

A JUNTA DE JULGAMENTO DA AERONÁUTICA NO CONTEXTO DA SEGURANÇA DO VOO

Diogo Alves Verri Garcia de Souza ¹

Artigo submetido em 14/02/2011.

Aceito para publicação em 22/03/2011.

RESUMO: Todo sistema é baseado em regras, assim como toda organização social aglutina valores, valores esses que, por sua importância no contexto de uma sociedade – quer positiva, quer negativamente –, informam normas jurídicas de cumprimento obrigatório por todo aquele que se submete à tutela estatal. O Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei nº 7.565, desde o seu nascedouro, em 1986, já previa a criação de um “órgão com a finalidade de apuração e julgamento das infrações previstas neste Código e na legislação complementar (...)”. Tal atividade, tipicamente estatal, e necessariamente cumprida pela personificação da atuação desse Estado por intermédio de agentes públicos, é, enquanto limite vertical ao atuar do indivíduo, capaz de estabelecer freios às condutas socialmente indesejáveis, analisando infrações e aplicando penas. No nosso caso, a proteção se baseia no implemento de uma desejada ordem, tão imperativa quanto os demais ordenamentos de um Estado, sendo, porém, reflexiva de fatores imediatos atinentes à reputação de um país e ao respeito a milhares de vidas que voam diariamente em céus brasileiros. A esta, chamamos de ordem aeronáutica. É, em última análise, o objeto da Junta de Julgamento da Aeronáutica.

PALAVRAS CHAVE: Código Brasileiro de Aeronáutica. Direito Aeronáutico Sancionador. Junta de Julgamento da Aeronáutica. Infrações Administrativas. Segurança do Voo.

1 INTRODUÇÃO

O Decreto nº 7.245, de 28 de julho de 2010, trouxe ao mundo jurídico um novo órgão, responsável por salvaguardar interesses atinentes à aviação nacional. Ele alterou o Anexo I ao Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009, documento que dispõe sobre a Estrutura Regimental do Comando da Aeronáutica (COMAER), detalhando, nos termos do art. 3º, XV, da norma alterada, a competência desse

¹Advogado. Servidor Público Federal. Pós-graduado em Direito Público e Tributário pelo Instituto AVM - Universidade Candido Mendes. É integrante da Assessoria Jurídica do Departamento de Controle do Espaço Aéreo - DECEA e Membro Julgador Efetivo da Junta de Julgamento, 1ª Instância da Junta de Julgamento da Aeronáutica (JJAer). ajur10@decea.gov.br

Comando, através da Junta de Julgamento da Aeronáutica, para apurar, julgar, aplicar penalidades e adotar providências administrativas por condutas que configurem infrações de tráfego aéreo ou descumprimentos das demais normas balizadoras do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB). A Junta de Julgamento da Aeronáutica (JJAer) serve, assim, como instrumento de repressão e prevenção das condutas violadoras de um regramento correspondente ao Direito Aeronáutico, e desejado sob o foco de uma determinada ordem, indispensável à manutenção do fluxo regular, e, acima de tudo, seguro em céus brasileiros.

A citada ordem, que buscamos chamar de ordem aeronáutica, é formada pela série de atos, normas, costumes, valores, estruturas e tecnologias que possibilitam a segurança e a fluidez de um voo ou de uma série de voos, mesmo quando em condições climáticas adversas, com vistas ao adimplemento, inclusive, dos compromissos internacionais relativos à aviação dos quais o país é signatário. É um regramento, antes de tudo, técnico-jurídico.

Desponta a JJAer, ainda mais em importância, como a balança e o instrumento de coerção da atividade regulatória exercida pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), com vistas ao estaque do atuar possivelmente lesivo ao interesse público. Tal atuação dar-se-á seja pelo exercício do Poder de Polícia de que está investida, seja pelo uso daquilo que se denomina Poder Disciplinar, nas atividades em que há um vínculo jurídico específico entre Administração e administrado.

Da atividade repressiva exercida pela Junta de Julgamento da Aeronáutica (julgamento e aplicação de penalidades), segundo veremos, emana um verdadeiro conteúdo de proteção, coibindo e desestimulando práticas inseguras e adversas à citada ordem.

Mais do que o cumprimento de normas afetas a determinado ramo do Direito, fato é que a JJAer, em sua atuação, tutela questões maiores, provenientes da proteção à vida e à propriedade, que são imediatamente ameaçadas quando do descumprimento dos preceitos basilares relativos à segurança do voo.

Sendo assim, aceitando o cordial convite do editor dessa revista científica, publicação cujos temas acrescem valores aos estudos da ciência aeronáutica, buscamos, pelo presente artigo, apresentar a Junta de Julgamento da Aeronáutica, salientando sua atuação e exaltando a compreensão de sua importância no contexto da segurança do voo de que está incumbido o COMAER. Embora não se pretenda avançar em demasia sobre as particularidades jurídicas que respingam no tema, sob pena de fuga do objetivo proposto – como aspectos relacionados à responsabilidade solidária, por exemplo –, aplicamos uso ao Direito Aeronáutico, ao Direito Penal e aos instrumentos básicos da ciência jurídica, com especial ênfase na prevenção que decorre da aplicação da pena. Exploramos, outrossim, a estrutura e o funcionamento deste novo órgão julgador, que exercerá, junto com a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), o julgamento das atividades no cenário da aviação no Brasil.

2 A JUNTA DE JULGAMENTO DA AERONÁUTICA: COMPETÊNCIA E ORGANIZAÇÃO

A Junta de Julgamento da Aeronáutica, prevista no Código Brasileiro de Aeronáutica e criada pelo já citado Decreto nº 7.245, de 28 de julho de 2010, é o órgão da estrutura do Comando da Aeronáutica, apoiado pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo, responsável por apurar, julgar administrativamente e aplicar as penalidades previstas no Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) – Lei nº 7.565, de 1986 –, e na legislação complementar, por infrações de tráfego aéreo e por descumprimento das normas que regulam o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro. É uma Organização do Comando da Aeronáutica com sede na Cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro.

Nos termos do ato de criação, Decreto nº 7.245/2010, que alterou o Anexo I ao Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009, que dispõe sobre a Estrutura Regimental do Comando da Aeronáutica (BRASIL, 2009), a JJAer é direcionada tanto para apurar, julgar e impor providências por infrações de tráfego aéreo, quanto

por qualquer descumprimento de normas relacionadas ao Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro.

As infrações de tráfego aéreo são a matéria mais clássica, e que despontaram como competência sucessiva do Departamento de Aviação Civil, da ANAC, e, agora, da JJAer. Ainda que representem a incidência mais comum a ser pronunciada no atuar do órgão colegiado, salientam uma séria desconformidade com o regramento regente, e com as condutas e normas relacionadas ao voo seguro, pelo que merecem uma resposta imediata do Estado.

No que diz respeito ao SISCEAB, este, por sua vez, pela amplitude de seus temas, dota a Junta de Julgamento da Aeronáutica de uma ampla gama de matérias passíveis de apuração, análise e julgamento. Essas matérias acrescem à JJAer temas como as apurações em órgãos prestadores de serviços de tráfego aéreo – típica outorga de serviço público regulada pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo –, fruto da revisão da Instrução do Comando da Aeronáutica que trata das Estações Prestadoras de Serviços de Telecomunicações e de Tráfego Aéreo (EPTA).

Enquanto conceito, o SISCEAB atua mediante órgãos e sistemas variados, espelhando a segurança do voo que é de incumbência do COMAER. Pela análise histórica e sistêmica da legislação aeronáutica pátria – por vezes demasiadamente confusa e controvertida –, é patente notar, inclusive, que o SISCEAB abrangeu o denominado Sistema de Proteção ao Voo (SPV), previsto no Código Brasileiro de Aeronáutica.

Faço notar que a positivação do SISCEAB está em grande parte no texto de atos normativos que integram o que se denomina de legislação complementar. É o próprio CBA que permite a existência e traz o conceito de “legislação complementar”, à semelhança do que já existe na legislação tributária. O aparato técnico sobre o qual se assenta o Direito Aeronáutico é por demais específico para permitir um esgotamento da matéria pelo legislador ordinário, pelo que a

exaustividade do trato do assunto fica entregue a atos normativos secundários, oriundos das autoridades em tema de aviação.

Esse fenômeno demonstra sua importância a partir do momento em que notamos estar o Direito Aeronáutico, em grande parte, baseado em normatizações não oriundas diretamente do Poder Legislativo. Serve-nos, pois, como legitimação dos atos que são verdadeira fonte de Direito Aeronáutico. Nos termos do CBA:

Art. 1º O Direito Aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por este Código e pela legislação complementar.

§ 3º A legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica (artigo 12) (BRASIL, 1986).

Ainda no que diz respeito à amplitude normativa de que está dotada a JJAer, deve ser considerada, igualmente, a revisão atual da Portaria nº 1.141/GM5, de 8 de dezembro de 1987, norma que “dispõe sobre Zonas de Proteção e Aprova o Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromos, o Plano Básico de Zoneamento de Ruído, o Plano Básico de Zona de Proteção de Helipontos e o Plano de Zona de Proteção de Auxílios à Navegação Aérea e dá outras providências” (BRASIL, 1987).

Passará a Junta de Julgamento da Aeronáutica, assim, a conhecer, apurar, julgar administrativamente e aplicar as providências pelo uso da propriedade privada no entorno dos aeródromos, quando feito de forma irregular ao zoneamento permitido. Exercerá, portanto, o Poder de Polícia atinente à matéria, com possibilidade de remoção de edificação e obstáculos. Na literalidade do artigo 45 do CBA, caberá a JJAer “embargar a obra ou construção de qualquer natureza que contrarie os Planos Básicos ou os Específicos de cada aeroporto, ou exigir a eliminação dos obstáculos levantados em desacordo com os referidos planos”. Ressaltamos que a referência feita diz respeito à apuração de infrações às normas dos Planos de Zona de Proteção de Aeródromo, Helipontos e Auxílios à Navegação

Aérea, permanecendo sob a guarda da ANAC as questões atinentes à Zona de Proteção de Ruído.

No tocante à sua estrutura, a Junta de Julgamento da Aeronáutica é formada por dois órgãos colegiados. São estes que expressam a atuação decisória da JJAer. Segundo Hely Lopes Meirelles, órgãos colegiados “são todos aqueles que atuam e decidem pela manifestação conjunta e majoritária da vontade de seus membros”. (MEIRELLES, 2008, p. 74). Com a estrutura propiciada pelo apoio de sua Secretaria – a SecJJAer, cujo funcionamento se assemelha a um cartório judicial, a Junta de Julgamento da Aeronáutica está dividida em duas instâncias: Junta de Julgamento e Junta Recursal, cabendo a esta o processamento dos recursos eventualmente interpostos das decisões oriundas da Junta de Julgamento.

Nos termos do Anexo I ao Decreto 6.834/2009 – na redação dada pelo Decreto 7.245/2010 –, cada Junta é formada por três membros efetivos e três suplentes, indicados pelo Comandante da Aeronáutica entre servidores e militares dotados, preferencialmente, de formação técnica ou jurídica, sendo um deles o Presidente. Insta consignar que os Presidentes da Junta de Julgamento e da Junta Recursal são membros julgadores, assim como seus pares, contando, entretanto, com atribuições específicas relativas ao exercício da presidência.

As figuras dos Presidentes da Junta de Julgamento e da Junta Recursal não se confundem com o Presidente da Junta de Julgamento da Aeronáutica. Aqueles, presidentes da 1ª e da 2ª instâncias, são julgadores, com atribuições constantes do Regulamento da Competência, Organização, Funcionamento e Procedimento dos Processos da Junta de Julgamento da Aeronáutica (RJJJAer), a que alude o § 6º, do art. 19, do Anexo I ao Decreto nº 6.834/2009. O Presidente da JJAer, por sua vez, é o dirigente da Organização Militar, com as atribuições presentes no Regulamento da Junta de Julgamento da Aeronáutica (ROCA 21-84), típico regulamento de organização do Comando da Aeronáutica, diferente, por sua natureza e pelas matérias de que trata, do RJJJAer.

Por sua função institucional, não pode o dirigente dispor da matéria de competência de cada uma das Juntas. Não lhe caberá, pois, conhecer ou julgar recurso hierárquico das decisões da Junta Recursal. Novamente citamos Hely Lopes Meirelles: “Nos órgãos colegiados não prevalece a vontade individual de seu Chefe ou Presidente, nem a de seus integrantes isoladamente: o que se impõe e vale juridicamente é a decisão da maioria, expressa na forma legal, regimental ou estatutária” (MEIRELLES, 2008, p. 75).

A JJAer possui competência em todo o território nacional, e, adicionalmente, no espaço aéreo sob responsabilidade brasileira sobre o Oceano Atlântico, observadas, no entanto, as disposições legais referentes à soberania do Estado, bem como os tratados internacionais de que o Brasil é signatário.

Os processos por ela julgados, por sua vez, seguem uma sistemática constante do RJJAer, também seu diploma processual (BRASIL, 2011). Apenas subsidiariamente será aplicada a Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

3 A SEGURANÇA DO VOO E A TUTELA ESPECÍFICA DO DIREITO AERONÁUTICO

Nos seus primórdios, a aviação era uma atividade tipicamente experimental, baseada na ciência, e em sua grande devoção ainda rústica, insegura e voltada mais ao lazer dos experimentadores e das multidões do que a um fim econômico.

Enquanto fato social, ainda não havia despontado de forma suficiente para merecer a tutela específica do Direito, fosse por meio de comandos próprios, inseridos em um dos ramos já existentes, fosse por meio de uma codificação sua – o que denotaria um mais alto patamar evolutivo na ciência jurídica. Por certo, abarcava as disciplinas emanadas do Direito Administrativo, aquelas atinentes à ordem e à segurança pública a que se sujeitavam todas as demais atividades potencialmente lesivas ao todo social. É que as demonstrações e testes de voo, em geral, eram feitas em enormes áreas abertas ao público, capazes de reunir um grande número de pessoas. Em um dos grandes palcos da aviação, a França, a

doutrina administrativista bem conhecia o fundamento clássico do Poder de Polícia, limitação à atividade particular potencialmente lesiva ao interesse coletivo.

A atenção que o Estado emprestava à aviação cresceu em relevância e na proporção do crescimento desta. Os aviões deixaram de ser modelos de um futuro próximo e despontaram como realidade crescente de um novo modal de transporte, que se revelava, adicionalmente, como meio bélico por excelência. Os largos passos da aviação foram sucedidos pelas preocupações iniciais dos Estados, repartidas entre os temas relacionados à sua soberania – discutiu-se até que ponto o espaço aéreo representava a extensão do território de um Estado. A estas, somaram-se os anseios direcionados à segurança da aviação.

No cenário internacional, diversas foram as reuniões entre países, com vistas a discutir e uniformizar questões cujo pano de fundo era, acima de tudo, político – com atuação do Direito Internacional –, abrangendo, igualmente, temas técnicos, jurídicos ou econômicos. Foram reflexo do que aqui se afirma a Conferência de 1910 e a Convenção de Paris de 1919, a Convenção de Varsóvia (1924), e Convenção de Chicago (1944).

Na ordem interna, a regulamentação da matéria aeronáutica datou de 1920 (Decreto nº 14.050, de 05 de fevereiro de 1920), bem como de 1925 (Decreto 16.983, de 22 de julho de 1925, que aprovou o Regulamento para os Serviços Cíveis de Navegação Aérea, espécie de Código Aeronáutico), embora tenha sido em 1912 o primeiro pedido de exploração de transporte aéreo (SOUZA, 2010).

A sociedade, seja a interna, seja a internacional, notava finalmente a aviação como um fato relevante. A ordem jurídica, por sua vez, passava a receber normatizações cujo conjunto hoje se denomina Direito Aeronáutico. Criava-se, pois, para o modal aéreo, um suporte proporcionado pelo Direito.

A questão aqui não é relativa somente ao que se denomina teoria do mínimo ético, do jurista alemão Georg Jellinek. Por esta teoria, seria o Direito o mínimo de ética necessário à existência social. Haveria, pois, dois círculos

concêntricos, sendo o que representa o Direito o menor deles. Assim, todas as normas jurídicas seriam, no mínimo, morais, ou seja, dotadas de um valor moral.

Em verdade, as normas que regulam e direcionam as condutas atinentes ao Direito Aeronáutico não são necessariamente favoráveis ou contrárias à moral. São, antes de tudo, amorais, ou seja, indiferentes à moral. São predominantemente técnicas.

O fato valorado não diz respeito a uma conduta moralmente aceita ou reprimida e que passa, desde então, a receber uma tutela do Direito. Pelo menos não em sua essência. O contrário ocorre com o Direito Penal. Neste, por exemplo, o comando negativo constante do preceito primário do art. 121 do Código Penal – “não matarás” – reflete uma diretriz milenar de respeito à vida humana, cuja valoração encontra suporte coercitivo inclusive em campo diverso do Direito: a religião. No Direito Aeronáutico, a questão mais se aproxima do modelo de círculos secantes, permanecendo as normas relacionadas com este ramo da ciência jurídica no espaço reservado àquilo que é jurídico, porém não necessariamente moral ou imoral. É, em sua grande maioria, a posituação de um ordenamento técnico, restando a guarda jurídica, em sua maior parte, para coordenar, distribuir atribuições e proporcionar o crescimento ordenado deste meio de transporte.

A tutela do Direito Aeronáutico dada à proteção ao voo, embora específica, percebe-se, não é exclusiva. A importância do assunto assente diversos comandos de resistência ao comportamento estranho ao que se espera para o modal aéreo. O Sistema Jurídico, por sua vez, também não é estanque ou disperso. No esboço administrativo, é a Junta de Julgamento da Aeronáutica que hoje impera como novo meio de proteção eficiente para a prevenção de futuros acidentes e para a o prosseguimento da ordem aeronáutica.

4 NORMA, COAÇÃO, INFRAÇÃO E SANÇÃO: O PAPEL DA JJAER

A posituação das normas direcionadas ao Direito Aeronáutico também diz respeito a uma outra construção de interesse jurídico, tratada pelo jurista brasileiro

Miguel Reale. Em sua Teoria Tridimensional do Direito, ele defende uma estruturação em três dimensões, relacionadas entre si, compostas pelo fato social, pelo valor que este agrega, e pela norma jurídica.

Onde quer que haja um fenômeno jurídico, há, sempre e necessariamente, um fato subjacente (fato econômico, geográfico, demográfico, de ordem técnica, etc.); um valor, que confere determinada significação a esse fato, inclinando ou determinando a ação dos homens no sentido de atingir ou preservar certa finalidade ou objetivo; e, finalmente, uma regra ou norma, que representa a relação ou medida que integra um daqueles elementos ao outro, o fato ao valor (...) tais elementos ou fatores (fato, valor e norma) não existem separados um dos outros, mas coexistem numa unidade concreta (REALE, 2002, p. 65).

É que o Direito, enquanto ciência nitidamente social, é o meio de estruturação complexa de uma sociedade. É pela vontade geral que um Estado estabelece as normas de conduta e modais para o estabelecimento e funcionamento regular do todo social.

Assim, no campo da criação jurídica, um determinado fato social, uma vez valorado suficientemente pela sociedade, passa a corresponder, pela carga de valoração que carrega, a um conteúdo social próprio, por sua vez transformado em uma norma jurídica, em regra, via atividade legislativa, que é a representação democrática indireta da vontade popular.

No caso da aviação, o fato é múltiplo (econômico, social, de ordem técnica e político). O valor agrega a esse fato um comportamento humano voltado para a coexistência de interesses entre Estados e para o desenvolvimento ordenado e seguro do modal aéreo, respeitadas as diversas matrizes internacionais e as necessidades de ordem técnica. A norma, por sua vez, é a disciplina do Direito Aeronáutico.

As matrizes postas pelo Direito representam balizas a serem obedecidas pela sociedade. Recordo que as normas internas dos países, no campo do Direito Aeronáutico, também decorrem de ajustes firmados pelos Estados em suas relações enquanto sujeitos de Direito Internacional, e, posteriormente, trazidas ao

ordenamento jurídico particular dos signatários dos acordos. No Brasil, por exemplo, a Convenção de Chicago foi internacionalizada à ordem doméstica pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946.

No âmbito interno, o que nos interessa explorar neste artigo, caberá a cada Estado, nos termos básicos estabelecidos em sua Constituição, tratar a forma pela qual os desejos sociais são ajustados, de modo que haja uma proteção eficiente aos anseios que lhes são próprios. O estabelecimento da ordem, por sua vez, está atrelado a uma vontade garantidora das demais vontades, porém capaz de repeli-las quando afrontem o desejo social. A capacidade de o Estado fazer cumprir suas regras também está relacionada à execução forçada da vontade estatal – que deve estar balizada em um interesse coletivo. É, como veremos à frente, os desdobramentos da Sanção e da Coação.

Segundo Franz von Liszt, jurista alemão,

A vontade geral, que paira acima da vontade individual, toma a si esta missão [estabelecer uma ordem ou estado de paz], e a desempenha estabelecendo a ordem jurídica, isto é, discriminando os interesses legítimos e autorizados dos que não o são.

O direito extrema os círculos da eficiência de cada um; determina até onde a vontade pode manifestar-se livremente e sobretudo até onde, exigindo uma ação ou inação alheia, pode penetrar na esfera da atividade de outras pessoas; garante a liberdade, o poder autorizado de querer, e proíbe o arbítrio; converte as relações da vida em relações jurídicas; os interesses em bens jurídicos; ligando direitos e deveres a determinados pressupostos, faz do comércio da vida um comércio segundo o direito. Assim, ordenando e proibindo, prescrevendo uma determinada ação ou inação sob certas condições, as normas vêm a ser o anteparo dos bens jurídicos. A proteção, que a ordem jurídica dispensa aos interesses, é proteção segundo normas (Normenschutz). O bem jurídico e a norma são, pois, as duas ideias fundamentais do direito (LISZT, 2003, p. 141) (comentário nosso).

O Direito, por conseguinte, assente condutas e repele outras; assume valores e rejeita comportamentos; acrescenta significação (positivas ou negativas) a fatos sociais, e agrega à sociedade preceitos técnicos nem sempre providos, por

natureza, de uma valoração. Essa série de atividades é exercida por intermédio de um “corpo” superior aos anseios de cada indivíduo isoladamente, mas que deve respeitar os direitos individuais daqueles que possa alcançar com suas ações.

Assim, a proteção dos bens jurídicos erigidos pelo Direito como de maior importância no contexto social não se faz pela fé na vontade correta e no procedimento acertado dos indivíduos. Se o comportamento humano enfrenta a regra jurídica, esta deve prevalecer, sob pena do descaimento de todo o sistema jurídico e da paz social.

Tal estudo possui relevância para o nosso tema quando notamos que as regras jurídicas existem para serem cumpridas. É pela sanção que também se garante o adimplemento de determinada conduta desejada pelo Direito. “É assim porque as normas não descrevem fatos, mas sim prescrevem comportamentos; (...) As normas descrevem condutas que são desejadas pelo grupo social, que devem ser adotadas” (MELLO, 2007, p. 35). Em outras palavras, “o Direito positivo se exprime com locuções como ‘estar facultado a fazer ou omitir’, ‘estar obrigado a fazer ou omitir’, ‘estar impedido de fazer ou omitir’. E tais locuções não descrevem como factualmente o sujeito agente se comporta, mas como deve comportar-se” (VILANOVA, 2010, p. 33).

Se determinado comportamento deve ser, e em conformidade com os modais deônticos este se revela em obrigação, proibição e permissão de fazer ou não-fazer, exige mecanismos para que se faça cumprir. A norma jurídica, ao contrário das normas naturais, não possui sua validade atrelada à averiguação daquilo que estabelece. Entretanto, uma vez descumprida, caberá ao Direito impor meios de estabelecer a paz social.

A imputação de sanções, nesse sentido, não revela mera faculdade da Administração Pública. Uma vez descumprida uma regra, caberá ao administrador o poder-dever de zelar pela penalização administrativa do administrado. A discricionariedade que o Poder de Polícia e o Poder Disciplinar possuem, ressaltamos, não diz respeito à aplicação ou não da pena – uma vez confirmado o

fato, e sendo o mesmo reputado pelo Direito como um injusto –, mas sim a aspectos atinentes à escolha da medida mais apta ao caso concreto, bem como à gradação da pena, observada a necessidade de motivação.

Nos escritos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto,

A harmonia social é uma situação de equilíbrio instável. Os conflitos de interesses são inevitáveis e devem ser considerados sob todos os seus aspectos. Existirão sempre conflitos, em quaisquer modalidades de relações, mas nem todos repercutirão sobre o grupo social e, ainda assim, nem sempre nele se refletirão negativamente, pois muitas divergências têm potencial criativo e aperfeiçoador. Sobreirão, porém, inevitavelmente, conflitos que perturbem a harmonia social e que introduzam um potencial destrutivo e corruptor, sendo esses os que deverão ser evitados e, se manifestados, solucionados (MOREIRA NETO, 2003, p. 11).

Do descumprimento da norma caberá a apresentação de mecanismos que venham compelir o infrator à adequação ao modelo estabelecido. É a coercibilidade do Direito que se revela patente. A coercibilidade tem relação com a capacidade do Direito de se fazer cumprir pelo uso da força; e assim o faz também pela sanção. Coação é a relação estabelecida entre o Direito e a Força. Segundo a teoria da coercibilidade, o Direito é a ordenação coercível da conduta humana (REALE, 2002, p. 48).

Isso posto, se Fato é, deve ser Prestação; se não for Prestação, deverá ser Sanção (REALE, 2002, p. 65-66). A estrutura de uma norma jurídica de conduta, da forma como aqui se revela, se aplica, por exemplo, às normas que regulam a conduta dos pilotos com vistas à segurança do voo. Vejam: se há um procedimento disciplinado pela autoridade competente (fato), ele deve ser cumprido (prestação); se o procedimento não for cumprido (negativa da prestação), deverá haver uma sanção.

“Se Fato é, deve ser Prestação; se não for Prestação, deverá ser Sanção”, enquanto forma lógica que é, torna livre o Direito para composição do seu significado. Pela transformação sintática da variável, é possível a qualquer objeto assumir determinado valor atribuível à variável lógica. É o que nos ensina Lourival

Vilanova (2010). Há, pois, uma variável semântica. Sendo um setor específico do conhecimento humano, o Direito, o estudo prestado, nesse caso, é jurídico. Os valores atribuíveis, em se tratando de regras de aviação, são predominantemente técnicos.

Tal liberdade, entretanto, é relativa. Fica presa aos próprios fundamentos de validade do ordenamento jurídico, em respeito a uma hierarquia das normas. Tanto é assim que “o ordenamento jurídico é um sistema. Um sistema pressupõe ordem e unidade, devendo suas partes conviver de maneira harmoniosa. A quebra dessa harmonia deverá deflagrar mecanismos de correção destinados a restabelecê-la” (BARROSO, 2006, p. 1).

Poderíamos citar estudos aprofundados sobre a estrutura interna e externa da norma jurídica, mas isso fugiria ao objetivo deste trabalho. Obrigaria o leitor, ademais, a uma imersão em assuntos mais particulares do Direito do que aqueles esperados na leitura de uma publicação sobre a segurança do voo. Contentamo-nos, assim, com uma visão superficial do dever-ser, no sentido de que uma conduta, ao ser tutelada pelo Direito, denota sanções à violação daquilo que se exige juridicamente.

Como bem enuncia Lourival Vilanova, “ao jurista nenhuma ideia é mais familiar: a norma ao incidir num fato (no fato jurídico) vincula a esse fato um relacionamento entre sujeitos-de-direito”. (VILANOVA, 2010, p. 39). Certo é que o Direito se estrutura de várias maneiras para abranger o todo social nas proteções que busca assegurar. Há o uso, pois, de mecanismos vários para o adimplemento de um estado desejado das coisas. Dentre eles está a coação. Novamente cito o jurista alemão Franz von Liszt:

Mas o direito não é somente uma ordem de paz, senão também, e segundo a sua mais íntima natureza, uma ordem de combate. (...) Um novo elemento manifesta-se, assim, na ideia do direito, a coação, e esta se nos apresenta sob três formas principais: 1º como preenchimento obrigado o dever jurídico (execução forçada); 2º como restabelecimento da ordem perturbada (indenização); 3º como punição do desobediente (LISZT, 2003, p. 142).

A sanção é, pois, uma das formas coercitivas do Direito para o cumprimento das normas jurídicas. Como Ben explica Rafael Munoz de Mello, “a sanção, portanto, é a consequência negativa atribuída pelo ordenamento à inobservância de um comportamento prescrito pela norma primária. Ou, simplesmente: a sanção é a consequência de um ilícito” (MELLO, 2007, p. 37). É intuitivo o sentimento de que só há sanção na presença de um ilícito, sendo ambos regularmente previstos pelo Estado nos instrumentos jurídicos de que dispõe, nos termos de sua Constituição.

É desses conflitos socialmente deletérios, cuja detecção e definição cabem ao legislador, de que se ocupa a ordem jurídica, prevenindo sua eclosão, tanto quanto possível, através de normas de conduta, e reprimindo-os, se instaurados, através de sanções. Eis porque a norma jurídica completa é dotada de preceito e sanção, embora nem toda sanção deva ser necessariamente punitiva (MOREIRA NETO, 2003, p. 12).

Se o Direito exterioriza uma forma de sanção organizada, disposta nos moldes da norma fundamental e com fundamento de validade nos atos normativos superiores, a Junta de Julgamento da Aeronáutica é a força, organizada pelo Estado, também representativa da salvaguarda dos interesses atinentes à aviação. É esse o papel da JJAer, perseguido pelo legislador ordinário quando da elaboração do Código Brasileiro de Aeronáutica. Ressaltamos, apenas, o emprego indiferente, neste artigo, dos vocábulos “pena” e “sanção”, por ser aquela a terminologia mais utilizada em Direito Penal.

Ainda que aparente assunto que se afasta do conceito da prevenção de acidentes (vez que é clara a distinção entre o “punir” e o “investigar e prevenir”, quando nestes são buscadas as causas do fato, de forma à evolução da aviação e da ciência aeronáutica), a sanção representa forma de freio forçado das condutas ensejadoras de um mal indesejável. E por meio da contenção das formas de se exteriorizar o ilícito – inclusive desestimulando o seu cometimento – também se afigura, incontestemente, meio de prevenção. É o que veremos nos parágrafos seguintes.

5 O ESTUDO DAS SANÇÕES E A INFLUÊNCIA DO DIREITO PENAL: CONSIDERAÇÕES PARA A SEGURANÇA DO VOO.

O momento em que a questão do mínimo ético, por nós anteriormente citada, se aproxima, e verdadeiramente assume todo o trato disposto no Direito Aeronáutico, é justamente quando valora moralmente o respeito ao direito à vida e à integridade física humanas, e a possibilidade segura de locomoção – direito de ir e vir. É, portanto, em nada diverso daquilo que se denomina segurança do voo ou segurança dos transportes.

O ponto de toque entre essa referida segurança e a tutela moral que corresponde ao Direito é tão coincidente que merece proteção diversa e mais aprimorada daquela dada pelo Direito Administrativo ou pelo Direito Aeronáutico, tão somente. É ao Direito Penal que cabe a tutela das condutas gravosas que afetam a vida, a integridade e, em última análise, a segurança dos transportes, sem embargos da atuação coincidente daqueles e de outros ramos (como é apresentado no caso do Direito Civil – responsabilidade civil – ou do Direito do Consumidor).

Dentro das proteções constitucionalmente asseguradas aos direitos individuais, o Direito Penal desponta claramente como o ramo responsável por salvaguardar os bens jurídicos mais valorados no contexto da existência de uma sociedade. É a chamada intervenção mínima que afasta o Direito Penal, por exemplo, de comportamentos humanos para os quais já existem outras esferas de atuação qualificadas para proporcionar à sociedade uma resposta adequada do Estado.

Consoante Kai Ambos, catedrático de Direito Penal e Processual Penal da Universidade de Göttingen (Georg-August-Universität Göttingen), e Juiz do Tribunal Estadual de Göttingen, Alemanha,

A questão acerca da função do Direito Penal é a questão acerca do que o legislador pode e deve proibir dos seus súditos sob ameaça de uma pena. Mas, em conformidade com quais critérios deve o legislador resolver tal problema? Quais condutas deve, e lhe é permitido, o Estado proibir? (AMBOS, 2006, p. 30).

A referida escolha parte de um juízo de valoração das condutas cuja proteção do Direito Penal é necessária para a garantia do Direito que se quer proteger. Caberá ao legislador, na avaliação do potencial lesivo de determinada conduta, definir se é o caso de uma infração penal ou administrativa. Há, pois, uma discricionariedade legislativa na compreensão da gravidade da conduta repreendida pelo Direito.

No que se refere à aviação, ressalto, tanto o Código Penal dito “comum”, quanto o Código Penal Militar possuem capítulo destinado ao trato dos crimes contra a segurança dos transportes, matéria afeta à segurança do voo, em uma clara demonstração da valoração que o legislador ordinário confere ao tema.

Assim, o fato de uma empresa aérea não pagar o combustível comprado do fornecedor implicará questões contratuais. A transgressão de regras de fonia por um comandante, por sua vez, ensejará uma infração administrativa, a ser julgada pela Junta de Julgamento da Aeronáutica. Entretanto, se o desrespeito verdadeiramente atingir de modo real a segurança, irá incidir a tutela específica do Direito Penal, sem que isso signifique, no entanto, afastar a atuação simultânea de normas próprias de outros ramos do Direito.

O Direito Penal confere aos bens jurídicos uma proteção própria, e assim o digo, pois averiguando os bens jurídicos mais sensíveis os dota de uma proteção especial, coincidente ou não com outras proteções dadas pelos demais ramos do Direito. Em verdade, a finalidade não só do Direito Penal, como também das demais normas sancionadoras do Estado (Direito Tributário Sancionador, Direito Administrativo Sancionador, Direito Aeronáutico Sancionador) é garantir o respeito aos bens jurídicos que busca tutelar, impondo respostas aos desideratos de descumprimento da norma. Essa resposta é a Sanção. Cito:

Em conformidade com uma concepção moderna de Direito Penal, este se encontra a serviço de uma finalidade determinada, isto é, deve garantir a proteção de uma pacífica convivência entre os indivíduos que integram uma comunidade. Esta consideração do Direito Penal como “proteção de bens jurídicos dirigida a um fim” (*zweckbewusster Rechtsgüterschutz*) remonta a Platão e Sêneca e

ganhou significado, nos tempos modernos, graças aos escritos do penalista alemão Franz von Liszt. Em conformidade com ela, das respectivas circunstâncias históricas, e sociais surgem uma série de condições básicas para a vida em comunidade, tais como a proteção da vida e da integridade física, da liberdade de autodeterminação e da propriedade. Tais condições denominamos bens jurídicos (*Rechtsgüter*). Com respeito a elas, o Estado está autorizado – e, inclusive, obrigado – a protegê-las, e somente elas, mediante a ameaça de uma sanção penal (AMBOS, 2006, p. 22).

No que diz respeito às sanções de Direito Aeronáutico – assim como ocorre com as demais sanções administrativas –, a peculiaridade é a existência de uma tipicidade aberta, ou seja, basta a genérica previsão da sanção, quer em lei, quer na formalização de um vínculo jurídico específico, para que possa existir a imputação da responsabilidade ao infrator. O tipo administrativo não é cerrado tal qual o tipo penal, em que se exige a previsão exaustiva de todos os elementos integrantes do fato típico. No tema da estrutura da norma jurídica, disso decorre que o comando estatal e a sanção correspondente podem estar dispostos em níveis diferentes da hierarquia das normas: a determinação para que o piloto siga determinado procedimento poderá estar em ato normativo secundário, emanado da autoridade aeronáutica; a sanção correspondente ao descumprimento, em lei formal, Código Brasileiro de Aeronáutica.

Sendo assim, se a segurança do voo depende do cumprimento de certas condutas, e se a afronta ao regramento aeronáutico importa na aplicação de sanções, é por meio destas que se vale o Direito para estabelecer a ordem atacada. É em tal momento que o observador da norma se pergunta: qual a função das penas previstas nos preceitos sancionadores?

Ainda que no tema das sanções administrativas, a resposta pode ser encontrada no campo específico do Direito Penal. O conceito de antijuridicidade emana da teoria geral do Direito, sendo comum aos diversos ramos da ciência jurídica em que há uma repressão do injusto. A sanção é e sempre será a consequência do ilícito. Ontologicamente, a diferença entre os ilícitos penais, administrativos e civis não existe. É a proteção dos bens jurídicos tutelados que

reveza ou aglutina o campo de incidência de cada ramo do Direito. Isso se dá, pois o ordenamento jurídico é uno. A própria distinção dos “ramos”, tal qual aqui largamente exercemos, apenas se restringe a particularidades próprias dos regimes jurídicos envolvidos, sendo utilizada, outrossim, na academia, como critério facilitador do aprendizado do Direito.

É por essa sorte que o estudo das penas – amplamente difundido por estudiosos em Direito Penal, porém pouco desenvolvido no Direito das sanções administrativas – acresce substância ao tema em estudo.

Pelo Direito Penal, conforme o pensamento adotado, as penas podem possuir a função única de expiar o infrator pelo cometimento da infração, causando-lhe um gravame de ordem moral, patrimonial ou física. Por outro lado, poderão evitar uma reiteração do injusto, em uma perspectiva subjetiva – a pena servirá ao infrator, para que não mais repita o comportamento rejeitado pelo Direito. No plano objetivo, a punição do infrator revela à sociedade a atuação forte do braço estatal, servindo o apenado de exemplo para o todo social, evitando, assim, que outros repitam a conduta por ele realizada. Fizemos referência, em breve síntese, respectivamente, à teoria absoluta da finalidade da pena, à teoria relativa da prevenção especial – ou ressocializadora –, e à teoria relativa da prevenção geral – ou prevenção por intimidação (GRECO, 2008, p. 489-490).

É a própria ciência penal que admite e explica a existência dos efeitos preventivos da pena. Como já abordado, tais observações são perfeitamente adequáveis ao Direito Administrativo, por ser a sanção nítida resposta ao injusto, quer na seara administrativa, quer na penal. Há, pois, um efeito preventivo no Direito das Sanções (seja ele penal ou administrativo), que se estabelece na repercussão da penas nas esferas subjetiva e objetiva. A primeira, na relação entre Estado e infrator; a segunda, na resposta dada à sociedade após a prática do crime ou da infração administrativa.

A doutrina alemã muito bem trata a questão relativa aos efeitos preventivos da pena. Novamente Kai Ambos prossegue sobre o tema: “por outro lado, também é

possível atribuir à pena uma significação de antecipação, na esperança de que sua imposição prevenirá o cometimento de delitos similares no futuro, no sentido de uma teoria da prevenção” (AMBOS, 2006, p. 28). O mesmo autor assera que

A teoria da prevenção especial aspira obter um efeito preventivo por meio da influência que se exerce sobre o delinquente em três estágios distintos. Por meio da Pena, deve-se proteger a comunidade do delinquente; dissuadir o delinquente de cometer novos delitos; e, durante o processo de execução penal, ressocializar o delinquente em termos tais que permita evitar sua reincidência. (...)

A teoria da prevenção geral propõe um efeito preventivo frente à comunidade. Por um lado, a ameaça de uma pena dissuadiria os potenciais delinquentes que integram uma comunidade de cometer ilícitos penais (prevenção geral negativa); e, de outro, fortaleceria a confiança daqueles que integram tal comunidade na capacidade de execução e vigência da ordem jurídica, e, como isto, a fé no Direito (prevenção geral positiva). Segundo esta teoria, a consciência jurídica da comunidade se concilia com o delinquente por meio da pena, resolvendo-se desta maneira o conflito existente entre ambos (efeito de pacificação: o componente da prevenção integradora – *Integrations-prävention* – como parte da prevenção geral) (AMBOS, 2006, p. 31-32).

Para a aviação como um todo, a prevenção geral positiva espelha uma necessidade de confiança no sistema. A ausência da atuação estatal acarreta um descrédito pelos olhos da sociedade. Sendo a aviação um “fenômeno” que transcende as barreiras do Estado brasileiro, a falta do sentimento de segurança e confiabilidade pode refletir em argumentos atinentes a contratos firmados por companhias aéreas brasileiras, por exemplo, ocasionando maiores custos em operações de seguros aéreos.

É por esse motivo que a pena exalta uma noção nobre de defesa e pacificação da sociedade. Ainda que, internacionalmente, os argumentos de prevenção e investigação de acidentes aeronáuticos conduzam a procedimentos que se afastam da busca de um culpado, é impossível negar que a pena traz efeitos pacificadores ao todo social. Na seara penal, ainda que o Direito, historicamente,

enfrente discussões atinentes à repressividade de condutas como o furto famélico, a aviação, por sua própria característica, entendemos, não comporta que alguém se veja obrigado a descumprir a norma. Se o fez com vistas à segurança, é a própria norma que abonará sua conduta.

Dessa forma, segundo cremos, as infrações administrativas possuem esta tripla função: educam o apenado, de modo que ele considere futuras transgressões; servem de exemplo aos demais administrados sujeitos à tutela estatal, para que não queiram infringir os preceitos da ordem aeronáutica, respaldados pelo sentimento pessoal de uma atuação impotente da Administração Pública; penalizam pelo descumprimento de normas atinentes, antes de tudo, à segurança.

Por fim, em sede da atuação administrativa, possibilita, em casos extremos, afastar do convívio social específico a atuação que se revele lesiva ao interesse público, seja no exercício do Poder Disciplinar ou no de Polícia. Esse último ponto se relaciona à atividade de regulação exercida pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo, operada por intermédio dos instrumentos técnicos e jurídicos de que dispõe, restando à JJAer, nos casos de sua competência, o julgamento, para posterior atividade sancionatória.

É justamente aqui que a atuação repressiva, exercida pela Junta de Julgamento da Aeronáutica, aglutina temas próprios da prevenção de acidentes.

Compreendemos, pois, que no Direito Administrativo Sancionador (ou Direito Aeronáutico Sancionador, visto que, no caso específico, tratamos de sanções administrativas existentes dentro do Direito Aeronáutico) as penas se aproximam da denominada teoria mista ou eclética, ou, ainda, para o Direito Alemão, teoria da unificação ou unitária.

Na seara do direito pátrio, o penalista Julio Fabbrini Mirabete, chamando as citadas teorias ainda de “Escolas Penais”, assim entende:

Já para as teorias mistas (ecléticas) fundiram-se as duas correntes. Passou-se a entender que a pena, por sua natureza, é retributiva, tem seu aspecto moral, mas sua finalidade não é só a prevenção, mas também um misto de educação e correção. Para Pelegrino

Rossi, Guizet e Cousein, a pena deve objetivar, simultaneamente, retribuir e prevenir a infração: *punitur quia peccatum it ne peceptur*.

Contudo, somente a pena imposta pode proporcionar os efeitos próprios da pena. É que a ameaça ao Direito restará oportunizada se a sanção estatal, seja ela penal ou administrativa, não se fizer presente quando da infração que incita a atuação do Estado. A presença do arcabouço estatal voltado para a persecução do ilícito, se feito de modo ineficiente, deduz à insolvência axiológica seu próprio sentido de existência.

Por sua vez, a importância da penalidade, no contexto da segurança do voo, é paralela àquilo que é exercido na prevenção de acidentes. São, portanto, searas diferenciadas que caminham no sentido de um mesmo propósito: a preservação da vida e da propriedade. Assim, enquanto que o conceito de SIPAER (Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos) busca identificar comportamentos humanos e/ou falhas mecânicas ou sistêmicas causadoras de acidentes – e o faz como meio de promover uma reforma na cultura humana ou na estrutura da máquina – a atividade sancionatória do Estado exige do todo social o respeito aos ditames normativos relacionados à aviação.

Todavia, a fim de que a ameaça que importa a imposição de uma pena seja considerada seriamente, no caso em que esta fracasse, isto é, frente ao cometimento de um delito, é mister que a imposição e execução da pena se efetuem de maneira “pública e explícita”. Neste sentido, a pena é considerada como um mal que deve ser aceito em nome da eficiência. Assim as coisas, serão vítimas do delito não só aqueles que tenham sido diretamente afetados por ele, senão todos os que integram tal comunidade, enquanto confiam que nenhum delito restará impune (AMBOS, 2006, p. 32).

Do estudo da pena extrai-se, logo, que a mesma deixou de ter a exclusiva função de punir o infrator, como justa compensação por um mal causado. Afasta-se o caráter unicamente de retribuição por um mal anteriormente ocasionado pelo agente. Reprime-se, sim, porém como meio de prevenir novos injustos. No Direito Aeronáutico, consolida-se aquilo que se espera para a segurança do voo.

Destarte, “altera-se o mundo físico mediante o trabalho e a tecnologia, que o potencia em resultados. E altera-se o mundo social mediante a linguagem das normas, uma classe da qual é a linguagem das normas do Direito” (VILANOVA, 2010, p. 4). Embora não seja a afirmação precisa para diferenciar as atuações coincidentes do “sistema de prevenção”, e do “sistema da sanção organizada”, que assim buscamos chamar diferenciando o SIPAER da Junta de Julgamento da Aeronáutica, nos revela a importância das regras jurídicas, até então em demasia debatidas como argumento voltado à prevenção. Certo é, contudo, que o Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos previne, porém afastando a busca pelo apenamento de um culpado; a sanção organizada, por sua vez, apenas buscando prevenir.

É o que se quer, por tudo, esclarecer. O “mal aceito”, a que se refere o autor, ou seja, a sanção aplicada a quem infringe determinada norma, é um dos meios de se alcançar um desejado bem coletivo. A repercussão do apenamento reveste a sociedade de um sentimento de atuação estatal; atenta os desavisados de suas próprias condutas; sujeita os incautos a um juízo forçado de reflexão; e, em sua máxima expressão, penaliza os comportamentos despiciendos em suas possibilidades de dano.

6 CONCLUSÃO

A Junta de Julgamento da Aeronáutica, criada pelo Decreto 7.245/2010, é o órgão do Comando da Aeronáutica, apoiado pelo DECEA, competente para apurar, julgar e aplicar sanções e providências administrativas por infrações de tráfego aéreo e pelo descumprimento da regulação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro. Tal atividade, segundo demonstrado, denota íntima ligação com o que se denomina segurança do voo, fato social merecedor da tutela não só do Direito Aeronáutico, como também de regramento de intervenção sobre os bens jurídicos mais protegidos: o Direito Penal.

Organizada em duas instâncias, a JJAer exerce sua competência em todo o território nacional, prolongado seu atuar sobre águas internacionais do Atlântico. Sua atividade resulta da necessidade de análise das condutas contrárias a uma determinada ordem sistêmica, que chamamos de ordem aeronáutica, com vista ao prevalecimento da regra jurídica, evitando-se, pois, o estímulo à prática de condutas lesivas à coletividade.

Tal descumprimento pode ser advindo tanto de condutas em voo, imputadas a pilotos, exploradores, proprietários, quanto do desfazimento, mesmo que em solo, de regras relativas à segurança do voo e aos demais preceitos do SISCEAB, conceito amplo e que abarca uma série de regras, sistemas e facilidades direcionados também à segurança.

Os interesses objeto da tutela da Junta de Julgamento da Aeronáutica vão muito além de dar cumprimento às diretrizes traçadas pelo Estado brasileiro, ou por este reconhecidas para a aviação civil. Abarcam, inclusive, questões regulatórias, regulação exercida pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA). Mais do que o cumprimento de normas afetas a determinado ramo do Direito, fato é que a JJAer, em sua atuação, tutela questões provenientes da proteção à vida e à propriedade, que são imediatamente ameaçadas quando do descumprimento dos preceitos basilares relativos à segurança do voo.

É neste sentido que atua a Junta de Julgamento da Aeronáutica. As sanções não visam unicamente causar um mal ao infrator. Objetivam, sim, a estabelecer a normalidade do sistema jurídico face ao descumprimento de uma regra de conduta, ainda que pela atuação incisiva sobre o patrimônio jurídico do administrado. A ausência de sanção, por sua vez, permite a reiteração do desrespeito à norma, e a conseqüente ameaça à segurança do voo, com possibilidade de lesão de vidas humanas.

Ainda que suas decisões não vinculem os órgãos do Poder Judiciário, a este servirá, ao menos, como matriz interpretativa do conteúdo da legislação aeronáutica e diretriz para o aprofundamento no campo especialíssimo do Direito Aeronáutico,

tendo em vista o grau técnico de que é dotada esta nova construção de tribunal administrativo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 6.834, de 30 de Abril de 2009. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo Dos Cargos em Comissão do Grupo-direção e Assessoramento Superiores e das Funções Gratificadas do Comando da Aeronáutica, do Ministério da Defesa, e da Outras Providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/>. Acesso em: 30 jan. 2011.

BRASIL. Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986. **Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/>. Acesso em: 30 jan. 2011.

BRASIL. Ministério da Aeronáutica. Portaria nº 1.141/GM5, de 8 de dezembro de 1987. **Dispõe sobre Zonas de Proteção e Aprova o Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromos, o Plano Básico de Zoneamento de Ruído, o Plano Básico de Zona de Proteção de Helipontos e o Plano de Zona de Proteção de Auxílios à Navegação Aérea e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/>>. Acesso em: 30 jan. 2011.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Portaria DECEA nº 9/DGCEA, de 5 de janeiro de 2011. **Aprova a regulamentação da competência, da organização e do funcionamento da Junta de Julgamento da Aeronáutica assim como dos procedimentos dos respectivos processos.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jan. 2011. Seção 1, p. 39-44.

AMBOS, Kai. **Direito Penal:** fins da pena, concurso de pessoas, antijuridicidade e outros aspectos. Tradução de Pablo Rodrigo Alfien da Silva. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro.** 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal.** 10. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. 1v. em 3.

LISZT, Franz von. **Tratado de Direito Penal Alemão.** Tradução de José Higino Duarte Pereira. Campinas: Russel Editores, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** [s.l.]: Malheiros, 2008.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador:** as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de Direito Penal,** Volume 1: parte geral, art. 1º a 120 do CP. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo:** parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. ajustada ao novo código civil. São Paulo: Saraiva, 2002.

SOUZA, Diogo Alves Verri Garcia de. O Desenvolvimento da Aviação e a Regulamentação Aeronáutica no Cenário Brasil. In: **Segurança, Sustentabilidade e Tarifação**: as tarifas de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea no financiamento da segurança do voo. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Instituto AVM, Universidade Candido Mendes. Niterói, 2010. Disponível em: <<http://www.avm.edu.br/>>. Acesso em: 29 jan 2011.

VILANOVA, Lourival. **As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2010.

THE AERONAUTICS' BOARD OF TRIAL IN THE CONTEXT OF FLIGHT SAFETY

ABSTRACT: Every system is based on rules, and like every social organization brings together values. These values, given their importance in the context of a society – either positively or negatively – guide the compulsory legal procedures that bind anyone who submits to the tutelage of the State. The Brazilian Code of Aeronautics, Law nº. 7565, since its conception in 1986, foresaw the creation of a "division for the purpose of investigation and prosecution of violations of this Code as well as of the complementary legislation (...)". Such activity, typically related to the State, and necessarily fulfilled by the personification of the performance of that State through public officials, is, while it acts as a vertical limit of the individual action, capable of curbing socially undesirable behaviors, by analyzing offenses and applying penalties. In our case, the protection is based on the implementation of a desired order, which is as imperative as are all the other regulations of a State. Such protection is, however, reflexive of immediate factors relating to the reputation of a country, and the respect for the lives of thousands of people who fly in Brazilian skies everyday. This we call aeronautical order. It is, in the final analysis, the object of the Aeronautics' Board of Trial.

KEYWORDS: Administrative Violations. Aviation Law Sanction. Brazilian Code of Aeronautics. Flight Safety. The Aeronautics' Board of Trial.