

Direito Aeronáutico Português: A gestão do espaço aéreo e o INAC

1. O espaço aéreo e o Eurocontrol

Em artigo anterior publicado nesta coluna, a Aopa Portugal alertou para a situação em que se encontram os Anexos da convenção da ICAO no nosso País, e para os graves riscos que corre a segurança aeronáutica no caso de a sua transposição não ser efectuada, ou de não o ser de modo juridicamente válido.

A situação que se descreveu tem no entanto algumas particularidades que surgiram nos tempos mais recentes, face a outras organizações internacionais que igualmente se ocupam de matéria aeronáutica, e em especial da gestão do espaço aéreo.

Para além da Convenção de Chicago, que criou em 1949 a ICAO, é da maior importância para o direito aeronáutico nacional, e em especial para a gestão do espaço aéreo nacional, a Convenção Internacional de Cooperação para a Segurança da Navegação Aérea que criou o **Eurocontrol** em 13 de Dezembro de 1960, e ao qual Portugal aderiu em 1 de Janeiro de 1986.

A Assembleia Geral e o Conselho são os órgãos desta Organização Internacional, a quem cabe tomar deliberações, e a par dos mesmos, foi criada uma Agência, como mero órgão executivo da Eurocontrol – a EASA. A EASA como mera agência executiva, não cria novas normas nem estabelece novos regimes, limitando-se a preparar e a administrar executar os regimes criados.

A entrada em funcionamento desta Agência, criada pelo Regulamento (CE) 1592/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15/7/2002 veio no entanto alargar os poderes normativos e de supervisão da União Europeia sobre estas matérias.

Não encontramos no texto da Convenção Eurocontrol nenhuma disposição que preveja a produção de normas que **se apliquem directamente** na Ordem Jurídica interna dos Estados Membros.

Embora os Estados se obriguem a adoptar normas e especificações comuns, [artigo 1º alínea e)] a verdade é que cada Estado se reserva, como no caso da ICAO, o poder de adaptar essas normas e especificações.

Consequentemente as normas emanadas do Eurocontrol, como tal, não são vinculativas na ordem jurídica portuguesa, face ao art. 8 n.3 da Constituição. Só se a convenção que o constituiu previsse a criação de normas que as aplicassem directamente na ordem jurídica interna dos Estados membros, as normas da Eurocontrol seriam directamente aplicáveis no nosso País

2. A União Europeia, como membro do Eurocontrol

Sucede, porém, que entretanto a própria União Europeia veio a aderir, como organização, ao Eurocontrol, e veio a adoptar, através de Regulamentos Comunitários, algumas das normas aí preparadas, muitas vezes a pedido da própria Comissão. Ora, sendo essas normas adoptadas como Regulamentos Comunitários, passam a vigorar directamente na ordem interna portuguesa.

Começam assim a vigorar na ordem jurídica interna portuguesa normas de origem comunitária, produzidas tecnicamente sob proposta da Eurocontrol: é esse o caso dos Regulamentos (CE) 549, 550 e 551/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 10 de Março e 2004 relativos à organização e utilização do espaço aéreo no céu único europeu (Single European Sky).

Ficou por isso criada, por esta via, uma forma extraordinariamente enviesada de regulação aeronáutica: através de uma organização internacional, onde participam representantes do INAC, do Estado Maior da Força Aérea e da NAV, são preparadas normas técnicas e decisões que, uma vez acolhidas em Regulamentos da União Europeia, são directamente aplicáveis, como normas jurídicas, na ordem interna dos Estados Membros, e portanto também em Portugal, determinando alterações no Direito Aeronáutico Português.

Entre as normas assim adoptadas contam-se normas regulamentares aplicáveis à organização e gestão do espaço aéreo.

3. O INAC como autoridade reguladora

Mas, a par de normas assim adoptadas, continuam a ser tomadas pelo INAC, quase sempre sob proposta da NAV, e divulgadas no AIP português editado pela NAV, normas relativas à organização e gestão do espaço aéreo português.

Na realidade das coisas, a NAV, embora seja estatutariamente uma empresa publica que presta apenas serviços de navegação aérea, e não uma autoridade reguladora, recebeu do INAC um verdadeiro mandato para preparar e propor a política de gestão do espaço aéreo, submetendo depois à chancela da Direcção do INAC as normas que entende deverem ser aprovadas e divulgando depois através do AIP, que edita, os regimes estabelecidos.

Semelhante “arranjo” institucional é, a vários títulos, criticável, pois coloca a autoridade reguladora numa situação de dependência face a uma empresa de prestação de serviços, a qual, embora pública, e dotada de quadros técnicos de elevada competência, tem sempre uma estratégia comercial, ligada aos seus próprios objectivos e prioridades.

Além de criticável, este tipo de situação é contrária ao espírito, senão à letra, do Regulamento Comunitário 549/2004, do Conselho de 10 de Março de 2004, que está em vigor entre nós, e cujo art. 4.2 (pouco conhecido entre nós) estabelece claramente que “as autoridades supervisoras nacionais são independentes dos prestadores dos serviços de navegação aérea. Esta independência é assegurada através da separação adequada, pelo menos a nível funcional, entre as autoridades supervisoras nacionais e os referidos prestadores de serviços. Os Estados membros asseguram que as autoridades supervisoras nacionais exerçam as suas competências com imparcialidade e transparência”.

Se compulsarmos o AIP, que deveria ser, e é, uma mera publicação de informação aeronáutica, constatamos que tal publicação passou a ser assim um verdadeiro “jornal oficial”, pois é a única fonte onde se podem encontrar publicadas as normas sobre a gestão do espaço aéreo nacional.

Os regimes aí contidos aparecem publicados como factos consumados sem no entanto identificar qual foi a entidade que editou a respectiva norma – se se trata de uma decisão do INAC, se se trata de uma norma europeia – quando foi tomada, quais os seus fundamentos, etc.

Ora uma transparência na actuação da autoridade supervisora implica que seja divulgada publicamente a autoria de cada regulamento ou norma, a data em que foram aprovados, os motivos que levaram à decisão e o procedimento de consultas e preparação da mesma.

Nada disto surge publicado no AIP, sendo certo aliás que não é essa aliás a sua função.

4. Legislation “by ambush”

As decisões e novas regras neste domínio surgem, aliás, muitas vezes, inesperadamente para os operadores, sem que se conheçam com a devida antecedência os projectos, sem que sejam ouvidas as organizações, como a Aopa Portugal, que representam a Aviação Geral. São por isso muitas vezes decisões baseadas unicamente na consideração das necessidades e conveniências da aviação comercial, sem que sejam devidamente ouvidos e ponderados os interesses da Aviação Geral.

É o que se passou recentemente com a decisão divulgada em Setembro de 2006, alterando a CTR de Lisboa, suprimindo o pequeno corredor existente entre os limites das CTR de Sintra e Lisboa e restringindo ainda mais os voos VFR de e para Cascais.

É o que se passou com a decisão, anunciada no AIP de Setembro de 2006 (numero 3.1. da AIC da NAV 001-2006 de 4/8/2006), de que a partir de 31 de Agosto de 2006, todo o espaço aéreo nacional acima de nível de voo 095 e até nível de voo 195 que fosse espaço não controlado (G) passava a ser espaço aéreo C e D, proibindo-se por outro lado o voo VFR nesse espaço aéreo, salvo nalguns casos excepcionais e sob controlo do ATC (numero 4).

Não se sabe nem quem, nem quando nem como, tal decisão foi tomada, nem qual o processo de consulta que a precedeu. A mesma aparece repentinamente como facto consumado no AIP, divulgado pela NAV no seu site, aliás apenas em língua inglesa.

Face a esta forma de adoptar regulamentos, que os anglo-saxónicos designam expressivamente como “legislate by ambush”, compreende-se que surjam com frequência a circular os boatos mais desencontrados sobre novas restrições e imposições à aviação geral, muitas vezes sem fundamento, mas sem que os serviços do INAC, contactados para o efeito, saibam esclarecer devidamente e tranquilizar quem a ele se dirige: é o que se passa com as notícias de exigências de transponder modo S, de eventuais novas exigências de radios com mais separações de frequências, ou de restrições a voos VFR acima de certa altitude.

É urgente que o INAC assuma plenamente a sua responsabilidade como entidade reguladora, totalmente independente da NAV, preparando e publicitando com meios próprios as suas decisões sobre o espaço aéreo, e nelas passando a adoptar os mesmos procedimentos de consulta prévia que adopta noutras matérias.

É necessário que a NAV se reconduza “de facto” à sua função de prestadora de serviço de navegação aérea, deixando de intervir na definição da política de gestão do espaço aéreo, e na preparação de normas e decisões depois sancionadas pelo INAC, tarefa que em rigor deve ser reservada aos serviços do regulador.

Só assim passaremos a ter uma regulação do espaço aéreo verdadeiramente independente e transparente, como é exigido pelos regulamentos comunitários e como é legítima aspiração da comunidade aeronáutica nacional.

Lisboa, 20 de Abril de 2007