

A REGULAMENTAÇÃO INTERNACIONAL DA ORGANIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL (OACI)

Pelo Dr. António de Azevedo Júnior ()*

SUMÁRIO:

I — Os Anexos à Convenção de Chicago

Introdução; Objectivo da regulamentação internacional da OACI; Princípios orientadores da Convenção de Chicago; A regulamentação ICAO como um instrumento para a salvaguarda da segurança da navegação aérea internacional; Os regulamentos internacionais; Processo de formação dos Anexos, Transcrição para o ordenamento jurídico interno dos Estados contratantes; Notificação de diferenças; valor jurídico dos Anexos: sua aplicabilidade e natureza jurídica.

II — Os Anexos e a ordem jurídica portuguesa

III — Procedimentos para os Serviços de Navegação Aérea

IV — Procedimentos Suplementares Regionais

I — Os Anexos à Convenção de Chicago: Processo de formação, natureza jurídica e valor jurídico

Introdução: Objectivo da Regulamentação Internacional

Para poderem tirar partido de todas as potencialidades de um avião moderno, as Companhias de aviação precisam, não só de dispor de infra-estruturas e outras facilidades aeronáuticas, mas também de ser fortemente apoiadas por competentes serviços públicos em terra.

(*) Advogado, membro dos corpos dirigentes da Associação Portuguesa de Direito Aéreo e Espacial (APDAE), Técnico de Formação e Instrutor de Legislação Aeronáutica no Centro de Formação da empresa pública Navegação Aérea de Portugal — NAV-EP.

A constituição desses serviços e a sua manutenção e funcionamento é, nos termos da Convenção de Chicago (1) (artigo 28.º), assegurada por todos os Estados contratantes. Mas não basta garantir a existência e funcionamento dos serviços, é preciso também assegurar que eles sejam equipados com meios materiais modernos e eficientes e recursos humanos dotados de formação técnico profissional que lhes proporcione elevados padrões de desempenho profissional. Para além disso é ainda necessário garantir que a qualidade dos serviços prestados seja o mais uniforme possível a nível mundial e que os procedimentos, métodos de trabalho e língua de trabalho sejam também uniformizados.

Há assim em todo o mundo milhares de pessoas que, dia e noite, prestam serviços a milhares de aeronaves em voo ou no solo, tais como: controladores de tráfego aéreo que previnem colisões entre aeronaves, meteorologistas que garantem o fluxo da informação acerca das condições meteorológicas para os pilotos, prevenindo os efeitos das condições adversas, quer em rota quer no aeródromo de destino. Por sua vez, era impossível prestar estes serviços sem o apoio dos operadores de telecomunicações que transmitem ou apoiam a transmissão das mensagens. Há também os que elaboram as cartas aeronáuticas, os que se ocupam do licenciamento do pessoal, da sua formação técnica, os especialistas em informação aeronáutica que garantem o fluxo da informação permanentemente actualizada sobre as facilidades, serviços e regulamentação, os especialistas em luta contra incêndios, em busca e salvamento, os mecânicos de aeronaves, o pessoal das operações das companhias que faz todo o planeamento de um voo, quer em termos da melhor rota quer do combustível e outras necessidades da aeronave. Enfim, um sem número de especialidades que está muito longe de ter sido exaustivamente descrito nesta pequena lista.

Por outro lado, se pensarmos que num curto espaço de tempo traduzido numas poucas horas, uma aeronave pode atravessar os territórios de diversas nações nas quais diferentes línguas são faladas e onde vigoram diferentes legislações, por vezes pertencentes a distintas famílias de sistemas jurídicos, poder-se-á fazer uma

(1) A Convenção sobre Aviação Civil Internacional, mais conhecida por Convenção de Chicago, foi ratificada por Portugal e entrou na ordem jurídica interna portuguesa através do Decreto-Lei n.º 36158 de 17 de Fevereiro de 1947.

ideia da importância que assume a padronização internacional dos serviços e procedimentos de navegação aérea internacional, uma vez que o que está primordialmente em causa é a segurança e esta passa também pelo esbatimento, até ao mais elevado grau possível, de diferenças entre regulamentações ou procedimentos operacionais vigentes nos diversos territórios atravessados pelas aeronaves em voos internacionais.

A padronização é, por estas razões, de entre os objectivos da OACI, um dos mais importantes.

A salvaguarda da segurança da navegação aérea: um princípio fundamental da Convenção de Chicago

A Convenção de Chicago sobre Aviação Civil Internacional funda-se em alguns princípios que constituíram como que a base do equilíbrio que permitiu a sua aprovação e, hoje em dia, da adesão quase universal.

O princípio da soberania dos Estados sobre o espaço aéreo que cobre os seus territórios é um deles. Mas, este princípio que tem importantes implicações em termos de restrições à navegação aérea internacional, é temperado pela consagração do princípio da salvaguarda da segurança da navegação aérea internacional.

De entre as inúmeras disposições da Convenção que são manifestações deste princípio, destacaremos os artigos 44 que na alínea *h*) declara como um dos objectivos da criação da Organização da Aviação Civil Internacional a promoção da segurança do voo na navegação aérea internacional, o artigo 37.º que promove a adopção de regulamentação internacional sobre segurança e o artigo 28.º que consagra o compromisso de uniformização de facilidades de navegação aérea.

A regulamentação internacional: Um instrumento fundamental para a salvaguarda da segurança da navegação aérea internacional

O tema a desenvolver aqui tem a ver exactamente com a regulamentação internacional da aviação civil.

A literatura especializada internacional é unânime no reconhecimento da sua importância enquanto garante da segurança da navegação aérea internacional, a qual, por sua vez, sustenta a segurança da aviação em geral. Nesta perspectiva, a regulamentação internacional contribui de forma notória para a criação de um clima de confiança no transporte aéreo internacional em geral, o qual constitui a base do seu sucesso económico e social.

Instrumentos da regulamentação internacional

O artigo 37.º da Convenção de Chicago assegura o compromisso de cada Estado contratante a obrigar-se a prestar o seu concurso no sentido de ser alcançada a maior uniformidade possível nos regulamentos, normas, práticas e métodos de organização relativos às aeronaves, pessoal, rotas aéreas e serviços auxiliares. A competência para adoptar e modificar essas normas internacionais é atribuída à Organização da Aviação Civil, ainda nos termos do mesmo preceito.

Por sua vez, o artigo 54.º da Convenção que enuncia as atribuições do Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional, na alínea *l*) confere a este órgão competência para adoptar as normas internacionais e as práticas recomendadas que, *por conveniência, serão designadas por Anexos.* (2)

Estes Anexos são, pois, a base da regulamentação Internacional. Neles estão contidas as normas e as práticas recomendadas sobre todas as matérias expressamente referidas no artigo 37.º e

(2) A leitura do artigo 54.º alínea *l*) do texto da Convenção de Chicago em língua inglesa e a sua comparação com a versão em língua portuguesa do mesmo preceito permite constatar a existência de um erro de tradução introduzido na versão portuguesa da Convenção de Chicago quando esta foi transposta para o direito interno português pelo Decreto-Lei n.º 36158 de 17 de Fevereiro de 1947. Com efeito, a versão em língua inglesa diz: “... *Adopt, in accordance with the provisions of Chapter VI of this Convention, International standards and recommended practices; for convenience designate them as Annexes to this Convention*”. Por seu turno, a versão portuguesa está assim redigida: “*Adoptar, de acordo com os termos do Capítulo VI desta Convenção, as normas internacionais e as práticas recomendadas, que serão, para maior conveniência, incorporadas pelo Conselho em Anexos à presente Convenção*”. As consequências deste erro podem ser de grande dimensão para a interpretação da Convenção como adiante se falará com mais detalhe.

outras não previstas aí mas cuja necessidade de regular adveio entretanto. A lista dos Anexos e as matérias por eles reguladas encontra-se mais adiante.

Os Anexos, porque contém normas e práticas recomendadas (**Standards And Recommended Practices**), são conhecidos por **SARPS**.

Porém, os Anexos ou **SARPS**, são complementados e desenvolvidos por procedimentos, uns de aplicação mundial e outros de aplicação meramente regional. Os primeiros estão contidos nos chamados Procedimentos para os Serviços de Navegação Aérea e são correntemente conhecidos por **PANS** (**Procedures for the Air Navigation Services**) enquanto os segundos são designados por Procedimentos Suplementares Regionais e mais conhecidos por **SUPP's** (**Supplementary Procedures**).

Resumidamente temos, pois, os três seguintes tipos de regulamentação:

— **SARP's**

Normas e Práticas Recomendadas contidas em 18 Anexos (ver lista adiante)

— **PANS**

Procedimentos para os Serviços de Navegação Aérea, contidos em 3 documentos:

- Doc. 4444 (Regras do Ar e Serviços de Tráfego Aéreo)
- Doc. 8168 (Operação de Aeronaves)
- Doc. 8400 (Códigos e Abreviaturas)

— **SUPP's**

Procedimentos Suplementares Regionais, contendo especificações aplicáveis a uma dada Região de Navegação Aérea em virtude de condições locais. Estão contidos num só documento, dividido em 8 partes, tantas quantas as Regiões de Navegação Aérea ⁽³⁾.

- Do. 7030

⁽³⁾ São as seguintes as Regiões de Navegação Aérea: **NAM** — North America, **CAR** — Caribbean, **SAM** — South America, **NAT** — North Atlantic, **EUR** — Europe, **AFI** — Africa-Indian Ocean, **MID/ASIA** — Middle East/Asia, **PAC** — Pacific.

Os Anexos (SARP's)

Conteúdo dos Anexos

Actualmente são 18 os Anexos à Convenção os quais regulamentam outras tantas matérias a seguir discriminadas:

- Anexo 1 — Licenças de Pessoal
- Anexo 2 — Regras do Ar
- Anexo 3 — Serviços Meteorológicos prestados à Navegação Aérea Internacional
- Anexo 4 — Cartas Aeronáuticas
- Anexo 5 — Unidades de Medida
- Anexo 6 — Operação de Aeronaves
- Anexo 7 — Nacionalidade das Aeronaves e Registos e Marcas de Aeronaves
- Anexo 8 — Navegabilidade de Aeronaves
- Anexo 9 — Facilitação
- Anexo 10 — (2 Volumes) — Telecomunicações Aeronáuticas
- Anexo 11 — Serviços de Tráfego Aéreo
- Anexo 12 — Busca e Salvamento
- Anexo 13 — Investigação de Acidentes e Incidentes
- Anexo 14 — Aeródromos
- Anexo 15 — Serviços de Informação Aeronáutica
- Anexo 16 — Protecção Ambiental (vol. I — Ruídos de aeronaves; Vol II — Emissões dos motores das aeronaves)
- Anexo 17 — Salvaguarda da Aviação civil Internacional Contra Actos de Interferência Ilícita
- Anexo 18 — Segurança do Transporte de Mercadorias Perigosas a bordo de aeronaves

Cada Anexo contém, para além das normas e práticas recomendadas sobre o assunto específico de que trata, um prefácio, semelhante para todos, no qual é dado um conjunto de informações úteis para uma sua melhor compreensão e interpretação.

Tais informações respeitam a uma breve resenha da evolução histórica que conduziu à promulgação do Anexo, à obrigação dos Estados de notificarem diferenças ao abrigo do artigo 38.º da Con-

venção e a extensão desta obrigação às práticas recomendadas, à resolução do Conselho de 13 de Abril de 1948, convidando os Estados contratantes a incorporar nas suas legislações internas os textos usados nas normas da OACI, ao estatuto de cada componente do Anexo (sobre este assunto far-se-á referência à diferença entre norma e prática recomendada), à escolha que a cada Estado compete fazer quanto à língua oficial de entre as quatro em que os Anexos são publicados — Inglês, francês, russo ou espanhol — para fins de implementação interna do Anexo e finalmente, as práticas editoriais adoptadas quer quanto ao tipo e significado da impressão quer quanto ao emprego das formas verbais inglesas “shall” e “should” e o seu significado.

Diferença entre Normas e Práticas Recomendadas

A OACI, em Resolução da primeira sessão da Assembleia, adoptou as seguintes definições para Norma e Prática Recomendada:

Norma: Qualquer especificação sobre características físicas, configuração, material, características, pessoal ou procedimentos, cuja aplicação uniforme seja considerada como *necessária* para a *segurança ou regularidade* da navegação aérea e à qual os Estados *devem conformar-se* de acordo com a Convenção; *na eventualidade de impossibilidade de cumprimento, é obrigatória a notificação ao Conselho, nos termos do artigo 38.º.*

Prática Recomendada: Qualquer especificação sobre características físicas, configuração, material, características, pessoal ou procedimentos, cuja aplicação uniforme seja considerada como *desejável* no interesse da segurança, regularidade ou *eficiência* da navegação aérea e à qual os Estados *se esforçarão por conformar-se* de acordo com a Convenção.

Os itálicos, nossos, fazem realçar as diferenças entra as duas definições.

Processo de formação dos Anexos

Os Anexos passam por um longo processo de formação que se inicia, por vezes na prática operacional do dia a dia e que se vai consolidando e culmina na sua entrada em vigor na ordem jurídica internacional para depois ser transposto para o direito interno de cada Estado contratante.

Poderemos, por mera questão de conveniência e de sistematização, distinguir as seguintes fases no processo de formação dos Anexos:

— Processo Técnico

Eis, em traços largos, as principais etapas que constituem o processo técnico:

- Emergência através da prática do dia-a-dia
- Consolidação de “práticas”
- Discussões e acordos Regionais
- Discussão a nível das Divisões ou de Reuniões alargadas
- Propostas (à Comissão de Navegação Aérea)

— Processo Jurídico

O processo jurídico compõe-se das três seguintes fases:

- Adopção
- Consulta aos Estados
- Acção dos Estados

Papel do Conselho OACI

As atribuições do Conselho da OACI podem ser catalogadas em três categorias:

- Executiva ou Administrativa
- Quase-Legislativa
- Judicial

De momento, importa incidir na função quase-legislativa que constitui uma das suas mais importantes atribuições a qual consiste na *adopção* das Normas e Práticas Recomendadas que, deverão ser incorporadas nos Anexos ou em Emendas a estes.

Embora o seu conhecimento seja de primordial importância para os técnicos que neles participam, não descreveremos com detalhe o processo técnico de formação dos Anexos, prévio ao processo jurídico de adopção.

Ainda assim, numa breve referência ao processo de formação das especificações que deverão vir a constituir o material de base dos Anexos ou Emendas a estes, dir-se-á que as mesmas são objecto de discussão prévia em reuniões alargadas ou em reuniões de técnicos da especialidade, conforme sejam, respectivamente, assuntos genéricos ou assuntos respeitantes a uma especialidade e, uma vez obtido consenso sobre elas, é submetido à Comissão de Navegação Aérea um documento contendo as referidas especificações. Uma vez aprovadas por esta Comissão, deverá a mesma Recomendar ao Conselho para este as Adoptar em nome da Organização da Aviação Civil Internacional, como emendas às normas constantes de um Anexo ou formarem um novo Anexo (artigo 57 a) da Convenção de Chicago).

O processo aí descrito é exclusivamente orientado por critérios técnicos. Todavia as especificações obtidas poderão vir a converter-se em regulamentos internacionais o que tem importantes efeitos jurídicos. Por isso, a Convenção prevê um processo formal de aprovação destes regulamentos ou das emendas a eles que é distinto do processo técnico que está na origem das especificações referidas.

É sabido que a aviação civil, como aliás se passa em outras áreas, está permanentemente sujeita à evolução técnica que acarreta uma influência em muitos domínios com ela relacionados, seja no que respeita às aeronaves, às telecomunicações utilizadas, às rádios ajudas à navegação aérea, aos meios postos à disposição dos serviços de apoio em terra, meios informáticos de recolha, tratamento e difusão da informação, etc..

Esta evolução, tem como consequência a necessidade de frequentes alterações da regulamentação internacional no sentido de a manter compatível com os novos procedimentos a que essas transformações obrigam.

A actividade regulamentar do Conselho é, por isso, muito grande e de elevada exigência técnica, na medida em que cobre múltiplos e diversificados aspectos da aviação ou com ela relacionados.

Processo Jurídico de formação das Normas Internacionais

1.ª Fase — A Adopção

Como atrás se disse, compete à Comissão de Navegação Aérea, nos termos da alínea *a*) do artigo 57.º, estudar as modificações aos Anexos e recomendar ao Conselho a sua adopção.

Antes da sua submissão ao Conselho ICAO para adopção será o projecto contendo as especificações para uma Emenda ou um novo Anexo submetido a cada Estado contratante e a certas Organizações Internacionais para ser comentado e objecto de sugestões. O prazo dado para estudar e dar parecer sobre esta matéria não ultrapassa normalmente os três meses.

Os comentários dos Estados e das Organizações Internacionais são analisados pelo Secretariado e é preparado um documento de trabalho baseado nos resultados desta análise para serem objecto de revisão final por parte da Comissão de Navegação Aérea.

Finalmente, após a revisão da Comissão de Navegação Aérea, esta transmite o resultado dos seus estudos ao Secretariado. Este é incumbido de preparar um projecto de Relatório reflectindo o trabalho e as decisões da Comissão de Navegação Aérea.

O projecto de relatório é de novo devolvido à Comissão de Navegação Aérea e, quando é aprovado, frequentemente com emendas, é enviado sob a forma de "Relatório para o Conselho, do Presidente da Comissão de Navegação Aérea".

É sobre este relatório contendo uma proposta de emenda a um Anexo ou um novo Anexo que o Conselho deve decidir, seguindo-se, pois, o desencadear do processo de aprovação ou rejeição da proposta.

Assim, o presidente do Conselho deve convocar, nos termos da alínea *a*) do artigo 51.º, uma reunião do Conselho cuja agenda seja especificamente destinada à apreciação e votação da proposta de novo Anexo ou de emendas a Anexos já existentes (artigo 90.º).

A aprovação só é possível se contar com uma votação por maioria de dois terços dos representantes do Conselho.

2.ª Fase — Consulta aos Estados

No prazo de duas semanas a seguir à adopção pelo Conselho ICAO é elaborada uma edição provisória da emenda ou do Anexo novo a qual é distribuída por todos os Estados para que estes tenham a oportunidade de a desaprovar, em conformidade com o disposto no artigo 90.º.

Saliente-se que não é necessário que os Estados contratantes expressamente concordem com as normas e práticas recomendadas do novo Anexo ou de uma Emenda a um Anexo já existente. O silêncio dos Estados tem, neste caso, o valor de anuência. Só a desaprovação da maioria dos Estados (maioria simples, ou seja, metade mais um) obsta a que o documento aprovado pelo Conselho (novo Anexo ou Emenda a um Anexo) entre em vigor, na ordem jurídica internacional.

3.ª fase — Entrada em vigor

Findo esse prazo que a Convenção fixa em três meses mas que o Conselho pode alargar, se a maioria dos Estados contratantes não notificar a sua desaprovação, a Emenda ou o novo Anexo entra em vigor, devendo então o Conselho, imediatamente, ordenar que todos os Estados contratantes sejam notificados dessa entrada em vigor (artigo 90.º, alínea b)).

A entrada em vigor tem duas etapas distintas:

- 1 — A que estipula o prazo até ao qual os Estados têm o direito de se pronunciar pela desaprovação, total ou parcial, da Emenda ou do novo Anexo. Esta data é designada pela OACI como *data de efectividade*.

Até à data de efectividade a emenda ou novo Anexo não está em vigor. Está sujeita à desaprovação dos Estados.

- 2 — A que se segue à data de efectividade e que consiste num período durante o qual os Estados notificam diferenças nos termos do artigo 38.º ou, não havendo diferenças, notificam a intenção de cumprir com as novas disposições na íntegra. Este período tem início na data de efectividade e termina na *data de aplicabilidade*. Durante

este período as novas disposições (emenda ou novo Anexo) estão em vigor mas não são aplicáveis. É um período semelhante ao que toma a designação jurídica de *vacatio legis* (4).

A data de aplicabilidade marca o dia em que a emenda ou o novo Anexo se torna aplicável ou seja, entra plenamente em vigor e pressupõe que não foi desaprovado pela maioria dos Estados, embora possa haver Estados que lhe tenham notificado diferenças.

Saliente-se que a entrada em vigor é eficaz somente na ordem jurídica Internacional e vincula somente os Estados contratantes.

Entre outros, a entrada em vigor na ordem jurídica internacional de um novo Anexo ou emenda a um Anexo, produz os efeitos previstos no artigo 12.º da Convenção e, nesta medida, aplicam-se aos particulares quando estejam no alto mar.

Acção dos Estados

Transcrição para o ordenamento jurídico interno

Uma vez em vigor um Anexo novo ou uma emenda, devem os Estados, por força do disposto no artigo 37.º conjugado com o artigo 38.º proceder à transcrição das suas disposições (normas e práticas recomendadas) para os respectivos ordenamentos jurídicos internos.

Os preâmbulos de cada Anexo têm uma descrição genérica sobre o procedimento que os Estados devem adoptar e os cuidados a ter nesta matéria para se obter a maior uniformização possível e se evitarem erros de tradução ou lacunas de transcrição.

(4) O período que medeia entre a data de efectividade e a de aplicabilidade, para além de ser aquele durante o qual os Estados devem fazer a notificação de diferenças ou da intenção de cumprimento integral, é também o mais adequado para proceder à transcrição para o direito interno. No direito português, esta transcrição deverá assumir a forma de Portaria do Ministério dos Transportes e Comunicações, por força do disposto no Decreto-Lei n.º 562/80 de 06 de Dezembro.

Na nossa opinião, é este o momento que os Estados têm para decidir se adoptam para vigorar a nível interno as práticas recomendadas constantes no novo Anexo ou na Emenda.

Notificação de Diferenças

A Convenção prevê que os Estados contratantes possam ver-se, por qualquer razão, impossibilitados de cumprir com as normas internacionais.

Nesse caso, deverá o Estado em questão, notificar imediatamente a OACI.

Com efeito, embora o artigo 37.º preceitue que “cada Estado contratante obriga-se a prestar o seu concurso no sentido de ser alcançada a maior uniformidade possível nos regulamentos, normas, práticas e métodos de organização,... sempre que tal uniformidade facilite e contribua para o aperfeiçoamento da navegação aérea”, nos termos do artigo 38.º da Convenção, “qualquer Estado que se ache impossibilitado de aderir, em todos os pontos, a tais normas ou regras internacionais ou de modificar os próprios regulamentos ou regras, de forma a harmonizá-los com as novas normas ou regras internacionais que forem adoptadas ou que ache necessário adoptar regulamentos ou regras divergentes, em qualquer ponto, das normas internacionais, deverá comunicar imediatamente à Organização da Aviação Civil Internacional as diferenças existentes entre essas normas e as usadas internacionalmente”.

A notificação das diferenças deve ser feita imediatamente sempre que tal diferença seja feita a normas ou práticas recomendadas ⁽⁵⁾ contidas num novo Anexo, ou no prazo de sessenta dias se se tratar de diferenças a normas ou práticas recomendadas contidas em emendas a um Anexo já existente (conforme atrás descrito).

⁽⁵⁾ O Conselho da OACI convida os Estados contratantes a tornar extensível a obrigação de notificação de diferenças às Práticas Recomendadas, desde que as diferenças possam ser relevantes para a segurança da navegação aérea internacional, embora tal notificação não seja imposta pelo artigo 38.º da Convenção de Chicago. Saliente-se a elevada adesão dos Estados a este convite do Conselho da OACI o qual é lembrado aos Estados através do prefácio a cada Anexo.

Os Estados deverão também informar a OACI no caso de diferenças que venham a ocorrer subsequentemente à entrada em vigor do novo Anexo ou emenda bem assim como os casos de posterior eliminação de diferenças previamente notificadas.

Uma vez feita a notificação, a OACI compila todas as diferenças notificadas a cada Anexo e publica-as em Apêndice ao próprio Anexo a que respeitem, dando, assim, uma panorâmica da aceitação Mundial por parte dos Estados contratantes, das Normas e Práticas Recomendadas. A título de curiosidade deve dizer-se que as notificações feitas à maioria dos Anexos são raras, pontuais e quase nunca incidem sobre questões de importância fundamental para o assunto regulado pelo Anexo o que dá uma ideia da elevada aceitação e do reconhecimento do valor que os Estados atribuem à regulamentação internacional da OACI.

Os Estados, para além de notificarem a OACI, deverão também publicar as diferenças nos seus respectivos Manuais de Informação Aeronáutica, mais conhecidos pela designação de AIP (Aeronautical Information Publication). Esta Publicação discrimina os principais serviços e regras da sua utilização disponíveis em cada Estado para a Navegação Aérea Internacional.

Valor jurídico dos Anexos: sua aplicabilidade e natureza jurídica

Serão os Anexos “meras recomendações”?

Face às normas e práticas recomendadas contidas nos Anexos à Convenção, a doutrina internacional maioritariamente tende a considerá-las como meras recomendações da Organização a que os Estados têm o compromisso de aderir se assim o entenderem ⁽⁶⁾.

A fundamentação que baseia esta corrente assenta genericamente em duas razões: uma de cariz histórico e a outra da interpretação literal da alínea *l*) do artigo 54.º da Convenção de Chicago.

⁽⁶⁾ Cf., entre outros, Aleth Manin. Ver notas ao Parecer n.º 30/90 (especialmente nota 30 — Pág. 4286-(7)) da Procuradoria Geral da República, publicado no Diário da República II série, n.º 111 de 14-5-1992.

As razões históricas remontam à Convenção de Paris de 1919 a qual, no seu articulado (artigo 34.º), concedia à CINA poderes para aprovar regulamentos com força obrigatória para todos os Estados contratantes. Terá sido este o principal motivo pelo qual os Estados Unidos, invocando razões Constitucionais, nunca ratificaram esta Convenção.

Por outro lado, a expressão usada na alínea l) do artigo 54.º da Convenção de Chicago no seu texto original em língua inglesa referindo que o Conselho tem como uma das suas atribuições adoptar as normas internacionais e as práticas recomendadas “*for convenience designate them as Annexes to this Convention...*” sugere que as referidas normas e práticas recomendadas não são juridicamente um verdadeiro Anexo à Convenção (e, por isso, não terão a mesma força vinculativa deste instrumento de direito Internacional), mas tão somente foram assim designadas por mera *conveniência* (?)”...

Este argumento de cariz literário encontraria reforço no carácter da obrigação imposta pelo artigo 37.º nos termos do qual os Estados se obrigam “*a prestar o seu concurso no sentido de ser alcançada a maior uniformidade possível nos regulamentos, normas...*”. Resulta deste preceito que só aos Estados compete decidir acerca do que é por eles considerado como o grau ideal de aproximação à uniformidade e sempre teriam a seu favor a decisão dos limites ou o grau do esforço nesse sentido.

Mas será um tal entendimento aceitável?

Não falta quem ache pouco consistentes os argumentos que conduzem a doutrina internacional a considerar os Anexos como meras recomendações internacionais às quais os Estados somente estão obrigados a colaborar no sentido de ser alcançada a uniformização possível.

Vejamos como pode esta posição ser sustentada.

Encaremos esta questão à luz da natureza jurídica dos Anexos, do seu conteúdo e destinatários.

(?) Recorde-se que a tradução da versão portuguesa da Convenção de Chicago feita pelo Decreto-lei n.º 36158 de 17 de Fevereiro de 1947, não coincide, neste ponto, com a versão original em língua inglesa. Ver nota 2.

Quanto à sua natureza jurídica, os Anexos são regulamentos internacionais contendo normas jurídicas necessárias ao desenvolvimento e aplicação de certas disposições da Convenção de Chicago, constituindo a Convenção, nessa medida, direito originário e os Anexos, direito derivado ⁽⁸⁾.

Sem a elaboração e aplicação destas regras, a prossecução do objectivo de salvaguarda da segurança da navegação aérea internacional, princípio basilar da Convenção de Chicago, sairia muito prejudicada, se não mesmo inviável, porquanto a maioria dos Anexos versa sobre matéria de interesse directo da navegação aérea e os poucos que o não fazem, regulam matérias que indirectamente importam à segurança da navegação aérea internacional.

Aplicabilidade dos Anexos

As normas e práticas recomendadas contidas nos Anexos têm como destinatários imediatos os Estados contratantes, mas não faria sentido que a sua aplicabilidade não se estendesse a todos os particulares que operam os serviços ou os seus utentes, os pilotos e todos os proprietários ou operadores de aeronaves.

A Convenção distingue duas diferentes situações quanto à aplicabilidade territorial e subjectiva dos Anexos. Por um lado refere e regula a aplicabilidade das normas internacionais nos espaços onde não seja exercida soberania dos Estados, por outro, pronuncia-se a respeito da aplicabilidade nos espaços sobre os quais é exercida a soberania dos Estados. Uma terceira situação não expressamente prevista na Convenção é a que diz respeito aos espaços que, embora estejam submetidos à soberania de um Estado, este não seja um Estado contratante.

As regras em vigor, no alto mar — espaço subtraído à soberania de qualquer Estado — serão, de acordo com o seu artigo 12.º, as que se estabeleçam de acordo com esta Convenção. Esta regra dirige-se directamente aos operadores de aeronaves e aos respectivos tripulantes e também a todos os Estados contratantes, pois é a eles que compete, nos termos do mesmo artigo, perseguir os infrac-

(8) Conforme Parecer da PGR n.º 30/90 já citado e referenciado (Página 4286-3)

tores dos regulamentos em vigor, sendo que estes infractores são pessoas físicas e não Estados. Poderá pôr-se a questão de saber se esta regra se aplica também aos Estados não contratantes e às suas aeronaves. Parece que sim, que esta regra deverá ser considerada como uma parte integrante do sistema de Direito Internacional, vinculando, nessa medida, todos os Estados sem excepção, mesmo os que não sejam parte da Convenção. Refira-se, no entanto, que a questão não se reveste de importância prática relevante, uma vez que a esmagadora maioria dos Estados do planeta, são Estados Contratantes.

Nos espaços submetidos à soberania dos Estados (nos termos dos artigos 1.º e 2.º) a Convenção remete para os Estados contratantes a responsabilidade pela sua introdução na respectiva ordem jurídica interna, na medida em que tal introdução contribua para a maior uniformidade possível, nas normas, práticas e métodos de organização relativos às aeronaves, pessoal, rotas aéreas e serviços auxiliares, sempre que tal uniformidade contribua para o aperfeiçoamento da navegação aérea (conforme artigo 37.º).

As questões relativas à aplicabilidade subjectiva dos Anexos bem como a fiscalização da sua observância e as sanções pelas infracções e respectivas medidas coercivas resultam, não directamente da Convenção, mas sim das medidas legislativas internas que, para esse fim, deverão ser adoptadas por cada Estado contratante.

Parece agora já se dispor de alguns elementos que nos assegurem alguma base de sustentação para a resposta à questão de saber se os Anexos deverão ser consideradas meras recomendações dirigidas aos Estados contratantes.

Apresentada com esta linearidade uma resposta afirmativa seria de rejeitar. Sabe-se já que, pelo menos no alto mar os Anexos vigoram e os seus destinatários são não só os Estados mas também outros sujeitos de direito, incluindo pessoas físicas.

No que respeita aos espaços sob as soberanias dos Estados contratantes, a regra, repetida em vários preceitos da Convenção, é a de que os Estados deverão manter, na medida do possível, os seus regulamentos de harmonia com os que forem estabelecidos pela Convenção (artigos 12.º, 23.º, 25.º, 26.º, 28.º, 33.º, 34.º, 35.º, 37.º).

Por outro lado, se é verdade que a letra do artigo 37.º parece conceder aos Estados a liberdade de aderir ou não aos Anexos de

acordo com as suas possibilidades e até mesmo deixar ao seu arbítrio o que entendam ser “a maior uniformidade possível...” para essa adesão, não é menos verdade que o artigo 38.º vem impor a obrigação ou dever incondicional de notificação das diferenças entre os regulamentos ou regras do Estado e os que forem aprovados pela OACI, transformando assim a alegada liberdade numa liberdade condicionada.

Aliás, mal se compreenderia a necessidade de criar e sustentar uma Organização Internacional e atribuir-lhe uma competência que absorve uma grande quantidade das suas energias em recursos humanos, técnicos e financeiros se não fosse para fazer valer de forma eficaz os objectivos que lhe foram traçados.

Finalmente, o facto de os Estados aderirem massivamente aos regulamentos — constatação que se deduz da análise das notificações de diferenças que se constata ser reduzida e não incidir sobre aspectos relevantes — para além do facto de nunca ter acontecido que um Anexo (ou mesmo uma emenda a um Anexo) adoptado pela OACI tivesse sido desaprovada pelos Estados, constituem inegável prova da aceitação do seu valor.

Natureza jurídica e valor dos Anexos

Assim, tomando posição, os Anexos são regulamentos internacionais os quais desenvolvem disposições convencionais consideradas de interesse directo para a salvaguarda da segurança da navegação aérea internacional. Nesta medida vinculam os Estados contratantes que estão obrigados a aderir a eles nas suas relações internacionais⁽⁹⁾. Simultaneamente obrigam-se a transcrevê-los para as suas respectivas ordens jurídicas internas convertendo-os em regulamentos internos ou adaptando os regulamentos nacionais a eles⁽¹⁰⁾ podendo, pontualmente, afastar-se de certas disposições neles contidas desde que, para tanto, notifiquem a Organização da Aviação Civil Internacional.

⁽⁹⁾ No mesmo sentido, André Gonçalves Pereira-Curso de Direito Internacional Público, Pág. 213, 2.ª Edição revista e ampliada, Coleção Jurídica Portuguesa — Edições Ática

⁽¹⁰⁾ Ver a letra do primeiro parágrafo do artigo 38.º

II — Os Anexos e a ordem jurídica portuguesa

Assim o entende também o legislador português que, no preâmbulo ao Decreto-Lei n.º 562/80 de 6 de Dezembro afirma a sua adesão às normas internacionais contidas nos Anexos. (11)

Este diploma legal determina que “as regras, os processos e as emendas sobre os pontos discriminados no artigo 37.º da Convenção sobre Aviação Civil Internacional relativamente à navegação aérea, recomendadas pela ICAO..., serão regulamentadas por Portaria do Ministro dos Transportes e Comunicações.” (artigo 1.º) (12).

Acontece que esta determinação legal não tem sido cumprida e somente 2 dos 18 Anexos em vigor actualmente, foram, até ao momento, regulamentados e, deste modo, transpostos para o direito interno português. (13)

Em face desta realidade, o panorama da força dos Anexos no direito interno português continua pouco clara.

Como a determinação do Decreto-Lei n.º 562/80 não foi seguida, temos que as normas dos Anexos e as suas emendas são expressamente declaradas válidas pelo Estado Português, mas não estão legalmente regulamentadas.

(11) Esta manifestação de aceitação é feita nos seguintes termos: “Considerando que Portugal na qualidade de signatário da Convenção sobre Aviação Civil Internacional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 36 158 de 17 de Fevereiro de 1947, assumiu as responsabilidades de garantir a segurança dos voos internacionais, *aceitando as normas internacionais, as regras e os processos recomendados sobre os pontos constantes do artigo 37.º da referida Convenção e contidos em diversos dos seus anexos...*” (itálico nosso).

(12) Em face da redacção do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 562/80 de 6 de Dezembro poderá questionar-se se o âmbito de aplicação do mesmo contempla todos os Anexos ou se se restringe aos que tratam dos assuntos directamente respeitantes à Navegação Aérea. Todavia, de entre os 18 anexos em vigor neste momento, somente 3 não regulam assuntos directamente respeitantes á navegação aérea. São os anexos 9 (Facilitação), 17 (segurança — *Security*) e 18 (Transporte por aeronave de matérias perigosas). Mas ainda assim, tratam inegavelmente de matérias com reflexo na segurança da navegação aérea. Por outro lado, a obrigatoriedade de regulamentar referida é extensível a normas provenientes de outras Organizações Internacionais, nomeadamente a CEAC e o Eurocontrol.

(13) Ver nota 34 do Parecer n.º 30/90 da PGR já citado. Aí se afirma que os Anexos transcritos são os Anexos 2 (Regras do Ar) regulado pela Portaria n.º 13230, de 20 de Julho de 1950, o Anexo 6 (Operação de Aeronaves), regulado pelo Decreto-Lei n.º 56/85 de 4 de Março e o Anexo II (Serviços de Tráfego Aéreo) regulado pela Portaria n.º 54/74 de 30 de Janeiro. Porém, o Anexo 6 nunca foi introduzido por Portaria, ficando apenas a intenção do legislador nesse sentido manifestada no referido diploma legal (o Decreto-Lei n.º 56/85 de 4 de Março).

Em face desta omissão da única responsabilidade do legislador nacional, a qual se nos afigura uma ilegalidade, o valor jurídico dos Anexos na ordem jurídica nacional é efectivamente questionável.

Todavia, a posição do Estado português é clara quanto à aceitação da validade dos Anexos na ordem jurídica nacional.

Assim sendo, a questão que aqui se põe não é de validade da regulamentação internacional mas sim, eventualmente, de eficácia resultante da inobservância de uma disposição legal do ordenamento jurídico interno nacional (o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 562/80).

Esta interpretação tem consequências, como é óbvio.

Assim, a regulamentação internacional está a ser aplicada, desde logo, pela entidade responsável pela regulamentação, fiscalização e administração da actividade aeronáutica em Portugal (actualmente o Instituto Nacional de Aviação Civil — INAC), mas já assim o era na vigência da sua antecessora (a Direcção Geral da Aviação Civil — DGAC) a qual nunca pôs em causa a sua validade. E, por maioria de razão, de acordo com o Manual de Informação Aeronáutica de Portugal (Aeronautical Information Publication — AIP), também é aplicada no dia-a-dia operacional por todos quantos operam os serviços de apoio à navegação aérea internacional bem como por todos os utilizadores públicos ou privados que explorem serviços ou operem companhias e os respectivos funcionários.

Todas as entidades e pessoas envolvidas aplicam essa regulamentação internacional da OACI na convicção de que ela é não só válida como obrigatória.

Nesta medida, se outra não fosse a força obrigatória dos Anexos na ordem jurídica nacional, pelo menos forçoso é reconhecer que se formou um costume sobre esta validade⁽¹⁴⁾.

O principal problema que esta matéria suscitará é a que se coloca a um juiz que venha ser chamado a decidir sobre uma questão em que esteja em causa ou seja invocada uma norma constante num Anexo.

⁽¹⁴⁾ Quanto ao valor do costume como fonte de direito, ver Oliveira Ascensão em "O Direito — Introdução e Teoria Geral" — 2.ª Edição Fundação Calouste Gulbenkian, Página 228 e ss.

Se a questão for do foro laboral, parece que não haverá grandes dúvidas visto que, de um modo geral, os contratos de trabalho do pessoal da aviação civil em Portugal são regulados por Convenções Colectivas de trabalho que, na sua grande maioria têm cláusulas gerais de recepção da regulamentação da OACI para os deveres dos trabalhadores e das próprias entidades patronais.

Porém, se a questão suscitada implicar a aplicação de uma norma para decidir sobre matéria do foro de outro ramo, então sim podem levantar-se ao juiz várias dúvidas: sobre a validade da norma invocada, a eventual sanção a aplicar e eventualmente outras.

Face a um pedido, o tribunal terá de decidir e o juiz não pode abster-se de julgar invocando a falta da lei (artigo 8.º-1 do Código Civil).

Poderá dizer-se que a omissão legislativa em análise constitui neste caso uma lacuna? Oliveira Ascensão que defende que o costume é uma fonte do direito ⁽¹⁵⁾, entende que se houver uma norma costumeira, então nem sequer se pode dizer que haja uma lacuna e, por isso nem se pode dizer que ao aplicar essa regra, se esteja a integrar uma lacuna, mas tão somente a aplicar uma norma pertencente ao sistema jurídico ⁽¹⁶⁾.

Ainda de acordo com o ilustre Mestre ⁽¹⁷⁾, o reconhecimento do valor jurídico do costume pela lei é expressamente declarado no artigo 348.º do Código Civil português que onera aquele que o invocar com a prova da sua existência e impõe ao tribunal o dever de oficiosamente obter o seu conhecimento.

A prova da existência do costume neste caso e em face do que atrás se disse não parece ser tarefa impossível.

Mas ainda se podem tentar outras vias de solução da questão.

Assim, face ao já citado reconhecimento que o Estado português tem manifestado ao longo do tempo com respeito à regulamentação internacional da OACI, quer através do poder legislativo, quer através da Autoridade de Aviação Civil nacional (hoje em dia centrada no Instituto Nacional de Aviação Civil — INAC),

⁽¹⁵⁾ Op cit. pp. 220-232

⁽¹⁶⁾ Ibidem pp. 401-402

⁽¹⁷⁾ Ibidem p. 225

uma outra tentativa deve ser feita: A interpretação da letra do texto da Convenção e concretamente a sua versão em língua portuguesa constante do Decreto-lei n.º 36158 de 17 de Fevereiro de 1947. Como já se referiu, a versão em língua portuguesa da alínea *l*) do artigo 54.º da Convenção de Chicago afirma, a propósito das atribuições do Conselho que as normas internacionais e práticas recomendadas uma vez adoptadas, de acordo com os termos do capítulo VI da Convenção, “*serão, para maior conveniência, incorporadas pelo Conselho em anexos à presente Convenção...*”. Embora se trate de um evidente erro de tradução, a verdade é que nunca foi feita a rectificação do mesmo. Pelo contrário, a Portaria n.º 54/74 de 30 de Janeiro, que transcreve o Anexo 11 (Serviços de Tráfego Aéreo) para o ordenamento jurídico nacional reafirma-o no seu preâmbulo em termos que não deixam margem para dúvidas (18).

Esta redacção favorece uma interpretação no sentido de ter sido atribuída aos Anexos dignidade semelhante à da própria Convenção.

Uma das vantagens que se evidenciariam da adopção desta corrente interpretativa seria a da recepção automática das normas produzidas pela OACI no ordenamento jurídico interno nacional, por força do artigo 8.º-2 da Constituição da República Portuguesa (CRP) (19).

Observe-se que a Convenção estabeleceu um sistema de criação e aprovação de regulamentação internacional bastante simplificado e liberto de formalidades. Com efeito, os mecanismos de criação desta regulamentação são inteiramente da responsabilidade

(18) É o seguinte o teor desse texto: “O artigo 37.º da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional obriga os Estados contratantes a aplicar uniformemente as regras, normas e procedimentos internacionais relativos às aeronaves, pessoal especializado, rotas aéreas e serviços de apoio a navegação aérea que forem sendo adoptados ou alterados pela Organização da Aviação civil internacional, na forma de anexos à Convenção e que, nos termos do seu artigo 54.º, dela fazem parte integrante.” (sublinhado e itálico nossos).

(19) Parece ser neste sentido a interpretação feita pela então Direcção-Geral da Aviação Civil de acordo com o seu texto “Consulta Concreta a efectuar à Procuradoria-Geral da República” que deu origem ao já citado Parecer n.º 30/90 da PGR publicado na II Série do Diário da República n.º 111 de 14-5-1992. ver pagina 4286 (2).

da OACI, sendo a participação dos Estados meramente técnica. Os Estados contratantes só são chamados a intervir na parte final do processo onde se poderão pronunciar contra a sua entrada em vigor. O próprio mecanismo de consulta é também bastante simplificado facilitando as decisões do Conselho OACI. Na verdade, ao estabelecer um mecanismo de acordo com o qual as disposições não expressamente desaprovadas pela maioria dos Estados contratantes, dentro de um prazo bastante curto, serão consideradas aprovadas, a Convenção não podia ter encontrado melhor solução para obrigar os Estados a uma certa vigilância se não quiserem ver aprovada regulamentação com a qual não possam ou não queiram conformar-se.

Deste modo, haverá argumentos razoáveis que fundamentem a atribuição aos Anexos do estatuto de parte integrante da Convenção?

Esta questão merece reflexão. Eis alguns pontos que devem ser analisados:

Em primeiro lugar a não exigência de ratificação dos Anexos, embora nem todos os instrumentos convencionais internacionais exijam essa formalidade como acontece no caso dos acordos (20).

Em segundo lugar, o mecanismo da sua entrada em vigor que atribui ao silêncio dos Estados o sentido de aprovação dos mesmos em clara exceção à regra.

Em terceiro lugar as restantes disposições da Convenção.

Tendo em conta estes elementos proceder-se-á de seguida a um sucinto estudo sobre a natureza e valor jurídicos dos Anexos.

Uma leitura mais atenta do texto da Convenção mostra que os Anexos não devem ser considerados como parte integrante desta.

Desde logo porque, sendo posteriores à Convenção, teriam de ser considerados emendas a ela.

Esta visão é de todo inaceitável visto que o processo de emendas à Convenção está nela previsto e é completamente diferente do dos Anexos sem margem para quaisquer dúvidas.

(20) Cf. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição Revista, Coimbra Editora 1993, Pág. 85.

O artigo 94.º da Convenção determina as regras a observar quanto às emendas e a sua concretização implica uma intervenção efectiva dos Estados contratantes, mediante um conjunto de formalidades próprias dos actos jurídicos internacionais deste cariz as quais culminam com a maior solenidade, ou seja, com a ratificação. Por outro lado, agora do ponto de vista da repartição de competências no seio da Organização da Aviação Civil, a Convenção atribui à Assembleia a competência de iniciativa e para aprovar as propostas de emendas (artigo 49.º *j*) e artigo 94.º), enquanto no que respeita aos Anexos a competência de decisão e adopção pertence ao Conselho (artigos 54.º-*l*) e 90.º).

Finalmente as Emendas à Convenção incorporam novas disposições ou alteram as existentes, enquanto os Anexos visam regulamentar matérias constantes de disposições da Convenção e não alterá-las ou acrescentar outras.

Além de que, mesmo que de verdadeiras emendas à Convenção se tratasse, ainda assim, nos termos do artigo 8.º-2 da Constituição da República Portuguesa, as suas normas só vigorariam na ordem interna nacional após publicação oficial.

Afasta-se assim a hipótese de considerar os Anexos como parte integrante da Convenção e, nessa medida, terem aplicação directa na ordem jurídica interna.

Como a aplicabilidade directa das normas emanadas pelas organizações internacionais de que Portugal seja parte só é reconhecida pelo n.º 3 do artigo 8.º da Constituição Portuguesa desde que tal se encontre estabelecido no respectivo tratado constitutivo e não é esse o caso da Convenção de Chicago, afasta-se também a solução da aplicabilidade directa que não carecia de publicação oficial.

Resta analisar se o requisito de publicação oficial será impeditivo da validade e eficácia das normas dos Anexos.

Para tanto terá que se analisar a sua natureza jurídica. Já atrás se disse que os Anexos são regulamentos internacionais e contém normas cujos destinatários são os Estados e particulares. Nesta óptica a publicação oficial parece requisito incontornável pelo menos para a eficácia, já que a validade é expressamente reconhecida por disposições legais em vigor. Mas, será necessária a publicação no Boletim Oficial, ou seja no Diário da República?

Mais uma vez vamos socorrer-nos dos ensinamentos de Oliveira Ascensão⁽²¹⁾. Para ele, o artigo 5.º n.º 1 do Código Civil Português, que determina que “a lei só se torna obrigatória depois de publicada no jornal oficial”, deve ser interpretada restritivamente uma vez que o legislador não quis na realidade referir todas as leis, mas só as que devem ser publicadas no jornal oficial.

Por outro lado, ainda de acordo com Oliveira Ascensão, “não há regras uniformes quanto à publicação e há ainda formas de publicação não dependentes da inserção no jornal oficial: assim, as posturas e regulamentos locais são afixados *“no lugar de estilo”*. Noutros casos não se encontra mesmo estabelecida nenhuma forma de publicação, como acontece com as deliberações dos organismos de coordenação económica.”

À luz desta doutrina, pareceria que a solução para a eficácia dos Anexos na ordem jurídica interna estaria encontrada. Bastaria a publicação no Manual de Informação Aeronáutica ou em Circulares de Informação Aeronáutica dos Anexos para que os mesmos tivessem a necessária e suficiente difusão. Em grande parte isto acontece já em Portugal.

Porém, ao mandar regulamentar os Anexos através de Portaria, o legislador, inequivocamente estabeleceu uma forma de publicação que condiciona a sua entrada em vigor nos termos do artigo 5.º — 1 do Código Civil Português: a publicação no Jornal Oficial. E esta forma, ainda segundo o autor que vimos citando, “não pode ser substituída por nenhuma outra”.

Em conclusão, 16 dos 18 Anexos à Convenção de Chicago⁽²²⁾, não vigoram na ordem jurídica nacional. Isto apesar de declarados, nos termos atrás descritos, válidos pela autoridade de aviação civil nacional, e conseqüentemente, pelo Estado português e de todas as entidades públicas e privadas assim como a generalidade dos particulares relacionados com a aviação civil em Portugal os ter não só por válidos mas também de aplicação obrigatória.

Sendo assim, como, salvo melhor opinião, parece ser, não há quaisquer dúvidas de que urge uma intervenção do legislador.

(21) Op. cit. Pág. 249 a 251

(22) Os dois Anexos publicados são os Anexos 2 (Regras do Ar) e 11 (Serviços de Tráfego Aéreo. Ainda assim, as respectivas versões nunca foram actualizadas.

Essa intervenção terá de ser muito cautelosa e estudada para evitar que ocorram, entre outras, as seguintes situações indesejáveis: (a) a constante necessidade de intervenção do legislador por causa das frequentes alterações a que a regulamentação internacional está sujeita; (b) a omissão de sanções para a violação das normas ou pelo menos de certas normas, da regulamentação internacional; (c) a não definição, no caso das práticas recomendadas, acerca da sua adopção ou não no direito interno ⁽²³⁾; (d) a não adaptação à realidade nacional das cláusulas gerais da regulamentação internacional que são propositadamente nela introduzidas para lhe dar um âmbito o mais lato possível e assim o carácter universal que constitui a vocação destas normas; (e) a contradição entre actos legislativos que tão frequentemente ocorre na nossa legislação aeronáutica (f) a inobservância de implicações com outra legislação, por exemplo com a legislação do ambiente, do urbanismo, etc. (g) erros de tradução; (h) utilização de expressões técnicas sem critérios de rigor sobre o seu significado e implicações; (i) etc..

Embora sem opinião definitiva sobre assunto tão delicado, parece que, em face do “imbróglio” jurídico em que se encontra a nossa legislação aeronáutica, a solução mais prática seria revogar de imediato o Decreto-Lei n.º 562/80 de 6 de Dezembro e todos os diplomas legais que pretensamente regulam os Anexos transpostos para o direito interno nacional. De seguida publicar um diploma que contivesse os princípios gerais que regem esta matéria e as bases regulamentares gerais que lhe garantam inequívoca eficácia

⁽²³⁾ Como já se referiu, os Anexos contém normas, consideradas de carácter obrigatório por serem tidas como *essenciais* para a segurança da navegação aérea internacional. No caso de os Estados não poderem a elas aderir estão obrigados a notificar diferenças nos termos do artigo 38.º da Convenção. E as práticas recomendadas que são tidas como *desejáveis* e por isso não têm uma força vinculativa tão elevada, nem sendo os Estados obrigados a notificar-lhes diferenças nos termos do artigo 38.º da Convenção. Ora, havendo esta liberdade, os Estados têm de escolher se as aplicam ou não e essa decisão é justamente manifestada no acto regulamentar de transcrição para o direito interno. Assim, concretizando, não deverá um acto regulamentar conter uma disposição antecedida da expressão: “prática recomendada”. Ou não transfere a disposição constante do Anexo como prática recomendada e isso terá de ser entendido pelo intérprete como não adesão a ela, ou pura e simplesmente transcreve a disposição sem a antecedência da referida expressão e o intérprete tem que a ter como uma disposição regulamentar com o mesmo peso que as outras. Não pode é ficar ao critério do intérprete esta decisão.

jurídica e incluir entre elas a decisão de publicação de todos os regulamentos aeronáuticos sob a forma de Publicações de Informação Aeronáutica com especial ênfase para o Manual de Informação Aeronáutica (AIP) que deveria conter uma versão em língua portuguesa e as Circulares de Informação Aeronáutica também com uma versão em língua portuguesa. Ainda como disposição geral do referido hipotético diploma, conviria incluir nele uma cláusula de interpretação que contemplasse entre as fontes a que o intérprete tivesse de socorrer-se, as disposições dos Procedimentos para os Serviços de Navegação Aérea (PANS), os Procedimentos Suplementares Regionais (SUPPs) e os Manuais ou outras publicações da responsabilidade da Organização da Aviação Civil Internacional frequentemente usados pelos técnicos que trabalham na ou para a aviação civil. Assim se contribuiria para a desejável uniformização da regulamentação internacional a nível mundial que, sendo um dos objectivos da OACI, é também uma das tarefas para cuja prossecução os Estados contratantes à Convenção de Chicago se comprometeram a cooperar.

III — Procedimentos Para os Serviços de Navegação Aérea (PANS)

Os Procedimentos Para os Serviços de Navegação Aérea, mais conhecidos pelo acrónimo em língua inglesa (PANS — Procedures for the Air Navigation Services), são um conjunto de documentos destinados a servir de complemento às normas e práticas recomendadas contidas em certos Anexos. Como o próprio nome indica, são procedimentos e, nessa medida, constituem como que a amplificação dos princípios básicos contidos nas correspondentes SARPS (Standard and Recommended Practices — normas e práticas recomendadas) facilitando a sua aplicação prática por parte dos utilizadores e simultaneamente garantindo uma muito maior uniformidade dessa mesma aplicação. Pode afirmar-se que os PANS estão para os correspondentes SARPS como o Regulamento está para a lei.

Por vezes, os PANS são utilizados também para testar ou amadurecer determinados procedimentos a nível internacional e,

caso se venham a revelar com interesse para a segurança, regularidade ou eficiência da navegação aérea internacional, são então propostos ao Conselho para adopção como Normas ou Práticas Recomendadas e assumindo, assim, o estatuto de partes de um Anexo.

O estatuto jurídico dos PANS não é o mesmo que o das SARPS. Na verdade enquanto estas estão sujeitas à *adopção* por parte do Conselho e têm o valor internacional que acima se descreveu detalhadamente, os PANS, são *aprovados* pelo Conselho, sem formalismos especiais e não são submetidos à apreciação jurídica dos Estados, pelo que não se lhes impõem a obrigação de notificação de diferenças prevista no artigo 38.º da Convenção.

São os seguintes os documentos que contêm os PANS:

- **Documento 8168 — OPS 611** — Operações de Aeronaves
- **Documento 4444 — RAC/501** — Regras do Ar e Serviços de Tráfego Aéreo
- **Documento 8400** — Abreviaturas e Códigos

Estes documentos “regulam” e amplificam respectivamente, as Normas e Práticas Recomendadas (SARPS) do Anexo 6 — Operação de Aeronaves; dos Anexos 2 — Regras do Ar e 11 — Serviços de Tráfego Aéreo; e dos Anexos 10 — Telecomunicações Aeronáuticas e 15 — Serviços de Informação Aeronáutica.

IV — Procedimentos Suplementares Regionais (SUPPs)

Por vezes verifica-se a necessidade de criação de procedimentos específicos para determinadas Regiões de Navegação Aérea.

Isto fica a dever-se às especiais condições naturais, geográficas ou de outra natureza que se reflectem nas condições de trabalho locais.

Quando tal se verifica, o Conselho *aprova* especificações destinadas a suplantar essas dificuldades. Tais especificações são conhecidas como Procedimentos Suplementares Regionais (SUPPs — Regional Supplementary Procedures) e são editadas através do *Documento 7030*, através do qual o Conselho recomenda aos Estados contratantes a sua aplicação nas respectivas Regiões de Informação de Voo.

Embora estes procedimentos possam aditar aos modos de concretização de um procedimento contido nos PANS variantes aplicáveis numa dada Região de Navegação Aérea ou mesmo promulgar um procedimento que se justifique só para uma dada Região, em caso algum tais variantes ou procedimentos deverão ser contraditórios com as Normas e Práticas Recomendadas nem com os Procedimentos Para os Serviços de Navegação Aérea.

BIBLIOGRAFIA

- **Comentários ao Código Brasileiro de Aeronáutica** — José da Silva Pacheco — Editora Forense — Rio de Janeiro — 1990
- **Constituição da República Portuguesa Anotada** — J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira — Coimbra Editora, 3.^a Edição 1993
- **Curso de Derecho Aeronautico** — Luis Tapias Salinas — Barcelona — 1980
- **Curso de Direito Internacional Público (segunda Edição, Revista e Ampliada)** — André Gonçalves Pereira — Coleção Jurídica Portuguesa — Edições Ática
- **Direito Internacional** — Jean Touscoz- Publicações Europa América
- **Introdução ao Estudo do Direito (Volume I)** — Inocêncio Galvão Teles Lisboa 1988
- **Introduction to Air Law** — Shawcross and Beaumont — Vol. I Air Law — By Peter Martin and J. D. Mclean — 1984.
- **Lições de Direito Internacional Público** — Albino de Azevedo Soares — Coimbra Editora, Limitada — 3.^a Edição Actualizada — 1986
- **O Direito, Introdução e Teoria** — José de Oliveira Ascensão — 2.^a Edição Fundação Calouste Gulbenkian — Lisboa
- **Parecer n.º 30/90 da Procuradoria Geral da República** — Publicado na II Série do Diário da República, n.º 111 de 14-5-1992
- **Traité de Droit Aérien-Aéronautique** — Nicolas Matesco Matte — Editions A. Pedone — Paris 1980 (troisième Édition)

Publicações da OACI

- **ICAO Journal** — 50 Years International Civil Aviation Organization — Vol. 49, N.º 7, September 1994
- **Information Kit for ICAO's 50th Anniversary**
- **Memorandum on ICAO** — The Story of the International Civil Aviation Organization, Twelfth Edition, Montreal Canada, 1984.
- **Memorandum on ICAO** — The Story of the International Civil Aviation Organization, Fourteenth Edition, Montreal Canada, 1990

Outras Referências:

- Prefácios a cada Anexo à Convenção de Chicago (Forewords to each Annex to the Convention on International Civil Aviation)
- **Convenção sobre Aviação Civil Internacional** — Edição da Repartição de Intercâmbio da Direcção Geral da Aeronáutica Civil (Ministério das Comunicações) — Lisboa 1972