

A AVIAÇÃO MILITAR ESTADUAL E A INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO ART. 107 DO CBA: OBEDIÊNCIA AO PACTO FEDERATIVO¹

Marcelo Honorato²

Artigo submetido em 22/02/2013
Aceito para publicação em 15/04/2013

RESUMO: As aeronaves empregadas pelas polícias e bombeiros militares, consoante interpretação administrativa atual, têm recebido a classificação de aeronaves civis para fins de direito aeronáutico, embora utilizadas para o cumprimento de missões de caráter policial militar e operadas por pilotos militares. Este estudo irá demonstrar tanto a incompatibilidade técnica em estabelecer um caráter civil a atividades eminentemente militaristas, como a afronta que tal interpretação enseja em face da Carta Magna de 1967 e de 1988, ao subtrair o *status* militar que tais normas constitucionais deferem às polícias e bombeiros militares, e também o desrespeito ao Pacto Federativo.

Palavras-Chave: Direito Aeronáutico. Aviação Policial Militar. Classificação Constitucional de Aeronaves.

1 INTRODUÇÃO

Por todos os vários Estados da Federação brasileira, aviões e, majoritariamente, helicópteros, passaram a atuar em prol da segurança pública e da defesa civil. Diversos são os Grupamentos Aéreos, integrados por pilotos das forças auxiliares, que desenvolvem a operação aeropolicial, em sentido *latu*.

Quer no patrulhamento aéreo, quer em ações de resgate de acidentados, ou mesmo no combate ao fogo, policiais e bombeiros militares têm empregado meios aéreos como plataforma de suas ações institucionais, atribuições essas constitucionalmente outorgadas.

Em apertada síntese, pode-se afirmar que policiais militares, tripulando aeronaves a serviço do Estado, no cumprimento de missões de polícia militar ou de bombeiro militar, estão em típica atuação militarista. No entanto, interpretação administrativa atual tem qualificado tais operações, no âmbito

¹ Artigo Científico publicado na **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**, Justiça Federal, edição nº 5 (2012). Recife: 2012, p. 249 a 269.

² Juiz Federal Substituto. Especialista em Direito do Estado (UNIDERP, 2011). Especialista em Direito Constitucional (UNISUL, 2010). Especialista em Direito Processual (UNAMA, 2008). Bacharel em Direito (UFPA, 2005). Bacharel em Ciências Aeronáuticas (AFA, 1994), Investigador Sênior de Acidentes Aeronáuticos de 2006 a 2010.

aeronáutico, com *status* de atividade civil, pois as aeronaves empregadas têm recebido a classificação de aeronaves civis³, para fins aeronáuticos, em absoluta divergência com ditames constitucionais.

Ou seja, os pilotos militares das Forças Policiais Militares dos Estados, no exercício de atividade de segurança pública, têm sido classificados como no exercício de uma operação de aeronave civil, retirando o caráter militar, no que tange às regras aeronáuticas.

Como consequência, os Estados da Federação, para o desempenho de sua missão policial militar, no exercício da competência de prover a segurança pública aos cidadãos, tem que cumprir os requisitos que qualquer operador civil é submetido, como contratação de seguros e outorga de licenças de pilotos civis, situação essa inexistente no seio das Forças Armadas, pois absolutamente incompatível com as características da aviação militar.

A contratação de seguro para tarefas militares é aspecto marginal na tarefa securitária, pois se trata de operação de elevado risco e sob a égide da responsabilidade objetiva do Estado (art. 37, § 6ª da CF/88), portanto, claramente despicienda.

Já a habilitação dos pilotos militares em licenças civis denota absoluta incompatibilidade, pois a operação aérea militar em muito se diferencia da operação civil, logo, é um requisito operacional que não garante uma operação segura, pois que não avalia a real operação a ser realizada pelo piloto licenciado e apenas dilata o custo operacional, visto que as licenças são serviços públicos remunerados.

Os aspectos fisiológicos, analisados por médicos habilitados pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), compõem requisitos médicos para a emissão de licenças e estão diretamente ligados ao exercício da atividade de pilotagem civil comercial, assim, seguindo a atual ótica regulamentar, um piloto policial militar deve atender aos mesmos requisitos que um piloto comercial.

No entanto, é certo que as condições de voo, suportadas pelos aeronavegantes militares, são absolutamente mais exigentes daquelas existentes nos voos civis, visto que as operações policiais ocorrem, muitas das

³ AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica nº 91**. Subparte K. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/biblioteca/rbha/rbha091.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2012.

vezes, sob forte estresse de ameaça real inimiga, à baixíssima altura de voo e nos limites operacionais dos equipamentos que operam; portanto, mais uma vez, verifica-se que a autorização de pilotagem, atualmente concedida aos pilotos policiais militares, não guarda compatibilidade com o que efetivamente será exercido, deixando uma grande margem sem adequada avaliação.

Este artigo científico irá demonstrar que a classificação de aeronave civil para as aeronaves da polícia militar e do corpo de bombeiros militar decorre de uma interpretação equivocada do art. 107 do Código Brasileiro de Aeronáutica, sendo necessária uma leitura constitucional de tal dispositivo, a fim de mantê-lo inserto nas linhas desenhadas pela Carta Política de 1988, e também diante da norma constitucional vigente, quando da edificação do referido código aviatório, a Constituição Brasileira de 1967, sob a Emenda Constitucional nº 1/1969.

2 DO CARÁTER MILITAR DA ATIVIDADE AÉREA DAS POLÍCIAS MILITARES E BOMBEIROS MILITARES

Inicialmente, necessário bem demonstrar o aspecto militar que a norma constitucional imprime às atividades das polícias militares e dos bombeiros militares, característica essa que fornecerá elementos aptos a qualificar as aeronaves operadas por tais órgãos como aeronaves militares, sob pena de afronta à Carta Constitucional.

A Constituição Federal de 1988 define que são militares os integrantes das Forças Armadas e os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros dos Estados, a teor do que dispõe a Seção III do Capítulo VII, intitulada de “DOS MILITARES DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS”.

O *caput* do art. 42 da Carta Política de 1988, de forma expressa, denomina os policiais militares e os bombeiros militares como *militares dos Estados*:

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, **são militares** dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Não custa observar que tal qualidade não foi uma inovação da EC nº 18/1988, pois, antes disso, a qualidade de militar possuía lastro idêntico na redação original da Constituição Federal, apenas vindo acompanhada da substantivação de servidor, quando então os militares compreendiam-se como uma classe dos servidores públicos.

Art. 42. São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares. (Redação Original da Constituição Federal de 1988)

A jurisprudência não destoia de tal conclusão, visto que mantém o entendimento do caráter militar que a Constituição Federal estabelece às atividades da polícia militar e dos bombeiros militares:

TRIBUTÁRIO. MILITARES INATIVOS. CONTRIBUIÇÃO. LEI Nº 3.675/60. EMENDAS CONSTITUCIONAIS 20/98 E 41/03.

(...) Assim, os militares passaram a constituir um conjunto diferenciado de agentes públicos, **que se divide em militares das Forças Armadas** (art. 142, § 3º) e **militares dos demais entes federados** (art. 42). As emendas constitucionais de n.º 20, 41 e 47 não alteraram tal "divisão" operada pela EC 18/98 (...)

(AC 200471020043970, LUCIANE AMARAL CORRÊA MÜNCH, TRF4 - SEGUNDA TURMA, D.E. 29/10/2008.)

ADMINISTRATIVO. 28,86%. 3,17%. LEI 8.880/94 E LEIS Nº 8.622/93 E 8.627/93. ART.37, X, CF. VIÚVA DE EX-COMBATENTE. INEXISTÊNCIA DE DIREITO.

(...)

II (...) **Consideram-se Militares**, nos exatos termos do art. 142 da CF/88 e da Lei 6.880/80 (Estatuto dos Militares), os membros das Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica e além destes, **os membros das Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares** (Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios), a teor do disposto no art. 42 da CF/88. As Lei 5.315/67 e 5.689/71 definem o ex-combatente.

(AC 200482000134846, Desembargador Federal Petrucio Ferreira, TRF5 - Segunda Turma, DJ - Data::11/05/2007 - Página::468 - Nº::90.).

Também a Constituição Federal de 1967, sob a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, resguardava a qualidade de militares aos policiais e bombeiros

militares dos Estados da Federação, consoante estabelecia o art. 13 da Constituição então vigente:

§ 4º As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército, não podendo seus postos ou graduações ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército.

Interessante que a própria Carta Constitucional de 1988 estabelece que os militares dos Estados estão afetos à Justiça Militar Estadual, portanto, a norma constitucional prima pela adequada simetria dos militares estaduais em relação aos militares das Forças Armadas:

§ 4º Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os **militares dos Estados**, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Deve-se observar que, no mesmo sentido, está tanto a redação original da Constituição Federal de 1988, quanto a Constituição Federal de 1967 (art. 144, §1º, “d”). Portanto, a qualidade de militares, afeta aos integrantes das Polícias Militares e Bombeiros Militares, é um mandamento constitucional, subordinando tais agentes públicos, no âmbito jurisdicional, ao julgamento por Tribunais Militares, nos crimes militares definidos em lei.

Mais do que isso, a Carta Constitucional de 1988, no § 5º do art. 144, define as atribuições administrativas, dirigidas às polícias militares e aos bombeiros militares, consignando o caráter militar de tais atividades.

§ 5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

A Carta Polícia de 1967 (art. 13 CF/67, alterada pela EC/69) também assinalava o caráter militar das atividades de ordem pública (*rectius*: segurança pública), bem como a denominação de Forças Auxiliares, portanto, com caráter militarista.

§ 4º As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados **forças auxiliares**, reserva do Exército, não podendo seus postos ou graduações ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército.

A doutrina especializada, por sua vez, destaca o aspecto militar que possuem as forças policiais militares e bombeiros militares, como bem pontua Jorge Luiz Nogueira de Abreu:⁴

Adotando um critério descritivo e integrativo, definimos, didaticamente, Direito Administrativo Militar com sub-ramo especializado do Direito Administrativo que estuda os princípios (de direito administrativo) e preceitos jurídicos que, de forma sistemática, regem as atividades peculiares das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) e **Auxiliares (Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares)**, seus órgãos, membros militares e atividades jurídicas não contenciosas, voltadas ao cumprimento, de forma concreta, direta e imediata, de suas destinações constitucionais a demais fins a ela atribuídas legalmente. (não há grifo no original).

Portanto, há que se compreender que a qualidade militar dos agentes policiais militares e bombeiros militares advém de expressa determinação constitucional, tanto que subordina tais integrantes à Justiça Castrense.

3 DA CLASSIFICAÇÃO DAS AERONAVES E SUA ADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL

Nesse sentido, não há possibilidade de uma lei ordinária subtrair o caráter militar das atividades dos policiais militares e dos bombeiros militares. Como considerar que pilotos militares, operando aeronaves a serviço de um Estado da Federação, cumprindo missões típicas de polícia militar ou de bombeiro militar, atribuídas constitucionalmente, estão no emprego de aeronaves civis?

Pode-se afirmar, igualmente, que inexistente dispositivo constitucional que autorize lei ordinária a afastar a rubrica militar das atividades dos policiais militares e dos bombeiros militares, para quaisquer finalidades que sejam, muito menos para fins aeronáuticos.

⁴ ABREU, Jorge Luiz N. **Direito Administrativo Militar**. 1. Ed. Método. São Paulo: 2010, p. 35.

Em outras palavras, a norma constitucional, ao vincular o caráter militar da atuação institucional dos policiais militares e dos bombeiros militares, não abriu possibilidade de norma legal desconsiderar tal atributo, com expressões como: “exceto para fins de”, “salvo quando lei assim o determinar”. Logo, lei ordinária não possui legitimidade constitucional para repelir o atributo militar da atuação institucional dos policiais militares e dos bombeiros militares.

O atual Código Brasileiro de Aeronáutica não trouxe, expressamente, tal caracterização civil às aeronaves policiais. Na verdade, o código aviatório não estabeleceu qualquer regra específica para as aeronaves das forças policiais militares e bombeiros militares. Diante do silêncio da norma, interpretações e integrações procuraram preencher o vazio e assim nasceu o entendimento de que tais aeronaves devem ser classificadas como aeronaves civis, interpretação essa incompatível com a Carta Magna de 1967 e também a Constituição Cidadã de 1988, como demonstrado.

Segundo o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei 7.565, de 19 de dezembro de 1986), as aeronaves pertencentes e destinadas à missão das Forças Armadas são aeronaves militares; todas as demais, por exclusão simplista, são aeronaves civis.

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

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

Logo, pode-se concluir que o dispositivo acima estabelece, como critério qualificador das aeronaves brasileiras, o emprego que será dado ao aparelho, pois que tanto as aeronaves militares das Forças Armadas, como aquelas utilizadas para missões militares, são igualmente classificadas como uma aeronave militar.

Considerando que a atividade policial militar não se encontra abrangida expressamente pelos demais dispositivos, não há outro caminho senão concluir que as mesmas possuem a classe de aeronave militar, pois, como visto, a atividade policial militar e de bombeiro militar são atividades eminentemente militares, consoante estabelece a Carta Política de 1988 e também a de 1967, estando abarcadas pela segunda parte do dispositivo legal, que assim dispõe: “(...) inclusive as requisitadas na forma da lei, para missões militares.”

Apesar de as aeronaves policiais militares não terem a condição de uso público por requisição, o dispositivo legal indica que o emprego em missões militares é que determina a classificação da aeronave, logo, o emprego em missão policial militar leva a aeronave a sua natural classificação como aeronave militar.

Ocorre que a interpretação reinante é no sentido de que as aeronaves envolvidas em prol das atividades da polícia militar ou de defesa civil e operadas por militares dos Estados são aeronaves civis, embora detenham a qualidade de aeronave pública.

Tal interpretação decorre do entendimento de que o § 1º do art. 107 do CBA não previu, expressamente, o caráter militar das aeronaves das polícias militares e dos bombeiros militares, para os efeitos das regras aeronáuticas. Como as Polícias Militares e os Bombeiros Militares são órgãos da administração direta estadual, tem-se compreendido que as aeronaves de tais órgãos estão abrangidas pelo § 3º, dispositivo que agrupa, sob a rubrica civil, todas as aeronaves da administração direta, exceto quanto às aeronaves das Forças Armadas.

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

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

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

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

Portanto, e por mais paradoxal que possa ser, as aeronaves destinadas à atividade militar estadual, segundo as interpretações administrativas vigentes, são qualificadas como aeronaves civis e públicas.

Nessa toada, concluem os intérpretes da administração pública, todas as aeronaves públicas, pertencentes à Administração Direta, desde que não operadas pelas Forças Armadas, são aeronaves civis. Ainda que os Comandos Militares também estejam compreendidos na Administração Direta, acabaram

por deter outra classificação, pois receberam tratamento diferenciado pela norma.

A partir de tal conclusão equivocada, a atividade policial militar tem sido disciplinada pela Agência Nacional de Aviação Civil, apesar de sua lei de criação (Lei 11.182/2005) não possuir qualquer atribuição de normatização e regulação da aviação policial. O exercício regulatório tem sido concretizado por via transversa⁵, ao classificar as aeronaves policiais militares como civis e, dessa forma, atrair a competência normativa.

Diante da inexistência de dispositivo expresso, na lei de criação da referida Autarquia Especial, que lhe tenha outorgado competência regulatória ou fiscalizatória para a matéria de aviação policial militar, constata-se que eventuais regulamentações decorrentes de tal órgão incidem em plena nulidade, por ausência de competência, tendo em vista o respeito ao Princípio Constitucional da Especialidade das competências das Autarquias, estabelecido pelo inciso XIX do art. 37 da Carta Constitucional:

XIX - somente por **lei específica poderá ser criada autarquia** e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (não há negrito no original)

Diante da competência originária da União Federal em matéria aeronáutica, conclui-se que tal ente é que deve exercer a regulamentação da atividade aérea policial militar, em razão de deter competência administrativa primária para a exploração da navegação aérea (art. 21, inciso XII, alínea "c", da CF/88) e para a fiscalização aeroportuária (art. 21, inciso XXII, da CF/88), além de competência legislativa sobre direito aeronáutico (art. 22, inciso I, da CF/88) e navegação aérea (art. 22, inciso X, da CF/88). Ou seja, não tendo sido descentralizada a competência de regulação e fiscalização da atividade aérea das polícias e bombeiros militares à ANAC, tal poder-dever mantém na esfera de competência do órgão originário: a União Federal.

⁵ AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica nº 47**. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/biblioteca/rbha/rbha047.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2012.

No âmbito da aviação militar das Forças Armadas, a sua regulação concentra-se em cada um dos Comandos Militares, que receberam a competência para o preparo, adestramento e instrução de seus militares e de suas operações, consoante estabelece o art. 13 da Lei Complementar nº 97/199, norma esta editada em razão da exigência constitucional, contida no §1º do art. 142 da CF/88:

Art. 13. Para o cumprimento da destinação constitucional das Forças Armadas, **cabe aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica** o preparo de seus órgãos operativos e de apoio, obedecidas as políticas estabelecidas pelo Ministro da Defesa.

§ 1º O preparo compreende, entre outras, as atividades permanentes de **planejamento, organização e articulação, instrução e adestramento**, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas, inteligência e estruturação das Forças Armadas, de sua logística e mobilização. (não há grifos no original)

Nesse momento, relevante perquirir, diante da norma aeronáutica vigente, qual a adequada e constitucional classificação que as aeronaves das polícias militares e bombeiros militares devem receber.

Inicialmente, segundo informa Eduardo Alexandre Beni⁶, importante fazer constar que, somente a partir de 1973, é que ganhou plenitude a atividade operacional da aviação militar das polícias militares no Brasil, de modo que, quando da confecção do CBA, o exercício da atividade policial, por intermédio de aeronaves, ainda era tímida, se comparada com o emprego aéreo pelas Forças Armadas, situação absolutamente diferente dos dias de hoje, já que a operação aérea policial detém elevada envergadura operacional, em todos os Estados da Federação.

Nesse sentido, a norma aeronáutica, então em elaboração no ano de 1986, classificou, expressamente, como aeronaves militares aquelas pertencentes às FFAA, pois somente tal instituição é que desempenhava, de maneira estável e já consolidada, o exercício de atividades militares por meio de plataformas aéreas. Não houve, desse modo, uma atenção direta às aeronaves policiais militares, embora a lei aeronáutica tenha equiparado a

⁶ BENI, Eduardo Alexandre. **Proposta de uma Nova Legislação para a Aviação de Segurança Pública**. Piloto Policial. Disponível em: <<http://www.pilotopolicial.com.br/proposta-de-uma-nova-legislacao-para-a-avsegpub-participe/>>. Acesso em: 14 dez. 2011.

aeronaves militares, expressamente, aquelas que tenham sua utilização destinada às missões militares.

De modo sintético, pode-se afirmar que a lei aeronáutica não proíbe a classificação de “aeronave militar” às aeronaves policiais e de bombeiros militares dos Estados. Se assim o fizesse, mesmo diante da Carta Constitucional de 1967, incidiria em vertente vício material de inconstitucionalidade, pois não poderia retirar o caráter militar das atividades das polícias e bombeiros militares, já outorgado por norma constitucional.

Com a efetiva operação aérea das polícias e bombeiros militares, seus aparelhos aéreos deveriam ter recebido a qualidade de aeronaves militares, em analogia às Forças Armadas e àquelas requisitadas para cumprir missões militares (§1º do art. 107), forma de integração jurídica de normas, prevista na lei de introdução às normas do direito brasileiro (art. 4º do Decreto-Lei nº 4.657/1942), e em razão do expreso caráter militar que tais instituições possuem, por força de norma constitucional.

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a **analogia**, os costumes e os princípios gerais de direito. (não há grifo no original)

Mais do que integrar a norma, a concessão da classificação de aeronaves militares às aeronaves policiais respeita a própria finalidade da norma, que objetiva a conceder tal qualidade a qualquer aeronave **destinada ao cumprimento de missões militares**, como consigna a segunda parte do o § 1º do art. 107 do CBA: *“inclusive as requisitadas na forma da lei, para missões militares”*.

O Administrador Público optou, então, por outro caminho, atribuir a classificação de aeronave civil a referidos aparelhos aéreos policiais, por serem aeronaves da Administração Direta Estadual (§3º do art. 107), a despeito de seu emprego em missões militares (2ª parte do §1º do art. 107 do CBA) e desprezando a qualidade militar de tal atividade, imposta por norma constitucional, e atribuída também em consequência da simetria entre as atividades militares dos Estados da Federação e da União Federal, princípio extraído do Pacto Federativo.

Sob a pena dos constitucionalistas modernos, o Princípio Federativo teve notável destaque, pois que a União Federal, os Estados Membros e os

Municípios, em seu âmbito de atuação, desenvolvem suas atividades sem subordinação hierárquica, devendo ocorrer tratamento jurídico isonômico, exceto se houver previsão expressa na Carta Política do Estado; portanto, não pode uma norma ordinária e nem eventual interpretação de tal norma deferir a classificação de aeronave militar aos aparelhos aéreos das Forças Armadas e negá-la aos meios aéreos dos Estados da Federação, quando no exercício da missão policial militar e dos bombeiros militares⁷:

O Brasil, portanto, é um Estado Federal, em que a União, os Estados-membros e os Municípios, todos igualmente autônomos, ocupam, juridicamente, o mesmo plano hierárquico, devendo, por conseguinte, receber **tratamento jurídico-formal isonômico**. (não há grifo no original)

O que ocorre é um sério equívoco de integração de normas, nascendo uma interpretação inconstitucional do art. 107 do CBA, pois se aquilataram as aeronaves das polícias militares e bombeiros militares sob a rubrica de aeronaves civis, em absoluto contraste com as normas constitucionais, que qualificam tais atividades sob caráter militar, e por violar o Pacto Federativo, ao oferecer tratamento jurídico desigual entre a União e os Estados.

Segundo o Pacto Federativo, tratamentos não isonômicos entre os entes da federação somente podem existir se fundados em regras pactuadas na Carta da República, que é o documento delineador do convívio harmônico entre a União, os Estados e os Municípios. Portanto, somente a Carta Política pode conter reservas a eventual tratamento diferenciado entre os entes federativos, como a previsão de intervenção, precisamente estabelecido na Constituição Federal.

No que tange à possibilidade de tratamento diferenciado da atividade militar da União e dos Estados, inexistente qualquer menção a questões aeronáuticas, mas tão somente quanto à competência de crimes militares, já que os militares dos Estados subordinam-se aos Tribunais Militares dos Estados (art. 125, §4º da CF/88) e os da União, à Justiça Militar da União (art. 122 e seguintes da CF/88).

A interpretação de que as aeronaves das polícias e bombeiros militares são aeronaves civis (§3º do art. 107) afronta diretamente o *caput* do art. 42 e o

⁷ CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 1ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2008, p. 487.

§ 5º do 142, ambos da Carta Política de 1988, pois negam o caráter militar outorgado pela norma constitucional originária e derivada, devendo tal entendimento ser ceifado pela técnica de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, visto que, dentre as interpretações possíveis, essa última contraria normas constitucionais vigentes.

Tal interpretação é igualmente inconstitucional diante da Constituição Federal de 1967 (art. 13, §4º), alterada pela EC n. 01/69. Porém, como o art. 107 não incide em inconstitucionalidade direta perante a CF/67, mas apenas uma interpretação possível é que apresenta tal vício, afasta-se possível inconstitucionalidade *ab initio* do citado artigo.

Pelo mesmo argumento acima pode-se afirmar que não se trata de revogação do art. 107, pela nova Constituição de 1988, pois, frise-se, o que ocorre não é a inconstitucionalidade do artigo 107, mas apenas uma de suas interpretações possíveis, vício esse existente tanto perante a CF/88 quanto diante da CF/67.

A solução para o caso não requer grandes ilações. É que, como visto, a aviação militar estadual não se encontrava em sua plenitude operacional atual, quando da edificação do código aeronáutico e, sendo assim, não foi albergada, expressamente, pelo rol do art. 107 do CBA. Por outro lado, a classificação de tais aeronaves como civis fere de morte normas constitucionais, devendo ser afastada tal possibilidade classificatória, especialmente por ser derivada de simples atividade interpretativa e não de regra expressa.

Para compor solução constitucional, necessária a manutenção do caráter militar de tal operação e, portanto, da classificação militarista de tal aeronave, alinhando a norma ordinária aos preceitos constitucionais e respeitando também a necessária simetria entre a atividade militar estadual e a federal, conforme suas competências constitucionais, de forma a manter incólume a Paridade Federativa.

Assim, pela técnica da integração, a omissão da classificação das aeronaves militares estaduais, na lei aeronáutica, deve ser preenchida tanto pelo respeito à finalidade da norma como pela analogia, que permite a incidência de uma simetria entre as atividades militares e resguarda o caráter militar que a atividade policial e dos bombeiros militares possuem, por força constitucional.

Nesse sentido, classificar as aeronaves das polícias militares e bombeiros militares como aeronaves civis, em razão de tais aparelhos pertencerem à Administração Direta, apesar de inexistente designação expressa de aplicação do §3º do art. 107 do CBA, é prover o dispositivo legal de interpretação que afronta a Constituição Federal, tanto por negar o caráter militar das atividades de tais instituições, como por ferir o Pacto Federativo, ao colocar as Forças Auxiliares em posição de desvantagem, se comparadas com as Forças Armadas.

Portanto, a interpretação de que as aeronaves das polícias e bombeiros militares estão insertos no §3º do art. 107 do CBA deve ser afastada, por inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, que é a técnica de controle de constitucionalidade que⁸: “tem sido utilizada para considerar inconstitucional determinada *hipótese de aplicação da lei*, sem proceder a qualquer alteração de seu texto normativo.” (há itálico no original)

A única forma de manter a constitucionalidade do art. 107 do CBA, com o advento da plenitude da aviação militar estadual, é prover uma *interpretação conforme a Constituição Federal* de tal dispositivo, classificando as aeronaves das polícias e bombeiros militares como aeronaves militares, portanto, insertas no §1º do art. 107 do CBA, pois tais aparelhos são destinados às missões militares (segunda parte do referido dispositivo), interpretação essa que alinha a aplicação do direito aos preceitos da Constituição de 1988, como também da Constituição de 1967.

A técnica da interpretação conforme⁹ a Constituição Federal mantém a vigência da norma ordinária e lhe provê compatibilidade com o texto constitucional, repelindo outras interpretações possíveis, resguardando a determinação constitucional do caráter militar das atividades das polícias e bombeiros militares e protegendo o Pacto Federativo.

(...) Na interpretação conforme, o Tribunal exclui um ou mais sentidos da norma legal, com a atribuição de um outro sentido com o qual se possa compatibilizar a norma à Constituição.

⁸ Ibidem, p. 361.

⁹ Ibidem, p. 361.

4 DAS PROPOSTAS DE PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

Importa ainda destacar que projetos de lei ordinária encontram-se em trâmite no Congresso Nacional, com o objetivo de classificar as aeronaves militares dos Estados, em razão das interpretações equivocadas, atualmente empregadas pelo Poder Público. Dentre eles, há o Projeto de Lei nº 2.103-A¹⁰, de 1999, de autoria do Deputado Federal Gonzaga Patriota.

O projeto de lei citado altera o §1º do art. 107 do CBA, propondo a seguinte redação:

§ 1º Consideram-se militares as integrantes das Forças Armadas e **Forças Auxiliares** (Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares); (não há grifo no original)

De forma acertada, o projeto de lei torna material a interpretação conforme a Constituição Federal detalhada neste artigo, pois inclui os meios aéreos das polícias e bombeiros militares dentre as aeronaves militares, respeitando o caráter militar que as Cartas Políticas brasileiras de 1967 e 1988 imprimem a tais instituições, bem como resguarda o Princípio Federativo, elemento vital da própria existência do Estado Brasileiro.

O Projeto de Lei nº 2103-A ainda cria uma outra classe de aeronaves, a aeronaves de segurança pública, direcionadas aos outros órgãos de segurança pública, deferindo as prerrogativas da aviação militar, no campo aeronáutico, a esse novo quilate de aeronaves.

Porém, há que se destacar que os prefixos designativos explicitados no referido projeto de lei (§8º do art. 107 do CBA) deverão ser alterados, pois tais matrículas obedecem a regras internacionais, inseridas no âmbito das normas da Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO).

Por outro lado, observa-se que existe proposta de Substitutivo ao Projeto de Lei 2.103-A/1999, elaborado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico da Câmara dos Deputados, mas que se limita a resolver entraves pontuais, especificamente de tráfego aéreo e de formação de pessoal, mas não resolve as demais incongruências e nem pacifica a ofensa ao pacto federativo, em razão da

¹⁰ Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 2103-A. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17641>>. Acesso em: 14 dez. 2011.

manutenção da qualidade de aeronave civil aos meios aéreos das polícias e bombeiros militares.

5 CONCLUSÃO

Da análise introdutória, observou-se que a aviação das polícias e bombeiros militares encontra-se, atualmente, disciplinada por regulamentos emitidos pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), apesar de sua lei de criação não lhe ofertar tal competência.

Porém, a referida agência regula a atividade policial militar com fundamento na classificação civil das aeronaves policiais militares, fazendo com que requisitos da aviação civil sejam exigidos de uma atividade eminentemente militar, em forte incompatibilidade técnica, como a emissão de licenças de pilotagem com base em requisitos médicos e operacionais civis e a obrigatoriedade de contratação de seguros, em atividade de segurança pública, por exemplo.

A classificação equivocada das aeronaves das polícias e bombeiros militares, em *status* civil, decorre de uma interpretação inconstitucional do art. 107 do CBA, como demonstrado acima, haja vista que a lei aviatória também estabelece como critério de classificação o emprego das aeronaves e não tão somente em razão da personalidade jurídica de seu proprietário, *ex vi* art. 107, §1 do CBA.

É que a atividade policial militar (e do corpo de bombeiros militares) detém a qualidade de atividade militar, em nível constitucional, a teor da Constituição Federal de 1967, sob a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 (art. 13, §4º), e também da atual Carta Política de 1988 (art. 42 e art. 144, §5º).

Além disso, demonstrou-se que lei ordinária não poderia dar tratamento não isonômico a entes da federação, sem fundamento em regra constitucional, sob pena de ferir o Pacto Federativo. Assim, o Código Brasileiro de Aeronáutica não poderia subtrair o caráter militar das atividades policiais e de bombeiros militares, sem que a Carta Política estabelecesse permissivo expresso.

Porém, demonstrou-se que a lei aviatória não trouxe definição expressa com tal negativa do caráter militar às aeronaves das polícias militares, mas

existe apenas interpretação administrativa, no sentido de classificar tais aeronaves como aeronaves civis.

Diante do caráter militar constitucional outorgado pelas Constituições de 1967 e 1988 a atividade policial militar (e ao corpo de bombeiros militar) e da obediência ao Pacto Federativo, conclui-se que a classificação civil decorre de uma interpretação inconstitucional, devendo ser repelida.

A solução aventada é a de prover uma interpretação conforme a Constituição do art. 107 do CBA, no sentido de que a segunda parte de seu parágrafo primeiro englobe as aeronaves de polícia e bombeiros militares, no exercício de atividades de segurança pública, quando expressa que são aeronaves militares “(...) *inclusive as requisitadas na forma da lei, para missões militares.*”

Ou seja, segundo a norma ordinária aviatória, o tipo de missão a qual é destinada a aeronave é capaz de classificá-la, para fins de direito aeronáutico, e sendo atribuídas missões militares às aeronaves das polícias e bombeiros militares, consoante determinam dispositivos constitucionais, límpida é a classificação de tais aparelhos aéreos como militares, solução que mantém igualmente incólume o Pacto Federativo, pois exclui qualquer tratamento jurídico não isonômico entre entes da federação, sem o necessário fundamento constitucional.

Com isso, a operação aérea militar das polícias e bombeiros militares poderá ser regulamentada de forma adequada, instituindo-se requisitos mais exigentes para a concessão de licenças, desonerar o custo operacional, pela desnecessidade de contratação de seguro para uma atividade eminentemente militar e, mais do que isso, passar a ser disciplinada diretamente pela União Federal, ou outro órgão que receba tal competência, ou por descentralização ou por desconcentração administrativa, visto que a Agência Nacional de Aviação Civil não possui competência legal sobre tal matéria, órgão esse mais voltado à regulação da aviação comercial e privada, sem os contornos da atividade aérea militar.

REFERÊNCIAS

ABREU, Jorge Luiz N. **Direito Administrativo Militar**. 1. ed. Editora Método. São Paulo: 2010.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Regulamento brasileiro de homologação aeronáutica nº 47**. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/biblioteca/rbha/rbha047.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2012.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Regulamento brasileiro de homologação aeronáutica nº 91**. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/biblioteca/rbha/rbha091.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2012.

ANDRADE, Manoel A. Domingues de. **Ensaio sobre a teoria da interpretação das leis**. 3. ed. Coimbra: Armênio Amado – Editor, Sucessor, 1978.

BENI, Eduardo Alexandre. **Proposta de uma nova legislação para a Aviação de Segurança Pública**. Piloto Policial. Disponível em: <<http://www.pilotopolicial.com.br/proposta-de-uma-nova-legislacao-para-a-avsepub-participe/>>. Acesso em: 14 dez. 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 2.103-A**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17641>>. Acesso em 14 dez. 2011.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil, de 08 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03 maio 2012.

BRASIL, **Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei Federal nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7565.htm>. Acesso em: 03 maio 2012.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm>. Acesso em: 03 maio 2012.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 03 maio 2012.

BRASIL, **Lei Federal nº 11.182, de 27 de setembro de 2005**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm>. Acesso em: 03 maio 2012.

BRASIL, **Lei Complementar nº 97, de 09 de julho de 1999**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 03 maio 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível. Matéria Administrativa. AC 200471020043970. Relatora Luciane Amaral Corrêa Munch. Porto Alegre, RS, D.E. 29 de outubro de 2008.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível. Matéria Administrativa. AC 200482000134846. Relator Desembargador Federal Petrucio Ferreira. Recife, PE, D.E. 11 de maio de 2007.

CUNHA JR, Dirley. **Curso de direito constitucional**. Salvador: Editora Juspodivm, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

THE STATE MILITARY AVIATION AND THE INTERPRETATION OF THE ARTICLE 107 OF THE BRAZILIAN CODE OF AERONAUTICS IN ACCORDANCE WITH THE FEDERAL CONSTITUTION: COMPLIANCE WITH THE FEDERATIVE PACT.

ABSTRACT: The aircraft employed by the military police and military firefighters, in accordance with the current administrative interpretation, have been classified as civil aircraft for the purposes of the aeronautical law, even though they are used for the accomplishment of missions of a military-police character and operated by military pilots. This study will demonstrate both the technical incompatibility of establishing a civilian character to eminently military activities, and the outrage that is risen by such interpretation in the face of the Federal Constitutions of 1967 and 1988, by subtracting the military status conferred by constitutional norms to the military police and firefighting officers, and also the disrespect for the Federative Pact it represents.

KEYWORDS: Aeronautical Law. Military Police Aviation. Constitutional Aircraft Classification.