Sandro Vieira Corrêa

A RESPONSABILIDADE PENAL DO COMANDANTE DE AERONAVE DE ASAS ROTATIVAS DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS EM FACE DAS MISSÕES DE DEFESA SOCIAL

Belo Horizonte

2013

Sandro Vieira Corrêa

A RESPONSABILIDADE PENAL DO COMANDANTE DE AERONAVE DE ASAS ROTATIVAS DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS EM FACE DAS MISSÕES DE DEFESA SOCIAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Academia de Polícia Militar e à Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Segurança Pública.

Área de Concentração: Defesa Social

Orientador: Maj PM Osvaldo de Souza Marques

Belo Horizonte

2013

Sandro Vieira Corrêa

A responsabilidade penal do Comandante de Aeronave de asas rotativas da Polícia Militar de Minas Gerais em face das missões de Defesa Social.

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Segurança Pública (CESP) apresentado à Academia de Polícia Militar e à Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Segurança Pública.

Aprovado pela Banca Examinadora

ORIENTADOR: Maj PM Osvaldo de Souza Marques

AVALIADOR: _____

AVALIADOR: _____

Belo Horizonte, _____ de setembro de 2013.

Dedico este trabalho ao meu nobre Pai, pela sua incansável luta para continuar entre nós.

Agradeço,

a Deus, por ter me concedido a vida e uma família maravilhosa. Por cuidar de mim e de meus entes queridos nesse período de renúncias,

a Maria Carolina, minha filha amada, que dá sentido à minha vida e contagia meu cotidiano com sua incomparável alegria,

a minha esposa Luciana, sempre presente nas alegrias e nos momentos difíceis, pelo amor, apoio, dedicação e compreensão,

a minha mãe Maria José, pelo imenso amor que me dedicou por toda a vida e pelo incentivo quanto ao meu ingresso na Polícia Militar de Minas Gerais,

ao Sr. Tenente-Coronel PM Edvaldo dos Santos Francisco, pelo apoio na escolha do tema de trabalho,

ao meu orientador, Sr. Major PM Osvaldo de Souza Marques, que, com muito conhecimento, apoio e educação, auxiliou-me, de maneira brilhante, no desenvolvimento do presente estudo,

ao Sr. Major PM Giovanni Franco, pela presteza e disponibilidade na correção ortográfica,

à Doutora Karla Resende, pelos apontamentos pertinentes e auxílio na coleta de material para este estudo,

aos Professores do CESP, pela dedicação na transmissão dos conhecimentos e, em especial, às Professoras Helena Schirm e Maria Helena Avalon, pelo apoio na formatação metodológica da pesquisa,

ao meu amigo Capitão PM Ricardo Alexandre Faria, que não me deixou desistir no momento mais difícil,

aos colegas do CESP, pela amizade e companheirismo.

A mudança é a lei da vida. E aqueles que apenas olham para o passado ou para o presente irão com certeza perder o futuro.

John F. Kennedy

RESUMO

Este estudo versa sobre a responsabilidade penal do Comandante de Aeronave de asas rotativas da Polícia Militar de Minas Gerais, quando responsável pelo cumprimento de missões de Defesa Social. Trata-se de uma pesquisa do tipo exploratória em decorrência da interpelação de um assunto pouco discutido no meio acadêmico. Justifica-se o tema, pois o policial militar que desempenha a função de comando de helicópteros da Corporação está sujeito à normatização federal referente à Aviação Civil, mormente o Código Brasileiro de Aeronáutica, que não abarca as peculiaridades de uma atividade específica e diversa da aviação desempenhada por particulares e empresas de transporte aéreo. O julgamento do oficial, que está na condução de uma aeronave, envolvido em uma infração penal de natureza comum ou militar, pode ser baseado em avaliações que não levem em consideração as especificidades do voo policial, notadamente a responsabilidade compartilhada de cada componente da Guarnição Aérea, o que pode resultar em uma injustiça por meio da imputação penal baseada somente em preceitos legais elencados em documentos normativos atinentes à Aviação Civil. A fim de suprir lacunas apresentadas pela normatização concernente ao voo policial, as instituições policial-militares recorrem ao Direito Administrativo no intuito da criação de mecanismos jurídicos que não sejam contrários às leis, mas que definam procedimentos padronizados, que acolham os anseios da sociedade e salvaguardem juridicamente suas ações. Por fim, conclui-se que, além da aceitação da normatização administrativa, referente à adoção de procedimentos direcionados à atividade aeropolicial, a consideração do princípio constitucional da razoabilidade remete o juiz, por meio da hermenêutica, à avaliação de vários institutos normativos que não estão elencados na legislação da Aviação Civil.

Palavras chave: Direito Penal. Responsabilidade Penal. Aviação Civil. Aviação de Defesa Social. Comandante de Aeronave.

ABSTRACT

The scope of this study is to analyze the criminal responsibility of the rotor aircraft pilots in the Polícia Militar de Minas Gerais, when accomplishing Social Defense missions. It applies the exploratory research method seeking to interpret a subject little discussed by academia. Choosing this subject is justified since the military police officer as a Helicopter Commander, is subjected to federal regulation for the civil aviation, particularly the Brazilian Aeronautical Code that does not encompass the peculiarities of this activity performed specifically and diversely from the private aviation. The trial of an Officer, who was the commander of an aircraft involved in a criminal offense of common or military natures deriving from an aircraft accident, may be based on appraisals that do not take into account the specific activities of the police flight, notably the shared responsibility of each component of the air garrison, which can result in injustice, by attributing criminal guilt based only on legal principles listed in normative documents relating to Civil Aviation liability. In order to fill gaps presented in the legal frame of the police flight, military police institutions resort to proposing mechanisms though not contrary to the Law, not listed in it, creating administrative regulation in order to standardize procedures, accommodating desires of society and safeguards to policemen actions. Finally, one comes to the conclusion that, besides the acceptance of administrative regulation related to the adoption of police flight procedures, taking in account the constitutional principle of reasonability refers the judges, throughout the hermeneutical process, to the appraisal of several normative institutes which are not listed in the Civil Aviation legislation.

Keywords: Criminal Law. Criminal Liability. Civil Aviation. Social Aviation Defense. Aircraft Commander.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AIS	Sala de Informação de Aeródromo
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
Art.	Artigo
BPE	Batalhão de polícia de Eventos
Btl ROTAM	Batalhão de Rondas Táticas Metropolitanas
Btl RpAer	Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo
CBA	Código Brasileiro de Aeronáutica
CENIPA	Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos
CCF	Certificado de Capacitação Física
CHT	Certificado de Habilitação Técnica
CMA	Certificado Médico Aeronáutico
CORPAER	Comando de Radiopatrulhamento Aéreo
CoRpAer	Companhia de Radiopatrulhamento Aéreo
CP	Código Penal
CPE	Comando de Policiamento Especializado
CPM	Código Penal Militar
CPP	Código de Processo Penal
CPPM	Código de Processo Penal Militar
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CRM	Crew Resource Management (gerenciamento de recursos de tripulação)
DAC	Departamento de Aviação Civil
DGEOp	Diretriz Geral para Emprego Operacional
DOPM	Diretriz de Operações Policiais Militares
EMPM	Estado Maior da Polícia Militar
EUA	Estados Unidos da América
FEAM	Fundação Estadual do Meio Ambiente
GATE	Grupo de Ações Táticas Especiais
GuAer	Guarnição de Radiopatrulha Aérea
ICA	Instrução do Comando da Aeronáutica

ICAN	Comissão Internacional para Navegação do Ar
IEF	Instituto Estadual de Florestas
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
Inc.	Inciso
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INVA	Instrutor de Voo de Avião
INVH	Instrutor de Voo de Helicóptero
IPM	Inquérito Policial Militar
LICP	Lei de Introdução ao Código Penal
MOPE	Movimentação e Operação de Produtos Especiais
NFAer	Núcleo de Formação Aeronáutica
NSCA	Norma do Sistema do Comando da Aeronáutica
OACI	Organização da Aviação Civil Internacional
ONU	Organizações das Nações Unidas
PC	Piloto Comercial
PCA	Piloto Comercial de Avião
PCH	Piloto Comercial de Helicóptero
PLA	Piloto de Linha Aérea de Avião
PLH	Piloto de Linha Aérea de Helicóptero
PM	Polícia Militar
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PND	Plano Nacional de Desestatização
POP	Procedimento Operacional Padrão
QOPM	Quadro de Oficiais da Polícia Militar
QPE	Quadro de Praças Especialistas
QPPM	Quadro de Praças da Polícia Militar
RBAC	Regulamento Brasileiro de Aviação Civil
RBHA	Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica
RCAT	Regimento de Cavalaria Alferes Tiradentes
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
RPM	Região da Polícia Militar
SAC	Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República
SEMAD	Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública

SAS	Seção de Assistência à Saúde
SAT	Seção de Armamento e Tiro
SIPAER	Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos
SRH	Seção de Recursos Humanos
TASA	Transporte Aéreo e Suprimento Aéreo
UEOp	Unidade de Execução Operacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13

2 CONSTITUIÇÃO, HERMENÊUTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 18
2.1 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 18
2.2 Hermenêutica dos princípios constitucionais 19
2.3 Competência administrativa para normatização e padronização de procedimentos para a atividade aérea de Defesa Social 25

3 DIREITO PENAL BRASILEIRO 36
3.1 Conceitos de Direito Penal Comum e Militar 36
3.2 Responsabilidade penal e teorias do crime 39
3.3 A culpa no sentido lato e estrito 43
3.3.1 Dolo 43
3.3.2 Culpa 46
3.4 Autoria e concurso de pessoas 51
3.5 Excludentes de ilicitude 55
3.6 Lei penal em branco e lacuna da lei 62

4 A AVIAÇÃO DE DEFESA SOCIAL NA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS 65
4.1 Histórico do Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo 65
4.2 Normatização Federal e Estadual referente à atividade aérea policial 68
4.3 Estrutura Organizacional do Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo..... 72
4.4 Composição da Guarnição de Radiopatrulha Aérea 76
4.5 Pressupostos básicos para o emprego de aeronaves na Polícia Militar de Minas Gerais 78
4.6 Vantagens da utilização do helicóptero no policiamento 81
4.7 Portifólio de serviços do Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo 81
4.8 Procedimento Operacional Padrão (POP) 82

5 COMANDANTE DE AERONAVE DE DEFESA SOCIAL: NORMATIZAÇÃO REGULATÓRIA 84
5.1 Histórico sobre as normas de Aviação Civil no mundo e no Brasil 84
5.2 A criação da Agência Nacional de Aviação Civil 88
5.3 Legislação sobre Aviação Civil no Brasil para a aviação de Defesa Social 90
5.4 Segurança de Voo 98
5.5 A Guarnição de Radiopatrulha Aérea e o Comandante de Aeronave de Defesa Social 100

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 101

REFERÊNCIAS 105

1 INTRODUÇÃO

Constitui-se o tema desta pesquisa uma análise da responsabilidade penal do Comandante de Aeronave de asas rotativas (helicóptero) da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) na execução das missões de Defesa Social.

Responsabilidade penal trata-se do dever de responder perante o ordenamento jurídico vigente sobre qualquer afronta ou vilipêndio aos seus ditames, por fato capitulado como crime ou contravenção penal.

O termo Defesa Social adotado pelo Estado de Minas Gerais e outros entes federativos refere-se a um sistema que engloba as instituições e serviços correlatos da Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Polícia Civil e administração penitenciária. Todavia, em documentos relacionados e citados nesse trabalho, outros termos abordados, como segurança pública e defesa civil, guardam correlação com Defesa Social e têm o mesmo propósito designativo e, quando citados, têm a mesma significância.

A aviação de asas rotativas da PMMG, assim como em outras organizações públicas de Defesa Social, aqui consubstanciada pelo Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo (Btl RpAer), realiza serviços aéreos de polícia ostensiva, salvamento e resgate, defesa civil e proteção ambiental.

No entanto, em face da especificidade de atuação e finalidade da função pública desenvolvida, o Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica (RBHA) nº 91, de 20 de março de 2003, que contém as regras para a operação de qualquer aeronave civil dentro do Brasil, em sua subparte K, item 91.961, prevê condições especiais de operação autorizadas às atividades aéreas policiais e de defesa civil, em especial às relacionadas ao pouso e decolagem, embarque e desembarque de passageiros e acordos com os órgãos de controle do tráfego aéreo da localidade de operação.

Por outro lado, de acordo com a Lei Federal nº 7 565, de 19 de dezembro de 1986, que institui o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), o Comandante da aeronave é responsável pela operação e segurança da aeronave. Os demais membros da tripulação ficam subordinados, técnica e disciplinarmente, a ele. Além disso, conforme o CBA, esse exerce autoridade inerente à função, desde o momento em que se apresenta para o voo até o momento em que entrega a aeronave, concluída a viagem, ou, no caso de pouso forçado, sua responsabilidade persiste até que as autoridades competentes assumam a responsabilidade pela aeronave, pessoas e coisas transportadas. Como é responsável pela operação e segurança

da aeronave, o Comandante de Aeronave poderá delegar a outro membro da tripulação as atribuições que lhe competem, menos as que se relacionem com a segurança do voo.

A aviação de Defesa Social das instituições militares estaduais não foi contemplada pela normatização exclusiva destinada às Forças Armadas. Todavia, as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares são considerados, por força constitucional, como instituições militares estaduais e seus servidores como militares estaduais. Mas, de forma incongruente, a aviação de Defesa Social é regida pelas normas atinentes à Aviação Civil emanadas pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Na Aviação Civil, as atividades aéreas são desenvolvidas em consonância com regulamentos específicos decorrentes do CBA, cuja normatização delimita, especificamente, todas as ações a serem desencadeadas pelos atores envolvidos no processo, sejam eles controladores de tráfego aéreo, pilotos, comissários de bordo, mecânicos, escolas de formação, balizadores, dentre outros.

Todavia, no que concerne às atividades de aviação de Defesa Social, não há um detalhamento, uma especificação dos procedimentos a serem adotados no atendimento das ocorrências de urgência e emergência, o que obriga, na maioria das vezes, o Comandante de Aeronave e demais componentes da Guarnição Aérea (GuAer) a utilizar as condições especiais de operação autorizadas às atividades aéreas policiais e de defesa civil.

Como não há um detalhamento normativo das responsabilidades à bordo da aeronave de Defesa Social, e fica para a instituição estabelecer os padrões de treinamento de sua tripulação, verifica-se um contraponto, uma antinomia em relação à atribuição categórica de uma responsabilidade, quase que exclusiva, ao Comandante de Aeronave, em virtude de seu dever funcional, de tudo o que acontece em relação à aeronave, desde sua apresentação para o voo até a entrega da aeronave, ao passo que os demais componentes da GuAer, nesse contexto, têm atribuições específicas e de alta relevância para a consecução dos serviços atinentes às missões de Defesa Social.

Delimitou-se o tema com base nos critérios de análise sobre Direito Penal Comum e Militar, hermenêutica dos princípios constitucionais e segurança jurídica, a aviação de Defesa Social na PMMG e um paralelo entre a Aviação Civil no Brasil e a aviação de Defesa Social.

O objetivo geral da pesquisa é a análise da responsabilidade penal do Comandante de Aeronave de asas rotativas da Polícia Militar de Minas Gerais e demais componentes da guarnição aérea e a possibilidade de imputação das respectivas sanções em caso de violação

de preceitos normativos atinentes ao Direito Penal, quando empregados nas missões de Defesa Social.

São objetivos específicos da pesquisa: verificar a legislação aeronáutica brasileira atinente aos serviços de aviação policial e de defesa civil, examinar a parte geral do Decreto-lei Federal nº 2 848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e do Decreto-lei Federal nº 1 001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar), quanto à autoria, concurso de pessoas e culpa no cometimento de infrações penais, bem como as possíveis e respectivas excludentes delitivas, levantar a doutrina institucional do Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo no que concerne ao emprego de suas guarnições aéreas nos serviços policiais e de defesa civil em sua atuação, além da legalidade na definição institucional de procedimentos operacionais em virtude da lacuna da lei.

Justifica-se este estudo porque a atual legislação da Aviação Civil aplicada às unidades aéreas dos órgãos de Defesa Social não se mostra suficiente para sustentar o amparo no caso de um questionamento jurídico penal ante a ocorrência de um evento danoso que resulte ofensa à integridade física de seres humanos ou prejuízo material decorrentes de atividades relativas ao voo em missões policiais ou de defesa civil.

A pergunta norteadora desta pesquisa foi no sentido de investigar se o Comandante de Aeronave de asas rotativas da Polícia Militar de Minas Gerais é o único responsável pela eventual ocorrência de infrações penais comuns ou militares na realização de missões de Defesa Social.

Esta pesquisa, por sua natureza, dispensa a elaboração de hipóteses a serem testadas. Entretanto, com a finalidade de nortear o trabalho, optou-se por construir uma hipótese básica orientadora do estudo no sentido de que a responsabilidade penal dos componentes de uma guarnição aérea policial-militar no cumprimento de missões de Defesa Social se consubstancia nos limites da sua atuação, de forma individual ou em concurso, em face do caso concreto.

Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa do tipo exploratória, em decorrência da interpelação de um assunto ainda pouco discutido no meio acadêmico. Como técnica de pesquisa, utilizaram-se pesquisas documental e bibliográfica, com abordagem qualitativa. Empregou-se o método dedutivo para tratamento do assunto na literatura pesquisada.

Foram utilizados, como fontes primárias, nesta pesquisa, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), o Decreto-lei Federal nº 2 848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), o Decreto-lei Federal nº 1 001, de 21 de outubro de 1969

(Código Penal Militar), e a Lei Federal nº 7 565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica).

Quanto à pesquisa bibliográfica, no que tange à Constituição da República de 1988, foram consultados os autores Moraes (2004), Fernandes (2013), Barroso (2013). Sobre o Direito Penal Comum, foram examinados os autores Greco (2003), Galvão (2004), Jesus (2006), Bitencourt (2008), Capez (2010) e Galvão (2011). No que concerne ao Direito Penal Militar, foram consultados os autores Assis (2011), Lobão (2011) e Nucci (2013). No que se refere ao Direito Administrativo, foram consultados os autores Di Pietro (2005), Gasparini (2007), Carvalho Filho (2010), Alexandrino e Paulo (2011) e Meirelles (2012). Complementarmente, foram utilizadas pesquisas que auxiliaram o entendimento da questão abordada, tais como a dissertação de Souza (2003) e as monografias de Marques (2006), Medeiros (2007), De Souza (2008), Beni (2009) e Sampaio (2010).

Para a compreensão do tema, o trabalho foi dividido em seis seções: esta é a primeira delas, que é indicativa do conteúdo deste estudo.

A segunda seção contextualiza a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que foi tratada de forma primeira em face da deferência que a lei demanda. A seção também conceitua princípio, aborda a hermenêutica jurídica dos princípios constitucionais, discorre sobre os princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, analisa o conceito relativo à segurança jurídica, além dos conceitos atinentes à Administração Pública e sua relação com o tema em pauta.

A terceira seção aborda o Direito Penal Comum e Militar e seus conceitos que apresentam relevância com o trabalho, como autoria, concurso de pessoas, culpa no sentido lato e estrito, excludentes de ilicitude, lei penal em branco e lacuna da lei.

A quarta seção apresenta um histórico da criação do Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo da Polícia Militar de Minas Gerais, os dispositivos legais dessa criação, sua estruturação e organização, além da competência administrativa para execução de suas atividades, normatização e padronização de procedimentos para a atividade aérea de Defesa Social e sua legalidade perante o ordenamento jurídico vigente.

A quinta seção discorre sobre a normatização regulatória concernente ao Comandante de Aeronave de Defesa Social, relaciona a legislação de Aviação Civil internacional da qual o Brasil é signatário, procede a uma análise quanto à criação da Agência Nacional de Aviação Civil e Secretaria de Aviação Civil, contextualiza a edição de normas complementares ao CBA e expressa o conceito de segurança de voo.

A sexta seção apresenta as considerações finais com relação à pesquisa e sugestões.

Em complementação ao estudo sobre a responsabilidade penal do Comandante de Aeronave de asas rotativas da PMMG, em face das missões de Defesa Social, são relacionadas as referências consultadas para o desenvolvimento da pesquisa.

2 CONSTITUIÇÃO, HERMENÊUTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Esta seção tem como escopo contextualizar a CRFB de 1988 no âmbito do presente trabalho, discorrer sobre hermenêutica jurídica, conceituar princípios constitucionais, notadamente a razoabilidade e a proporcionalidade, caracterizar segurança jurídica e apresentar os conceitos referentes à Administração Pública e sua relação com o tema em pauta.

2.1 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Com o fim do Regime Militar no Brasil, que perdurou de 1964 a 1985, e a posse de José Sarney na Presidência da República, em consequência da morte do Presidente eleito Tancredo Neves, foi cumprida a promessa da instauração de uma nova Assembleia Constituinte no País.

Os trabalhos tiveram início em fevereiro de 1987 e finalização em 5 de outubro de 1988, quando foi promulgada a nova Constituição da República Federativa do Brasil. Uma de suas principais características foi a adoção dos princípios fundamentais que, a partir de então, proporcionam uma harmonização e conferem consistência e coerência ao seu complexo normativo, além de fixar as bases e os fundamentos da nova ordem constitucional (CARVALHO FILHO, 2010).

Outras características no texto da CRFB de 1988 são: abertura, pluralidade, consagração no texto do Estado Democrático de Direito; apresentação de um sistema de direitos e garantias fundamentais; preservação da separação dos poderes constituídos, Legislativo, Executivo e Judiciário; manutenção da República como forma de governo e do federalismo como forma de Estado; preservação do controle de constitucionalidade difuso-concreto, mas o controle concentrado trouxe a previsão da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), da Representação de Inconstitucionalidade Interventiva (ADI interventiva), da ADI por omissão e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e, posteriormente, foi agregada ao texto a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC); uma estrutura com duzentos e cinquenta artigos no corpo permanente e noventa e sete nas disposições transitórias (FERNANDES, 2013).

Segundo Moraes (2004, p. 42), a classificação da atual Constituição Federal é a seguinte: “[...] formal, escrita, legal, dogmática, promulgada (democrática, popular), rígida e analítica”.

O atual texto constitucional apresenta conotação de abertura e pluralidade e, do ponto de vista de Fernandes (2013, p. 278):

> [...] a Constituição democrática e cidadã de 1988 (com suas virtudes e mazelas), atualmente, com mais de 20 anos, se coloca de forma aberta e plural em um permanente e constante processo de (re) construção de identidades em meio as diferenças, que vem possibilitando (apesar das contradições sociais), os mais variados projetos e concepções de vida.

Diferentemente de Constituições anteriores, que tinham um caráter essencialmente político de atuação dos poderes públicos, a Constituição de 1988 detém força normativa, vinculativa e de obrigatoriedade de suas disposições e, segundo Barroso (2013, p. 285):

> [...] as normas constitucionais são dotadas de imperatividade, que é atributo de todas as normas jurídicas, e sua inobservância há de deflagrar os mecanismos próprios de coação, de cumprimento forçado. A propósito, cabe registrar que o desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial na matéria não eliminou as tensões inevitáveis que se formam entre as pretensões de normatividade do constituinte, de um lado, e, de outro, as circunstâncias da realidade fática e as eventuais resistências do *staus quo*.

Ressalta-se a constituição vigente no contexto da revolução profunda ocorrida no direito contemporâneo, que não mais se consubstancia em modelo de regramento e subsunção, nem da tentativa de ocultar o papel criativo de juízes e tribunais (BARROSO, 2013).

O desenvolvimento de uma nova dogmática de expansão constitucional proporcionou uma gama de possibilidades jurídicas que proporcionaram ao juiz a alternativa de sopesar elementos para a fundamentação da decisão. Isso não quer dizer que um ponto foi preterido em relação ao outro, no entanto, denota que, para aquela situação ou caso concreto, um determinado princípio, por exemplo, apresenta-se mais adequado, mas sem afastar ou retirar a legalidade e relevância de outro. Seria a harmonia na interpretação agregadora dos princípios constitucionais.

2.2 Hermenêutica dos princípios constitucionais

A conceituação de princípio é relacionada de forma diversificada de acordo com a vinculação ao ramo acadêmico específico.

a) Conceito de princípio

O conceito de princípio apresenta-se amplo e atinente a várias facções do conhecimento humano. Trata-se da estrutura primária e fundamental de uma ciência, a partir do qual decorrerão todos os desdobramentos e consequências.

No campo da administração, Tavares (2008, p. 266) ressalta que "Os princípios podem ser considerados como o ponto de partida para orientar cada ação e para o estabelecimento das crenças, valores e filosofias".

Etimologicamente, a palavra princípio é oriunda do latim *principium*, tendo o significado de começo, início, partida. Com o tempo, o termo tomou uma conotação de base, alicerce, aquilo que estrutura um determinado sistema (CARVALHO FILHO, 2010).

Nesse sentido, Alexandrino e Paulo (2011, p. 183) assinalam que princípios são:

> [...] as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa.

Para Galvão (2011, p. 104), princípio "É a norma geral que fornece legitimidade às proposições jurídicas mais específicas, expressando o que lhes é substantivo. Em Direito, o substrato axiológico do princípio indica o caminho para a realização da justiça material".

Quanto ao subsídio atinente ao sistema jurídico, a contribuição de Barroso (2013, p. 232), é no sentido de que os princípios,

> [...] funcionam como referencial geral para o intérprete, como um farol que ilumina os caminhos a serem percorridos. De fato, são os princípios que dão identidade ideológica e ética ao sistema jurídico, apontando objetivos e caminhos. Em razão desses mesmos atributos, dão unidade ao ordenamento, permitindo articular suas diferentes partes – por vezes, aparentemente contraditórias – em torno de valores e fins comuns. Ademais, seu conteúdo aberto permite a atuação integrativa e construtiva do intérprete, capacitando-o a produzir a melhor solução para o caso concreto, assim realizando o ideal de justiça.

Diferentemente das regras, os princípios não são razões determinantes e taxativas para uma tomada de decisão, ou seja, não têm a conotação de mandamentos definitivos e irredutíveis, mas de sopesamento em favor de uma ou outra posição argumentativa.

Nessa perspectiva, evidencia-se que os princípios não seguem a lógica do tudo ou nada. Então, num determinado caso concreto, se algo é aceito por um princípio, mas repudiado por outro, um deles será subjugado sem ser declarado inválido, e o conflito será resolvido na dimensão do valor e não da validade (CARVALHO FILHO, 2010).

No que concerne à Administração Pública, Meirelles (2012, p. 89) ressalta que os princípios

> Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.

A CRFB de 1988 descreve princípios que norteiam todo o ordenamento infraconstitucional, seja na construção das normas editadas após a vigência da Constituição ou na interpretação daquelas que vigoravam antes de sua edição. Nessa perspectiva, Barroso (2013, p. 345), destaca que

> Princípios constitucionais incidem sobre o mundo jurídico e sobre a realidade fática de diferentes maneiras. Por vezes, o princípio será fundamento direto de uma decisão. De outras vezes, sua incidência será indireta, condicionando a interpretação de determinada regra ou paralisando sua eficácia.

Os princípios expressam valores fundamentais existentes na sociedade política, transbordados para o ordenamento jurídico, que subsidiam de forma material as demais normas e determinam especificamente a substância e o limite do ato que os executam. Assim, limitam a discricionariedade judicial à medida que balizam a interpretação dos juízes, o que torna o direito mais racional, controlável e não susceptível de incongruências (CARVALHO FILHO, 2010).

b) Hermenêutica

Termo oriundo do verbo grego *hermeneueins*, relacionado à prática de decifrar, interpretar, explicar escritos e textos. De acordo com a mitologia grega, está relacionado ao Deus Hermes, que, no Olimpo, era encarregado de levar as mensagens e decifrá-las aos destinatários.

A hermenêutica é afeta, de forma intrínseca, ao campo da religião, notadamente ao estudo de interpretação da Bíblia. Dessa forma, Barroso (2013, p. 292) ressalta que a hermenêutica

> [...] tem sua origem no estudo dos princípios gerais de interpretação bíblica. Para judeus e cristãos, seu objeto era descobrir as verdades e os valores contidos na Bíblia. Para a tradição judaico-cristã, como é corrente, a Bíblia tem um caráter sagrado, pela crença de que expressa a revelação divina.

Existe uma grande tendência de associar-se o conceito de hermenêutica com o de interpretação, mas não são sinônimos, haja vista que o primeiro termo se desenvolveu e alçou uma nova perspectiva, a de uma ou um conjunto de teorias voltadas para a interpretação de

algo, e não apenas de um texto escrito, mas de tudo ao qual se possa atribuir sentido e significado (FERNANDES, 2013).

No entendimento de Fernandes (2013, p. 626-627) “A função hermenêutica dos princípios permite aos juízes extraírem a essência de uma determinada disposição legal, servindo ainda de limite protetivo contra a arbitrariedade”.

A interpretação jurídica é o procedimento de elucidar elementos normativos, por meio de métodos preexistentes. Nessa mesma linha, Barroso (2013, p. 292) salienta que a interpretação jurídica consiste

> [...] na atividade de revelar ou atribuir sentido a textos ou outros elementos normativos (como princípios implícitos, costumes, precedentes), notadamente para o fim de solucionar problemas. Trata-se de uma atividade intelectual informada por métodos, técnicas e parâmetros que procuram dar-lhe legitimidade, racionalidade e controlabilidade. A aplicação de uma norma jurídica é o momento final do processo interpretativo, sua incidência sobre os fatos relevantes.

A construção é um conceito utilizado na interpretação constitucional cujo desencadeamento vai além das expressões contidas no texto jurídico. Dessa forma, ela atribui significância a textos ou outros signos pela utilização de termos vagos e de cláusulas gerais, com situações que não foram contempladas ou esmiuçadas no texto (BARROSO, 2013).

c) Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade

Os dois princípios são tratados, de forma equivalente, em vários textos, o que enseja o entendimento de que seriam sinônimos e aplicados da mesma maneira em face de um caso concreto. Todavia, mesmo com uma interrelação, são detentores de características diferentes. São princípios que não estão expressos no texto constitucional, porque são princípios gerais do Direito, adequados e aplicáveis à quase totalidade dos ramos da ciência jurídica. Da mesma forma, quanto à diferença entre os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, Bitencourt (2008, p. 27) elenca o seguinte:

> Pois é exatamente o princípio da razoabilidade que afasta a invocação do exemplo concreto mais antigo do princípio da proporcionalidade, qual seja, a “lei de talião”, que, inegavelmente, sem qualquer razoabilidade, também adotava o princípio da proporcionalidade. Assim, a razoabilidade exerce função controladora na aplicação do princípio da proporcionalidade. Com efeito, é preciso perquirir se, nas circunstâncias, é possível adotar outra medida ou outro meio menos desvantajoso e menos grave para o cidadão.

O princípio da razoabilidade pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, porquanto objetiva aferir a compatibilidade dos meios em relação aos fins para evitar

restrições desnecessárias ou abusivas por parte do Direito como um todo (MEIRELLES, 2012).

No entanto, não existe um regramento para invocação desse princípio à medida em que sua adequação dependerá dos critérios de oportunidade, conveniência, finalidade e compatibilidade ao caso concreto (DI PIETRO, 2005).

De acordo com Carvalho Filho (2010, p. 42), o princípio da razoabilidade tem como função precípua, o balizamento através de parâmetros de aceitabilidade e destaca o vocábulo, a partir da seguinte perspectiva:

> Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. Ora, o que é totalmente razoável para uns, pode não o ser para outros. Mas, mesmo quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro dos *standards* de aceitabilidade.

Em sentido divergente, Barroso (2013, p. 283), assinala que os conceitos de razoabilidade e proporcionalidade possuem equivalente significância e são delimitadores de situações jurídicas contrárias à legalidade, assim:

> [...] o princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: (a) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual (vedação do excesso); (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha.

Numa tratativa do Direito Penal quanto ao princípio da proporcionalidade, observa-se que, quando o custo for maior do que a vantagem, o tipo penal será inconstitucional, porque é contrário ao Estado Democrático de Direito. Dessa forma, verifica-se que a sanção é uma medida necessária que deve ser tomada pelo Estado em resposta ao agente que vilipendiou bens jurídicos tutelados para que haja a manutenção da harmonia em uma sociedade que se pauta pela participação de todos e submissão aos ditames do Direito. Então, se a transformação da conduta em infração penal não levar vantagem à sociedade, está ultrajando o princípio da proporcionalidade e deve ser retirada do ordenamento jurídico por vício de inconstitucionalidade (CAPEZ, 2010).

Apesar de divergentes, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade apresentam características de similitude, segundo Carvalho Filho (2010, p. 44),

> O princípio da proporcionalidade, que está ainda em evolução e tem sido acatado em alguns ordenamentos jurídicos, guarda alguns pontos que o assemelham ao princípio da razoabilidade e entre eles avulta o de que é objetivo de ambos a outorga ao Judiciário do poder de exercer controle sobre os atos dos demais Poderes.

> O grande fundamento do princípio da proporcionalidade é o excesso de poder, e o fim a que se destina é exatamente o de conter atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassem os limites adequados, com vistas ao objetivo colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado.

Dessa forma, verifica-se que qualquer atuação do Poder Público ou do Judiciário deverá ser pautada pelo equilíbrio, sem o cometimento de excessos e de forma proporcional ao fim a que se destina (CARVALHO FILHO, 2010).

d) Segurança jurídica

Num primeiro momento, deve-se pontuar a distinção entre segurança jurídica e princípio da segurança jurídica. Entende-se por segurança jurídica a garantia conferida às pessoas para o desenvolvimento de suas relações sociais, cuja convicção dos atos praticados encontra supedâneo no Direito. Quanto ao princípio da segurança jurídica, constata-se que este se relaciona com a estabilidade das relações jurídicas, por meio da proteção ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada, preceitos constitucionais elencados no art. 5º, inciso XXXVI, da CRFB de 1988. Os dois guardam relação com a proteção e a confiança, o primeiro de forma subjetiva e o segundo conceito em seu aspecto objetivo. Nessa mesma linha, Di Pietro (2005, p. 85) ressalta:

> O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a consequente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública. Daí a regra que veda a aplicação retroativa.
> [...].
> Isto não significa que a interpretação da lei não possa mudar; ela frequentemente muda como decorrência e imposição da própria evolução do direito. O que não é possível é fazê-la retroagir a casos já decididos com base em interpretação anterior, considerada válida diante das circunstâncias do momento em que foi dada.

Na atual conjuntura, o princípio da segurança jurídica apresenta-se como uma das vigas mestras da ordem jurídica, entendido como princípio da boa fé dos administrados ou da proteção da confiança, proporcionador de maior estabilidade das situações jurídicas (MEIRELLES, 2012).

No entanto, o princípio da segurança jurídica não pode ser invocado de forma onipotente com o objetivo de salvaguardar expectativas jurídicas, em face da possibilidade de elidir o desenvolvimento do Estado e de suas pretensões no que concerne à coletividade. O

objetivo maior é que o sujeito não seja surpreendido ou agravado pela mudança de conduta imprevista da Administração ou do Direito como um todo, sem que haja consideração às situações resolvidas preteritamente, mesmo que não tenham se transformado em direitos adquiridos (CARVALHO FILHO, 2010).

Segundo Barroso (2013, p. 451), "A preferência da lei concretiza os princípios da separação de Poderes, da segurança jurídica e da isonomia". Todavia, a decisão em um caso concreto pode ficar submetida aos ditames pessoais do julgador, o que enseja a aplicação do princípio da segurança jurídica para a proteção do afetado:

> A lei, com seu comando geral, abstrato e obrigatório, assegura previsibilidade às condutas e estabilidade às relações jurídicas. A segurança jurídica ficaria afetada se determinada matéria, em lugar de ser regida por norma única, ficasse sujeita às decisões particulares do Poder Judiciário.

Ressalta-se que, caso não haja a devida previsibilidade e objetividade das condutas, consequentemente não está presente o pressuposto da segurança jurídica que trata da tranquilidade do exercício de determinada atividade com relação à possibilidade de desdobramentos jurídicos, mormente penais.

Uma normatização que apresenta lacunas, como é o caso das regras atinentes à aviação de segurança pública, não pode ser adotada com exclusividade diante da necessidade de uma tomada de decisão pelo juiz. Além disso, uma decisão judicial em sede de infração penal, em tese, cometida pelo Comandante de Aeronave de Defesa Social, que esteja lastreada nos ditames legais atualmente existentes, pode resultar em injustiça que repercutirá em toda uma classe de profissionais. Então, a hermenêutica jurídica e princípios como da razoabilidade devem ser utilizados como forma de balizamento para uma coerência jurídica para a decisão ante a um caso concreto.

2.3 Competência administrativa para normatização e padronização de procedimentos para a atividade aérea de Defesa Social

A falta de posicionamento do Código Brasileiro de Aeronáutica e normatização federal decorrente obrigou as instituições de Defesa Social, no contexto de suas atividades aéreas, a desenvolverem, de forma conjunta ou isolada, mecanismos que se apresentam num viés normativo que padronizam procedimentos de atuação, notadamente na seara de desempenho das guarnições aéreas empregadas no cenário da Defesa Social.

Dessa forma, conceitos como de Direito Administrativo, Administração Pública, Poder de Polícia, Órgão Público, Agente Público, Ato Administrativo, Doutrina Institucional se mostram de abordagem necessária para esta seção.

a) Direito Administrativo

A contemporaneidade, com sua dinamicidade, originou uma série de conflitos que não se enquadrou no direito privado e surgiram normas diretamente vocacionadas à solução de eventuais litígios oriundos das relações entre o Estado e os administrados e entre o primeiro e a coletividade em suas manifestações.

No conceito de Carvalho Filho (2010, p. 9), Direito Administrativo é "[...] o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir".

Nesse sentido, Gasparini (2007, p. 3) amplia a concepção de Direito Administrativo no sentido da ordenação estrutural e de pessoal da Administração Pública, e exclui a abordagem sobre os fins do Estado ao ressaltar que:

> [...] Direito Administrativo é um sistema de normas de Direito (conjunto harmônico de princípios jurídicos), não de ação social. Daí seu caráter científico. Suas normas destinam-se a ordenar a estrutura e o pessoal (órgãos e agentes) e os atos e atividades da Administração Pública, praticados ou desempenhados enquanto poder público. Excluem-se, portanto, os atos materiais e os regidos pelo Direito Privado. Ademais, o Direito Administrativo não se preordena a reger as atividades abstratas (legislação), indiretas (jurisdição) e mediatas (ação social) do Estado. Por último, não lhe compete dizer quais são os fins do Estado. A fixação desses fins é atribuição de outras ciências.

Direito Administrativo é, segundo Alexandrino e Paulo (2011, p. 3):

> [...] o conjunto de regras e princípios aplicáveis à estruturação e ao funcionamento das pessoas e órgãos integrantes da administração pública, às relações entre esta e seus agentes, ao exercício da função administrativa, especialmente às relações com os administrados, e à gestão dos bens públicos, tendo em conta a finalidade geral de bem atender ao interesse público.

Todavia, o estabelecimento do chamado Direito Administrativo contemplador das relações jurídicas das pessoas e órgãos, em relação à Administração Pública, não significa que sejam regidas unicamente pelo direito público, pois, na atual conjuntura, são corriqueiras as situações em que ela deve figurar nas relações jurídicas apartada de prerrogativas públicas (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

b) Administração Pública

Com o aumento do tamanho do Estado e a complexidade de suas atividades, especificamente com o escopo de organizar e gerir a coletividade, surgiu a necessidade do estabelecimento de órgãos e instituições para levarem a efeito tal objetivo e proporcionar o devido funcionamento daquilo que, em tese, pertence a todos.

Segundo Gasparini (2007, p. 44), quanto ao sentido etimológico da palavra administração:

> [...] (*manus*, *mandare*, cuja raiz é *man*), é-lhe natural a ideia de comando, orientação, direção e chefia, ao lado da noção de subordinação, obediência e servidão, se se entender sua origem ligada a *minor*, *minus*, cuja raiz é *min*. De qualquer modo, a palavra encerra a ideia geral de relação hierárquica e de um comportamento eminentemente dinâmico.

Conforme Moraes (2004, p. 313), Administração Pública pode ser definida:

> [...] objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

O conceito de Administração Pública, de acordo com Carvalho Filho (2010, p. 12), é dividido em dois sentidos: o objetivo e o subjetivo, com a justificativa de que deve ser analisado pela ótica dos executores da atividade pública, de um lado, e da própria atividade, de outro:

> 1. Sentido Objetivo
> O verbo administrar significa gerir, zelar, enfim uma ação dinâmica de supervisão. O adjetivo pública pode significar não algo ligado ao Poder Público, como também à coletividade ou ao público em geral.
> 2. Sentido Subjetivo
> A expressão pode também significar o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas. Toma-se aqui em consideração o sujeito da função administrativa, ou seja, quem a exerce de fato. Para diferenciar este sentido da noção anterior, deve a expressão conter as iniciais maiúsculas: Administração Pública.

A conceituação de Administração Pública por Alexandrino e Paulo (2011, p. 18-20) é realizada sob três perspectivas: administração pública em sentido amplo e em sentido estrito; administração pública em sentido formal, subjetivo ou orgânico e; administração pública em sentido material, objetivo ou funcional. Dessa forma:

> Administração pública em sentido amplo abrange os órgãos de governo, que exercem função política, e também os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa.
> Administração pública em sentido estrito só inclui os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa, de execução dos programas de governo. Ficam excluídos os órgãos políticos e as funções políticas, de elaboração das políticas públicas.

> Administração pública em sentido formal, subjetivo ou orgânico é o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que o nosso ordenamento jurídico identifica como administração pública, não importa a atividade que exerçam (como regra, evidentemente, esses órgãos, entidades e agentes desempenham função administrativa).
> Administração pública em sentido material, objetivo, ou funcional representa o conjunto de atividades que costumam ser consideradas próprias da função administrativa. O conceito adota como referência a atividade (o que é realizado), não obrigatoriamente quem a exerce.
> São usualmente apontadas como próprias da administração pública em sentido material as seguintes atividades:
> 1) serviço público [...];
> 2) polícia administrativa (restrições ou condicionamentos impostos ao exercício de atividades privadas em benefício do interesse público; exemplo típico são as atividades de fiscalização);
> 3) fomento [...];
> 4) intervenção [...].

Por fim, a Administração Pública tem como objetivo primaz o interesse público, como sua guardiã por intermédio da adoção de agentes promotores desse interesse e a criação e aplicação de procedimentos que visem a salvaguardá-lo.

c) Poder de Polícia

Quanto à etimologia da palavra polícia, Di Pietro (2005, p. 109) assinala que o "[...] vocábulo polícia origina-se do grego *politeia*, sendo utilizado para designar todas as atividades da cidade-estado (*polis*), sem qualquer relação com o sentido atual da expressão".

O poder de polícia é utilizado como poder de contenção, é a legítima capacidade que tem o Estado de limitar os direitos individuais pela perspectiva de assegurar o bem da coletividade.

Em seu art. 78, a Lei Federal 5 172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional (Código Tributário Nacional) e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, conceitua poder de polícia da seguinte forma:

> Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.
> Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com

> observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder (BRASIL, 1966b).

Nessa mesma linha, porém, de uma forma resumida, Alexandrino e Paulo (2011, p. 235) conceituam poder de polícia

> [...] como o poder de que dispõe a administração pública para, na forma da lei, condicionar ou restringir o uso de bens, o exercício de direitos e a prática de atividades privadas, visando a proteger os interesses gerais da coletividade.

No ponto de vista de Gasparini (2007), poder de polícia é, no sentido da atribuição de que dispõe a Administração Pública para condicionar o uso, o gozo e a disposição da propriedade e restringir o exercício dos administrados no interesse público ou social. Similarmente, o conceito de poder de polícia para Meirelles (2012, p. 137) é

> [...] o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional.

A expressão poder de polícia comporta um sentido amplo e outro restrito. Conforme Carvalho Filho (2010, p. 82), o primeiro refere-se à atuação do Estado e o segundo como atividade administrativa:

> [...]. Em sentido amplo, poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Sobreleva nesse enfoque a função do Poder Legislativo, incumbido da criação do *ius novum*, e isso porque apenas as leis organicamente consideradas, podem delinear o perfil dos direitos, elastecendo ou reduzindo o seu conteúdo.
>
> Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como a atividade administrativa, que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade.

Ainda, para Carvalho Filho (2010, p. 83), poder de polícia é "[...] a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade".

Nessa abordagem de poder de polícia, verifica-se a possibilidade de uma tendência da identificação da expressão ao de polícia como corporação. O termo "polícia" como função é referente à atividade administrativa exercida por vários órgãos atinentes à Administração Pública e não somente pelas conhecidas polícias militares. Estas são órgãos públicos administrativos pertencentes aos sistemas de segurança pública.

d) Órgão Público

O Estado é um ente personalizado no qual vigora o pluripersonalismo: além da pessoa jurídica central, existem outras internas que compõem o sistema político. Essas outras repartições internas, cada qual responsável por um seguimento do serviço público, constituem os chamados órgãos públicos (CARVALHO FILHO, 2010). Similarmente, na concepção de Gasparini (2007, p. 49), órgãos públicos são

> [...] centros de competência do Estado. Se reunidos sob o critério da hierarquia, que é relação de subordinação existente entre os órgãos públicos com competência administrativa e, por conseguinte, entre seus titulares, compõem a estrutura da Administração Pública e, se somadas suas atribuições, constituem a totalidade das competências do Estado.

Verifica-se que os órgãos públicos não são pessoas, ou seja, não têm personalidade jurídica, em face de serem partes integrantes que compõem o Estado e dele não se distinguem. Assim, constata-se que a personalidade jurídica se subsume no próprio Estado. Nessa mesma linha, Alexandrino e Paulo (2011, p. 120) conceituam órgãos públicos como:

> [...] unidades integrantes de uma mesma pessoa jurídica nas quais são agrupadas competências a serem exercidas por meio de agentes públicos. [...] órgãos são meros conjuntos de competências, sem personalidade jurídica própria; são o resultado da técnica de organização administrativa conhecida como "desconcentração".

A Polícia Militar, no contexto do Estado de Minas Gerais, é um centro de competência subordinado ao ente estatal com atribuições definidas com base na Constituição do Estado e em leis específicas definidas para seu funcionamento e prestação de serviços à comunidade, motivo por que é definida como órgão público.

e) Agente Público

A Administração Pública se faz presente na sociedade por meio de seus órgãos e, consequentemente, por intermédio das pessoas que estão inseridas no contexto desses órgãos públicos, ou seja, aqueles agentes que, de uma forma ou outra, se vinculam ao Estado de maneira permanente ou transitória, com ou sem remuneração, por designação, eleição, nomeação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, cargo, emprego, mandato ou função pública (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

A contribuição de Gasparini (2007, p. 139) é no sentido de que os agentes públicos são pessoas que possuem vínculo jurídico e exercem atividades em relação à Administração Pública, assim:

> Para a execução dos serviços e obras que estão a seu cargo, a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios e suas respectivas autarquias, fundações públicas e privadas, a sociedade de economia mista e a empresa pública necessitam de recursos humanos e materiais, ingredientes indispensáveis à realização de qualquer tarefa. Os recursos humanos, os únicos que nos interessam nesse momento, constituem a massa de pessoas físicas que, sob variados vínculos e algumas vezes sem qualquer liame, prestam serviços à Administração Pública ou realizam atividades de sua responsabilidade. Essas pessoas são os agentes públicos. Podem ser definidos como todas as pessoas físicas que sob qualquer liame jurídico e algumas vezes sem ele prestam serviços à Administração Pública ou realizam atividades que estão sob sua responsabilidade.

Os agentes públicos são o elemento físico da Administração Pública e não há a possibilidade de concebê-la sem a sua presença, pois não se pode abstrair dos agentes para a projeção da vontade do Estado (CARVALHO FILHO, 2010).

Eles exprimem a vontade estatal por meio de um poder que lhes é conferido e, dessa forma, atuam como prepostos do Estado, demonstram sua força administrativa e jurídica, tudo para a saciedade dos fins públicos.

Em sentido estrito, Alexandrino e Paulo (2011, p. 125) definem servidor público como

> [...] expressão utilizada para identificar aqueles agentes que mantêm relação funcional com o Estado em regime estatutário (legal). São titulares de cargos públicos, efetivos ou em comissão, sempre sujeitos a regime jurídico de direito público.

No que concerne à força pública mineira, os policiais militares fardados, armados e equipados, presentes em todos os oitocentos e cinquenta e três municípios, além de inúmeros distritos, materializam a presença do poder estatal perante a sociedade e representam a principal ferramenta de apoio ao cidadão das alterosas para o enfrentamento de qualquer tipo de alteração da harmonia social.

f) Atos administrativos

Os atos administrativos são categoria ou espécie dos atos jurídicos. Trata-se de manifestações ou declarações unilaterais da Administração Pública, que não podem ser bilaterais porque seriam considerados contratos administrativos que impõem obrigações aos administrados e a si próprios. No mesmo sentido, para Alexandrino e Paulo (2011, p. 416-417), o conceito de ato administrativo é a

> [...] manifestação ou declaração da administração pública, nesta qualidade, ou de particulares no exercício de prerrogativas públicas, que tenha por fim imediato a produção de efeitos jurídicos determinados, em conformidade com o interesse público e sob regime predominante de direito público.

No mesmo viés, Gasparini (2007, p. 61) conceitua ato administrativo como

> [...] toda prescrição unilateral, juízo ou conhecimento, predisposto à produção de efeitos jurídicos, expedida pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, no exercício de suas prerrogativas e como parte interessada numa relação, estabelecida na conformidade ou na compatibilidade da lei, sob o fundamento de cumprir finalidades assinaladas no sistema normativo, sindicável pelo judiciário.

Para Carvalho Filho (2010, p. 109), é "[...] a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público".

Os atos administrativos devem estar revestidos de requisitos que vão lhes proporcionar validade e eficácia. Não há unanimidade acerca do número e da identificação desses requisitos (também chamados de elementos), mas, de uma forma geral e abrangente, apresentam-se nesse trabalho os seguintes: competência, finalidade, forma, motivo, conteúdo, objeto e causa.

Dos atos administrativos emanados pela Administração Pública, destaca-se para esta pesquisa o ato administrativo normativo, haja vista a possibilidade do estabelecimento de normatividade, ou seja, a criação de regras destinadas e que deverão ser cumpridas pelos seus agentes. Nessa linha, Alexandrino e Paulo (2011, p. 471-472) salientam que,

> **Os atos normativos possuem conteúdo análogo ao das leis – são "lei em sentido material"**. A principal diferença – além do aspecto formal – é que os atos administrativos normativos não podem inovar o ordenamento jurídico, criando para os administrados direitos ou obrigações que não se encontrem previamente estabelecidos em uma lei**.**
>
> A função dos atos normativos não é, entretanto, simplesmente repetir o que se encontra enunciado na lei. Sendo destinados a possibilitar a fiel execução de leis pela administração, os atos normativos devem detalhar, **explicitar o conteúdo das leis que regulamentam e, sobretudo, uniformizar a atuação e os procedimentos a serem adotados pelos agentes administrativos, sempre que se deparem com situações concretas semelhantes** (destaques nossos).

Vários são os exemplos de atos administrativos normativos como os decretos regulamentares, os atos declaratórios normativos, as instruções normativas, certas resoluções emanadas pelas agências reguladoras, no entanto, não existe uma uniformização ou padronização quanto à denominação praticada pelos órgãos e entidades da Administração Pública (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

A matéria que trata dos atos administrativos normativos estabelece o conceito de atos ordinatórios que são aqueles internos, endereçados aos servidores públicos, que veiculam determinações atinentes ao correto e adequado desempenho de suas funções. No entanto, autores como Alexandrino e Paulo (2011, p. 472) têm os atos ordinatórios como categoria menor aos atos normativos ao destacarem que

> [...] são inferiores em hierarquia aos atos normativos, significa dizer que, a autoridade administrativa, ao editar um ato ordinatório, deve observância aos atos administrativos normativos que tratem da matéria a ele relacionada.
> São exemplos de atos ordinatórios as instruções (orientações aos subalternos relativas ao desempenho de uma dada função), as circulares internas (atos que visam uniformizar o tratamento conferido a determinada matéria), as portarias (como uma portaria de delegação de competências, ou uma portaria de remoção de um servidor), as ordens de serviço, os memorandos e os ofícios.

Verifica-se que a Administração Pública e, de forma específica, a Polícia Militar, pode e deve emitir atos administrativos normativos para definir ações, atividades e procedimentos que serão executados pelos seus servidores, desde que não sejam contrários às leis em vigor.

Ressalta-se que naquilo que a legislação aeronáutica se mostra omissa ou insipiente, a Polícia Militar, por intermédio de sua unidade aérea, que é o Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo, pode definir procedimentos operacionais padronizados que irão nortear a atuação da Guarnição de Radiopatrulha Aérea[1]. Essas regras ou normas definidoras de procedimentos de atuação podem ser estabelecidas por intermédio de memorandos, ordens de serviços, instruções ou outro tipo de ato normativo administrativo, haja vista não existir uma padronização quanto ao mais adequado veículo, e sim um direcionamento dos que se enquadram em determinados casos.

g) Doutrina

A etimologia da palavra doutrina vem do latim *doctrina*, que significa ensinamento ou conjunto de ensinamentos. Também é referente àquele indivíduo que ensina – *doctor*. Segundo de lição de Bobbio (1998), ao mencionar a mesma base etimológica latina, assinala que *doctrina* vem de *doceo*, que significa ensino.

Ao longo do tempo, o vocábulo doutrina, que era restrito ao ensinamento, diversificou-se de acordo com os vários ramos que surgiram, ou que resolveram utilizá-lo, e fizeram uma adequação de seu significado ao objetivo proposto. No entanto, prevalece uma raiz conceitual referente ao conjunto de princípios que constitui o fundamento de uma ciência.

A contribuição de Sidou (1991, p. 212), quanto ao conceito de doutrina, é que se trata de um "[...] conjunto de dogmas ou princípios em que se baseia uma crença religiosa ou um sistema filosófico ou político".

---

[1] Guarnição de Radiopatrulha Aérea constitui a fração policial militar mínima que atua embarcada em helicópteros da PMMG com vistas a prestar o apoio aéreo às frações terrestres (MINAS GERAIS, 2013).

Na atualidade, o conceito de doutrina refere-se aos campos da religião, da filosofia, da administração, da educação e do direito. Nesse estudo, ressalta-se a necessidade da abordagem dos conceitos de doutrina concernentes ao direito e à administração, mas tratada na perspectiva da doutrina institucional.

A doutrina no Direito consiste nas atividades de estudo, pesquisa e interpretação praticadas pelos especialistas e que propiciam aos operadores uma compreensão mais adequada do conteúdo das normas jurídicas (CAPEZ, 2010).

A contribuição de Jesus (2005, p. 30) é no sentido de que no Direito:

> Doutrina é o conjunto de investigações e reflexões teóricas e princípios metodicamente expostos, analisados e sustentados pelos autores e tratadistas, no estudo das leis. São as opiniões e as ideias emitidas pelos jurisconsultos ou escritores de Direito, que não se limitam a fazer a exegese dos textos legais, mas sistematizam todo o Direito, formulam princípios, propugnam ideias, aconselham reformas legislativas, guiam e encarreiam jurisprudência.

Mesmo com a negativa de alguns autores quanto à aceitação da doutrina como fonte do Direito, o simples subsidio fomentado pelos jurisconsultos em relação à tomada de decisão jurídica ou o aconselhamento na elaboração legislativa, demonstram a capacidade da doutrina em influenciar o Direito, como fonte.

A doutrina institucional, atinente à doutrina administrativa, refere-se às ações reiteradas em determinada organização que se consubstanciam em um rol de atividades que se tornam referência em sua dinâmica operativa.

Ao aliar o vocábulo doutrina ao conceito de aprendizagem, Souza (2003, p. 134) assinala que

> Doutrina estaria ainda ligada implicitamente ao processo de aprendizagem organizacional, pelo fato de esta constituir, na prática, o repositório de experiências e ideais de uma organização, que subsidiam a adequação dos rumos de seu planejamento estratégico. Essa relação se deduz a partir do conceito de aprendizagem propriamente dito, somado ao de aprendizagem organizacional.

No que concerne à aprendizagem organizacional, Schermerhorn *et al* (1999, p. 188) assinalam que "[...] é o processo de aquisição de conhecimento, distribuição de informações e manutenção organizacional na adaptação, com sucesso, às circunstâncias de mudança".

Dessa forma, doutrina institucional é o conjunto de ações, processos e procedimentos reiterados em uma determinada organização, que não agridem ou se oponham ao ordenamento jurídico vigente e encontrem legitimidade em seus executores e sejam necessários à sua dinâmica operacional.

Quanto à Polícia Militar de Minas Gerais, como não existe em nível federal um código de atuação policial, a instituição emite atos normativos que relacionam os

procedimentos policiais a serem adotados nas situações sob sua competência e responsabilidade. Tais regras, na atual conjuntura, foram consubstanciadas em cadernos doutrinários, os quais são revisados periodicamente em decorrência da dinâmica social.

Na terceira seção abordar-se-á o Direito Penal Comum e Militar e seus conceitos que apresentam relevância com o trabalho como: autoria, concurso de pessoas, culpa no sentido lato e estrito, excludentes de ilicitude, lei penal em branco e lacuna da lei.

3 DIREITO PENAL BRASILEIRO

Esta seção tem como objetivo iniciar uma fundamentação conceitual sobre o Direito Penal Comum e Militar, além dos assuntos norteadores à matéria tema em discussão nesse trabalho de conclusão de curso.

3.1 Conceitos de Direito Penal Comum e Militar

A função precípua do Direito é a estabilização das relações humanas por meio do delineamento de medidas de caráter geral e personalístico, positivadas ou consuetudinárias que, especificamente, visam à harmonia da sociedade.

A denominação Direito Penal é tida como controversa em função de um possível privilégio da pena em detrimento da conduta infringente e por deixar de lado o instituto das medidas de segurança. Assim, a locução Direito Criminal seria mais compreensiva, ao abranger o crime e suas consequências jurídicas. Por outro lado, há defensores da expressão Direito Penal, porquanto Direito Criminal sugere propriamente o crime, ao passo que a punição é tão importante quanto e de graves efeitos. Dessa forma, no Brasil é praticada a nomenclatura Direito Penal.

O conceito de Direito Penal é, conforme Bitencourt (2008, p. 2):

> [...] um conjunto de normas jurídicas que tem por objeto a determinação de infrações de natureza penal e suas sanções correspondentes – penas e medidas de segurança. Esse conjunto de normas e princípios, devidamente sistematizados, tem a finalidade de tornar possível a convivência humana, ganhando aplicação prática nos casos concretos, observando rigorosos princípios de justiça.

Nessa mesma linha de determinação conceitual, Capez (2010, p. 19) destaca que:

> O Direito Penal é o seguimento do ordenamento jurídico que detém a função de selecionar os comportamentos humanos mais graves e perniciosos à coletividade, capazes de colocar em risco valores fundamentais para a convivência social, e descrevê-los como infrações penais, cominando-lhes, em consequência, as respectivas sanções, além de estabelecer todas as regras complementares e gerais necessárias à sua correta e justa aplicação.

De uma forma simples, o Direito Penal é o ramo do Direito Público que reúne os princípios e as normas jurídicas que limitam o poder punitivo do Estado, ao estabelecer que o exercício de determinadas condutas tenha como resultado a aplicação de sanções constituídas de penas ou de medidas de segurança (GALVÃO, 2011).

O Direito Penal é o seguimento do ordenamento que protege os bens jurídicos mais importantes para a sociedade, como a liberdade, a segurança, o bem-estar social, a

igualdade, a justiça e principalmente a vida, ao passo que a sua atuação ocorre quando os demais setores do Direito (administrativo, civil, trabalhista) não conseguiram resolver a contenda ou litígio (GRECO, 2003).

Já Jesus (2005, p. 5) ressalta que "O Direito Penal regula as relações do indivíduo com a sociedade. Por isso, não pertence ao Direito Privado, mas sim ao Público".

Ressalta-se, no contexto deste trabalho, atentar para o caráter da dinamicidade da construção social do Direito Penal, em face de um processo discursivo contínuo que permite e, muitas vezes, obriga a reavaliação de suas proposições e de suas fontes de legitimidade, com o escopo primaz da realização de justiça. Dessa forma, o Direito Penal evolui com a sociedade e aquela conduta, considerada crime hoje, poderá não o ser amanhã, como foi o caso do adultério, que deixou de ser considerado delito em função do privilégio à individualidade e liberdade da pessoa em detrimento da subordinação de conduta em relação ao cônjuge, apesar das implicações civis que não foram abandonadas.

Por fim, a definição demonstrada por Capez (2010) é a que se apresenta mais delineada no que concerne ao presente trabalho por esboçar uma completude conceitual satisfatória.

Quanto ao Direito Penal Militar, trata-se de um Direito Penal especial, pois a maioria de suas normas, diversamente das do Comum, que são destinadas a todos os cidadãos indistintamente (inclusive aos próprios militares), se aplicam, quase que exclusivamente aos militares, que são uma categoria de profissionais com deveres e obrigações especiais em relação ao Estado. Tais normas do Direito Penal Castrense se mostram indispensáveis à defesa do Estado e à própria existência de suas corporações militares, em face da necessidade da organização e manutenção da disciplina em instituições detentoras de um poderio bélico de grande potencial ofensivo aos direitos e garantias individuais.

O Direito Penal Militar, conforme Nucci (2013), é um ramo especializado, cujo corpo de normas se dirige à instituição de infrações penais militares, com as sanções pertinentes, voltadas a garantir os princípios basilares das Forças Armadas e das instituições militares dos entes federativos, constituídos pela hierarquia e pela disciplina.

A realização de um paralelo entre Direito Penal Comum e Militar é procedida por Fragoso (2003, p. 5) no seguinte sentido:

> Direito Penal comum é o que se aplica a todos os súditos indistintamente. Direito Penal Especial é o que se aplica apenas a uma classe ou categoria em que se acham. Perante nossa legislação, é Direito Penal especial o Direito Penal Militar.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 42, trata que “Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

No mesmo sentido, a Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, em seu art. 39, descreve que “São militares do Estado os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, que serão regidos por estatuto próprio estabelecido em lei complementar”.

Assim, enfatiza-se que tanto a Constituição da República Federativa do Brasil quanto a Constituição do Estado de Minas Gerais denominam os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar como militares estaduais e enfatizam que a hierarquia e a disciplina são os pilares básicos das duas instituições.

Nessa linha, Lobão (2011) ressalta que, embora não haja dispositivo na lei penal castrense, relativamente ao militar estadual, idêntico ao citado no art. 22 do Código Penal Militar para os militares das Forças Armadas, nenhuma dúvida paira no sentido de que o policial e o bombeiro militares são considerados militares para efeito da aplicação do Código Penal Militar pela Justiça Militar Estadual.

Diferentemente da abordagem jurídica relativa à legislação penal atinente às Forças Armadas, em que um civil pode cometer crime militar contra tais instituições e vai ser julgado na esfera da Justiça Militar Federal, o mesmo crime, quando cometido contra a instituição militar estadual, seja ela polícia militar, seja corpo de bombeiros militar, será julgado pela justiça estadual comum. Nesse contexto, o § 4º do art. 125 da Constituição da República de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, estabelece:

> Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.

Aduz-se que, no âmbito estadual, a competência relativa à Justiça Militar está restrita ao processo e julgamento dos militares dos Estados, diferentemente da Justiça Militar Federal.

3.2 Responsabilidade penal e teorias do crime

Responsabilidade penal é o dever de responder perante o ordenamento jurídico vigente sobre qualquer afronta ou vilipêndio aos seus ditames, por fato capitulado como crime ou contravenção penal.

Quanto ao crime, primeiramente, é necessária a distinção entre crime, delito e contravenção penal. Para uma referência geral entre as citadas figuras, utiliza-se a expressão infração penal. A normatização penal brasileira utiliza o critério bipartido, em que crime e delito são considerados sinônimos, com a contravenção penal abordada como conceito distinto. Tal concepção é oriunda dos direitos alemão e italiano.

O Decreto-lei Federal nº 3 914, de 9 de dezembro de 1941 (Lei de Introdução ao Código Penal), estabelece a seguinte definição de crime: "[...] considera-se crime a infração penal a que a lei comina pena de reclusão ou detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa [...].", elenca também o conceito de contravenção: "[...] a infração a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente." (BRASIL, 1941b).

A lei de introdução, segundo Bitencourt (2008), limitou-se apenas a enfatizar as características que distinguem infrações penais consideradas crimes daquelas que constituem contravenções penais, as quais se restringem à natureza da pena de prisão aplicável.

O conceito que predomina na doutrina brasileira é no sentido de que o crime é um fato típico, antijurídico e culpável.

Dessa forma, Greco (2000, p. 124-125) enfatiza que "O crime é, certamente, um todo unitário e indivisível. Ou o agente comete o delito (fato típico, ilícito e culpável), ou o fato por ele praticado será considerado um indiferente penal".

Quanto à ilicitude, que é uma expressão sinônima de antijuridicidade, é aquela relação de contrariedade, de antagonismo, de oposição, entre a conduta do agente e o ordenamento jurídico (GRECO, 2000).

A reforma do Código Penal de 1984, conforme Bitencourt (2008), adotou a terminologia ilicitude em detrimento ao vocábulo antijuridicidade que o Código Penal de 1940 adotava, todavia, por ter se tornado tradicional, muitos autores continuam e preferem utilizar a expressão antijuridicidade. Nessa linha de diferenciação entre ilicitude e antijuridicidade, Galvão (2011, p. 343) destaca que:

> [...] são expressões utilizadas como sinônimas para identificar o elemento do conceito analítico de crime que representa a contrariedade de determinada conduta com o ordenamento jurídico em vigor. Esse elemento foi

> tradicionalmente identificado sob a denominação de antijuridicidade. A impropriedade da expressão mostra-se ainda mais evidente quando percebemos que as causas de justificação para a violação da norma jurídica caracterizariam uma anti antijuridicidade. Sem dúvidas, sendo o delito pertencente ao gênero dos fatos jurídicos, é melhor percebê-lo como um comportamento ilícito. A expressão ilicitude apresenta-se como mais apropriada para identificar a qualidade da conduta punível, [...].
> [...].
> A ilicitude significa a contrariedade da conduta com a ordem jurídica total, na qual se harmonizam normas proibitivas e preceitos normativos.
> [...] Fica claro que não há ilicitude penal sem a anterior constatação da tipicidade da conduta. Seguindo o método proposto pelo conceito analítico de crime, o exame da ilicitude deve ser realizado após o exame da tipicidade. A ilicitude pressupõe um juízo positivo de tipicidade. Não sendo típica a conduta, não se poderá avaliar sua ilicitude em matéria penal.

No que concerne à culpabilidade, trata-se do juízo de reprovação que se procede sobre a conduta ilícita do agente, cujos elementos integrantes são: a imputabilidade (a possibilidade de responsabilizar o fato típico e ilícito ao agente, que é a regra e a inimputabilidade é tratada como exceção, como exemplo a minoridade penal e algumas enfermidades mentais); a potencial consciência sobre a ilicitude do fato, a qual é aquela que o agente deve ter no momento da realização da conduta, não sendo necessariamente o conhecimento do texto legal, porém sobre a contrariedade ou incondizência da situação ao ordenamento em vigor; e a exigibilidade de conduta diversa, a qual se trata da possibilidade que detinha o agente de agir de acordo com o Direito no momento de sua ação ou omissão (GRECO, 2000).

Similarmente, Galvão (2011, p. 170-171) afirma que “A doutrina penal moderna, embora reconhecendo que o delito possui natureza conceitual complexa, consolidou a perspectiva tripartite segundo a qual o crime é um fato típico, ilícito e culpável”. No entanto, em sentido divergente, Galvão (2011, p. 171) assinala que:

> Vale registrar a posição de alguns professores brasileiros, que sustenta ser o crime um fato típico e ilícito, sendo a culpabilidade apenas um pressuposto de aplicação da pena. Tal colocação parece procedente diante do ordenamento jurídico em vigor, posto que o exame dos arts. 21, 22, 26 e 28, § 1º, do Código Penal induz ao entendimento de que a ausência de culpabilidade isenta de pena, e as excludentes da ilicitude, previstas no art. 23, impedem a caracterização do próprio crime.

Ao tratar a questão da concepção bipartida do crime, Capez (2010) destaca que o crime pode ser conceituado sob os aspectos material, formal e analítico. Quanto ao primeiro aspecto, o autor discorre que é aquele que busca estabelecer a essência do conceito, isto é, o porquê de determinado fato ser considerado criminoso e outro não. O crime é definido como todo fato humano que, propositada ou descuidadamente, lesa ou expõe a perigo bens jurídicos considerados fundamentais para a existência da coletividade e da paz social.

Quanto ao aspecto formal, o crime resulta da subsunção da conduta ao tipo legal e, por conseguinte, infração penal é tudo aquilo que o legislador descrever como tal, pouco interessando o seu conteúdo (CAPEZ, 2010).

No que tange ao aspecto analítico, trata-se da verificação da existência dos elementos do crime em determinada conduta reprovável, como a tipicidade e a ilicitude. Após tal constatação é que observa-se a culpabilidade do fato. Dessa forma, Capez (2010, p. 134) assinala que:

> Aspecto analítico é aquele que busca, sob um prisma jurídico, estabelecer os elementos estruturais do crime. A finalidade deste enfoque é propiciar a correta e mais justa decisão sobre a infração penal e seu autor, fazendo com que o julgador ou intérprete desenvolva o seu raciocínio em etapas. Sob esse ângulo, crime é todo fato típico e ilícito. Dessa maneira, em primeiro lugar deve ser observada a tipicidade da conduta. Em caso positivo, e só neste caso, verifica-se se a mesma é ilícita ou não. Sendo o fato típico e ilícito, já surge a infração penal. A partir daí, é só verificar se o autor foi ou não culpado pela sua prática, isto é, se deve ou não sofrer um juízo de reprovação pelo crime que cometeu. Para a existência da infração penal, portanto, é preciso que o fato seja típico e ilícito.

Constata-se que também esse autor é adepto da concepção bipartida, ou seja, que prescinde da culpabilidade para caracterização do crime.

A adoção de uma ou outra teoria ou concepção fica muito mais adstrita ao campo teórico que prático, porque ambas afirmam que, se não houver a culpabilidade, não haverá a imposição de pena. Dessa forma, o presente trabalho acolhe a concepção tripartida.

Quanto ao conceito de crime militar, o Brasil adotou, para definir como tal, o aspecto formal, ou seja, o legislador enumera, taxativamente, por meio de lei, as condutas tidas como crime militar.

Por conseguinte, o Código Penal Militar apresenta condutas tipificadas como crime militar que podem ser praticadas pelos militares das Forças Armadas e pelos militares estaduais, por fazerem parte de instituições que têm como pilares básicos a hierarquia e a disciplina. Dessa forma, segundo Assis (2009, p. 42), é considerado crime militar "[...] toda violação acentuada ao dever militar e aos valores das instituições militares. Ele distingue-se da transgressão disciplinar porque esta é a mesma violação, entretanto na sua caracterização de manifestação elementar e simples".

Verifica-se, portanto, que o militar estadual que violar um dever militar, bem como a hierarquia e disciplina, estará cometendo um crime militar ou uma transgressão disciplinar: o primeiro, de maior gravidade, ficará adstrito à seara penal castrense, e a segunda, sujeita à administração, pois se trata de desvio de menor lesividade. Na prática, a transgressão disciplinar extremamente gravosa será considerada crime, quando o legislador

assim o fizer consignar na lei penal. Porém, invariavelmente, um crime militar deixará residualidade, ou seja, ensejará para o autor uma responsabilidade na esfera administrativa disciplinar, mas, a recíproca não é verdadeira.

O art. 9º do Código Penal Militar define o que são considerados crimes militares em tempo de paz:

> I – os crimes de que trata este Código, quando definidos de modo diverso na lei penal comum, ou nela não previstos, qualquer que seja o agente, salvo disposição especial;
> II – os crimes previstos neste código, embora também o sejam com igual definição na lei penal comum, quando praticados:
> a) por militar em situação de atividade ou assemelhado, contra militar na mesma situação ou assemelhado;
> b) por militar em situação de atividade ou assemelhado, em lugar sujeito à administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;
> c) por militar em serviço ou atuando em razão da função, em comissão de natureza militar, ou em formatura, ainda que fora do lugar sujeito à administração militar contra militar da reserva, ou reformado, ou civil;
> d) por militar durante o período de manobras ou exercício, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;
> e) por militar em situação de atividade, ou assemelhado, contra o patrimônio sob a administração militar, ou a ordem administrativa militar;
> III – os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos:
> a) contra o patrimônio sob a administração militar, ou contra a ordem administrativa militar;
> b) em lugar sujeito à administração militar contra militar em situação de atividade ou assemelhado, ou contra funcionário de Ministério Militar ou da Justiça Militar, no exercício de função inerente ao seu cargo;
> c) contra militar em formatura, ou durante o período de prontidão, vigilância, observação, exploração, exercício, acampamento, acantonamento ou manobras;
> d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior (BRASIL, 1969a).

É necessária a abordagem sobre a diferença entre crimes militares próprios e impróprios, pois os primeiros, conforme posição doutrinária majoritária, são considerados delitos autenticamente militares, porque têm previsão única e exclusivamente no Código Penal Militar, e não existe correspondência em nenhuma outra lei, mesmo em se tratando de Código Penal, destinado à sociedade como um todo. Quanto aos crimes militares impróprios, têm dupla previsão tanto no Código Penal Militar quanto no Código Penal comum, ou legislação similar, com ou sem divergência de definição.

Do desencadeamento de um delito de natureza comum ou militar, o responsável pela ação ou omissão é denominado autor, e podem existir outros atores nesse contexto que serão tratados também como coautores ou partícipes.

3.3 A culpa no sentido lato e estrito

Por meio de uma análise sintética, verifica-se que o conceito de culpa é gênero, o qual engloba o termo em sentido amplo, dividido em dolo, que pode ser direto ou eventual.

3.3.1 Dolo

Trata-se do caráter volitivo livre e consciente dirigido em função da realização de uma conduta prevista no tipo penal incriminador, do qual o elemento consciência é o momento intelectual do dolo e diz respeito à situação fática em que se encontra o agente, ou seja, ele deve saber exatamente aquilo que faz para produzir o resultado lesivo. Em relação ao elemento volitivo, verifica-se que o agente quer a produção do resultado que compõe o tipo objetivo (GRECO, 2003). Similarmente, a contribuição de Bitencourt (2008, p. 267) é no sentido de que:

> O dolo, puramente natural, constitui o elemento central do injusto pessoal da ação, representado pela vontade consciente de ação dirigida imediatamente contra o mandamento normativo. [...]. Dolo é a consciência e a vontade de realização da conduta descrita em um tipo penal.

Conforme o inciso I do art. 18 do Código Penal (BRASIL, 1940), o crime será doloso "[...] quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo". Quanto aos tipos penais inseridos na mesma legislação, quando não constar de forma expressa a possibilidade da culpa, prevalecerá o dolo como regra.

No ponto de vista de Galvão (2011, p. 224), não há confusão entre os conceitos de dolo e culpa com a intenção que lhe serve de objeto para sua valoração. Eles instrumentalizam a valoração jurídica sobre um determinado objeto da realidade natural (intenção), mas não se confundem com ele. De forma simplificada, pode-se ressaltar que o dolo está adstrito ao operador do Direito como parâmetro para suas análises, enquanto a intenção se encontra na cabeça do autor do fato punível como dado da realidade natural.

> Os conceitos de dolo e culpa ainda se prestam a orientar as consequências jurídicas para o fato praticado. O conceito de dolo é utilizado para identificar a manifestação subjetiva considerada mais grave e, consequentemente, aos crimes dolosos são cominadas penas mais severas que aos crimes que ofendem o mesmo bem jurídico de maneira culposa. O conceito de culpa refere-se à manifestação da subjetividade do autor do fato-crime considerada menos grave e, por isso, as penas cominadas aos crimes culposos são menos severas do que as penas cominadas aos crimes dolosos que ofendem o mesmo bem jurídico.

A conceituação de dolo se perfaz pela vontade e pela consciência da consecução dos elementos constantes do tipo penal e, de uma forma abrangente, é a vontade

manifestamente procedida pela pessoa de realização da conduta. Quanto aos elementos do dolo, trata-se do conhecimento do fato que constitui a ação típica, e a vontade, que é o elemento volitivo de realizar tal fato (CAPEZ, 2010).

No que concerne à abrangência, o autor ressalta que a consciência do agente deve referir-se a todos os componentes do tipo, por prever os dados primordiais dos elementos típicos futuros, em especial o resultado e o processo causal. Já em relação à vontade, Capez (2010, p. 223) afirma que:

> [...] consiste em resolver executar a ação típica, estendendo-se a todos os elementos objetivos conhecidos pelo autor que servem de base à sua decisão em praticá-la. Ressalta-se que o dolo abrange também os meios empregados e as consequências secundárias de sua atuação.

A caracterização do dolo é determinada por disposição legal, ou seja, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo. Dessa forma, a conceituação de dolo encontra-se relacionada ao aspecto da vontade de violação da norma jurídica ao exercer a conduta descrita como proibida no tipo incriminador, ou a aceitação de que tal situação venha a ocorrer (GALVÃO, 2004).

Quanto à abordagem de Lobão (2011) relativa ao dolo no Código Penal Militar, num primeiro momento, o autor destaca que no art. 33, o crime será doloso quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo. Assim como Greco (2003) e Capez (2010), para o autor, o dolo é composto por dois elementos: a vontade e a consciência. Quanto à consciência, trata-se do conhecimento da ação e da circunstância prevista na incriminação da conduta do agente, do fato, do resultado, e da correspondente relação de causalidade. Em se tratando da vontade, verifica-se que ela consiste na atividade do agente orientada para a realização do objetivo desejado pelo agente. Nessa mesma linha, Assis (2011, p. 94-95) ressalta que:

> Dolo é o núcleo central e básico de todos os tipos subjetivos, tanto que, na maioria deles, o dolo esgota o elemento subjetivo.
> Dolo é a consciência e vontade de realizar o tipo objetivo (dolo natural), que se opõe ao dolo normativo. Além da consciência e vontade há um terceiro elemento que é a consciência da ilicitude.
> Segundo a teoria da representação (mais antiga), bastava para configurar o dolo a consciência ou a representação do resultado.
> Posteriormente, viu-se que não bastava a representação mental, era preciso vontade e que o núcleo do dolo recaísse sobre a vontade (representação + vontade).
> Modernamente, pela teoria da anuência, é informado o dolo eventual, onde o agente não quer o resultado, mas assume o risco de produzi-lo.

O dolo é consubstanciado por dois elementos, um intelectivo, dito intelectual, e outro volitivo, relativo à vontade. O primeiro equivale à antecipação mental que é feita pelo agente, ou seja, consciência do que faz e do nexo causal com o resultado. O segundo é a

vontade, que se trata do elemento pelo qual o agente sai do pensamento, sai da representação e transfere para a realidade (ASSIS, 2011).

A contribuição de Nucci (2013) no que concerne ao dolo se dá na perspectiva da vontade consciente da execução da conduta típica, atrelada à consciência de que se realiza um fato ilícito o que guarda concordância com o pensamento adotado nesta pesquisa.

Conforme Lobão (2011), Assis (2011) e Nucci (2013), que trabalham a temática do Direito Penal Militar, verifica-se a não-existência de divergências entre a norma castrense e a comum no que concerne ao assunto trabalhado nesta seção, especificamente o dolo.

Com relação ao chamado dolo eventual, Bitencourt (2008, p. 273) destaca que existirá à medida que o agente não quiser diretamente a consecução do tipo penal descrito, mas aceita a sua possibilidade ou até mesmo sua probabilidade e assume, dessa forma, o risco da produção do resultado.

> A consciência e a vontade, que representam a essência do dolo, também devem estar presentes no dolo eventual. Para que este se configure é insuficiente a mera ciência da probabilidade do resultado ou a atuação consciente da possibilidade concreta da produção desse resultado [...].
> É indispensável uma determinada relação de vontade entre o resultado e o agente e é exatamente esse elemento volitivo que distingue o dolo da culpa. [...].
> Com todas as expressões – aceita, anui, assume, admite o risco ou o resultado – pretende-se descrever um complexo processo psicológico em que se misturam elementos intelectivos e volitivos, conscientes e inconscientes, impossíveis de serem reduzidos a um conceito unitário de dolo.

Na contribuição de Greco (2003, p. 207), “Fala-se de dolo eventual quando o agente, embora não querendo diretamente praticar a infração penal, não se abstém de agir e, com isso, assume o risco de produzir o resultado que por ele já havia sido previsto e aceito”.

O dolo eventual, conforme contribuição de Galvão (2011, p. 229):

> Encontra expressão na fórmula legal de assumir o risco de produzir resultado. O dolo eventual não possui como conteúdo uma intencionalidade com direcionamento preciso ou determinado no sentido da realização da conduta descrita no tipo penal. No entanto, o dolo eventual permite caracterizar o tipo subjetivo com a intenção de realizar conduta perigosa que pode acabar se adequando ao descrito no tipo penal incriminador.

Segundo Jesus (2005) O dolo eventual é detectado quando o agente assume o risco da produção do resultado, ou seja, ele admite, aceita, cogita conscientemente a possibilidade de produzi-lo em razão de sua conduta. É certo que ele não quer o fim resultante, porquanto se assim fosse, estaria configurado o dolo direto. O autor não deseja o resultado que se apresenta, mas aceita, conscientemente, a possibilidade de sua ocorrência, a partir da conduta que realiza. Mas, Jesus (2005, p. 291-292), numa abordagem oposta àquelas anteriormente apresentadas, para o dolo eventual, destaca que:

> Não se exige consentimento explícito, formal, sacramental, concreto e atual. Se o sujeito mentaliza o evento e pensa "para mim é indiferente que ocorra, tanto faz, dane-se a vítima, pouco me importa que morra", não é necessário socorrer-se da forma eventual. Se essa atitude subjetiva passa pela mente do sujeito durante a realização da conduta, trata-se de dolo direto, uma vez que a previsão e o acrescido consentimento concreto, claro e atual, não se tratando de simples indiferença ao bem jurídico, equivalem ao querer direto. O consentimento que o tipo quer não é o manifestado formalmente, o imaginado explicitamente, o "meditado", "pensado cuidadosamente". Não se exige fórmula psíquica ostensiva, como se o sujeito pensasse "consinto", "conformo-me com a produção do resultado".
> [...]. O juiz, na investigação do dolo eventual, deve apreciar as circunstâncias do fato concreto e não buscá-lo na mente do autor, uma vez que, como ficou consignado, nenhum réu vai confessar a previsão do resultado, a consciência da possibilidade ou probabilidade de sua causação e a consciência do consentimento. Daí valer-se dos chamados "indicadores objetivos" [...]: 1º) risco de perigo para o bem jurídico implícito na conduta (ex.: a vida); 2º) poder de evitação de eventual resultado pela abstenção da ação; 3º) meios de execução empregados; e 4º) desconsideração, falta de respeito ou indiferença para com o bem jurídico.

Por meio de uma análise sintética, verifica-se que dolo eventual é a vontade do agente na produção de um determinado comportamento, todavia ele vislumbra, aceita a possibilidade e submete-se ao risco da ocorrência de um outro resultado (um segundo propriamente dito, diverso de seu desejo, mas que fora admitido). Enfim, o autor tem consciência da probabilidade de que esse segundo resultado possa se efetivar, em conjunto com aquilo que se pretende, mas ele se mostra indiferente às consequências e leva a cabo sua intenção primeira (NUCCI, 2013).

3.3.2 Culpa

De uma forma genérica, a culpa é considerada a partir do pressuposto de que o agente não desejou a produção do resultado que avilta o tipo penal considerado. Porém, ressalta-se a inobservância do dever objetivo de cuidado, consubstanciada pela realização de um resultado não querido, mas objetivamente previsível.

O inciso II, do art. 18 do Código Penal, estabelece ser culposo o crime "[...] quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, imperícia ou negligência".Tais conceitos serão tratados de uma forma detalhada em itens específicos (BRASIL, 1940).

O conceito de culpa, segundo Nucci (2013, p. 73) é:

> [...] o comportamento voluntário e desatencioso, voltado a um determinado objetivo, lícito ou ilícito, embora produza resultado ilícito, não desejado, mas previsível, que podia ser evitado. O dolo é a regra; a culpa, exceção. Para se punir alguém por delito culposo, é indispensável que a culpa venha expressamente delineada no tipo penal.

Verifica-se que a ausência de conduta dolosa ou culposa exclui a tipicidade do fato cometido e afasta, por conseguinte, a própria infração penal cuja prática se quer imputar ao agente responsável pelo ato.

Existe diferença quanto às estruturas dos injustos culposo e doloso e, conforme Bitencourt (2008, p. 280):

> [...] neste, é punida a conduta dirigida a um fim ilícito, enquanto no injusto culposo, pune-se a conduta mal dirigida, normalmente destinada a um fim penalmente irrelevante, quase sempre lícito. O núcleo do tipo de injusto nos delitos culposos consiste na divergência entre a ação efetivamente praticada e a que devia realmente ter sido realizada, em virtude da observância do dever objetivo de cuidado.

Ressalta Jesus (2005, p. 297) que "Quando se diz que a culpa é elemento do tipo, faz-se referência à inobservância do dever de diligência. [...]. A todos, no convívio social é determinada a obrigação de realizar condutas de forma a não produzir danos a terceiros".

No Código Penal Militar, a culpa é relacionada sob uma perspectiva mais técnica e não apenas por meio da abordagem relativa à causa do resultado por imperícia, imprudência ou negligência. Nessa legislação, ela está capitulada no inciso II do art. 33, e pode ser consciente ou inconsciente. Quanto à primeira, também chamada de culpa com previsão, o resultado é previsto pelo agente, que espera, leviana ou irresponsavelmente, que não aconteça ou que possa evitá-lo, ao passo que, no que concerne à culpa inconsciente, também chamada de comum, o resultado não é previsto pelo agente, embora previsível, visto que ele não aplicou a cautela, atenção ou diligência (ASSIS, 2011).

De uma forma resumida, mas de uma inteligibilidade congruente, Capez (2010) demonstra sua visão no sentido de que a culpa não está especificada ou descrita no tipo penal, todavia, prevista de forma genérica. Isto ocorre pela impossibilidade de o legislador conseguir antever e abarcar todas as condutas e formas que possam constituir as configurações de realização culposa, ou seja, não há como relacionar os diferentes modos que a culpa pode apresentar-se na produção de determinado resultado lesivo ao tipo penal.

Para uma complementação da análise do conceito de culpa, a seguir estão relacionados os elementos da negligência, imprudência e imperícia.

a) Negligência

Em uma análise dos elementos da negligência, imperícia e imprudência, verifica-se que o primeiro conceito apresenta-se abrangente e, em algumas situações, absorve os outros dois. Em muitos casos, fica difícil pontuar se o fato concreto se consubstancia em

imprudência ou negligência, ou seja, essas duas modalidades se interligam e somadas são consideradas desencadeadoras do fato ofensor ao tipo penal. Dessa forma, pode-se dizer que negligência é gênero e que são espécies: a imperícia, a imprudência e a própria negligência.

Com relação especificamente à negligência, na visão de Greco (2003, p. 221), "[...] é um deixar de fazer aquilo que a diligência normal impunha". Similarmente, mas numa maior completude, Bitencourt (2008, p. 287) aborda o elemento negligência sob o seguinte aspecto:

> [...] é a displicência no agir, a falta de precaução, a indiferença do agente, que, podendo adotar as cautelas necessárias, não o faz. É a imprevisão passiva, o desleixo, a inação (*culpa in ommittendo*)[2]. É não fazer o que deveria ser feito.
> [...]
> Em outros termos, a negligência não é um fato psicológico, mas sim um juízo de apreciação, exclusivamente: a comprovação que se faz de que o agente tinha possibilidade de prever as consequências de sua ação (previsibilidade objetiva). Enfim, o autor de um crime cometido por negligência não pensa na possibilidade do resultado. Este fica fora do seu pensamento. Contrariamente à imprudência, a negligência precede a ação, pois significa a abstenção de uma cautela que deveria ser adotada antes de agir.

A negligência, conforme Jesus (2005, p. 302), "[...] é a ausência de precaução ou indiferença em relação ao ato realizado". Nessa mesma linha, Capez (2010, p. 233) assinala que negligência está vinculada à omissão, mas antes da ação, ao contrário da imprudência, cuja omissão acontece concomitante à ação. Dessa forma, negligência:

> [...] é a culpa na sua forma omissiva. Consiste em deixar alguém de tomar o cuidado devido antes de começar a agir. Ao contrário da imprudência, que ocorre durante a ação, a negligência dá-se sempre antes do início da conduta. Implica, pois, a abstenção de um comportamento que era devido. O negligente deixa de tomar, antes de agir, as cautelas que deveria. [...]. Negligente é quem, podendo e devendo agir de determinado modo, por indolência ou preguiça mental, não age ou se comporta de modo diverso.

Conforme Galvão (2011, p. 235): "Por negligência entende-se a conduta omissiva que retrata uma manifestação exterior da postura subjetiva de descumprimento dos deveres objetivos de cuidado".

Na seara do Código Penal Militar, Nucci (2013, p. 74) elenca os elementos da culpa, quais sejam:

> a) concentração na análise da conduta voluntária do agente: o mais importante na culpa é a análise do comportamento, e não do resultado; b) ausência do dever de cuidado objetivo, significando que o agente deixou de seguir as regras básicas de atenção e cautela, exigíveis de todos que vivem em sociedade; c) resultado danoso involuntário: é imprescindível que o evento lesivo jamais tenha sido desejado ou acolhido pelo agente; d) previsibilidade: é a possibilidade de prever o resultado lesivo, inerente a qualquer ser humano natural. Ausente a previsibilidade, afastada estará a culpa, pois não se exige da pessoa uma atenção extraordinária e fora do razoável.

---

[2] É a omissão. É não fazer o que deveria ser feito.

Verifica-se que, mesmo sem utilizar os termos negligência, imperícia e imprudência, o Código Penal Militar, no inciso II do art. 33, demonstra critérios de verificação da culpabilidade em sentido estrito, ou seja, da culpa especificamente, como constata Romeiro (1994, p. 110):

> O CPM atual abandonou o critério casuístico do CPM anterior (1944), que era o do CP comum de 1940, mantido em sua nova Parte Geral, [...], preferindo conceituar tecnicamente a culpa, copiando, *ipsis literis*, o art. 17, II, do CP Comum de 1969, revogado antes mesmo de sua entrada em vigor.

O novo Código Penal Militar entrou em vigor no ano 1969, e sua formulação foi compatibilizada com o chamado Código Penal de 1969, também elaborado durante o Regime Militar, mas que não entrou em vigor. Tal diploma castrense trouxe inúmeros institutos progressistas que foram posterior e paulatinamente anexados à legislação penal comum (ASSIS, 2011).

b) Imprudência

Trata-se da não-observância de um dever de cuidado, porém, na realização de uma conduta na qual a cautela indica que não deve ser executada.

De uma forma direta e sintética, compreende-se que é a prática de um fato perigoso (JESUS 2005). Nessa mesma linha da execução de um comportamento perigoso, Bitencourt (2008, p. 287), assinala que imprudência é:

> [...] a prática de uma conduta arriscada ou perigosa e tem caráter comissivo. [...]. Conduta imprudente é aquela que se caracteriza pela intempestividade, precipitação, insensatez ou imoderação. Imprudente é, por exemplo, o motorista que, embriagado, viaja dirigindo seu veículo automotor, com visível diminuição de seus reflexos e acentuada liberação de seus freios inibitórios.

Constata-se que, na imprudência, existe um viés de paralelismo entre a culpa e a ação, ou seja, elas ocorrem de forma concomitante. A visão de Capez (2010, p. 233) sobre essa questão indica que imprudência é:

> [...] a culpa de quem age, ou seja, aquela que surge durante a realização de um fato sem o cuidado necessário. Pode ser definida como a ação descuidada. Implica sempre um comportamento positivo. [...]. Uma característica fundamental da imprudência é a de que nela a culpa se desenvolve paralelamente à ação. Desse modo, enquanto o agente pratica a conduta comissiva, vai ocorrendo simultaneamente a imprudência.

Greco (2003, p. 221) assinala que: “Imprudente seria a conduta positiva praticada pelo agente que, por não observar o seu dever de cuidado, causasse o resultado lesivo que lhe era previsível. [...]. A imprudência é, portanto, um fazer alguma coisa”.

c) Imperícia

É o agir com inaptidão para determinada atividade, com ausência de qualificação técnica, teórica ou prática. Ação com carência de conhecimentos fundamentais da profissão, a incapacidade, a falta de habilidade específica para a realização de uma atividade técnica ou científica, sem o agente levar em consideração o que sabe ou deveria saber. É a escassez de habilidade ou conhecimento para realizar a contento determinado ato.

A contribuição de Greco (2000, p. 180) quanto à imperícia, é que acontece quando "[...] ocorre uma inaptidão, momentânea ou não, do agente para o exercício de arte ou profissão. Diz-se que a imperícia está ligada, basicamente, à atividade profissional do agente".

Segundo Capez (2010, p. 233), "Imperícia é a demonstração de inaptidão técnica em profissão ou atividade. Consiste na incapacidade, na falta de conhecimento ou habilidade para o exercício de determinado mister". Similarmente, Jesus (2005, p. 302) assinala que:

> Imperícia é a falta de aptidão para o exercício de arte ou profissão. O químico, o eletricista, o motorista, o médico, o engenheiro, o farmacêutico, etc. necessitam de aptidão teórica e prática para o exercício de suas atividades. É possível que, em face de ausência de conhecimento técnico ou de prática, essas pessoas, no desempenho de suas atividades, venham a causar dano a interesses jurídicos de terceiros. Fala-se, então, em imperícia. De observar que se o sujeito realiza uma conduta fora de sua arte, ofício, profissão, não se fala em imperícia, mas em imprudência ou negligência. A imperícia pressupõe que o fato tenha sido cometido no exercício desses misteres. Além disso, é possível que, não obstante o fato tenha sido cometido no exercício da profissão, ocorra imprudência ou negligência. A imperícia não se confunde com o erro profissional.

No ponto de vista de Bitencourt (2008, p. 288), existe uma distinção entre o erro profissional e a imperícia, pois o primeiro está ligado à ocorrência do imprevisto e a outra consiste na inaptidão profissional ou relativa a determinada atividade. Dessa forma:

> Imperícia não se confunde com erro profissional. O erro profissional é um acidente escusável, justificável e, de regra, imprevisível, que não depende do uso correto e oportuno dos conhecimentos e regras da ciência. Esse tipo de acidente não decorre da má aplicação de regras e princípios recomendados pela ciência. Deve-se à imperfeição e precariedade dos conhecimentos humanos, operando, portanto, no campo do imprevisto e transpondo os limites da prudência e da atenção humanas.

Porquanto, verifica-se a linha tênue que diferencia a negligência, a imprudência e a imperícia, pois, em várias intercorrências, podem afluir interpretações divergentes quanto à adequação conceitual. No entanto, o certo é que, nesses fatos, orbita a preterição da cautela. No antecedente ou no simultâneo, na execução da atividade que se lhe for adstrita, faltou aptidão para o exercício.

3.4 Autoria e concurso de pessoas

São conceitos intrínsecos ao cotidiano humano e especificamente afetos aos profissionais de segurança pública. Destacam-se os policiais como uma classe de trabalhadores que portam, de forma individual, armamentos e equipamentos que podem e devem ser utilizados, através da observância de critérios legais e doutrinários previamente definidos, para a proteção de terceiros, do bem público e própria.

A utilização desses armamentos e equipamentos é desencadeada por meio de atuação individual ou coletiva, assim como, o planejamento para a missão é delineado por servidores que comparecem ou não nos locais de execução.

Relevantes e necessários são os questionamentos quando ocorre uma infração penal relativa à atuação policial, principalmente quanto aos responsáveis pela execução do fato. Dessa forma, as perguntas são direcionadas para aqueles que efetivamente atuaram em relação à situação e o grau de envolvimentos de cada um.

a) Autoria

Teorias procuram definir o conceito de autor no Direito Penal. Se o responsável pelo vilipêndio a um determinado tipo penal existente for exatamente uma determinada pessoa, a clarividência está presente e não há questionamento a ser realizado. No entanto, se existe uma atmosfera, um rol de pessoas que, de certa forma contribuiu, de uma maneira ou outra, para a realização do crime, haverá um tratamento jurídico diferenciado para os contribuintes, na medida de sua participação. Então, verifica-se a existência de outros conceitos também relevantes ao tema, quais sejam, o de co-autoria e participação.

Quanto ao conceito de autoria, Bitencourt (2008, p. 419), assinala que:

> [..] não pode circunscrever-se a quem pratica pessoal e diretamente a figura delituosa, mas deve compreender também quem se serve de outrem como "instrumento" (autoria mediata). É possível igualmente que mais de uma pessoa pratique a mesma infração penal, ignorando que colabora na ação de outrem (autoria colateral), ou então, consciente e voluntariamente, coopere no empreendimento criminoso, quer praticando atos de execução (co-autoria), quer instigando, induzindo ou auxiliando (participação) na realização de uma conduta punível.

O não-posicionamento do Código Penal quanto à conceituação de autoria e participação deixou a cargo da doutrina as referidas definições que se mostram diversas e, muitas vezes, discordantes, com o aparecimento de teorias que demonstram quão não é pacífico o tema (GRECO, 2003).

O entendimento de Soler[3] (1978, t. 2, p. 244, *apud* Jesus, 2005, p. 407), é no sentido de que:

> Autor, em princípio, é o sujeito que executa a conduta expressa pelo verbo típico da figura delitiva. É o que mata, provoca aborto, induz alguém a suicidar-se, constrange, subtrai, sequestra, destrói, seduz ou corrompe, praticando o núcleo do tipo. É também autor quem realiza o fato por intermédio de outrem (autor mediato) ou comanda intelectualmente o fato (autor intelectual).

Numa abordagem relativa ao Código Penal Militar, Assis (2011, p. 147) assinala que:

> Autor: é aquele que executa o fato delituoso. Tem o domínio final da ação, podendo interrompê-la.
> Coautoria: quando mais de um agente pratica o fato previsto no tipo penal.
> Participação: procedimento tal que, embora não se subsumindo diretamente ao tipo penal, exige também, por extensão, uma responsabilidade por concorrer para a execução criminosa.
> Executor: é o autor imediato, aquele que desenvolve os atos típicos, no todo ou em parte.
> Autor intelectual: aquele que, embora não executando fisicamente o tipo, é quem engendrou, concatenou o ato criminoso e, não tendo coragem para executá-lo, ou não querendo fazê-lo contrata outrem para executar o ato em seu lugar. É partícipe especial.
> Autor mediato: é aquele que admite que outra pessoa, de que se serve, realize para ele mesmo, total ou parcialmente, o tipo de um fato punível. A autoria mediata exige pluralidade de pessoas. Não se confunda com o emprego de força física imposta para constranger alguém a cometer crime.

No que se refere ao serviço aéreo de Defesa Social, a responsabilidade penal não pode ser atribuída somente ao Comandante de Aeronave da guarnição aérea, em face do compartilhamento ou adoção de responsabilidades específicas a todos os atores ali envolvidos.

b) Concurso de pessoas

Trata-se de concurso de pessoas no Direito Penal, segundo Galvão (2011, p. 493), da: “[...] violação da norma jurídico-penal que pode decorrer do comportamento de uma ou mais pessoas”.

Em uma abordagem mais abrangente, o concurso de pessoas é tratado por Greco (2011, p. 472), da seguinte forma:

> Fala-se em concurso de pessoas, portanto, quando duas ou mais pessoas concorrem para a prática da mesma infração penal. Essa colaboração recíproca pode ocorrer tanto nos casos em que são vários autores, bem como naqueles onde existam autores e partícipes.

---

[3] SOLER. ***Derecho penal argentino***. Buenos Aires. TEA, 1978, t. 2. p. 244.

Numa perspectiva mais técnica, Bitencourt (2008, p. 409) discorre sobre o concurso de pessoas: “Normalmente os tipos contidos na Parte Especial do Código Penal referem-se a fatos realizáveis por uma única pessoa. Contudo, o fato punível pode ser obra de um ou de vários agentes”.

A contribuição de Jesus (2005, p. 405), no que concerne ao concurso de pessoas:

> A forma mais simples da prática delituosa consiste na intervenção de uma só pessoa e mediante uma conduta positiva ou negativa.
> [...]
> A infração penal, porém, nem sempre é obra de um só homem. Com alguma frequência, é produto da concorrência de várias condutas referentes a distintos sujeitos. Por vários motivos, quer para garantir a sua execução ou impunidade, quer para assegurar o interesse de várias pessoas em seu consentimento, reúnem-se repartindo tarefas, as quais, realizadas, integram a figura delitiva.

São três as principais teorias sobre o concurso de pessoas que têm a finalidade de distinguir e apontar a infração penal cometida por cada um dos envolvidos em uma infração penal, sejam eles autores ou partícipes: a teoria monista, a teoria dualista e a teoria pluralista.

O ordenamento penal brasileiro, segundo Greco (2003), acolheu a teoria monista, também conhecida como unitária, porque atribui o cometimento do mesmo crime a todos, os quais são partícipes ou coautores. Dessa forma, Greco (2003, p. 476) afirma que:

> A teoria monista, também conhecida como unitária, adotada pelo nosso Código Penal, aduz que todos aqueles que concorrem para o crime, incidem nas penas a este cominadas, na medida de sua culpabilidade. Para a teoria monista existe um crime único, atribuído a todos aqueles que para ele concorreram, autores ou partícipes. Embora o crime seja praticado por diversas pessoas, permanece único e indivisível.

Como confirma Bitencourt (2008, p. 411), a teoria foi contemplada pelo Código Penal Brasileiro de 1940, mesmo porque não faz distinção entre autor e partícipe, instigação e cumplicidade.

> A Reforma Penal de 1984 permanece acolhendo essa teoria. Procurou, contudo, atenuar os seus rigores, distinguindo com precisão a punibilidade de autoria e participação. Estabeleceu alguns princípios disciplinando determinados graus de participação.

No entanto, Galvão (2011, p. 496) discorda em parte e afirma que a regra da unidade delitiva contida na parte geral do Código Penal admite exceções e a decisão por uma ou outra solução é meramente política por razões de conveniência na produção de determinados resultados práticos.

> Cada estatuto repressivo pode acolher uma, entre as opções possíveis. O crime é uma criação do Direito, e este Direito determina a forma considerada mais adequada para interpretar-se a realidade social.
> [...].
> Ainda na parte geral, o legislador excepcionou a teoria monista, quando tratou da cooperação dolosamente distinta, em que os participantes concorrem com intenções diferentes e, portanto, respondem por crimes distintos.
> [...].

> Na parte especial e na legislação extravagante, é possível que o legislador considere distintamente a responsabilidade dos diversos participantes de uma mesma empreitada delitiva.

Concorda com o ponto de vista de Galvão (2011), Fragoso (2003, p. 320), no sentido de que não há uma obrigatoriedade da consideração da adoção da teoria monista como exclusiva no direito penal brasileiro.

> O rigor da teoria unitária derivado da atribuição do mesmo crime a todos os participantes e, por consequência, a mesma pena, foi atenuado pela Reforma da Parte Geral do Código Penal operada pela Lei nº 7209, de 11 de julho de 1984, ao incluir na redação do *caput* do artigo 29 a expressão na medida da culpabilidade, inspirada no Código Penal alemão, de sorte que a punibilidade de qualquer dos concorrentes é independente da dos outros, determinada segundo a sua própria culpabilidade.

Numa análise do Código Penal Militar, Lobão (2011) assinala que a infração penal-militar, ou seja, inscrita no referido código, pode ser cometida por uma pessoa, e assim é nominada de crime unissubjetivo, ou por mais pessoas, o que constitui o concurso de agentes, cuja denominação é crime plurissubjetivo.

Na perspectiva de Lobão (2011, p. 185), quanto ao concurso de pessoas: "Como diz o art. 53 [...], quem, de qualquer modo, concorre para o crime incide nas penas a este cominadas. Portanto, o Código adota a teoria monista, seguindo a legislação penal comum".

Nucci (2013, p. 107) define concurso de pessoas e relaciona as teorias sobre a matéria no Código Penal Militar da seguinte forma:

> Concurso de pessoas: trata-se da cooperação desenvolvida por várias pessoas para o cometimento de uma infração penal. Chama-se, ainda, em sentido lato: coautoria, participação, concurso de delinquentes, concurso de agentes, cumplicidade.
>
> Teorias do concurso de pessoas: há, primordialmente, três teorias que cuidam do assunto: a) teoria unitária (monista): havendo pluralidade de agentes, com diversidade de condutas, mas provocando apenas um resultado, há somente um delito. Nesse caso, portanto, todos os que tomam parte na infração penal cometem idêntico crime. É a teoria adotada pelo Código Penal Militar; b) teoria pluralista [...]: havendo pluralidade de agentes, com diversidade de condutas, ainda que provocando somente um resultado, cada agente responde por um delito. [...]. Como exceção, o Código Penal Militar adota essa teoria ao disciplinar a corrupção (arts. 308 e 309); c) teoria dualista: havendo pluralidade de agentes, com diversidade de condutas, causando um só resultado, deve-se separar os coautores, que praticam um delito, e os partícipes, que cometem outro.

Os requisitos para a ocorrência do concurso de agentes relacionados por Assis (2011) são: a pluralidade de condutas que requer a participação de mais de um agente, o que difere de concurso de crimes, que diz respeito a várias condutas de um agente; a relevância causal, ou seja, a conduta tem que ser importante e eficaz para que o evento delituoso ocorra daquele modo infringente à lei penal, naquele momento e circunstância e; o liame subjetivo, que é a necessidade da consciência de que o agente está participando do ilícito penal comum

aos concorrentes, indispensável para o partícipe. Nessa perspectiva, verifica-se que não é necessário pacto prévio, basta aderir.

3.5 Excludentes de ilicitude

Também denominadas como causas de exclusão da antijuridicidade ou justificativas de antijuridicidade, são situações de afastamento daquilo que é contrário ao tipo penal. O fato permanece típico, isto é, ainda tem previsão na norma penal como proibido, mas o delito deixa de existir em razão de as circunstâncias em que a conduta aconteceu tornarem-na desprovida de ilicitude ou, em linguagem mais simples, lícita. Essas excludentes estão elencadas no art. 23 e subsequentes do Código Penal, o que denota que o ordenamento aceita tais práticas como legais.

Sinteticamente, a visão de Capez (2010, p. 293) quanto ao conceito de excludente de ilicitude: "[...] é a contradição entre a conduta e o ordenamento jurídico, pela qual a ação ou omissão típicas tornam-se ilícitas".

Num tratamento sinônimo entre ilicitude e antijuridicidade, verifica-se que existe uma relação de contrariedade entre aquilo que o agente pratica e o ordenamento jurídico. Portanto, a ilicitude não se restringe à matéria penal, pode ter natureza administrativa, tributária e civil. Dessa forma, é necessário que um determinado agente contrarie um elemento do ordenamento jurídico, haja vista que, se não houver tal vilipêndio, a conduta, por mais antissocial que possa ser, não poderá ser considerada ilícita (GRECO, 2003). Nessa mesma linha, Galvão (2011, p. 343) ressalta e acrescenta que:

> [...] são expressões utilizadas como sinônimas para identificar o elemento do conceito analítico de crime que representa a contrariedade de determinada conduta com o ordenamento jurídico em vigor. Esse elemento foi tradicionalmente identificado sob a denominação de antijuridicidade. Contudo, pode-se perceber que essa denominação não é a mais adequada. O crime é um fato jurídico e seria contraditório reconhecer nele uma antijuridicidade. A impropriedade da expressão mostra-se ainda mais evidente quando percebemos que as causas de justificação para a violação da norma jurídica caracterizariam uma anti-antijuridicidade. Sem dúvidas, sendo o delito pertencente ao gênero dos fatos jurídicos, é melhor percebê-lo como um comportamento ilícito. A expressão ilicitude apresenta-se como mais apropriada para identificar a qualidade da conduta punível, [...]. No entanto, muitos autores preferem utilizar a expressão antijuridicidade, que se tornou tradicional.

Ao propor uma concepção unitária no que concerne à ilicitude, Galvão (2011, p. 349) destaca que:

> Se a norma penal proíbe determinada conduta sob a ameaça de uma sanção, é porque aquela conduta ou causa lesão ou expõe a perigo de lesão o bem

> juridicamente protegido, e se o agente insiste em praticá-la devemos concluir pela sua ilicitude, desde que não atue amparado por uma causa de justificação.
> A questão assim colocada nos leva à total desnecessidade de se fazer a distinção entre ilicitude formal e ilicitude material. Sim, porque se a norma penal existe porque visa proteger o bem por ela considerado relevante, é sinal de que qualquer conduta que a contrarie causa lesão ou expõe a perigo de lesão aquele bem tutelado, levando-nos a adotar uma concepção unitária de ilicitude, e não dualista como se quer propor.

As causas de exclusão da antijuridicidade estão previstas a partir do art. 23 do Código Penal, são elas: a) estado de necessidade – arts. 23, inciso I, e 24; b) legítima defesa – arts. 23, inciso II, e 25; c) estrito cumprimento do dever legal – art. 23, inciso III, 1ª parte, e; d) exercício regular de direito – art. 23, inciso III, 2ª parte.

a) Estado de necessidade

Caracteriza-se pela necessidade de sacrifício de um interesse jurídico protegido em prol da manutenção de outro, imposta a existência do interesse social. Dessa forma, há a permissão do ultraje do bem de menor valor para a salvaguarda do mais valorado, próprio ou de outrem, em virtude do perigo a que está sujeito, cuja perda não era razoável exigir.

Nesse sentido, Jesus (2005, p. 372) assinala que “Estado de necessidade é uma situação de perigo atual de interesses protegidos pelo Direito, em que o agente, para salvar um bem próprio ou de terceiro, não tem outro caminho senão o de lesar o interesse de outrem”.

Na mesma linha, quanto à existência de interesses jurídicos que estão em conflito e são sopesados para a proteção de um em detrimento de outro, Capez (2010, p. 298) assinala que:

> No estado de necessidade existem dois ou mais bens jurídicos postos em perigo, de modo que a preservação de um depende da destruição dos demais. Como o agente não criou a situação de ameaça, pode escolher dentro de um critério de razoabilidade ditado pelo senso comum, qual deve ser salvo.

O estado de necessidade, como excludente de ilicitude, está elencado no art. 24 do Código Penal, que prescreve:

> Considera-se em estado de necessidade quem pratica o fato para salvar de perigo atual, que não provocou por sua vontade, nem podia de outro modo evitar, direito próprio ou alheio, cujo sacrifício, nas circunstâncias não era razoável exigir-se (BRASIL, 1940).

No estado de necessidade, os bens objetos em análise estão acobertados pelo ordenamento jurídico, todavia, para saciedade do interesse do agente, há que se sacrificar um deles para prevalência do outro. Por meio de uma ilustração, é como se os bens conflitantes estivessem colocados em pratos de uma balança que corresponde ao ordenamento jurídico,

entretanto, com uma verificação de ponderação, em um determinado momento, prevalecerá um deles em detrimento do outro (GRECO, 2003).

Os requisitos legais do estado de necessidade, de acordo com Galvão (2011, p. 364) são:

> - existência de um perigo atual;
> - que o perigo dirija-se a um bem juridicamente protegido;
> - involuntariedade do agente na produção do perigo;
> - inevitabilidade do comportamento lesivo;
> - inexistência do dever de enfrentar o perigo; e
> - intenção de agir em conformidade com a permissão legal.

Tais requisitos proporcionaram à doutrina verificar que a necessidade, como causa de justificação, em determinados momentos leva à conclusão pela existência da exclusão da ilicitude, mas, em outros, à verificação da exclusão da culpabilidade. Assim, surgiu a chamada teoria diferenciadora, que pontua a diferenciação existente entre estado de necessidade justificante, o qual exclui a ilicitude do fato, e o estado de necessidade exculpante, que exclui a culpabilidade (GALVÃO, 2011).

Na seara do Direito Penal Militar, verifica-se o estado de necessidade elencado no art. 39, que estabelece:

> Não é igualmente culpado quem, para proteger direito próprio ou de pessoa a quem está ligado por estreitas relações de parentesco ou afeição, contra perigo certo e atual, que não provocou, nem podia de outro modo evitar, sacrifica direito alheio, ainda quando superior ao direito protegido, desde que não lhe era razoavelmente exigível conduta diversa (BRASIL, 1969a).

Quanto ao estado de necessidade descrito no Código Penal Militar, ressalta-se um avanço em relação ao comum, à medida que estipula a ausência de culpabilidade e permite a absolvição do agente. É o chamado estado de necessidade exculpante (NUCCI, 2013).

No art. 43 do Código Penal Militar, há novo pronunciamento quanto ao estado de necessidade, agora como excludente de crime:

> Considera-se em estado de necessidade quem pratica o fato para preservar direito seu ou alheio, de perigo certo e atual, que não provocou, nem podia de outro modo evitar, desde que o mal causado, por sua natureza e importância, é consideravelmente inferior ao mal evitado, e o agente não era legalmente obrigado a arrostar o perigo (BRASIL, 1969a).

Dessa forma, verifica-se que o Código Penal Militar apresenta tanto o estado de necessidade justificante, que exclui a ilicitude, quanto o estado de necessidade exculpante, que exclui a culpabilidade.

b) Legítima defesa

O instituto da legítima defesa acompanha a história do homem, principalmente porque essa espécie tem na relação de seus iguais uma forma de mobilização contra o perigo e na multiplicação de forças para realização de seus objetivos. No entanto, esse relacionamento tem suas divergências e, não raras vezes, uma pessoa atravessa o limite, principalmente físico do semelhante, o que causa repúdio e pode ensejar uma reação de proteção própria e individual.

O Direito acompanha a evolução das relações humanas e interfere como mediador dos conflitos, mas com o objetivo final do estabelecimento e manutenção da harmonia social. Nessa mesma linha, a contribuição de Jesus (2005, p. 384) é no sentido de que:

> Só o Estado tem o direito de castigar o autor de um delito. Nem sempre, porém, o Estado se encontra em condições de intervir direta ou indiretamente para resolver problemas que se apresentam na vida cotidiana. Se não permitisse a quem se vê injustamente agredido em determinado bem reagir contra o perigo de lesão, em vez de aguardar a providência da autoridade pública, estaria sancionando a obrigação de o sujeito sofrer passivamente a agressão e legitimando a injustiça.

A atuação em legítima defesa, conforme o contexto concernente ao caso concreto, pode excluir a ilicitude do fato ou ato praticado. A ação ilícita desencadeada por meio de uma agressão pode ter como reação defensiva uma contrária agressão que também constitui um ato infringente ao ordenamento vigente. Todavia, a lei estabelece parâmetros para a justificação no intuito de evitar que a defesa constitua uma reação de embate e até supere a agressão sofrida, pelo cometimento de excesso (GALVÃO, 2011).

Em consonância ao pensamento de Jesus (2005), a visão de Greco (2003, p. 378), quanto à ausência do Estado em todas as relações cotidianas constata que:

> Para que se possa falar em legítima defesa, que não pode jamais ser confundida com vingança privada, é preciso que o agente se veja diante de uma situação de total impossibilidade de recorrer ao Estado, responsável constitucionalmente por nossa segurança pública, e, só assim, uma vez presentes os requisitos legais de ordem objetiva e subjetiva, agir em sua defesa ou na defesa de terceiros.

Fundamentalmente, o Estado não é onipresente em relação à proteção da sociedade e, em determinadas ocorrências, permite que o indivíduo se defenda de injusta agressão que esteja em execução ou na sua iminência, mesmo que seja em relação a outrem, desde que com a utilização de meios moderados necessários.

Definição típica constante no art. 25 do Código Penal: “Entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem.” (BRASIL, 1940).

Conforme Galvão (2011, p. 377), da definição legal de legítima defesa, podem-se extrair os seguintes requisitos que devem ser observados de forma simultânea na deflagração de um ataque:

> - que exista uma agressão injusta;
> - que essa agressão seja atual ou iminente;
> - que a agressão seja dirigida a um bem juridicamente protegido;
> - que a reação seja exercida com a utilização dos meios necessários;
> - que o uso desses meios seja moderado; e
> - que o agente tenha a intenção de defender o bem jurídico e conheça a injustiça da agressão.

A contribuição de Bitencourt (2008) é no sentido da pontuação de conceitos subsidiários à legítima defesa, como: a) legítima defesa real ou própria: é a tradicional em que estão presentes todos os requisitos (agressão injusta atual ou iminente, direito próprio ou alheio; meios necessários usados moderadamente e o *animus defendi*[4]); b) legítima defesa putativa: acontece erro de julgamento de alguém que pensa estar diante de uma agressão injusta, atual ou iminente, mas, legalmente autorizado a repeli-la; c) legítima defesa sucessiva: na hipótese de excesso, com a defesa legítima do agressor primário contra o qual se realiza a legítima defesa, pois ele passa a ter o direito de defender-se do citado excesso; d) legítima defesa recíproca: é inadmissível, como o caso do duelo (legítima defesa contra legítima defesa) e somente será contemplada em caso de um dos agressores incorrer em erro, o que constituirá a legítima defesa putativa.

Para a normatização militar, o instituto da legítima defesa vem abarcado no art. 44 do Código Penal Militar com a mesma escritura e recebe igual tratativa da lei penal comum.

c) Estrito cumprimento do dever legal

Trata-se de um instituto relativo às excludentes de ilicitude que não recebeu uma pormenorização da lei como ocorreu com o estado de necessidade e a legítima defesa. Não há, na primeira parte do inciso III do art. 23 do Código Penal, critérios que possam servir de modelo para uma interpretação autêntica da conduta autorizada, o que enseja uma constatação de sua caracterização de forma direta à sua própria expressão conforme Greco (2003, p. 410) ao assinalar que:

> [...] seus elementos caracterizadores podem ser visualizados pela só expressão "estrito cumprimento do dever legal".
> [...].

[4] *Animus defendi*: é o propósito de defender-se da ação agressiva.

> Primeiramente, é preciso que haja um dever legal imposto ao agente, dever este que, em geral, é dirigido àqueles que fazem parte da Administração Pública, tais como os policiais e os oficiais de justiça. [...].
> Em segundo lugar, é necessário que o cumprimento a esse dever se dê nos exatos termos impostos pela lei, não podendo em nada ultrapassá-los.

Greco (2003), Capez (2010) e Bitencourt (2008), de forma unânime, destacam que o cumprimento do dever que é previsto em lei, mesmo com a ofensa a um bem juridicamente tutelado, mas sem o cometimento de excesso, caracteriza o estrito cumprimento de dever legal. Nesse sentido, Bitencourt (2008, p. 325) afirma que:

> Quem pratica uma ação em cumprimento de um dever imposto por lei não comete crime. Ocorrem situações em que a lei impõe determinada conduta e, em face da qual, embora típica, não será ilícita, ainda que cause lesão a um bem juridicamente tutelado.

Os requisitos para a existência dessa excludente são o estrito cumprimento e o dever legal. Quanto ao primeiro, verifica-se que a ação ou os atos devem ser pautados pela rigorosa observância aos ritos emanados pela autoridade ou normatização competentes, no caso, definidos pela legislação ou pela Administração Pública e nada mais. Quanto ao segundo, não pode ser decorrente de conjecturas, senso comum, social, ou de natureza religiosa ou moral. A norma que origina o dever tem que ter caráter jurídico e geral como leis, regulamentos, decretos, etc (BITENCOURT, 2008).

Ainda quanto ao dever legal, Galvão (2011, p. 385-386) ressalta que:

> [...] **deve ser compreendido em seu sentido amplo, abrangendo também os deveres impostos pela Constituição, desde que a previsão constitucional seja autoaplicável. Seria manifesto absurdo imaginar que o comando normativo emanado da Constituição não tivesse força para excluir a ilicitude de uma conduta lesiva, e a lei ordinária, ao contrário tivesse.**
> A excludente de ilicitude em questão presta-se a amparar as condutas dos indivíduos incumbidos da realização de tarefas que, desvinculadas do dever legal, seriam consideradas ilícitas. Amparadas no dever legal, as condutas lesivas conciliam-se com a ordem jurídica e não podem ser objeto de valoração negativa (destaque nosso).

Nessa perspectiva, constata-se que a ação policial-militar constitui um dever legal à medida que está consubstanciada na lei em todas as suas acepções (decretos, regulamentos, atos normativos, entre outros) e seu cumprimento deve ser pautado no limiar de sua abrangência, tendo em vista que, na constatação de excesso, a cobrança jurídica será realizada.

d) Exercício regular de direito

Trata-se de uma excludente de ilicitude que está elencada na segunda parte do inciso III do art. 23 do Código Penal, porém, como no caso do estrito cumprimento do dever

legal, não recebeu tratativa conceitual pelo legislador e sua definição foi incumbida aos tribunais e à doutrina. Nesse sentido, Galvão (2011, p. 389) assinala que:

> A excludente de ilicitude do exercício regular de um direito, como também ocorre com o estrito cumprimento do dever legal, não possui um tipo permissivo mais elaborado para definir o comportamento permitido. A previsão constante no inc. III do art. 23 do CP afirma, simplesmente, não haver crime quando o agente pratica o fato no exercício regular do direito. Tal dispositivo, antes de descrever um modelo para o comportamento permitido, define um princípio de aplicação geral para a justificação capaz de abranger uma gama variada de situações.

Segundo Jesus (2005, p. 400), "A expressão direito é empregada em sentido amplo e abrange todas as espécies de direito subjetivo. Desde que a conduta se enquadre no exercício de um direito, embora típica, não apresenta o caráter de antijurídica".

Quanto ao requisito regularidade, existe a necessidade de sua satisfação para o devido reconhecimento da licitude do ato, ou seja, há que se proceder à observância das formalidades atinentes ao exercício do direito. Similarmente, Bitencourt (2008, p. 326) destaca que:

> O exercício de um direito, desde que regular, não pode ser, ao mesmo tempo, proibido pelo direito. Regular será o exercício que se contiver nos limites objetivos e subjetivos, formais e materiais impostos pelos próprios fins do direito. Fora desses limites, haverá o abuso de direito e estará, portanto, excluída essa causa de justificação. O exercício regular de um direito jamais poderá ser antijurídico. Deve-se ter presente, no entanto, que a ninguém é permitido fazer justiça com as próprias mãos, salvo quando a lei o permite (art. 345 do CP).
> Qualquer direito, público ou privado, penal ou extrapenal, regularmente exercido, afasta a antijuridicidade.

Como exemplo da excludente de ilicitude do exercício regular do direito, verificam-se as intervenções médicas e cirúrgicas, a correção dos filhos, salvo os casos de violência infantil, a violência esportiva existente nos esportes de contato, a prisão em flagrante efetuada pelo particular e o desforço imediato no caso do esbulho possessório.

Bitencourt (2008, p. 327) ressalta que "O limite do lícito termina necessariamente onde começa o abuso, uma vez que aí o direito deixa de ser exercido regularmente, para mostrar-se abusivo, caracterizando sua ilicitude".

e) Causas supralegais de exclusão de ilicitude

Na concepção de Galvão (2011), penalistas nacionais reconhecem que as causas de justificação não se limitam àquelas descritas em lei, pois se admite a existência das chamadas causas supralegais de exclusão de ilicitude. Porém, assevera que as fórmulas abrangentes concernentes ao estrito cumprimento do dever legal e do exercício regular do

direito podem resolver a quase totalidade das questões nas quais não se materialize o desvalor da conduta. Em sentido contrário, no que concerne à existência de causas supralegais de exclusão de antijuridicidade, Bitencourt (2008, p. 306-307) elenca que:

> Apesar da omissão da legislação brasileira a respeito da possibilidade de se reconhecer [...], a doutrina e a jurisprudência nacionais admitem sua viabilidade dogmática. [...]. A própria natureza dinâmica das relações sociais e a necessidade de contextualização do Direito Positivo, que deve regular a convivência de uma comunidade em um determinado momento histórico, exigem o abandono de uma concepção puramente positivista das normas permissivas.

Como exemplo de causa supralegal, destaca-se o Consentimento do Ofendido que se trata da exclusão da ilicitude de um fato quando da verificação de interesse jurídico livremente disponível e justificável. Dessa forma, verifica-se que não é punível quem ofende ou coloca em perigo de lesão um determinado direito se houver consentimento da pessoa que dele pode dispor legalmente. Os requisitos são a capacidade do ofendido para consentir, bens jurídicos disponíveis, anterioridade do consentimento e atuação nos limites do consentimento.

3.6 Lei penal em branco e lacuna da lei

Conforme Bitencourt (2008, p. 170), leis penais em branco "[...] são as de conteúdo incompleto, vago, lacunoso, que necessitam ser complementadas por outras normas jurídicas, geralmente de natureza extrapenal". Em consonância à constatação de Bitencourt (2008), assinala Greco (2003, p. 24) que as normas penais em branco são aquelas em que:

> [...] há uma necessidade de complementação para que se possa compreender o âmbito de aplicação de seu preceito primário. Quer isto significar que, embora haja uma descrição da conduta proibida, esta descrição requer, obrigatoriamente, um complemento extraído de um outro diploma – leis, decretos, regulamentos, etc – para que possam, efetivamente, ser entendidos os limites da proibição ou imposição feitos pela lei penal, uma vez que, sem esse complemento, torna-se impossível sua aplicação.

A contribuição de Jesus (2005, p. 21) é no sentido de que "Normas penais em branco são disposições cuja sanção é determinada, permanecendo indeterminado o seu conteúdo".

Jesus (2005) classifica as normas penais em branco como em sentido lato e estrito. A primeira é aquela em que o complemento é determinado pela mesma fonte formal da norma incriminadora, ou seja, o órgão destinado a formular o complemento é o mesmo que elaborou a norma. A segunda é aquela cujo complemento está contido em norma procedente de outra instância legislativa. Isso significa que as fontes formais são heterogêneas e ocorre variação em relação ao órgão de elaboração legislativa.

Na visão de Greco (2003), a respectiva classificação anteriormente descrita por Jesus (2005) recebe a denominação de normas penais em branco homogêneas e normas penais em branco heterogêneas, nessa ordem e com a mesma significação.

A principal consequência da norma penal em branco é a impossibilidade da aplicação de seus ditames ao caso concreto em decorrência da incompletude, pois, em razão do princípio da legalidade, é vedado o uso da analogia para punir alguém por um fato não previsto em lei, por ser este semelhante a outro por ela definido. Dessa forma, a expressão *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*[5] corresponde à proibição da fundamentação ou do agravamento da punibilidade pela analogia, assim como o brocardo *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*[6] trata da proibição da construção jurídica em cima de leis penais indeterminadas. Portanto, quanto mais certa e estrita a norma penal, melhor sua aplicação social. Daí a necessidade de buscar-se minorar o quantitativo de normas penais que exijam complementação.

Quanto à lacuna da lei, trata-se de uma omissão, de um vazio ou de uma falha existente no ordenamento legislativo, observados no texto de uma lei ou corpo de uma regulamentação o que não permite a justa adequação ao caso concreto.

Tal omissão é equacionada por meio das chamadas técnicas de integração que valem da analogia, dos costumes e dos princípios gerais do direito para a resolução jurídica do caso concreto.

Para que uma determinada lei esteja em perfeita consonância com o caso concreto, é necessária a observância da chamada subsunção à norma, que se trata da adequação do fato à descrição constante na lei. No entanto, a positivação de todos os cenários infracionais se torna impraticável pelo legislativo. Dessa forma, Jesus (2005, p. 24) assinala que:

> O legislador não consegue prever todas as hipóteses que podem ocorrer na vida real. Esta, em sua manifestação infinita, cria a todo instante situações que o legislador não lograra fixar em normas legislativas.
> [...].
> Devido a isso, inúmeras situações surgirão não previstas de modo especial pelo legislador. Esgotados os meios interpretativos, cumpre ao aplicador suprir a lacuna da lei, uma vez que não lhe é permitido escusar-se de sentenciar ou despachar a pretexto de omissão da norma. O art. 126 do CPC determina que "o juiz não se exime de sentenciar ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide caber-lhe-á aplicar as normas legais; não as havendo, recorrerá à analogia, aos costumes e aos princípios gerais do direito".

---

[5] Expressão latina que significa que não há crime, não há pena, sem lei prévia e estrita que o defina. Tradução nossa.

[6] Expressão latina que significa que não há crime, não há pena, sem lei prévia e certa que o defina. Tradução nossa.

De uma forma resumida, Greco (2003) trata o tema lacuna da lei com outra denominação, qual seja, “anomia”, porém, com a mesma significação da ausência de norma.

A autointegração sustenta a tese da inexistência da lacuna da lei porque o ordenamento jurídico é detentor de completude e plenitude, com o juiz parte integrante deste ordenamento.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[7] (BRASIL, 1942) estabelece em seu art. 4° que “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”. A analogia diz respeito à decisão com base comparativa em outra decisão já proferida em um caso semelhante. No que tange aos costumes, são práticas reiteradas ao longo do tempo em uma determinada sociedade que servem de subsídio para a tomada de decisão do juiz. Quanto aos princípios gerais do direito, são as ideias fundamentais de caráter geral que dão razão ou servem de base ao Direito.

Ressalta-se também o constante no art. 5° da Lei Federal n° 12 376 de 30 de dezembro de 2010 que elenca: “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”. Assim, na atualidade, constata-se uma tendência teleológica, ou seja, a consideração tanto dos fins sociais como do bem comum pelos juízes na construção de suas decisões.

A fundamentação teórica apresentada nesta seção contribui para a compreensão da intrínseca relação do Direito Penal com a atividade do Comandante de Aeronave de asas rotativas da Polícia Militar de Minas Gerais nas missões de Defesa Social, especificamente quanto a sua responsabilidade e dos demais componentes da Guarnição Aérea nas atividades às quais estão expostos diuturnamente, à medida que lidam com o bem maior da existência humana: a vida.

A quarta seção irá discorrer sobre a aviação de segurança pública levada a efeito pela Polícia Militar de Minas Gerais.

---

[7] Antiga Lei de Introdução ao Código Civil que teve sua denominação alterada, em virtude de imprecisão terminológica, pela Lei Federal n° 12 376 de 30 de dezembro de 2010.

4 A AVIAÇÃO DE DEFESA SOCIAL NA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

A presente seção tem como objetivo apresentar um histórico da criação do Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo da PMMG, os dispositivos legais dessa criação, sua estruturação e organização, além da competência administrativa para execução de suas atividades, normatização e padronização de procedimentos para a atividade aérea de Defesa Social.

4.1 Histórico do Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo

As primeiras atividades aéreas da Polícia Militar de Minas Gerais datam das décadas de 20 e 30 do século XX. Em função da vasta extensão territorial e atenta às necessidades de recursos materiais para bem cumprir sua missão institucional, a então Força Pública de Minas Gerais desenvolveu seus primeiros projetos de aquisição de aeronaves nos anos 1921 e 1923 (MARQUES, 2006).

Os Capitães Ciancciulli e Reynaldo Gonçalves, ambos pilotos da Força Pública de São Paulo, foram destacados para Minas Gerais com o objetivo de, na região do Prado Mineiro, localizada em Belo Horizonte, instruir os oficiais de Minas Gerais na condução de aeronaves de asas fixas. A primeira aeronave da Corporação, um modelo AVRO 504, foi transportada, desmontada, para Belo Horizonte, por meio da Estrada Férrea Central do Brasil. Entretanto, os citados oficiais permaneceram por um escasso período de tempo, o objetivo se perdeu e a aeronave foi utilizada com êxito em mais de trinta voos, pela primeira aviadora brasileira, Anésia Pinheiro Machado. Todos esses voos foram realizados no campo de aviação do Prado Mineiro, hoje pátio de formatura dos Cadetes da Academia de Polícia Militar (MARQUES, 2006).

No ano 1951, a Polícia Militar recebeu um avião PIPER, de fabricação americana, que foi repassado a título de doação por meio da Fundação Getúlio Vargas. A aeronave atendia ao Conselho Diretor das Escolas Caio Martins e transportava médicos, dentistas e professores que assistiam aos menores daqueles estabelecimentos nas cidades de Pirapora, São Romão, Januária, São Francisco, Urucânia e Carinhanha (MARQUES, 2006).

Mesmo num primeiro momento com uma utilização diversa da atividade fim da Polícia Militar, em 1964, por ocasião do Movimento Revolucionário, a aeronave serviu para fazer ligação entre o Comando-Geral da Instituição e os diversos batalhões no interior do

Estado. Contudo, pela extinção das Escolas Caio Martins, a aeronave foi devolvida ao Departamento de Aviação Civil (DAC), em razão de cláusula contratual.

Com o passar dos anos e por meio da análise de experiências bem-sucedidas de outras instituições policiais, principalmente as estrangeiras, a Polícia Militar de Minas resolveu retomar suas atividades aéreas agora com cerne definido nas atividades de preservação da ordem pública, conforme relata Medeiros (2007, p. 40):

> [...] o Grupamento de Radiopatrulha Aérea João Negrão, em São Paulo, que teve, segundo dados daquela corporação, o condão de reduzir a índices próximos de zero as ocorrências de distúrbios civis (notadamente as de vandalismo e saques a estabelecimentos), além de consideráveis reduções a assaltos a bancos e delitos contra o patrimônio (como roubo a cobradores de ônibus).

Em 1986, o então Comandante-Geral da PMMG, Coronel PM Leonel Archanjo Afonso, juntamente com o Chefe do EMPM, Coronel PM Klinger Sobreira de Almeida, incumbiram os Majores PM Uberto e Edson Wagner de produzir um estudo sobre a implantação de uma unidade de radiopatrulhamento aéreo (SAMPAIO, 2010).

Assim, foi criado, por meio da Resolução 1 665, de 27 de janeiro de 1987, o Comando de Radiopatrulhamento Aéreo (CORPAER), cuja responsabilidade é a execução, no Estado de Minas Gerais, e até mesmo em outros Estados da Federação, mediante convênio ou situação emergencial, das atividades de radiopatrulhamento aéreo, em observância às normas da corporação e da Agência Nacional de Aviação Civil. Atualmente, a denominação da Unidade Aérea da PMMG é Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo (MARQUES, 2006).

O então CORPAER foi instalado em um terreno pertencente à Academia de Polícia Militar, localizado na Rua dos Pampas, Bairro Prado de Belo Horizonte, Posteriormente, surgiu a necessidade de uma inserção da unidade no contexto da aviação como um todo e, então, foi celebrado um convênio com a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) para a construção de um hangar no Pátio Norte do Aeroporto da Pampulha.

Conforme Costa Júnior (2003), uma unidade de policiamento aéreo deve ser instalada em um aeroporto para proporcionar o uso dos serviços de apoio aéreo ali existentes, tais como iluminação da pista, torre de controle, indicador de vento, serviço de atendimento de urgência, sala AIS[8].

A primeira aeronave operada pela unidade foi um helicóptero Bell 206-III, Jet Ranger, prefixo PP-EJF, que recebeu o designativo ou codinome Pégasus 01. No ano 1992, dois helicópteros Bell 47, modelos G2, foram confiados à PMMG a título de doação pela

---

[8] Sala de Informação de Aeródromos: local onde podem ser fornecidas as mais diversas informações sobre rotas, aeroportos, meteorologia, registrados planos e notificações de voo.

Força Aérea Brasileira e receberam os prefixos PP-EJD e PP-EJE com os respectivos prefixos Pégasus 02 e 03.

Em 1994, a frota recebeu a primeira aeronave esquilo, modelo AS350B2, prefixo PP-EPM, que recebeu o designativo de Pégasus 04, mas que foi acidentada com perda total em 1996. Esta foi substituída por outro esquilo, prefixo PP-EJJ, o Pégasus 07.

Foi firmado um convênio entre a PMMG e a Prefeitura Municipal de Uberaba em 1995 para a operação, naquela cidade, de um helicóptero modelo Robinson 22, prefixo PP-MAF, cujo designativo foi Pégasus 06. Ao término do convênio, não ocorreu a renovação.

No ano 1996, o Governo de Minas adquiriu mais quatro aeronaves esquilo, destinadas à Polícia Militar, as quais receberam os seguintes prefixos e designativos: PP-EJK (Pégasus 08), PP-EJL (Pégasus 09), PP-EJM (Pégasus 10) e PP EJN (Pégasus 11).

A Polícia Militar utilizou também em atividades de segurança pública um avião modelo Cessna 210, prefixo PT-DTB, com designativo de Pégasus 05, objeto de depósito judicial junto à Corporação em decorrência de apreensão por utilização em ações ilícitas relacionadas ao tráfico de drogas. Porém, em 2002, a aeronave foi devolvida ao seu proprietário por determinação da justiça.

Por meio da celebração de convênio com a PMMG, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) adquiriu um helicóptero esquilo, prefixo PP-IEF, que recebeu o designativo de Guará 01. Essa aeronave vem atuando na proteção e preservação do meio ambiente desde 1996. Já no ano 2006, ocorreu a aquisição pela SEMAD de outro helicóptero esquilo de prefixo PP-IEG, cujo designativo é Guará 02.

Com o acidente que inutilizou o helicóptero Bell Jet Ranger III, PP-EJF, Pégasus 01, foi adquirido, em 2008, pela PMMG outro helicóptero do mesmo modelo de prefixo PT-YAP, que recebeu o designativo de Pégasus 13. No mesmo ano, a PMMG recebeu do Estado de Minas Gerais um avião modelo King-Air C90, prefixo PT-OSO, o qual teve o designativo de Pégasus 12.

Em 2009, a SEMAD passou a utilizar um avião modelo Embraer 711/Corisco Turbo, de prefixo PT-RIY, também objeto de depósito judicial, que recebeu o designativo de Guará 03.

Mediante convênio firmado com o Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), a PMMG, em 2011, recebeu um helicóptero esquilo, modelo AS350B3, o qual foi designado Pégasus 14.

Segundo dados fornecidos pela Seção de Manutenção de Aeronaves da unidade, até a data de 06 de junho de 2013, o Btl RpAer contabiliza, em toda a sua história, cinquenta e

cinco mil oitocentos e sete horas voadas, e hoje opera nove helicópteros e dois aviões, com a segunda maior frota de aeronaves no contexto das unidades aéreas de segurança pública, à exceção de São Paulo. Em decorrência da vasta extensão territorial de Minas Gerais, está em plena execução o projeto de desconcentração de bases aéreas da Corporação no interior do Estado. Três já foram efetivadas: 2ª Companhia de Radiopatrulhamento Aéreo (CoRpAer) em Uberlândia, 3ª CoRpAer em Montes Claros e 4ª CoRpAer em Juiz de Fora. Pretende-se estruturar outras bases em sedes estratégicas do Estado, com previsão em Varginha e Governador Valadares.

4.2 Normatização federal e estadual referente à atividade aérea policial

Para introduzir esta seção, torna-se necessário elencar os institutos legais nos quais há a previsão do serviço policial militar no contexto da segurança pública, a começar com a Constituição da República Federativa do Brasil.

A Constituição de 1988 elenca, em seu Capítulo III, no art. 144, sobre a Segurança Pública no Brasil, quanto às polícias militares, que a existência, definição e competência, estão relacionadas no citado artigo, notadamente no inciso V, e, a partir do parágrafo 5º:

> Art. 144 – A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
> I – Polícia Federal:
> [...];
> V – Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.
> [...].
> § 5° - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública e aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.
> § 6° - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reservas do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos governadores dos estados, do Distrito Federal e dos Territórios.
> § 7° - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Quanto à Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada no ano 1989, as atribuições da Polícia Militar seguiram a premissa determinada pela CRFB de 1988 no seguinte sentido:

> Art. 142 – A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa do último posto, competindo:

> I – à Polícia Militar, a polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos, especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural.

A Constituição do Estado ampliou as disposições legais sobre segurança pública e atribuiu grande importância à preservação e restauração da ordem pública e à defesa social e confiou à Polícia Militar uma gama de atribuições que lhe conferem competência ímpar junto à sociedade mineira.

O Decreto-lei Federal n° 667, de 2 de julho de 1969, que foi modificado pelo Decreto-lei Federal n° 1 072, de 30 de dezembro de 1969, reorganizou as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares e prescreve, em seu art. 3°:

> Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:
> a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
> b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presuma ser possível a perturbação da ordem;
> c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;
> d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial;
> e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico.

Dessa forma, verifica-se a delimitação do serviço policial, que é submetido também ao controle e coordenação do Exército Brasileiro em face de sua condição normativa de força auxiliar e reserva das tropas terrestres.

Ainda com o viés normativo de relacionar competências e conceitos pelo Exército Brasileiro em relação às Polícias Militares, mas com uma inserção da atividade aérea no cerne da segurança pública, o Decreto Federal n° 88 777, de 30 de setembro de 1983, aprovou o Regulamento denominado R-200, que rege as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, e, em seu art. 2°, item 27, verifica-se:

> Art. 2º - Para efeito do Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969 modificado pelo Decreto-lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento, são estabelecidos os seguintes conceitos:

> 27) Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública. São tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, os seguintes:
> - ostensivo geral, urbano e rural;
> - de trânsito;
> - florestal e de mananciais;
> - rodoviária e ferroviário, nas estradas estaduais;
> - portuário;
> - fluvial e lacustre;
> - **de radiopatrulha terrestre e aérea**;
> - de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado;
> - outros, fixados em legislação da Unidade Federativa, ouvido o Estado-Maior do Exército através da Inspetoria-Geral das Polícias Militares (destaque nosso).

No art. 30, verifica-se a continuação da delimitação de coordenação e controle em relação às Polícias Militares e encontra-se o subsídio para as Polícias Militares adquirirem aeronaves:

> Art . 30 - A aquisição de aeronaves, cuja existência e uso possam ser facultados às Polícias Militares, para melhor desempenho de suas atribuições específicas, bem como suas características, será sujeita à aprovação pelo Ministério da Aeronáutica, mediante proposta do Ministério do Exército (BRASIL, 1983).

O Btl RpAer foi criado com a competência de planejar e executar as atividades de radiopatrulhamento aéreo[9] em apoio às demais unidades nas operações policial-militares.

A Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública n° 3.01.01./2010, intitulada de Diretriz Geral para Emprego Operacional da PMMG (DGEOp), atribui ao Btl RpAer a competência de gerenciar o emprego de aeronaves de asas fixas e rotativas[10] na corporação e especificamente (MINAS GERAIS, 2010, p.72):

> a) executar rotineiramente o Radiopatrulhamento Aéreo na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e nas cidades sede das frações desconcentradas do Btl RpAer;
> b) executar ações e operações[11] programadas pelo [Estado-Maior da Polícia Militar] EMPM em todo o Estado de Minas Gerais sob a coordenação do Comando de Policiamento Especializado;

---

[9] A DOPM 07/87 define o radiopatrulhamento aéreo como o "exercício dinâmico do poder de polícia, realizado por meio de atividades móveis de observação, fiscalização, reconhecimento, proteção, socorro ou mesmo de emprego de força, desempenhadas pela Polícia Militar com a utilização de aeronaves de asas fixas (aviões) ou asas móveis (helicópteros)" (MINAS GERAIS, 1987a, p. 5).

[10] As aeronaves são classificadas em duas categorias: aeróstatos, cuja sustentação se baseia no principio físico de Arquimedes, e aeródinos, cuja sustentação resulta dos princípios físicos estabelecidos na 3ª Lei de Newton (Ação e Reação). Os aeródinos são classificados em aeronaves de asa fixa e de asa rotativa.
Nas aeronaves de asa fixa, a sustentação é produzida pelo deslocamento do ar na superfície da asa, resultante de uma reação aerodinâmica direcionada para cima. Exemplos: aviões e planadores.
Nas aeronaves de asas rotativas, a sustentação é produzida pelo movimento giratório do rotor principal com produção de resultante aerodinâmica idêntica às aeronaves de asa fixa. Exemplos: helicópteros e autogiros (HOMA, 2009).

[11] Operação policial-militar "[...] é a conjugação de ações, executada por um grupo ordenado de policiais, que exige planejamento e missão específica" (MINAS GERAIS, 2010, p. 97).

> c) apoio operacional às [Unidade de Execução Operacional] UEOp[12] nas ocorrências de "[...] alta complexidade, salvamento e socorro e calamidades [...]".

A DGEOp elenca a competência do Btl RpAer e o insere no rol das unidades classificadas como força de reação do Comando-Geral da PMMG, para atuação em eventos, cuja extensão ou gravidade excedam a capacidade operacional das demais unidades de execução operacional e exijam o emprego de recursos específicos e efetivo qualificado. Nessa situação, o acionamento será determinado pelo Comandante-Geral ou pelo Chefe do EMPM para atuação em qualquer localidade do território mineiro (MINAS GERAIS, 2010).

O Comando de Policiamento Especializado (CPE) tem a atribuição de gerenciar o emprego das unidades a ele subordinadas em todo o Estado de Minas Gerais, no desempenho de suas funções de apoiar a atuação operacional das demais UEOp. As unidades diretamente subordinadas ao CPE desempenham atividades técnicas específicas, por meio da qualificação do pessoal e recursos logísticos empregados e em face da função de recobrimento não têm delimitação territorial de atuação (MINAS GERAIS, 2010).

O Btl RpAer se encontra diretamente subordinado ao CPE e classificado dentre as Unidades de Execução Operacional (UEOp) responsáveis pelo terceiro esforço de recobrimento operacional, juntamente com o Batalhão de Rondas Táticas Metropolitanas (Btl ROTAM), Batalhão de Polícia de Eventos (BPE), Grupamento de Ações Táticas Especiais (GATE) e Regimento de Cavalaria Alferes Tiradentes (RCAT), com o emprego definido conforme o conceito de malha protetora[13] para ações repressivas à "criminalidade organizada" (MINAS GERAIS, 2010).

A normatização institucional atribui à unidade aérea da PMMG a competência pelo gerenciamento, planejamento, execução e controle do emprego de aeronaves de asas fixas (aviões) e asas rotativas (helicópteros) na PMMG para a execução das ações e operações de Defesa Social. O Btl RpAer gerencia toda a infraestrutura, os recursos logísticos e humanos alocados para o exercício de suas funções institucionais.

---

[12] Sigla referente a Unidade de Execução Operacional.

[13] Malha protetora refere-se ao emprego "escalonado e sucessivo" dos esforços de policiamento (agrupados em esforços) em determinado espaço geográfico, conforme a responsabilidade territorial definida, para a execução de ações preventivas ou repressivas, determinada por eventos críticos ou aumento dos índices criminais (MINAS GERAIS, 2010, p. 66).

4.3 Estrutura organizacional do Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo

A manutenção da atividade aérea pública ou privada é dispendiosa e necessita de um considerável aporte de recursos financeiros geridos por profissionais capacitados. Além disso, quanto ao Btl RpAer, a execução das missões operacionais requer o emprego de policiais militares habilitados, treinados e condicionados para as atividades aéreas de Defesa Social.

a) Estrutura administrativa

Com sua sede no Aeroporto da Pampulha, no município de Belo Horizonte, o Btl RpAer é estruturado em seções administrativas atinentes às atividades de gerenciamento e em companhias de execução das atividades operacionais, de modo análogo às demais unidades operacionais da Corporação, mas com configurações peculiares em face das atividades específicas desenvolvidas.

A execução das atividades administrativas é atribuída às seções do estado-maior da unidade diretamente subordinadas ao Comandante da Unidade:

- Seção de Recursos Humanos (SRH) – responsável pela gestão das atividades de pessoal;
- Seção de Inteligência e Segurança de Voo – responsável pelas atividades de produção e gestão das informações e atividades inerentes à segurança de voo;
- Seção de Planejamento e Operações – responsável pelo planejamento e controle das ações e operações relacionadas ao emprego operacional das aeronaves;
- Seção de Apoio Logístico – responsável pela aquisição e controle dos recursos logísticos, compreende o Almoxarifado, a Seção de Apoio Operacional/Seção de Armamento e Tiro (SAT), Seção de Assistência a Saúde (SAS) e a Seção de Telecomunicações e Informática;
- Assessoria de Comunicação Organizacional – responsável pelas atividades de comunicação interna, externa, cerimonial e imprensa;
- Secretaria – responsável pelo controle e processamento do trâmite documental e agenda do comando da unidade;

- Seção de Desenvolvimento Organizacional – responsável pela elaboração de projetos e gestão de processos destinados à melhoria da efetividade da atuação do Btl RpAer;
- Seção de Licitações e Contratos – responsável pela execução e controle dos processos licitatórios para aquisição de materiais e prestação de serviços e gestão de contratos e convênios;
- Seção de Orçamento e Finanças – responsável pela gestão dos recursos orçamentários e financeiros disponibilizados para a unidade, inclusive mediante convênio. No contexto da Polícia Militar, essa seção seria subordinada à Seção de Apoio Logístico, no entanto, como o volume de recursos executados no Btl RpAer é de grande monta, resolveu-se criar uma seção exclusiva para o referido fim;
- Seção de Apoio de Solo (TASA) – responsável pela administração do sistema de abastecimento e transporte de combustíveis de aviação, instalação dos equipamentos especiais para operações helitransportadas e gestão da frota de viaturas;
- Seção de Manutenção de Aeronaves – responsável pelo gerenciamento e controle dos serviços de manutenção de aeronaves;
- Núcleo de Formação Aeronáutica (NFAER) – responsável pela formação, treinamento, capacitação e qualificação do efetivo empregado nas atividades aéreas.

Segundo Fontana (1996), ao se referir à operação policial com helicópteros, tudo aquilo que paira no ar deve partir de uma boa base terrestre, ou seja, a estrutura administrativa deve estar bem sedimentada para que as Guarnições de Radiopatrulha Aérea possam executar suas missões com excelência. Por conseguinte, o Btl RpAer é alicerçado de forma que a atividade fim da unidade, que se trata do apoio operacional às guarnições policiais terrestres, seja desencadeada para proporcionar uma otimização dos trabalhos policiais.

b) Articulação operacional

Com a aquisição de mais aeronaves de asas rotativas a partir do ano 1996 e diante da grande extensão territorial do Estado de Minas Gerais, a Polícia Militar vislumbrou a

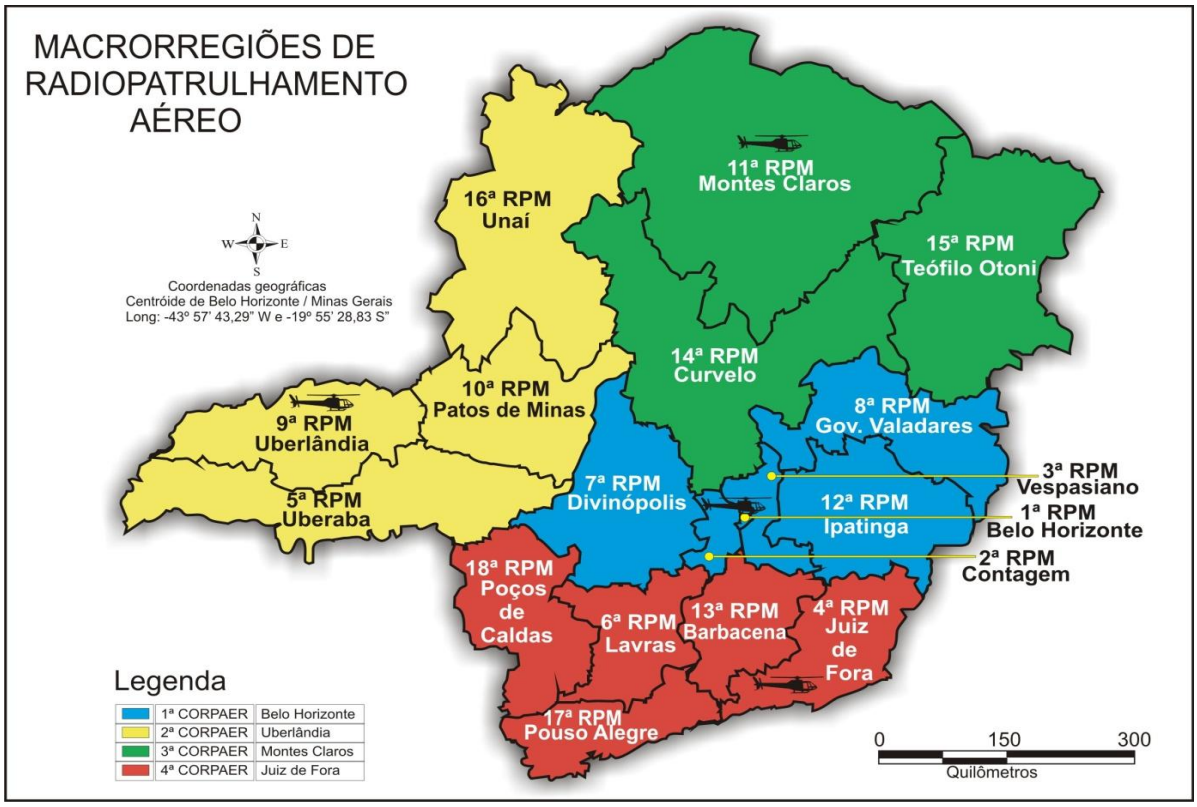
possibilidade de capilarizar o apoio aéreo realizado pelo Btl RpAer aos vários rincões das alterosas com a desconcentração de aeronaves, recursos humanos e logísticos para que tal ferramenta ficasse mais próxima dos locais de potencial ou do próprio desencadeamento de irrupções da tranquilidade do povo mineiro. Tudo por meio de uma minimização da distância percorrida e do tempo de chegada aos locais mais extremos do Estado, porque, conforme o local do surgimento de uma ocorrência policial que necessitasse do apoio da aeronave, o tempo de deslocamento poderia ficar em mais de três horas, com a necessidade até de reabastecimento.

Essa dificuldade operacional carecia de uma medida de minimização do óbice tempo de chegada, o que levou a Corporação a optar, de forma estratégica, pela desconcentração de bases aéreas em pontos específicos do Estado.

Então, na atual conjuntura, a articulação operacional do Btl RpAer se apresenta consubstanciada por quatro subunidades denominadas Companhias de Radiopatrulhamento Aéreo (CoRpAer), distribuídas no estado de Minas Gerais na seguinte perspectiva:

- 1ª CoRpAer – instalada em Belo Horizonte na sede do Btl RpAer, responsável por executar ações e operações policiais na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), com abrangência territorial que correspondente à 1ª, 2ª e 3ª Regiões da Polícia Militar (RPM), além da 7ª, 8ª e 12ª RPM, além da possibilidade de reforço operacional às demais subunidades com o surgimento de problemas de segurança pública e defesa civil de maior gravidade;
- 2ª CoRpAer – sediada no município de Uberlândia e com responsabilidade de emprego operacional na 5ª, 9ª, 10ª e 16ª RPM;
- 3ª CoRpAer – sediada no município de Montes Claros e com responsabilidade de emprego operacional na 11ª, 14ª e 15ª RPM;
- 4ª CoRpAer – sediada no município de Juiz de Fora e com responsabilidade de emprego operacional na 4ª, 6ª, 13ª, 17ª e 18ª RPM.

Tais subunidades são subordinadas administrativa e tecnicamente ao Btl RpAer, mas com vinculação operacional para a execução das atividades policiais de Defesa Social, nas respectivas macrorregiões (mapa 1).



MAPA 1 – Macrorregiões de radiopatrulhamento aéreo da Polícia Militar de Minas Gerais – 2012
Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais. Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo.

A DGEOp estabelece os critérios para a desconcentração de companhias de radiopatrulhamento e define as seis macrorregiões para o Estado de Minas Gerais destinadas a receber esse aporte policial-militar:

> a) Macrorregião Central: capital, RMBH e demais cidades do interior do Estado que não estiverem agregadas a outras macrorregiões;
> b) Macrorregião do Vale do Aço, Rio Doce, Alto São Francisco e Vale do Mucuri;
> c) Macrorregião do Triângulo Mineiro e Noroeste;
> d) Macrorregião da Zona da Mata;
> e) Macrorregião do Sul de Minas;
> f) Macrorregião do Norte de Minas (MINAS GERAIS, 2010).

O apoio policial baseado na utilização de aeronaves é uma realidade mundial e tende a asseverar-se com a evolução tecnológica e a globalização, fatores que também possibilitam a otimização das ações delituosas. Verifica-se que a viabilidade da desconcentração de companhias de radiopatrulhamento aéreo em Minas Gerais implica na avaliação dos índices de criminalidade, localização e estruturação da sede em consideração, exigências da legislação aeronáutica, disponibilidade de efetivo qualificado, mas, principalmente, na disponibilização de recursos logísticos, mormente a aeronave de asas rotativas devidamente equipada e configurada para o serviço policial.

4.4 Composição da Guarnição de Radiopatrulha Aérea do Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo

Para atender à demanda operacional na qual há a necessidade do emprego de aeronave de asas rotativas, notadamente o helicóptero, o Btl RpAer tem profissionais (policiais militares) capacitados e treinados para o exercício de funções específicas a bordo da aeronave e em seu apoio no solo. A composição que será elencada a seguir recebe o nome de Guarnição de Radiopatrulha Aérea (GuAer), formada pelos seguintes policiais militares:

a) Comandante de Aeronave: trata-se de um oficial do Quadro de Oficiais da Polícia Militar (QOPM), membro da tripulação, devidamente designado pelo Comandante da Unidade após aprovação em estágio de Comandante de Aeronave e submissão a conselho de voo, para exercer o comando da aeronave. Possui a autoridade e responsabilidade inerentes à função, notadamente sob a égide decisória, desde o momento em que recebe a incumbência formal da missão a ele destinada, até o momento em que entregar a aeronave após o cumprimento da missão. Possuidor de Certificado de Habilitação Técnica (CHT) e Certificado Médico Aeronáutico (CMA) emitidos por instituições competentes;

b) Comandante de Operações Aéreas: também oficial do QOPM, membro da tripulação, designado pelo Comandante da Unidade após aprovação em estágio de Comandante de Operações Aéreas e submissão a conselho de voo. Exerce a autoridade e responsabilidade inerentes à função, desde o momento em que recebe a incumbência formal da missão, até o momento em que encerrar o preenchimento da documentação pertinente à missão. Possuidor de Certificado de Habilitação Técnica e Certificado Médico Aeronáutico emitidos por instituições competentes;

c) Tripulante Operacional: função privativa da graduação de Subtenente ou Sargento, membro da tripulação, designado pelo Comandante da Unidade após aprovação em estágio de Tripulante Operacional e submissão a conselho de voo. Exerce a autoridade e responsabilidade inerentes à função, desde o momento em que recebe a incumbência formal da missão a ele destinada, até o momento em que encerrar os trabalhos de desequipagem da aeronave. Possuidor de Certificado Médico Aeronáutico emitido por instituição competente.

Normalmente, a configuração da GuAer é feita com dois pilotos e dois Tripulantes Operacionais (um do lado direito da aeronave, o qual atua na parte traseira da cabine e outro do lado oposto).

Também fazem parte da GuAer, embora normalmente não trabalhem embarcados, o Mecânico Operacional de Voo e o Técnico de Apoio de Solo:

d) Mecânico Operacional de Voo: policial militar do Quadro de Praças da Polícia Militar (QPPM) ou do Quadro de Praças Especialistas (QPE) designado pelo Comandante da Unidade, após aprovação em estágio de Mecânico Operacional de Voo e submissão a conselho de voo. Exerce a autoridade e responsabilidade inerentes à função e atua nas atividades de manutenção e conservação de aeronaves nas bases ou em missões desencadeadas em qualquer lugar do Estado ou da Federação. Deve possuir o Certificado de Habilitação Técnica, expedido pela Agência Nacional de Aviação Civil cujas categorias são célula (estrutura da aeronave), motor (grupo motopropulsor) ou aviônicos (instrumentos eletrônicos ou mecânicos). O Mecânico Operacional de Voo deve ser detentor de habilitação técnica válida, no mínimo, em uma das categorias descritas, além do de Certificado Médico Aeronáutico emitido por instituição competente.

e) Técnico de Apoio de Solo: policial militar do QPPM designado pelo Comandante da Unidade após aprovação em estágio de técnico de apoio de solo e submissão a conselho de voo, para o exercício da autoridade e responsabilidade inerentes à função. Atua nas atividades de apoio logístico à operação aérea, mormente o abastecimento da aeronave com o respectivo combustível de aviação. Possuidor de Carteira Nacional de Habilitação para condução de veículo, no mínimo na categoria “D”, e do curso de Movimentação e Operação de Produtos Especiais (MOPE) ou curso correlato que seja homologado ou certificado por instituição competente.

Dessa composição, verifica-se que, diferentemente da aviação regular comum, formada pelas figuras do Piloto, Co-piloto e Comissários de Bordo, a Guarnição de Radiopatrulha Aérea adotada pela PMMG e outras instituições militares estaduais, com pequenas adequações, tem relevante singularidade no que concerne à autoridade, competência e responsabilidades, principalmente de cada um dos elementos formadores da chamada célula policial-militar de voo.

Constata-se que o tratamento jurídico conferido pelo Código Brasileiro de Aeronáutica e normatizações decorrentes à aviação das instituições estaduais de Defesa Social não é condizente com a realidade de operação de suas guarnições aéreas.

4.5 Pressupostos básicos para o emprego de aeronaves na Polícia Militar de Minas Gerais[14]

Quanto às atividades desencadeadas pelo Btl RpAer, os pressupostos de emprego de aeronaves são hipóteses levadas em consideração para o acionamento e emprego lógico do referido recurso aéreo.

a) Rapidez no acionamento do recurso aéreo

Do desencadeamento de um evento de Defesa Social que, por suas características, evidencie a necessidade do emprego do recurso aéreo, a rápida solicitação do apoio aéreo se constitui em fator fundamental para o sucesso da missão.

b) Emprego lógico

A utilização do recurso aéreo deve ser pautada por critérios de racionalidade e da relação custo-benefício, em face de se tratar de bem público decorrente da contribuição da sociedade. O emprego da aeronave policial deve ser resultado de um julgamento criterioso de forma a atender o conceito operacional pré-estabelecido.

c) Segurança preventiva e repressão qualificada

É importante, quanto ao emprego dos recursos aeropoliciais, a observância das dimensões do policiamento ostensivo, que se caracteriza por desenvolver atividades de prevenção e repressão imediata[15] aos atos delituosos.

---

[14] Os tópicos elencados nessa seção são atinentes à Proposta de Diretriz para a Regulação do Emprego de Aeronaves na PMMG, referenciada como “Minas Gerais, 2012b”.

[15] Executadas pelo policiamento ostensivo ordinário, que é a atividade de maior expressão na PMMG, pois proporciona um contato diuturno com as comunidades. É o responsável pela prevenção criminal e pela intervenção rápida, oportuna e de qualidade nos pequenos conflitos sociais, em razão da sua presença real e potencial em toda parte do território mineiro, percebida e visualizada de relance pelo uniforme, apetrechos e armamentos utilizados pelos policiais militares empregados nos diversos tipos e, principalmente, pelos processos de policiamento, sejam eles a pé, em bicicletas, em veículos motorizados de duas rodas (motocicletas) ou de quatro rodas (MINAS GERAIS, 2012b).

d) Escalonamento de esforços

O emprego dos recursos policiais existentes na PMMG não pode ser realizado de forma inconsiderada, ou seja, deve obedecer a critérios que pautem pela solução objetiva com o esforço adequado para a resolução do problema detectado.

A função policial comporta três dimensões: social, jurídica e sistema de ação, cujo recurso essencial é a utilização da força. Tais dimensões conduzem a uma fragmentação das atividades policiais em atividades de preservação da ordem, de prevenção e repressão criminal e de polícia ostensiva, porquanto o portifólio de serviços da Corporação tem reações e adequações que podem ser utilizadas de forma estanque ou cumulativa para enfrentamento da ruptura do tecido social. Para tanto, contemplam-se dois modelos operacionais diferenciados: o territorial, com foco na prevenção criminal, baseado na proximidade e interação comunitária, e o recobrimento, capaz de proporcionar soluções imediatas aos fenômenos criminais que exijam respostas estratégicas altamente qualificadas, por sua dimensão, repercussão ou complexidade.

e) Integração e interação ar/solo

A integração e interação ar/solo estão consubstanciadas no perfeito entrosamento entre as guarnições aéreas e as frações terrestres que atuam em conjunto para o desencadeamento de ações ou operações policial-militares, com objetivos definidos e utilização de equipamentos de comunicação adequados à atividade policial.

f) Conhecimento da missão

O acionamento do apoio do helicóptero numa intervenção policial deve ser acompanhado das informações que lhe permitam o conhecimento da situação. A desinformação retarda, sensivelmente, a adoção de medidas que venham a colaborar para a eliminação de obstáculos à atuação da guarnição aérea, quando não leva ao erro de julgamento e atuação. O desempenho das atribuições referentes ao radiopatrulhamento aéreo impõe como condição para a eficiência operacional o completo conhecimento da missão e, quando as informações estiverem imprecisas ou insuficientes, cabe à guarnição aérea sanear o problema por meio de contatos esclarecedores.

g) Gestão por resultados

É no contexto do desenvolvimento de estratégias diferenciadas, consubstanciadas em conhecimento técnico-científico, na maximização dos recursos, na otimização dos esforços, no investimento em capacitação profissional e com o foco no resultado, que os recursos aéreos devem ser empregados em apoio às ações e operações policiais, pois o emprego da aeronave não deve ser realizado de forma estanque, mas deve-se constituir numa tecnologia capaz de potencializar intervenções policiais e alterar cenários em crise.

h) Programa Polícia para a Cidadania

A PMMG, em consonância ao atual modelo de governo do Estado de Minas Gerais de Gestão para a Cidadania, adotou, como estratégia, a utilização de seus integrantes como agentes de transformação social. Como o Btl RpAer não tem responsabilidade territorial, ocorreu a adoção de visitas de grupos escolares às frações de radiopatrulhamento aéreo com o intuito de receber palestras educativas sobre violência escolar, utilização de aeronaves na defesa da vida e preservação do meio ambiente, para infundir nas crianças valores morais e éticos para o exercício da cidadania.

i) Coordenação e controle

São atividades realizadas pelos níveis estratégico, tático e operacional da PMMG, com o objetivo de permitir aos comandos, em todos os escalões, avaliar, orientar, colher subsídios para o aperfeiçoamento, identificar e corrigir desvios, verificar o desenvolvimento de atividades relacionadas a recursos humanos, emprego operacional, inteligência, logística e comunicação organizacional. A ampliação da capacidade de se fazer presente em um maior número de localidades num menor tempo possível torna-se fundamental no modelo de gestão gerencial, porquanto a aeronave propicia essa agilidade. Além disso, a coordenação e o controle têm características de fortalecimento dos princípios da hierarquia e disciplina, da aproximação com a comunidade e do fortalecimento de princípios da Administração Pública como a publicidade e a eficiência.

4.6 Vantagens da utilização de helicópteros no policiamento

Trata-se de uma ferramenta tecnológica de locomoção que se mostra versátil quanto ao seu emprego e apresenta as seguintes vantagens de acordo com Minas Gerais (2012b, p.19):

> a) aumenta a velocidade de ação-resposta a delitos que comprometem seriamente a tranquilidade pública;
> b) proporciona maior flexibilidade e mobilidade nas operações aumentando assim a área de influência policial-militar e ação de presença contínua;
> c) facilita a realização de operações policial-militares destinadas a suprir exigências não atendidas pelo policiamento ostensivo normal;
> d) permite, em caráter supletivo, ações psicológicas de saturação e concentração de ações ostensivas para fazer frente a uma inquietante situação temporária;
> e) proporciona maior aplicação no policiamento ostensivo, causando no possível agente do delito um desestímulo para o cometimento de atos anti-sociais;
> f) debilita o agente delituoso no campo psicológico deixando o mesmo altamente inquieto pela presença da aeronave;
> g) permite à Força Policial Militar vencer distâncias e ultrapassar barreiras que poderiam dificultar ou impedir a ação de forças terrestres na resposta para fazer cessar o ato anti-social ou suas consequências;
> h) possibilita a descoberta, identificação e localização de atividades ou ações que tenham como finalidade a mudança ou perturbação da ordem social;
> i) possibilita condições de se estabelecer um ponto de observação aérea criando assim uma completa e nova dimensão para a obtenção de informações;
> j) representa um elo adicional na coordenação e no controle de frações empenhadas em intervenções policial-militares permitindo, ao escalão de comando, a obtenção de um entendimento mais preciso da situação que lhe possibilitará tomar decisões adequadas e emitir ordens convenientes.

Pelo seu aspecto de multimissão que proporciona uma série de serviços policial-militares, o helicóptero se apresenta, na atual conjuntura, como recurso imprescindível para os serviços de Defesa Social e proteção ao meio ambiente.

4.7 Portifólio de serviços do Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo

O Btl RpAer tem serviços aeropoliciais nos campos da polícia ostensiva, meio ambiente e defesa civil.

a) No campo da polícia ostensiva

A proposta de diretriz para a regulação do emprego de aeronaves na PMMG (Minas Gerais, 2012b) elenca os seguintes serviços desencadeados pelo Btl RpAer no campo da polícia ostensiva:

> Radiopatrulhamento aéreo aplicado ao policiamento ostensivo geral;

> Radiopatrulhamento aéreo aplicado ao policiamento ostensivo em ocorrências de alta complexidade;
> Radiopatrulhamento aéreo aplicado ao policiamento ostensivo de trânsito urbano;
> Radiopatrulhamento aéreo aplicado ao policiamento ostensivo de trânsito rodoviário;
> Radiopatrulhamento aéreo aplicado ao policiamento ostensivo em eventos artísticos e desportivos;
> Radiopatrulhamento aéreo aplicado ao policiamento ostensivo de controle de distúrbios civis, movimentos sociais e cumprimentos de mandados;
> Radiopatrulhamento aéreo aplicado ao policiamento ostensivo em rebeliões em casas de custódia de detentos;
> Radiopatrulhamento aéreo aplicado ao policiamento ostensivo no combate ao crime organizado;
> Radiopatrulhamento aéreo aplicado ao policiamento em operações de reintegração de posse.

Trata-se de serviços realizados em apoio às viaturas que atuam diuturnamente no serviço de policiamento ou em ocorrências de maior complexidade quando a intervenção da aeronave pode ser direta ou como plataforma de observação e repasse de informações aos policiais militares que atuam em solo.

b) No campo do meio ambiente

Nesse campo, os serviços prestados são de fiscalização ambiental e combate a incêndio florestal.

c) No campo da Defesa Civil

As missões aeropoliciais desencadeadas no campo da Defesa Civil são sobrevoos de reconhecimento e avaliação, levantamento de pontos críticos e pontos seguros, resgates de pessoas, salvamento aquático, transporte de equipamentos, transporte de técnicos, transporte de socorristas, transporte de vítimas, traslado de autoridades, transporte de gêneros alimentícios e medicamentos, monitoramento do trânsito urbano e rodoviário, evacuação de pessoas ilhadas e radiopatrulhamento aéreo, mediante avaliação do Comandante do Btl RpAer.

4.8 Procedimento Operacional Padrão (POP)

Também denominado instrução de trabalho ou norma operacional padrão, é a formalização, por documento, do planejamento de trabalho repetitivo que deve ser executado

de acordo com a circunstância para o atingimento de um determinado objetivo. A expressão vem da técnica administrativa conhecida como *Standard Operating Producere*, com tradução fiel ao título. Sua padronização permite a obtenção de resultados esperados na execução de cada tarefa prevista.

Verifica-se o estabelecimento de procedimentos padrão na iniciativa privada e na administração de órgãos públicos. Sua existência permite a fixação de parâmetros de referência, comparação e controle, o que é tratado similarmente por Chiavenato (2007, p. 366):

> [...]. Os padrões representam a base fundamental do controle operacional. Um padrão é uma norma ou critério que serve de base para a avaliação ou comparação de algo. [...]. Um dos maiores cuidados é o de estabelecer previamente padrões para controlar as coisas. O padrão é o ponto de referência para o que será feito.

Com a aceitação do ato administrativo normativo como norma definidora de procedimentos de uma instituição pública, constata-se, então, que a Polícia Militar, como órgão pertencente à Administração Pública estadual, tem a competência de emitir normas de atuação de seus comandados, desde que tais procedimentos não vilipendiem o ordenamento jurídico vigente.

Diante da necessidade da definição de condutas reiteradas que mantivessem ações de similitude praticadas por todos os militares da unidade, a partir de 2008, o Btl RpAer passou a formular e editar procedimentos operacionais padrão que atualmente permeiam as atividades aéreas desencadeadas.

Atualmente, o Btl RpAer tem em vigor sessenta e três procedimentos operacionais padrão que tratam das atividades concernentes à operacionalidade e à segurança de voo, o que demonstra uma preocupação com o treinamento, coordenação, controle e notadamente com a prestação de um serviço uniforme a todos os usuários das atividades desencadeadas pela aviação levada a efeito pela PMMG.

No entanto, a formulação e a edição de determinado POP não significa que o assunto ali abordado esteja pronto e acabado, porquanto pode ser submetido a revisões periódicas na verificação de sua obsolescência, pela evolução tecnológica ou pela constatação de ações que se mostram mais eficientes ou econômicas para o serviço aeropolicial.

É necessária uma formatação adequada para a formulação dos POP, com edição e teor transmitidos aos interessados por meio de veículos informativos que os atinjam de forma plena e inequívoca.

A quinta seção apresentará um paralelo entre a Aviação Civil no Brasil e a aviação de Defesa Social, suas inconformidades e dicotomias.

5 COMANDANTE DE AERONAVE DE DEFESA SOCIAL: NORMATIZAÇÃO REGULATÓRIA

Esta seção tem como objetivo apresentar a Aviação Civil no mundo e no Brasil, discorrer sobre a legislação de Aviação Civil internacional da qual o Brasil é signatário, proceder a uma abordagem do Código Brasileiro de Aeronáutica no que concerne ao Comandante de Aeronave, analisar a criação da Agência Nacional de Aviação Civil e edição de normas complementares ao CBA e apresentar o conceito de segurança de voo.

5.1 Histórico sobre as normas de Aviação Civil no mundo e no Brasil

As primeiras experiências bem sucedidas quanto ao advento de máquinas mais pesadas que o ar, as quais se sustentavam no meio aéreo, remontam o final do século XIX, entretanto o início do século XX e todo seu acontecimento é que marcam a evolução tecnológica e industrial de utilização e produção do avião. Dessa forma, no ano 1910, na cidade de Paris, foi realizada a primeira conferência sobre aviação, denominada Convenção de Paris, representada por dezoito países europeus, e resultou na primeira norma da aviação de caráter internacional.

Com o desencadeamento da Primeira Guerra Mundial, o desenvolvimento da aviação tomou proporções ainda maiores, pois se verificou no avião uma ferramenta de ataque de grande potencial e um instrumento de apoio para transporte de tropa e logística sem precedentes. Assim, com o pós-guerra, empresas civis vislumbraram no transporte aéreo uma possibilidade de lucro, e foram criadas companhias de aviação em muitos países europeus e na América do Norte, então, foram iniciadas operações de transporte doméstico e até internacionais.

Entretanto, com o tempo, ocorreu a necessidade de disciplinar aspectos referentes à aviação no mundo, e procedeu-se à Convenção Internacional do Ar, realizada na cidade de Paris, em 1919, assinada por vinte e seis países dos trinta e dois participantes. Ao final, foi ratificada por trinta e oito estados. A convenção consistiu em quarenta e três artigos que trataram dos aspectos técnicos, operacionais e organizacionais da Aviação Civil e previram também a criação da Comissão Internacional para a Navegação do Ar (ICAN).

No período entre guerras, o desenvolvimento da aviação, tanto militar, quanto comercial, tomou dimensões ainda maiores. Em 1943, os Estados Unidos da América tomaram a iniciativa de reunir países para a realização da Convenção sobre Aviação Civil

Internacional, procedida em 1944, na cidade de Chicago, com cinquenta e cinco países participantes. Então, Foi criada a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), ligada à Organização das Nações Unidas, cujo principal objetivo é tratar dos assuntos atinentes à Aviação Civil no mundo.

O Brasil tornou-se signatário da convenção em 29 de maio de 1945, na cidade de Washington, nos Estados Unidos da América. No entanto, em 1946 é que houve a criação de uma norma para adoção dos preceitos constantes na convenção, por meio do Decreto-lei Federal n° 7 952, de 11 de setembro de 1945, ratificado pelo Decreto Federal n° 21 713, de 26 de março de 1946.

A primeira constituição brasileira a mencionar o assunto aviação foi a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934, a qual conferiu à União competência privativa para legislar sobre Direito Aéreo, além de permitir a concessão da navegação aérea e dar competência aos juízes federais de processar e julgar, em primeira instância, questões de navegação aérea.

Em 8 de junho de 1938, foi promulgado o primeiro Código Brasileiro do Ar, assim denominado pelo Decreto-lei Federal nº 483, mantida a classificação das aeronaves em públicas e privadas, além de isentar aquelas dos pagamentos de taxas aeroportuárias. O art. 19 dessa norma excluía as aeronaves públicas da Aviação Civil e dava-lhes tratamento diferenciado.

Em 20 de janeiro de 1941, por meio do Decreto-lei Federal nº 2 961, foi criado o Ministério da Aeronáutica, o qual recebeu as competências do Conselho Nacional de Aeronáutica, formado por membros da Aeronáutica, do Exército, da Marinha e do Departamento de Aeronáutica Civil.

A legislação sobre Direito Aeronáutico é competência da União e o ponto de vista de Beni (2009, p. 26) sobre essa questão indica que:

> Explorar a navegação aérea e legislar sobre Direito Aéreo sempre foi matéria constitucional de competência privativa da União, e sobre o termo direito aéreo somente a Constituição de 1946, a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 e a Constituição Federal de 1988 utilizaram adequadamente a expressão direito aeronáutico, [...].
> Neste contexto, a Constituição Federal de 1967 foi a primeira a dar competência ao Congresso Nacional de dispor sobre os limites do espaço aéreo, [...].

O Decreto-lei Federal nº 32, de 18 de novembro de 1966, instituiu um novo Código Brasileiro do Ar que teve como principal alteração a classificação de aeronaves em civis e militares e considerava militares somente as aeronaves integrantes das Forças Armadas e aeronaves civis as aeronaves públicas e as aeronaves privadas.

Quanto à aviação, a Constituição da República de 1988 não trouxe mudanças significativas e manteve regras contempladas nas constituições anteriores, como a previsão constitucional do artigo 22, inciso I, o qual determina competência à União para legislar sobre direito aeronáutico, e ao Congresso Nacional, conforme artigo 48, inciso V, competência para delimitar os limites do espaço aéreo e marítimo e à lei, conforme o artigo 178, de dispor sobre a ordenação do transporte aéreo (BENI, 2009).

Em 19 de dezembro de 1986, por meio da Lei Federal n° 7 565, foi instituído, no Brasil, o CBA, que, basicamente, elenca assuntos, dá providências e institui sanções em relação a situações tipicamente referentes à Aviação Civil, ainda porque foi elaborado com base nos preceitos adotados pela Organização da Aviação Civil Internacional.

Cita-se o Decreto Federal n° 21 713, de 26 de março de 1946, que ratificou o Decreto-lei Federal n° 7 952, de 11 de setembro de 1945, cujo preâmbulo traz: "Promulga a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago a 7 de dezembro de 1944 e firmada pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945".

Notadamente, em seu artigo 3º, cujo título é "Aeronaves Civis e do Estado", o mesmo decreto estabelece:

> a) **Esta Convenção será aplicável unicamente a aeronaves civis, e não a aeronaves de propriedade do Governo.**
> b) **São consideradas aeronaves de propriedade do Governo aquelas usadas para serviços militares, alfandegários ou policiais**.
> c) Nenhuma aeronave governamental pertencente a um estado contratante poderá voar sobre o território de outro Estado, ou aterrisar no mesmo sem autorização outorgada por acordo especial ou de outro modo e de conformidade com as condições nele estipuladas.
> d) Os Estados contratantes, quando estabelecerem regulamentos para aeronaves governamentais se comprometem a tomar em devida consideração a segurança da navegação das aeronaves civis (destaques nossos).

Portanto, constata-se que o Brasil está em desacordo com a norma da qual é signatário quando trata da aviação policial na mesma legislação que elenca a Aviação Civil, ou seja, o atual Código Brasileiro de Aeronáutica e normas decorrentes.

A contribuição de Beni (2009, p. 29) é no sentido de que

> Seguindo este raciocínio o atual CBA alterou substancialmente a atividade de aviação no Brasil, mantendo a classificação das aeronaves em militares e civis, sendo estas classificadas em públicas e privadas. Cabe esclarecer que esta classificação ateve-se muito mais aos tipos de serviços realizados pelas empresas aéreas do que às atividades realizadas pelo Estado.
> O CBA limita sua competência quanto a sua aplicação sobre aeronaves militares e sobre atividades exclusivas das Forças Armadas e não prevê a Aviação de Segurança Pública, diferente das anteriores que, apesar de não dizerem especificamente sobre esta atividade pública de aviação, permitiam os serviços executados diretamente pelo Estado e previam algumas exceções às suas aeronaves.

Salienta-se que, à época da promulgação pelo Brasil da Convenção de Chicago em 1946, por meio do Decreto já elencado, o termo “aeronave policial” já era utilizado. Em contrapartida, é fato que o serviço policial com a utilização de aeronaves no Brasil, mormente helicópteros, teve sua adoção e estabelecimentos nos moldes que existe na atualidade, a partir da década de 1980. No entanto, o legislador não demonstrou interesse no que concerne a essa modalidade de policiamento e com a proporção que tomaria nos anos seguintes e deixou de mencioná-la no Código Brasileiro de Aeronáutica, nem sequer fez alusão de abordagem em legislação específica ou tratá-la como categoria à parte como fez em relação à aviação das Forças Armadas.

Outra oportunidade deixada de lado, no sentido de uma tratativa no que concerne à aviação de segurança pública, foi na criação do Ministério da Defesa em 1999, quanto à edição da Lei Complementar Federal n° 97, na qual, conforme seu artigo 21, houve a determinação legal para a criação da Agência Nacional de Aviação Civil, que foi levada a efeito em 2005, e extinto o antigo Departamento de Aviação Civil.

Por fim, no ano 2011, por meio da conversão da medida Provisória 527/2011 na Lei Federal nº 12 462, de 5 de agosto de 2011, foi criada a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, cuja estrutura regimental foi definida em 10 de maio de 2011 pelo Decreto Federal nº 7 476. Nesse regimento, constata-se que o tema aviação de segurança pública ou de Defesa Social não foi abordado, haja vista seu art. 1º, que trata da natureza e competência:

> Art. 1º À Secretaria de Aviação Civil, órgão essencial da Presidência da República compete:
> I - formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa;
> II - elaborar estudos e projeções relativos aos assuntos de aviação civil e de infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil e sobre a logística do transporte aéreo e do transporte intermodal e multimodal, ao longo de eixos e fluxos de produção, em articulação com os demais órgãos governamentais competentes;
> III - formular e implementar o planejamento estratégico do setor, definindo prioridades dos programas de investimentos;
> IV - elaborar e aprovar os planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária, ouvida a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC;
> V - propor ao Presidente da República a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à construção, manutenção e expansão das infraestruturas aeronáutica e aeroportuária;
> VI - administrar recursos, fundos e programas de desenvolvimento da infraestrutura de aviação civil;
> VII - coordenar os órgãos e entidades do sistema de aviação civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa;

> VIII - transferir para Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio de convênios de delegação, a implantação, administração, operação, manutenção e exploração de aeródromos públicos, direta ou indiretamente;
> IX - formular, implementar, avaliar e monitorar as políticas do setor de aviação civil, promovendo a concorrência, de forma a assegurar a prestação adequada dos serviços, a modicidade de tarifas e a agregação de novos usuários ao modal de transporte aéreo;
> X - atribuir a infraestrutura aeroportuária a ser implantada, administrada, operada e explorada pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero; e
> XI - coordenar e acompanhar os assuntos referentes à aviação civil, as infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil que necessitem de posicionamento do Brasil junto aos organismos internacionais, respeitadas as competências legais dos demais órgãos e entidades.

O único momento do Decreto que menciona Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares é quanto ao pedido de cessão de seus servidores estaduais à Secretaria de Aviação Civil, por meio do art. 22.

5.2 A criação da Agência Nacional de Aviação Civil

Ela teve sua criação pela Lei Federal nº 11 182, de 27 de setembro de 2005, e foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 5 731, de 20 de março de 2006, como de uma entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial, vinculada ao Ministério da Defesa, cuja atribuição principal é regular e fiscalizar as atividades de Aviação Civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

Essa agência reguladora segue os Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário, cumpre o estabelecido por sua lei de criação e seu regulamento e tem como instrumentos jurídicos principais o CBA, a Lei do Aeronauta e do Aeroviário.

Quanto à criação das agências reguladoras, Carvalho Filho (2010, p. 529-530), assinala que,

> No processo de modernização do Estado, uma das medidas preconizadas pelo Governo foi a da criação de um grupo especial de autarquias a que se convencionou denominar de agências, cujo objetivo institucional consiste na função de controle de pessoas privadas incumbidas da prestação de serviços públicos, em regra sob a forma de concessão ou permissão, e também na de intervenção estatal no domínio econômico, quando necessário para evitar abusos nesse campo, perpetrados por pessoas da iniciativa privada.

Verifica-se que a criação da ANAC teve como escopo a regulação e a fiscalização da Aviação Civil no Brasil, especificamente em relação à política de desestatização implementada no País a partir da Lei Federal nº 9 491, de 9 de setembro de 1997, que instituiu o Plano Nacional de Desestatização (PND). Assim, a administração dos serviços públicos e privados relativos ao voo no Brasil saiu da responsabilidade do extinto Departamento de

Aviação Civil, que era um órgão pertencente ao Comando da Aeronáutica[16] e foi repassada à ANAC – uma incongruência, porquanto o referido plano tem como cerne a redução do *deficit* público de saneamento das finanças governamentais, por meio da transferência para a iniciativa privada das atividades exercidas pelo Estado de forma dispendiosa e indevida.

No entanto, a medida não se mostra adequada em relação à atividade aérea de Defesa Social, uma vez que essa atividade não tem como escopo a auferição de lucro, mas sim a proteção e o socorro públicos.

Outra anomalia verificada foi a substituição de um órgão diretivo como o Departamento de Aviação Civil, por uma agência reguladora, que, além de suas funções de regulação e fiscalização, ou seja, típica função de controle da prestação de serviços públicos concedidos ou permissionados pelo Estado, passou a emitir normatização técnica, o que encontra questionamentos na visão de juristas e doutrinadores. Destaca-se a existência de duas correntes jurídicas que tratam da natureza das atribuições das agências reguladoras no Brasil. Uma delas é avessa à existência do poder normativo, ainda que administrativo, em relação às agências, e outra afirma que as agências têm poder normativo legal.

No ponto de vista de Beni (2009, p. 69) quanto à atuação legiferante da ANAC:

> [...] pois é notório que suas atribuições restringem-se às atividades econômicas, pois as autarquias não podem transcender o escopo legal trazido pelas leis que as criam. Sendo numa primeira análise, inconstitucional qualquer tentativa de uma agência reguladora intervir na atuação do Estado, principalmente na segurança pública, pois, além de não ter atribuição constitucional para tal mister, estaria afrontando o princípio da legalidade e da reserva legal, da separação absoluta das funções dos Poderes e da indelegabilidade.

Nessa mesma linha, Di Pietro (2005, p. 419) ressalta que:

> As normas que podem baixar resumem-se ao seguinte: (a) regular a própria atividade da agência por meio de normas de efeitos internos; b) conceituar, interpretar, explicar conceitos jurídicos indeterminados contidos em lei, sem inovar na ordem jurídica. Essa segunda função explica-se pela natureza técnica e especializada das agências. A lei utiliza, muitas vezes, conceitos jurídicos indeterminados, cujo sentido tem que ser definido por órgãos técnicos especializados.

A ANAC tem competência para regular a Aviação Civil, no entanto não tem atribuição legal para regulamentar a aviação de Defesa Social porque não se ajusta aos ditames de sua lei de criação e não tem força de órgão diretivo, como foi feito em sua origem quando substituiu o DAC.

A criação da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República sanou parte do questionamento à medida que se constitui em órgão diretivo que foi concebido com *status*

---

[16] Criado pela Lei Complementar nº 97, de 09 de julho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, pertencentes ao Ministério de Estado da Defesa.

de Ministério. Contudo, sua estrutura regimental não contemplou o tema aviação de segurança pública ou de Defesa Social, ou qualquer outro tipo de expressão que pudesse ensejar ou remeter a um entendimento ou referência à aviação pública levada a efeito pelas organizações de segurança pública, no âmbito federal ou estadual e até mesmo municipal, civis ou militares.

5.3 Legislação sobre Aviação Civil no Brasil para a Aviação de Defesa Social

A primeira instituição a utilizar helicópteros na atividade de Defesa Social foi a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, a partir de 1970. As demais unidades federativas adotaram o policiamento com aeronaves de asas rotativas notadamente a partir da década de 1980, e sua consolidação, nas práticas atuais, amoldou-se na década de 1990 com a definição da doutrina de emprego.

Os aspectos históricos da aviação de segurança pública e as barreiras legais para implantação dessa modalidade de policiamento, segundo Beni (2009), foram muitas, pois havia, por parte do Ministério da Aeronáutica, por meio da Força Aérea Brasileira, exclusividade sobre a aviação de Estado (Pública), o que influenciou, inclusive, ao longo da história, o desenvolvimento da aviação da Marinha e a do Exército. Dessa forma, Beni (2009, p. 42) salienta que:

> [...] desde o início, como não havia legislação aeronáutica específica, foram utilizados modelos e instrumentos normativos não primários da Aviação Civil, impertinentes a esta atividade do Estado e que até hoje apresentam conflitos jurídicos, conferindo tratamentos divergentes, gerando insegurança jurídica, pois não se trata somente de regulamentar o serviço, mas também de normatizar a habilitação de tripulantes (pilotos, mecânicos, etc.), a manutenção de aeronaves, o seguro das aeronaves, a segurança operacional, as regras de tráfego aéreo, etc.

Tal situação se tornou ainda mais evidente a partir da adoção por quase todas as unidades da federação, além do Distrito Federal, da aeronave de asas rotativas como instrumento primaz para o serviço de Defesa Social. Além disso, os estados passaram a utilizar helicópteros para traslado das autoridades de seu alto escalão de governo, principalmente os governadores.

A Constituição da República de 1988 estabeleceu como competência privativa da União legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho (art. 22, inciso I, CRFB/88), além de legislar sobre navegação aérea, infraestrutura aeroportuária (art. 21, inciso XXII, letra “c”, CRFB/88), dispor sobre o uso do espaço aéreo de seu território e mar territorial, assim como no exterior

até onde for admitida sua extraterritorialidade (art. 48, inciso V, CRFB/88) e normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (art. 22, inciso XXI, CRFB/88).

Com o passar dos anos, o serviço aéreo de Defesa Social mostra-se diversificado e complexo, sobretudo porque a atividade aérea compreende um intrínseco risco aos militares que a exercem e também à sociedade quanto aos procedimentos próprios realizados pela GuAer, quais sejam, voos à baixa altura e sobre áreas habitadas.

Todavia, a legislação referente às atividades de aviação policial e defesa civil, sobretudo as normas da ANAC, não acompanhou a evolução da complexidade e diversidade do serviço prestado, do desenvolvimento tecnológico, da exigência das instituições de fiscalização dos órgãos públicos como o Ministério Público e o Judiciário, da imprensa, que se mostra presente em todos os aspectos da vida cotidiana, e da própria sociedade, que se encontra atenta a todos os acontecimentos conjunturais.

Ressalta-se que, com relação aos demais órgãos das outras unidades federativas do Brasil, existem serviços correlatos, mas não há uma padronização nacional dos procedimentos operacionais a serem desencadeados pelas unidades aéreas policiais e de defesa civil.

Nos atendimentos de ocorrências referentes a tais naturezas, em que há a necessidade de acionamento do apoio aéreo, não raras vezes, em virtude da exigência do bem comum e das querências da coletividade, são realizados voos e pairados[17] abaixo da altura mínima estabelecida, pousos em locais não homologados e restritos, embarque e desembarque de policiais e/ou passageiros com os rotores girando, ou seja, uma série de procedimentos incompatíveis com aqueles procedidos pelos outros segmentos da Aviação Civil que estão vinculados a cumprir o regulamento de tráfego aéreo de uma forma geral.

Todavia, tais procedimentos excepcionais mostram-se necessários em decorrência de um objetivo maior, que é a proteção da sociedade, aqui entendida como o conjunto de cidadãos cumpridores de seus deveres civis e detentores de direitos e garantias fundamentais.

O CBA não pormenorizou a questão do voo policial, e ficou o Comandante de Aeronave das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares submetido aos ditames gerais concernentes basicamente aos profissionais dos demais seguimentos da Aviação Civil, os quais não executam as rotinas especiais de voo à baixa altura e pouso em locais não homologados e restritos.

---

[17] Voo pairado ou hoverado é aquele no qual o helicóptero se mantém fora e paralelo ao solo, sem que haja deslocamento.

Dessa forma, a normatização concernente à aviação de Defesa Social se mostra insipiente quanto à definição de responsabilidades dos componentes da guarnição aérea policial e de defesa civil. O mesmo documento atribui condições especiais de operação para os órgãos em questão, mas não se mostra suficiente para sustentar o amparo no caso de um questionamento jurídico ante à ocorrência de um acidente ou incidente aeronáutico ou mesmo outro fato que fuja à literatura jurídica constantes nas regras em vigor.

Em sentido contrário, a Aviação Militar, seguidos os fundamentos normativos da OACI, tem regras próprias, aplicadas a ela apenas as regras gerais do CBA, pois a aviação nas Forças Armadas é atividade de Estado decorrente de preceito constitucional, o que deveria ter ocorrido com a aviação de segurança pública, pois, embora sejam diversos os propósitos, as especificidades da atividade, inclusive no plano constitucional, recomendam normatização específica.

Como forma de regulamentar seus preceitos normativos, o CBA ensejou a criação de Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica, que atualmente estão sendo reeditados sob a forma de Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil (RBAC) e tratam de formação e adestramento de pessoal, licenças, habilitações, certificados, matrícula de aeronaves, aeronavegabilidade, manutenção de aeronaves. Todavia, os serviços aéreos levados a efeito pelo poder público não foram contemplados pela lei e, diante dessa omissão, a fim de suprir tal lacuna, as atividades foram regulamentadas por meio de instrumentos normativos não primários. Dessa forma, são aplicadas ao Estado as mesmas regras da Aviação Civil, o que significa, de forma geral, um tratamento como pessoa jurídica de direito privado (BENI, 2009).

A partir do momento em que a lei deixou de definir as atividades executadas diretamente pelo Estado, muito menos os serviços realizados pelo poder público, o regulamento não poderia defini-los, pois ensejaria desrespeito ao princípio da legalidade e da reserva legal, ou seja, não deixou lastro jurídico para regulamentação da aviação de Defesa Social.

O Título IV do CBA, ao tratar das aeronaves, define sua classificação de acordo com o artigo a seguir:

> Art. 107. As aeronaves classificam-se em civis e militares.
> § 1° Consideram-se militares as integrantes das Forças Armadas, inclusive as requisitadas na forma da lei, para missões militares (artigo 3°, I).
> § 2° As aeronaves civis compreendem as aeronaves públicas e as aeronaves privadas.
> § 3° As aeronaves públicas são as destinadas ao serviço do Poder Público, inclusive as requisitadas na forma da lei; todas as demais são aeronaves privadas (BRASIL, 1986).

Verifica-se uma contradição no que tange à atuação de uma guarnição formada por militares estaduais sujeitos ao Código Penal Militar que tripulam uma aeronave classificada como civil pública. Trata-se de uma incongruência jurídica pelo fato de constarem no referido Código infrações penais castrenses cujos tipos penais elencam situações relativas a embarque, desembarque, de bordo e dano. Nessa mesma linha de inadequação da aviação de segurança pública aos ditames da legislação concernente à Aviação Civil, Honorato (2012, p. 254) salienta que,

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

A contribuição de Beni (2009, p. 54-55) é no sentido de que:

> [...] a autoridade de aviação civil, através de regulamento, considera como operador ou explorador de aeronave qualquer órgão do Estado que realize atividade de Aviação de Segurança Pública, o que à luz da lei não é possível, pois, reafirmando, a operação ou exploração de aeronave trata-se basicamente de atividade comercial, econômica ou privada e a atividade constitucional de segurança pública não possui vínculos de similitude em nenhuma dessas condições, pois, mais uma vez, por própria consideração da lei, foi excluída desta definição a Aviação Militar.

Outro ponto que merece destaque quanto à incompatibilidade do CBA em relação às atividades aéreas de segurança pública é o constante em seu CAPÍTULO III, cujo título é “Serviços Aéreos Públicos”. Esse termo “público”, no entanto, descrito nos artigos 180 a 221 da Lei, não diz respeito a qualquer atividade que não seja as de transporte aéreo de pessoas e coisas, desporto, turismo, recreio e serviços especializados, ou seja, não condizente com a aviação executada diretamente pelo Estado, como a militar, de polícia ou de socorro público.

a) Abordagem do Código Brasileiro de Aeronáutica quanto ao Comandante de Aeronave

O CBA define como tripulantes as pessoas devidamente habilitadas que exercem função a bordo da aeronave, denominadas aeronautas.

No Título V, artigos 156 a 173 da Lei, há o tratamento dos assuntos atinentes à tripulação, sua composição, licenças e certificados e sobre o Comandante de Aeronave. Para a regulamentação da profissão de aeronauta, foi editada a Portaria Interministerial nº 3 016, de 5 de fevereiro de 1988, que expediu instruções para execução da Lei Federal nº 7 183, de 5 de abril de 1984, que regula o exercício da profissão de aeronauta e dá outras providências.

A Lei e a Portaria discorrem sobre a composição da tripulação, regime e jornada de trabalho, sobreaviso, viagens, limites de voo e pousos e períodos de repouso, exclusivamente em relação àqueles que atuam nos serviços aéreos públicos e privados, que englobam os transportes aéreos regular, não-regular e serviços especializados, não concernentes aos aeronavegantes, os quais são aqueles que atuam na Aviação Militar e de Defesa Social, atividades essenciais do Estado.

Como o CBA é taxativo quanto às atribuições e responsabilidades do Comandante de Aeronave, com um capítulo inteiro da referida norma para tal funcionalidade, destaca-se:

> Art. 165. Toda aeronave terá a bordo um Comandante, membro da tripulação, designado pelo proprietário ou explorador e que será seu preposto durante a viagem.
> Parágrafo único. O nome do Comandante e dos demais tripulantes constarão do Diário de Bordo.
> Art. 166. O Comandante é responsável pela operação e segurança da aeronave.
> § 1° O Comandante será também responsável pela guarda de valores, mercadorias, bagagens despachadas e mala postal, desde que lhe sejam asseguradas pelo proprietário ou explorador condições de verificar a quantidade e estado das mesmas.
> § 2° Os demais membros da tripulação ficam subordinados, técnica e disciplinarmente, ao Comandante da aeronave.
> § 3° Durante a viagem, o Comandante é o responsável, no que se refere à tripulação, pelo cumprimento da regulamentação profissional no tocante a:
> I - limite da jornada de trabalho;
> II - limites de voo;
> III - intervalos de repouso;
> IV - fornecimento de alimento (BRASIL, 1986).

Quanto à autoridade exercida pelo Comandante de Aeronave, o CBA estabelece que:

> Art. 167. O Comandante exerce autoridade inerente à função desde o momento em que se apresenta para o voo até o momento em que entrega a aeronave, concluída a viagem.
> Parágrafo único. No caso de pouso forçado, a autoridade do Comandante persiste até que as autoridades competentes assumam a responsabilidade pela aeronave, pessoas e coisas transportadas.
> Art. 168. Durante o período de tempo previsto no artigo 167, o Comandante exerce autoridade sobre as pessoas e coisas que se encontrem a bordo da aeronave e poderá:
> I - desembarcar qualquer delas, desde que comprometa a boa ordem, a disciplina, ponha em risco a segurança da aeronave ou das pessoas e bens a bordo;
> II - tomar as medidas necessárias à proteção da aeronave e das pessoas ou bens transportados;
> III - alijar a carga ou parte dela, quando indispensável à segurança de voo (artigo 16, § 3º).
> Parágrafo único. O Comandante e o explorador da aeronave não serão responsáveis por prejuízos ou consequências decorrentes de adoção das medidas disciplinares previstas neste artigo, sem excesso de poder.
> Art. 169. Poderá o Comandante, sob sua responsabilidade, adiar ou suspender a partida da aeronave, quando julgar indispensável à segurança do voo.

> Art. 170. O Comandante poderá delegar a outro membro da tripulação as atribuições que lhe competem, menos as que se relacionem com a segurança do voo (BRASIL, 1986).

Na elaboração da Lei, a intenção do legislador foi a de privilegiar a função de Comandante de Aeronave como um todo, defini-lo como principal tripulante a bordo e atribuir-lhe responsabilidades que lhe proporcionem a autoridade suficiente para a realização de um voo eficiente e seguro.

Em momento algum, o legislador teve a intenção de equiparar as atribuições de um Comandante de Aeronave da aviação comercial, por exemplo, em relação a um Comandante de Aeronave de Defesa Social, mesmo porque, à época da edição da lei, a aviação de segurança pública estava iniciando seus trabalhos. O que ocorre é a não-abordagem em legislação própria ou mesmo em um título ou capítulo do CBA, mesmo que de forma equivocada, de qualquer normatização sobre a aviação de Defesa Social. Portanto, existe uma omissão na tratativa do assunto, o que poderia ter sido sanada nos anos subsequentes.

Todavia, na atual conjuntura, tanto a ANAC, quanto a recém criada Secretaria de Aviação Civil, insistem na manutenção da aviação de segurança pública ou de Defesa Social dentro dos ditames da Aviação Civil como um todo. Continuam a contrariar o art. 3º da Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), que, taxativamente, refere-se à sua aplicação unicamente a aeronaves civis e não a aeronaves do governo, assim consideradas aquelas de propriedade do governo e usadas para serviços militares, alfandegários ou policiais. Desde 1945, o termo “policial”, no contexto de atividades aéreas, permeia documentação internacional, que, apesar de subscrita pelo Estado brasileiro, não é respeitada.

b) Normatização decorrente ao Código Brasileiro de Aeronáutica

Em face da especificidade de atuação e finalidade da função pública desenvolvida pela aviação de Defesa Social, foi editado pelo Comando da Aeronáutica o Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica nº 91, de 20 de março de 2003, que contém as regras gerais para a operação de qualquer aeronave civil dentro do Brasil, e, em sua subparte K, item 91.953, descreve as atividades consideradas como operações de segurança pública e de defesa civil na seguinte relação:

> (b) As operações aéreas de segurança pública e/ou de defesa civil compreendem as atividades típicas de polícia administrativa, judiciária, de bombeiros e de defesa civil, tais como: policiamento ostensivo e investigativo; ações de

> inteligência; apoio ao cumprimento de mandado judicial; controle de tumultos, distúrbios e motins; escoltas e transporte de dignitários, presos, valores, cargas; aeromédico, transportes de enfermos e órgãos humanos e resgate; busca, salvamento terrestre e aquático; controle de tráfego rodoviário, ferroviário e urbano; prevenção e combate a incêndios; patrulhamento urbano, rural, ambiental, litorâneo e de fronteiras; e outras operações autorizadas pelo DAC (BRASIL, 2003).

O item 91.955, que trata das aeronaves autorizadas ao serviço aéreo de segurança pública e de defesa civil, determina que devem ser registradas como aeronaves civis brasileiras com a devida homologação conforme o Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica nº 21, então, volta à baila a questão referente à incompatibilidade de uma tripulação militar que exerce suas atividades a bordo de uma aeronave civil.

Quanto à aeronavegabilidade das aeronaves, concessão de habilitação e licenças, a aviação de Defesa Social recebe o mesmo tratamento da Aviação Civil e deve cumprir o que preconiza os regulamentos atinentes aos respectivos assuntos.

Uma ressalva deve ser feita quanto à formação de tripulantes da aviação de segurança pública, que é prevista no item 91.957 da RBHA 91, mas que dá ao público um caráter privado, à medida que é utilizada a nomenclatura “privado” e “comercial”:

> (a) o piloto em comando da aeronave deve possuir, no mínimo, licença de piloto comercial (PC ou PCH)[18] e certificado de habilitação técnica para o tipo ou classe da aeronave que opera.
> (b) O piloto segundo em comando deve possuir, no mínimo, licença de piloto comercial (PCA ou PCH)[19] e certificado de habilitação técnica para o tipo ou classe da aeronave que opera. A exigência do CHT[20] pode ser dispensada quando o Comandante da aeronave possuir habilitação de INVH, INVA[21], PLA ou PLH[22], conforme item 61.95 da RBHA 61;
> (c) Os demais tripulantes devem possuir habilitação técnica sob responsabilidade do Órgão e o certificado de capacidade física equivalente ao de Operador de Equipamentos Especiais, conforme RBHA 67 (BRASIL, 2003).

O item 91.961, da subparte K da RBHA 91, prevê condições especiais de operação autorizadas às atividades aéreas de segurança pública e de defesa civil, em especial às relacionadas ao pouso e decolagem em locais não homologados ou registrados, em áreas de pouso eventual, embarque e desembarque de passageiros com os motores em funcionamento e acordos com os órgãos de controle do tráfego aéreo da localidade de operação.

No entanto, as atividades aéreas de segurança pública e de defesa civil não se restringem a esses procedimentos, em face da existência de uma diversidade de

---

[18] Siglas referentes a Piloto Comercial (percebe remuneração na prestação do serviço) e Piloto Comercial de Helicóptero – mesma definição com a especificação para o helicóptero, respectivamente.
[19] Sigla referente a Piloto Comercial de Avião.
[20] Sigla referente a Certificado de Habilitação Técnica – documentação que atesta a capacidade e a competência para o exercício de determinada atividade.
[21] INVA e INVH – siglas referentes aos pilotos habilitados para instrução de voo para avião e helicópteros, respectivamente.
[22] PLA E PLH – siglas referentes aos Pilotos de Linha Aérea de avião e helicóptero, respectivamente.

procedimentos que são realizados por uma guarnição aérea de Defesa Social, como a necessidade da realização de disparos de arma de fogo a bordo da aeronave no intuito de cessar ação delituosa de infrator que põe em risco uma guarnição terrestre ou mesmo a aérea ou para repelir injusta agressão a terceiros.

A Portaria do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) n° 16, de 30 de maio de 2007, aprovou a Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) n° 100-4 (com atualização em 2009), que disciplina as regras e procedimentos especiais de tráfego aéreo para helicópteros, e traz em seu Prefácio:

> Esta publicação foi editada, basicamente, com o objetivo de:
> [...];
> f) realizar as seguintes melhorias normativas:
> [...];
> - retirada das regras e dos procedimentos referentes às operações aéreas policiais e de defesa civil, considerando que tal assunto já está contemplado, para as aeronaves em geral, em outras publicações (BRASIL, 2009, p. 8).

Essa Instrução apresenta o conceito de Área de Pouso Eventual:

> É uma área selecionada e demarcada para pouso e decolagem de helicóptero, possuindo características físicas compatíveis com aquelas estabelecidas pela ANAC para helipontos normais, que pode ser usada, esporadicamente, em condições VMC, por helicóptero em operações aéreas policiais ou de defesa civil, de socorro médico, de inspeções de linhas de transmissão elétrica ou de dutos transportando líquidos ou gases, etc (BRASIL, 2009, p.11).

A mesma Instrução discorre no item 3.2.4, quanto ao sobrevoo de estabelecimentos penais e refere-se à ação policial em nota específica:

> 3.2.4 Exceto quando expressamente solicitado por autoridade governamental competente, será proibido o sobrevoo de estabelecimentos penais por helicópteros em altura inferior a 300 metros (1000 pés), tendo como referência a estrutura mais elevada da parte edificada.
> NOTA: Área sujeita à ação policial. (BRASIL, 2009, p.17).

Dessa forma, constata-se que, ao contrário da necessidade de ampliação da normatização que ampara a atividade aérea referente ao trabalho policial e de defesa civil, está ocorrendo uma diminuição dos institutos normativos norteadores da atividade.

5.4 Segurança de Voo

Com a criação da ANAC, muitos conceitos foram retrabalhados, inclusive com mudanças e adequações posteriores a essas alterações. Um deles é o de segurança de voo, que estava sedimentado e foi alterado por segurança operacional. No entanto, as críticas surgiram no sentido de que o novo termo seria abrangente a todas as áreas que desempenham ações operacionais e não à atividade aérea especificamente. Diante disso, por meio da Portaria

Federal nº 747 de 06 de maio de 2013, foi editada a Norma de Sistema do Comando da Aeronáutica (NSCA) nº 3-13, que equacionou o questionamento definindo segurança de voo e segurança operacional, como:

> 1.5.31 SEGURANÇA DE VOO
> É a Segurança Operacional aplicada especificamente à atividade aérea e tem por objetivo prevenir a ocorrência de acidentes, incidentes graves e incidentes aeronáuticos.
> 1.5.32 SEGURANÇA OPERACIONAL
> Estado no qual o risco de lesões às pessoas ou danos aos bens se reduz e se mantém em um nível aceitável, ou abaixo deste, por meio de um processo contínuo de identificação de perigos e gestão de riscos (BRASIL, 2013).

No meio aeronáutico, a prevenção de eventos danosos, de ordem material ou humana, é pautada por meio dos elementos da motivação, educação e supervisão, haja vista seu aspecto de investigação do problema desencadeado e não do estabelecimento de culpados. Esse trabalho é das Polícias, do Ministério Público e da Justiça, ou seja, das autoridades competentes para investigar, denunciar e julgar. A investigação de acidente aeronáutico, em todo o mundo, é um procedimento paralelo e independente, realizado por órgão especializado e voltado unicamente para a prevenção de novas ocorrências e melhoria da segurança de voo. Tem como objetivo o estímulo à atividade aérea e não a retração ao compartilhamento de experiências que possam ser aquinhoadas e servirem de referências a outros usuários da atividade (DE SOUZA, 2008).

Nos termos do artigo 87 do CBA, a prevenção de acidentes aeronáuticos é de responsabilidade de todas as pessoas e entidades envolvidas com a fabricação, manutenção, operação e circulação de aeronaves.

O Brasil criou, em 1951, o Serviço de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER), que atualmente se constitui em um sistema e, em 1971, o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), organização subordinada ao Comando da Força Aérea Brasileira, o qual tem por finalidade planejar, gerenciar, controlar e executar as atividades relacionadas com a prevenção e investigação de acidentes aeronáuticos. Sua missão é promover a prevenção de acidentes aeronáuticos no Brasil para a preservação de recursos humanos e materiais.

Segundo a Norma de Sistema do Comando da Aeronáutica 3-13, que trata dos protocolos de investigação de ocorrências aeronáuticas da Aviação Civil conduzidas pelo Estado brasileiro, o conceito de acidente aeronáutico é:

> Toda ocorrência aeronáutica relacionada à operação de uma aeronave, no caso de uma aeronave tripulada, havida entre o momento em que uma pessoa nela embarca com a intenção de realizar um voo até o momento em que todas as pessoas tenham dela desembarcado ou, no caso de uma aeronave não tripulada,

> toda ocorrência havida entre o momento que a aeronave está pronta para se movimentar, com a intenção de voo, até a sua inércia total pelo término do voo, e seu sistema de propulsão tenha sido desligado e, durante os quais, pelo menos uma das situações abaixo ocorra:
> a) uma pessoa sofra lesão grave ou venha a falecer como resultado de:
> - estar na aeronave;
> - ter contato direto com qualquer parte da aeronave, incluindo aquelas que dela tenham se desprendido; ou
> - ser submetida à exposição direta do sopro de hélice, ao rotor ou escapamento de jato, ou às suas consequências.
> [...].
> b) a aeronave sofra dano ou falha estrutural que:
> - afete adversamente a resistência estrutural, o seu desempenho ou as suas características de voo; e
> - normalmente exija a realização de grande reparo ou a substituição do componente afetado.
> [...] (BRASIL, 2013).

Já incidente aeronáutico é "Toda ocorrência aeronáutica relacionada com a operação de uma aeronave que não chegue a se caracterizar como um acidente aeronáutico, mas que afete ou possa afetar a segurança da operação." (BRASIL, 2013).

Segundo a NSCA 3-3, instituída pela Portaria Federal nº 74, de 31 de outubro de 2008, são oito os princípios do SIPAER que orientam as atividades de prevenção e acidentes aeronáuticos:

> a) todo acidente aeronáutico pode e deve ser evitado;
> b) todo acidente aeronáutico resulta de uma sequência de eventos, e nunca de uma causa isolada;
> c) todo acidente aeronáutico tem um precedente;
> d) prevenção de acidentes aeronáuticos é uma tarefa que requer mobilização geral;
> e) o propósito da Prevenção de Acidentes Aeronáuticos não é restringir a atividade aérea, mas estimular o seu desenvolvimento com segurança;
> f) os Comandantes, Diretores e Chefes são os principais responsáveis pelas medidas de segurança;
> g) em prevenção de acidentes aeronáuticos não há segredos nem responsáveis pelas medidas de segurança;
> g) em prevenção de acidentes aeronáuticos não há segredos nem bandeiras.
> h) acusações e punições agem contra os interesses da Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (BRASIL, 2008).

Esses princípios operam como eixos norteadores das tarefas de prevenção em qualquer setor da atividade aérea, com as pessoas que trabalham na atividade, mas nem mesmo entraram em uma aeronave, como os funcionários administrativos ou que realizam a conservação e limpeza de uma empresa ou corporação (DE SOUZA, 2008).

5.5 A Guarnição de Radiopatrulha Aérea e o Comandante de Aeronave de Defesa Social

Uma GuAer da PMMG, em uma configuração policial, é composta por quatro policiais militares: um primeiro Piloto/Comandante de Aeronave, um segundo Piloto/Comandante de Operações Aéreas e dois Tripulantes Operacionais. Cada um deles possui funções específicas delineadas em normatização institucional da PMMG e responsabilidades quanto ao desempenho dos serviços que lhes são afetos.

A necessidade da execução da atividade aérea policial e de defesa civil em condições diferenciadas da aviação de transporte de passageiros, por exemplo, é uma constante no cotidiano das GuAer, o que exige uma maior intensificação de treinamento dos tripulantes e uma elevada proficiência na condução dos helicópteros pelos Comandantes de Aeronave.

Dessa forma, insere-se a necessidade de adequada interação entre os componentes da aludida guarnição em termos de treinamento, o que leva a um condicionamento e relacionamento interpessoal satisfatórios, para o estabelecimento do *Crew Resource Management (CRM),* que se trata da coordenação e do gerenciamento dos recursos da tripulação, ou seja, da utilização efetiva de todos os recursos como equipamentos, procedimentos e pessoas, para alcançar a eficiência da segurança de voo.

Ainda quanto ao exercício da atividade aérea policial e de defesa civil, constata-se que sua execução submete a tripulação policial e de defesa civil a uma gama de riscos recorrentes e rotineiros e enseja a possibilidade da ocorrência de situações que possam resultar no cometimento de infrações penais comuns ou militares, além da possível responsabilidade civil que se evidencia de forma objetiva para o Estado e subjetiva para o servidor público militar, que pode ser submetido a uma ação de regresso. Nessa perspectiva, Beni (2009, p. 60) assinala que:

> As atividades executadas, bem como as funções exercidas pelos aeronavegantes da Polícia e Corpos de Bombeiros Militares, assemelham-se, quase em sua totalidade, à Aviação Militar, não restando qualquer semelhança com o aeronauta, denominação específica aos pilotos, comissários, etc. da Aviação Civil.

Então, a partir das constatações evidenciadas, verifica-se que o Comandante de Aeronave de Defesa Social está sujeito aos ditames extremistas de responsabilidade e competência constantes no CBA que podem levar o juiz a uma interpretação jurídica equivocada e uma consequente imputação penal injusta, no caso do desencadeamento de uma infração penal por algum membro da GuAer.

A seguir, serão apresentadas as considerações finais e sugestões desta pesquisa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a análise da responsabilidade penal do Comandante de Aeronave de asas rotativas, nas missões de Defesa Social, foram examinados institutos jurídicos de âmbitos Federal e Estadual, além da competência da Administração Pública de emanar doutrina institucional para abarcar aquilo que se apresenta de forma lacunosa no que concerne ao trabalho aeropolicial prestado à coletividade.

A pesquisa teve como embasamento teórico a Constituição da República de 1988 em seus aspectos principiológicos, o Direito Penal comum e Militar, o Direito Administrativo e o Direito Aeronáutico.

Verificou-se que a atual legislação aeronáutica que permeia o serviço de aviação de segurança pública se mostra equivocada e eivada de questionamentos constitucionais à medida que destoa do art. 3° da Convenção de Chicago de 1944, ao se omitir em tratar a aviação policial de forma apartada, como é feito com a aviação das Forças Armadas. Todos os assuntos e procedimentos normatizados para a Aviação Civil no Brasil são extensivos à aviação de segurança pública, numa tratativa incongruente às suas peculiaridades, mas principalmente às suas necessidades de um amparo jurídico que lhe proporcione a devida resposta operacional à sociedade.

Constatou-se que a atual legislação da Aviação Civil aplicada às unidades aéreas dos órgãos de Defesa Social não se mostra suficiente para sustentar o amparo no caso de um questionamento jurídico penal perante a ocorrência de um evento danoso que resulte ofensa à integridade física de seres humanos ou prejuízo material decorrentes de atividades relativas ao voo em missões policiais ou de defesa civil.

Diferentemente em relação ao que ocorre em um voo civil, particular ou atinente à uma empresa aérea, em grande medida, o voo de segurança pública não conta com o aparato estrutural de um aeroporto com procedimentos de controle de aproximação, pouso, taxiamento e balizamento para estacionamento. Muitos de seus procedimentos são realizados em locais de procedimentos e pousos eventuais que passam a ser gerenciados, por igualdade de responsabilidades, pelos componentes da guarnição aérea.

A não-observância de um obstáculo pelo Tripulante Operacional que atua do lado direito traseiro da aeronave pode resultar em um pouso equivocado com consequências à fuselagem da aeronave e à integridade física de seus ocupantes.

De igual forma, pode ocorrer um descuido desse Tripulante Operacional, por imprudência, imperícia ou negligência, no que concerne à vigilância dos rotores da aeronave

que giram em altas velocidades e se tornam invisíveis, e uma aproximação em relação à aeronave de pessoas, adultos ou crianças, que possam colidir com os rotores e haver prejuízo à integridade física e até a morte.

Vários são os objetos manuseados dentro de uma guarnição aérea, como armamentos e equipamentos policiais. Tais objetos estão sujeitos à queda da aeronave em decorrência da maioria de os procedimentos policiais serem realizados com as portas traseiras abertas. O objeto caído pode atingir pessoas em terra e resultar em lesões físicas graves e, numa perspectiva mais pessimista, em óbito. Isso sem fazer menção às implicações penais militares pela perda de um material pertencente à Fazenda Pública.

Em uma situação de ordem extrema, como a necessidade de um disparo de arma de fogo para repelir injusta agressão à guarnição aérea ou proteção de policiais que atuam por terra, a ordem do disparo, regularmente parte do Comandante da Aeronave, todavia, pela necessidade de uma pronta e rápida resposta, a interlocução entre Comandante e Tripulante Operacional pode ficar prejudicada e, baseado nas situações de excludente de ilicitude, o último pode agir de iniciativa e efetuar o disparo para salvar a tripulação.

Uma infinidade de hipóteses e casos já constatados pode ser citada, porquanto o que insta elencar é a não-responsabilidade exclusiva do Comandante de Aeronave em relação a todos os procedimentos realizados nas missões aéreas de Defesa Social, o que pode ser interpretado juridicamente como autoria única ou concurso de pessoas. Diferentemente do que preconiza o CBA, que atribui ao Comandante de Aeronave autoridade e responsabilidade exclusivas no que concerne ao voo e ainda não autoriza uma delegação da segurança de voo, a aviação de segurança pública apresenta peculiaridades procedimentais semelhantes àquelas desencadeadas pelas Forças Armadas, com exceção do foco que se pauta pela proteção à vida.

Em contrapartida à inércia do legislador federal, cada Estado possuidor de serviços aeropoliciais desenvolve de forma estanque ou aproveita a doutrina de organizações mais experientes para atuar em defesa e socorrimento públicos. Para tanto, define procedimentos operacionais que não sejam conflitantes à legislação em vigor e que permitam uma padronização de treinamento e atuação que, em caso de questionamentos judiciais, possam promover o amparo jurídico aos seus servidores.

Tal iniciativa se mostra pertinente e legal à medida que supre, de forma velada, a lacuna da lei, ou seja, utiliza-se o Direito Administrativo, por meio da elaboração e edição de atos administrativos normativos para consubstanciar toda uma dinâmica operacional da aviação de Defesa Social direcionada ao interesse público.

A sujeição às medidas sancionadoras nas esferas penal (comum e militar), administrativa e civil, denota a necessidade e a importância de estabelecer regramento jurídico para a realização de um voo policial, pois, conhecidos os limites regulamentares e legais, as adaptações são evitadas. Isso promove a garantia do trabalho realizado, pois a autoridade e a responsabilidade dos componentes da guarnição aérea ficam consubstanciadas na medida de suas responsabilidades profissionais.

Um julgamento equivocado e injusto, com a condenação de um Comandante de Aeronave de guarnição aérea, pode acarretar a perda de motivação aos demais profissionais do mesmo segmento e uma retração no exercício da atividade com prejuízos severos à prestação da proteção e socorimento públicos.

Na atual conjuntura normativa, infrações penais ocorridas em missões aéreas de Defesa Social serão interpretadas de forma literal ao CBA e normas decorrentes, no entanto a construção do entendimento jurídico e prolação da sentença devem ser pautadas pela observância da hermenêutica jurídica, pelos princípios constitucionais, como a razoabilidade, pelos costumes e pela doutrina institucional da Corporação e serem utilizados como fatores de balizamento para a adoção de uma coerência jurídica para a decisão ante a um caso concreto.

Por fim, para uma solução do abandono legislativo detectado em relação à aviação de segurança pública, sugere-se:

a) a criação do Ministério de Segurança Pública e Cidadania, uma necessidade premente da sociedade brasileira, com proposta de observância do art. 3° da Convenção de Chicago de 1944 e tratamento apartado da aviação policial, como ocorre com a aviação das Forças Armadas;
b) se não ocorrer a criação do ministério, que a aviação policial seja veiculada ao Ministério da Justiça, por secretaria específica, com proposta de observância do art. 3° da Convenção de Chicago de 1944 e tratamento apartado da aviação policial, como ocorre com a aviação das Forças Armadas;
c) caso não sejam levadas a efeito as propostas anteriores, que ocorra uma reedição do Código Brasileiro de Aeronáutica com estabelecimento de um Título específico que trate da aviação de segurança pública e preveja normas decorrentes que serão definidas por secretaria específica;
d) em qualquer das propostas anteriores, a tratativa em relação ao Comandante de Aeronave de segurança pública, ou qualquer nomenclatura que possa imperar, seja de autoridade e responsabilidade na medida de sua atuação, pois, como já elencado, procedimentos isolados e de relevante importância podem ser

> realizados pelos demais componentes da guarnição aérea. Ademais, a segurança de voo deve ser responsabilidade de todos, inclusive com delegação, pela relevância dos procedimentos citados.

A segurança jurídica é certificada pelos preceitos da irretroatividade da lei penal, coisa julgada, respeito aos direitos adquiridos e ao ato jurídico perfeito, outorga de ampla defesa e contraditório aos acusados em geral, conhecimento obrigatório da lei, prévia lei para a configuração de crimes e transgressões, declarações de direitos e garantias individuais, justiça social, devido processo legal (responsável pelo justo processo), independência do Poder Judiciário, vedação de tribunais de exceção e de julgamentos parciais. Dessa forma, verifica-se que a atual legislação atinente à aviação de segurança pública não oferece vários desses preceitos no que concerne à atuação de seus executores, o que denota a necessidade urgente de mudança.

A segurança jurídica para os Comandantes de Aeronave e toda tripulação que atua em missões de segurança pública e de defesa civil é a garantia para que se continue a realizar com excelência as atividades de quem leva a efeito “a ajuda que vem do céu”.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19. ed. São Paulo: Método, 2011.

ASSIS, Jorge Cesar de. **Comentários ao código penal militar:** comentários – doutrina – jurisprudência dos tribunais militares e tribunais superiores. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BENI, Eduardo Alexandre. **Aviação de segurança pública e a responsabilidade cível do comandante de aeronave da Polícia militar do Estado de São Paulo**. 2009. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais) – Centro de Aperfeiçoamento de Estudos Superiores da Polícia Militar de São Paulo. São Paulo, 2009.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal:** parte geral. 13. Ed. são Paulo, 2008.

BOBBIO, Norberto *et al*. **Dicionário de política**. 11. ed. In: _____. Doutrina. Brasília: UNB, 1998. p. 381-382. V. 1.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. Portaria nº 747/GC3 de 06 de maio de 2013. Norma do Sistema do Comando da Aeronáutica 3-13. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.cenipa.aer.mil.br/cenipa/index.php/legislacao/category/1-nsca-norma-do-sistema-do-comando-da-aeronautica- ?download=33%3Ansca-3-13>. Acesso em: 2 abr. 2013.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. Resolução nº 210 de 29 de novembro de 2011. Institui o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil n° 21. Brasília, DF, 2011c. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/biblioteca/resolucao/2011/RBAC21EMD01.pdf >. Acesso em: 30 abr. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 2012. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado. htm>. Acesso em: 2 abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº 5 731 de 20 de março de 2006. Dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br /ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5731.htm>. Acesso em: 30 abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº 7 476 de 10 de maio de 2011. Aprova a estrutura regimental da Secretaria de Aviação Civil. Brasília, DF, 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7476.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº 88 777 de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Brasília, DF, 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº 21 713 de 27 de agosto de 1946. Promulga a Convenção sobre Aviação Civil Internacional. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br /ccivil_03/decreto/1930-1949/D21713.htm>. Acesso em: 27 abr. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 32 de 18 de novembro de 1966. Instituiu o Código Brasileiro do Ar. Brasília, DF, 1966a. Disponível em: <http://www.legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=191019>. Acesso em: 30 abr. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 483 de 8 de junho de 1938. Instituiu o Código Brasileiro do Ar. Rio de Janeiro, 1938. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0483.htm>. Acesso em: 30 abr. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 667 de 2 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1969c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm>. Acesso em: 17 abr. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 1 001 de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar**.** Brasília, DF, 1969a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm>. Acesso em: 4 abr. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 1 072 de 30 de dezembro de 1969. Dá nova redação ao art. 3°, letra a do Decreto-lei n° 667 de 2 de julho de 1969b. Brasília, DF, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br /ccivil_03/decreto-lei/del1072.htm>. Acesso em: 27 abr. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 1 406 de 24 de junho de 1975. Altera a redação do parágrafo único do Decreto-lei n° 667 de 02 de julho de 1969. Brasília, DF, 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br /ccivil_03/decreto-lei/del1406.htm>. Acesso em: 7 abr. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 2 010 de 12 de dezembro de 1983. Altera o Decreto-lei n° 667 de 02 de julho de 1969. Brasília, DF, 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br /ccivil_03/decreto-lei/del2010.htm>. Acesso em: 4 abr. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 2 848 de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 4 abr. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 2 961 de 20 de janeiro de 1941. Cria o Ministério da Aeronáutica. Rio de Janeiro, 1941a. Disponível em: <http://www.lexml.gov.brurn:lex:br:federal:decreto.lei:1941-01-20;2961>. Acesso em: 4 abr. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 3 914 de 9 de dezembro de 1941. Lei de Introdução ao Código Penal. Rio de Janeiro, 1941b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br / /ccivil_03/decreto-lei/Del3914.htm>. Acesso em: 10 abr. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 7 952 de 11 de setembro de 1945. Aprova a convenção sobre a Aviação Civil internacional. Rio de Janeiro, 1945. Disponível em:

http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7952-11-setembro-1945-416592-norma-pe.html>. Acesso em: 28 abr. 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 97 de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/lcp/Lcp97.htm>. Acesso em: 27 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 5 172 de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário nacional. Brasília, DF, 1966b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 27 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 7 183 de 5 de abril de 1984. Regula o exercício da profissão de Aeronauta. Brasília, DF, 1984b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7183.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 7 209 de 11 de julho de 1984. Altera dispositivos do Decreto-lei n° 2 848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Brasília, DF, 1984a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l980-1988/l7209.htm>. Acesso em: 17 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 7 565 de 19 de dezembro de 1986. Código Brasileiro de Aeronáutica. Brasília, DF, 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7565.htm>. Acesso em: 4 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 9 491 de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9491.htm>. Acesso em: 29 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 11 182 de 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/Lei/L11182.htm>. Acesso em: 30 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 12 376 de 30 de dezembro de 2010. Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/Lei/L12376.htm>. Acesso em: 27 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 12 462 de 5 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; cria a Secretaria de Aviação Civil. Brasília, DF, 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 28 abr. 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. Departamento de Aviação Civil. Portaria nº 482 de 20 de março de 2003. Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica 91. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/biblioteca/rgha/rbha091.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 74/CEN, de 31 de outubro de 2008. Aprova a reedição da Norma do Sistema de comando da Aeronáutica 3-3 que dispõe sobre a gestão de segurança operacional. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.cenipa.aer.mil.br/cenipa/index.php/legislacao/category/1-nsca-norma-do-

sistema-do-comando-da-aeronautica-%3Fdownload%3D5%253Ansca-3-3+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Portaria nº 16, de 30 de maio de 2007. Aprova a Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) n° 100-4, que disciplina as regras e procedimentos especiais de tráfego aéreo para helicópteros. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://publicacoes.decea.gov.br/?i=publicacao&id=2553>. Acesso em: 15 jun. 2013.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal,** parte geral. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração:** teoria, processo e prática. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

COSTA JÚNIOR, Ducler. **Desconcentração do radiopatrulhamento aéreo:** a experiência da Polícia Militar de Minas Gerais na Macrorregião de Policiamento Ostensivo do Triângulo Mineiro. 2003. Monografia (Curso de Especialização em Segurança Pública) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003.

DE SOUZA. Alex Augusto Chinelato. **Segurança operacional e a responsabilidade administrativa dos comandantes de aeronaves da polícia Militar de Minas Gerais**. 2008. Monografia (Curso de Especialização em Segurança Pública) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. Salvador, 2013.

FONTANA, Josué Martins. **Gestão das operações**. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2006.

FRAGOSO, Heleno C. **Lições de direito penal:** parte geral. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

GALVÃO, Fernando. **Direito penal:** parte geral. Niterói: Impetus, 2004.

GALVÃO, Fernando. **Direito penal:** parte geral. 4. ed. rev., atual. e amp. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GRECO, Rogério. **Código penal comentado**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2011.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**: parte geral. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

GRECO, Rogério. **Direito penal:** lições. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

HOMA, Jorge M. **Aeronaves e motores**: conhecimentos técnicos. 29. ed. São Paulo: Asa, 2009.

HONORATO, Marcelo. A aviação militar estadual e a interpretação à Constituição Federal do art. 107 do CBA: obediência ao pacto federativo. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**, Recife, p. 249-269, 2012.

JESUS, Damásio E de. **Direito penal:** parte geral. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

LIMA JÚNIOR, Plínio de Oliveira. **Regulamento de tráfego aéreo:** voo visual - avião e helicóptero – piloto privado e comercial. 33. ed. São Paulo: Asa, 2007.

LOBÃO, Célio. **Comentários ao código penal militar –** parte geral. Rio de Janeiro: Forense, 2011. V. 1.

MANKELL, Roberto. **O helicóptero sem segredos:** teoria de voo, conhecimentos técnicos específicos de helicópteros e emergências. 2. ed. São Paulo: [s.n.], 1997.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva. **Metodologia do trabalho científico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARQUES, Osvaldo de Souza. **O emprego de helicópteros da PMMG em ocorrências policiais de alta complexidade**: uma avaliação crítica sobre a sua utilização no interior do Estado. 2006. Monografia (Curso de Especialização em Segurança Pública) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006.

MEDEIROS, Flávio Vieira. **Comandante de Operações Aéreas: a formação operacional do futuro Comandante de Aeronaves da Polícia Militar de Minas Gerais**. 2007. Monografia (Curso de Especialização em Segurança Pública) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais, 1989. Belo Horizonte, 1989. Disponível em:< http://www.almg.gov.br>. Acesso em: 30 maio 2013.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. Diretriz de operações policiais militares n° 07/1987. Estabelece o emprego de helicópteros em apoio às operações policiais militares. Belo Horizonte, 1987a.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública n° 3.01.01./2010 - Diretriz geral para emprego operacional da Polícia Militar de Minas Gerais - DGEOp. Belo Horizonte, 2010.

MINAS GERAIS. Policia Militar. Comando-Geral. Estado-Maior. Diretriz nº 002/2012- CG. Sistema de Gestão Estratégica da Policia Militar. Organiza e disciplina a Metodologia de Gestão para Resultados na PMMG. Belo Horizonte, 2012a.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 1/2002 – CG. Regula o emprego da Polícia Militar de Minas Gerais na segurança pública. Belo Horizonte, 2002.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. Proposta de Diretriz que Regula o Emprego Operacional de Aeronaves na Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012b.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. Resolução nº 1 665, de 27 de janeiro de 1987. Cria o Comando de Radiopatrulhamento Aéreo (CORPAER). Cria e instala provisoriamente na Polícia Militar de Minas Gerais o Comando de Radiopatrulhamento Aéreo (CORPAer). Belo Horizonte, 1987b.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. Resolução nº 4 257, de 11 de junho de 2013. Aprova o Manual Técnico-Profissional de Radiopatrulhamento Aéreo na Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo penal**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código penal militar comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de processo penal**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ROMEIRO, Jorge Alberto. **Curso de direito penal militar**: parte Geral. São Paulo: Saraiva, 1994.

SAMPAIO, Didier Ribeiro. **O emprego do fuzil parafal calibre 7,62 mm a bordo dos helicópteros da Polícia Militar de Minas Gerais**: avaliação do treinamento dos tripulantes operacionais. 2010. Monografia (Curso de Especialização em Segurança Pública) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

SCHERMERHORN JÚNIOR, John R. *et al*. **Fundamentos de comportamento organizacional**. Porto Alegre: Bookman, 1999.

SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário jurídico**. 2. ed. In: _____. Doutrina. Rio de Janeiro: Forense , 1991. p 212.

SOUZA, Renato Vieira de. **Do exército estadual à polícia de resultados**: crise e mudanças de paradigmas na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

TAVARES, Mauro Calixta. **Gestão estratégica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ZANELLI, José Carlos; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; BASTOS, Antônio Virgílio Bitencourt. **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil**. Porto Alegre: Artmed, 2004.