifica-se como incidente.¹²²

Um Incidente grave é um incidente que envolve circunstâncias que apontam no sentido ter estado iminente a ocorrência de um acidente.¹²³

Por Ocorrência entende-se qualquer interrupção operacional, defeito, erro ou qualquer outra circunstância irregular que tenha influenciado ou podido influenciar a segurança do voo e que não tenha resultado num acidente ou incidente grave. Por outras palavras trata-se de qualquer acontecimento que tenha ou possa ter significado no contexto da segurança da aviação, nomeadamente os acidentes e os incidentes graves¹²⁴.

¹²² Regulamento 996 2º/7; DL318/99 2º; DIR94/56/CE 3º/j); DL218/2005 3º/f)

¹²³ Regulamento 996 2º/16; DL318/99 2º; DIR94/56/CE 3º/k); DL218/2005 3º/g)

¹²⁴ (Proposta de Regulamento do PE e Conselho, Art. 2º, Definições)

Um acidente pode consistir numa colisão no ar entre aeronaves ou destas com outros objectos ou numa colisão com o solo ou no solo entre aeronaves ou com outros objectos.

Um incidente grave pode consistir numa quase colisão evitada por manobra de evasão, numa situação apropriada para manobra de evasão ou numa perda de mais de metade da separação.

Um incidente importante consiste na segurança da aeronave comprometida por uma perda (inferior a 50%) de separação que não está sob 'controlo total' do ATC ou por margens de segurança de uma forma geral não respeitadas.

Os incidentes podem ainda classificarem-se como significativo, tratando-se este de um incidente que ocorre sem com isso afectar a segurança, ou indeterminado, sem risco de colisão, com violação de espaço aéreo, separação reposta por ATC ou por avistamento ou violação de pista sem outro tráfego vizinho.

A existência de um acidente ou incidente leva a que tenha que ocorrer uma investigação de segurança. Este é um procedimento de recolha e análise de dados e informações, elaboração de relatório com conclusões, causas e/ou factores contribuintes para a ocorrência e a formulação de recomendações de segurança a fim de prevenir novos acidentes e incidentes.

O objectivo desta investigação é reforçar a segurança da aviação, prevenindo no futuro a ocorrência de acidentes e incidentes e compete a uma autoridade responsável e independente.

Em Portugal, o GPIAA¹²⁵ é a autoridade é o responsável pelas investigações de segurança, criada em 1999¹²⁶. Esta entidade teve como objectivo criar um organismo

¹²⁵ Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves.

¹²⁶ (DL 318/99, 11Ago) transpôs Dir 94/56/CE, do Conselho, 21 de Novembro.

independente do Regulador Nacional (INAC) e dos operadores. A sua missão é investigar acidentes e incidentes com aeronaves civis e participar nos programas e políticas de prevenção de acidentes e incidentes¹²⁷.

Consiste num organismo que se caracteriza pelo Serviço Público, que tem autonomia administrativa e se localiza na administração directa do Estado. Tem uma estrutura composta por um corpo de investigadores e funciona com o apoio da Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego.

Funciona como Investigador de segurança, redigindo relatórios de acordo com critérios europeus e faz parte da Rede Europeia de Autoridades Investigação de Segurança. Compatibiliza o incremento da segurança com as responsabilidades legais, intervindo em processos judiciais na qualidade de testemunha.

¹²⁷ Através de uma alteração orgânica pelo DL149/2007, 27 de Abril e pelo DL80/2012, 27 de Março. Regulamento (UE) 996/2010 PE e do Conselho, 20 de Outubro.

9. Conclusões

A importância do Direito Aéreo como ramo autónomo do direito, que tanta relevância ganhou na segunda metade do século XX, com o incrementar de relações comerciais, para regular os aspectos relacionados com a actividade da aviação civil, tem hoje desafios diferentes.

Para se ter uma ideia da natureza de Golias da aviação civil, e do impacto que esse movimento tem nas relações jurídicas entre os agentes, bastaria referir que, segundo informações da Associação Internacional do Transporte Aéreo (IATA)¹²⁸, este ano, as companhias aéreas transportarão 3,1 mil milhões de passageiros¹²⁹, ultrapassando pela primeira vez a marca do 3 mil milhões, o equivalente a metade da população mundial, e totalizarão receitas superiores a 500 biliões de dólares¹³⁰ com um lucro próximo dos 10 mil milhões de dólares.

Estes novos desafios, no que toca ao Direito da Navegação Aérea, são hoje particularmente relevantes para Portugal. Inserido num contexto de aprofundamento da integração europeia, o sector de prestação de serviços de navegação aérea não é imune aos processos de privatização e de concentração que já há alguns anos ocorrem noutras zonas da actividade aviação civil como a gestão de infra-estruturas aeroportuárias.

Este processo de integração europeia aplicado ao sector de gestão de tráfego aéreo¹³¹ (ATM) através do Céu Único Europeu, com especial enfoque no Segundo Pacote de regulamentação (Single European Sky - SES 2+), representa um conjunto de

¹²⁸ International Air Traffic Association.

¹²⁹ <http://www.iata.org/whatwedo/Documents/economics/Passenger-Analysis-May-2013.pdf>

<http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2013-07-03-01.aspx>

¹³⁰ *Trillions.*

¹³¹ Air Traffic Management.

mudanças estruturais com implicações jurídicas que devem ser afincadamente analisadas.

Este pacote, que se encontra em discussão pública, surge como resultado das preocupações da Comissão Europeia com a redução de custos e propõe que os serviços de suporte, ou seja, todas as actividades relacionadas com a área da informação aeronáutica (AIM), com a área de desenvolvimento e manutenção de sistemas e infra-estruturas técnicas (CNS) e de formação dos profissionais do sector, sejam separadas dos Prestadores de Serviços de Navegação Aérea¹³² (ANSP).

O esvaziamento do ATC¹³³ deixa em aberto a possibilidade de concentração de serviços hoje prestados por um conjunto de operadores de base nacional, numa estrutura que deixa de ter um carácter nacional e passa a funcionar centralizadamente numa forma organizada de base europeia.

As implicações deste movimento emergem de diferentes planos, sendo de salientar, certamente, o plano da segurança ou da economia, mas podendo alvitrar-se, com grande probabilidade, sobressair dos planos jurídico-políticos.

Na realidade, o EUROCONTROL, enquanto órgão de suporte e aconselhamento técnico da Comissão Europeia, pretende implementar um conceito de serviços centralizados, na prática criando um catálogo de dez serviços diferentes, em áreas de suporte dos ANSP¹³⁴.

Num outro plano, foi igualmente interessante analisar, face à ocorrência de um caso de estudo relacionado com o Direito Aéreo, as implicações práticas e diplomáticas que a interpretação de normas internacionais têm nas relações inter-estaduais, tendo-se procurado, de forma objectiva, dissecar as mesmas e a sua hierarquização na ordem jurídica portuguesa.

¹³² Air NAvigation Service Providers.

¹³³ Air Traffic Control

¹³⁴ AIM e CNS em particular.

As expectativas base quanto à realização deste estágio eram variadas, quanto à eventual mais-valia do contacto com profissionais experientes numa zona do direito árida como é o Direito Aéreo.

Todas essas expectativas foram amplamente superadas nos contactos com todos os colaboradores da NAV Portugal, que desempenham diariamente uma função exigente e que em muito contribui para os excelentes níveis de segurança reconhecidos ao espaço aéreo gerido pelo Estado Português.

Pese embora a relativa inexperiência do signatário na matéria e a consequente limitação de meios práticos para abordar de forma crítica e analítica a postura da empresa no contexto europeu e global, é notória a preocupação da mesma com a prossecução de objectivos definidos pela União Europeia, sendo de salientar que a NAV Portugal assinala um nível ímpar de registo de incidentes e acidentes.

A aquisição de conhecimentos e de instrumentos de trabalho de natureza jurídica, absorvida pela investigação teórica do Direito Aéreo, mas também pelo acompanhamento da prática de um relevante operador no meio como a NAV Portugal, terá, certamente, uma aplicação no futuro que será de enorme importância.

Em jeito de conclusão, importa salientar que quer o estágio, quer a execução do presente relatório, permitiram ao signatário desenvolver competências no âmbito do Direito Aéreo, traduzidas numa cada vez mais premente necessidade de integração europeia, num contexto económico-social globalizado e em que, designadamente, a segurança aérea, *lato sensu*, se tornou, desde 11 de Setembro de 2001, foco de primordial importância.

Por outro lado, atento o contexto de crise económica atravessado actualmente, importa finalmente salientar que a elaboração do presente relatório proporcionou ao signatário a percepção dos exigentes contornos da tarifação aérea, e seu reflexo prático na economia portuguesa.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Carlos Manuel de, *“Navegação Aérea na Europa: O Céu Único Europeu – que futuro? Estudos de Direito Aéreo”*, Ed. Almedina, 2007.

AZEVEDO Júnior, António et al., *“Textos de Direito Aéreo”*, Dislivro, Lisboa, 2003.

CANOTILHO, Gomes e Vital Moreira, *“Constituição da República Portuguesa Anotada”*, volume I, 2ª edição, Coimbra Editora, 1984.

ESCALANTE, Federico Videla, *“Manual de Derecho Aeronáutico”*, 3ª ed., Zavalia, Buenos Aires.

GOUVEIA, Jorge Bacelar, *“Estudos de Direito Aéreo”*, Almedina, Coimbra, 2007.

GOUVEIA, Jorge Bacelar, *“Manual de Direito Internacional Público”*, Almedina, Coimbra, 2005.

MARTÍNEZ, Ignacio Arroyo, *“Curso de Derecho Aéreo”*, Thomsom Civitas, Editorial Aranzadi, 2006.

MATTE, Nicolas Mateesco, *“Traité de Droit Aérien-Aéronautique”*, 3ª ed., Institute and Centre of Air and Space Law McGill.

MIRANDA, Jorge, *“Manual de Direito Constitucional”*, tomo tomo II, 3ª edição, Coimbra Editora, 1996.

PEREIRA, André Gonçalves e Fausto Quadros, *“Manual de Direito Internacional Público”*, 3.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1997.

RODRIGUES, Gualdino, *“As Fontes Internacionais do Direito Aéreo”*, Dislivro, Lisboa, 2003.

RODRIGUES, Gualdino, *“Aviação Civil, Acordos e Convenções Internacionais”*, Dislivro, Lisboa, 2006.

SALINAS, Tapias, *“Curso de Derecho Aeronáutico”*, Barcelona. Bosch, 1980.

VICENTE, Dário Moura (coord.), *“Estudos de Direito Aéreo”*, Coimbra editora. 1ª edição, Lisboa, 2012.