

*Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa*

***A inter-relação de influência mútua entre o Direito Internacional Público e do Direito Comunitário no contexto da segurança da aviação civil***

Madalena Paixão,

Mestrado em Direito Internacional e Relações Internacionais, 2018

**Resumo:**

A segurança (*security*) da aviação civil é uma matéria que começou a ser tratada na segunda metade do século XX, no contexto da Organização da Aviação Civil Internacional em resposta à intensificação de atos terroristas praticados utilizando a aviação civil. Foi, pois, no seio do direito internacional público, e sob a égide da ICAO, que assistimos à construção dos primeiros textos legais desta área específica do direito aéreo, quer sob a forma de convenções internacionais, quer através da introdução de um anexo à Convenção de Chicago de 1944, o Anexo 17, especificamente dedicado à proteção da aviação civil internacional contra os atos de interferência ilícita. Na União Europeia, o quadro normativo da segurança da aviação civil surgiria mais tarde, em resposta aos atentados de 11 de setembro de 2001, através da assimilação das normas criadas pela Conferência Europeia da Aviação Civil e do Anexo 17 da Convenção de Chicago. Criou-se assim um sistema uniformizado aplicável em todos o território da União cuja regulação e implementação era supervisionada pela Comissão Europeia. O quadro normativo comunitário seria alvo de várias alterações que determinariam a sua reestruturação, finalizada em 2010. Seria no contexto do quadro normativo revisto e consolidado, e mais uma vez em reação a atos de interferência ilícita, que, em 2011, emergiria o sistema da proteção da carga e correio aéreos oriundos de países terceiros. Este sistema que seria, nos anos seguintes, alvo de um desenvolvimento e consolidação, permitiria que o quadro normativo comunitário da União relativo à segurança da aviação civil se expandisse para além da União influenciando o quadro normativo internacional de onde ele próprio emergiu – estabelecendo-se presentemente entre ambos uma inter-relação de influência mútua.

**Palavras-chave:** Security, “aviação civil”, “Anexo 17”, “carga e correio aéreos”; “atos de interferência ilícita”.

**Abstract:**

Civil aviation security is a matter that began to be addressed in the second half of the twentieth century within the context of the International Civil Aviation Organization in response to the intensification of terrorist acts using civil aviation. It was therefore within the framework of international public law and under the aegis of ICAO, that the first legal texts pertaining this specific area of air law were erected, either by international conventions or through the introduction of an annex to the Chicago Convention of 1944, Annex 17, dedicated to the protection of international civil aviation against acts of unlawful interference. In the European Union, the regulatory framework for civil aviation security would arise later in response to the attacks of 11 September 2001, by assimilating the standards created by the European Civil Aviation Conference and Annex 17 of the Chicago Convention. Thus, a uniform system applicable throughout the Union was created; whose regulation and implementation the European Commission supervised. The Community regulatory framework would be subject to a number of amendments, which would determine its' restructuring, finalized in 2010. It would be in the context of the revised and consolidated regulatory framework, and again, in reaction to acts of unlawful interference, that in 2011 the system of air cargo and mail protection from third countries would emerge. This system, which would be further developed and consolidated in the following years, would allow the Union's regulatory framework for civil aviation security to expand beyond the Union, influencing the international legal framework from which it emerged – establishing, at the present, between both regulatory frameworks an interrelationship of mutual influence.

**Keywords:** Security; “civil aviation”, “Annex 17”, “air cargo and mail”; “unlawful interference acts”.

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>CAPÍTULO I - O NASCIMENTO DO DIREITO AÉREO</b>	
1. Enquadramento .....	13
2.1 De 1784 a 1919.....	14
2.2 De 1919 a 1944.....	16
2.3 De 1944 até hoje.....	20
Sinopse .....	29
<b>CAPÍTULO II – A SEGURANÇA DA AVIAÇÃO CIVIL NO DIREITO INTERNACIONAL</b>	
1. Enquadramento .....	31
2. As Convenções Internacionais celebradas sob a égide da ICAO .....	33
2.1 A Convenção relativa às Infrações e a certos outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves, celebrada em Tóquio em 1963.....	37
2.2 A Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves, celebrada em Haia em 1970.....	45
2.3 A Convenção para a Repressão de Atos ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, celebrada em Montreal em 1971.....	54
2.4 O artigo 3º- <i>bis</i> da Convenção de Chicago de 1944 e a Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção, aprovada em Montreal em 1991 – breve referência .....	59
2.5 A Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Aviação civil Internacional (Convenção de Pequim) e o Protocolo complementar à Convenção para a Repressão da	

Captura Ilícita de Aeronaves (Protocolo de Pequim), ambos celebrados em Pequim em 2010 .....	62
3. Outras iniciativas da comunidade internacional .....	69
3.1 G7 - Declaração de Bona de 1978 .....	69
3.2 Ainda sob a égide da ICAO .....	71
Sinopse .....	79

### **CAPÍTULO III - A SEGURANÇA DA AVIAÇÃO CIVIL NO DIREITO COMUNITÁRIO**

#### ***PARTE I – A génese e consolidação do quadro normativo comunitário da segurança da aviação civil***

1. Enquadramento .....	81
2. Da década de 70 aos atentados de 11 de setembro de 2001 .....	81
3. A resposta aos atentados de 11 de setembro de 2001 .....	89
4. A segurança da aviação civil .....	95
4.1 A resposta ao Plano de Ação de 2001 .....	95
4.2 O sistema emergente do Plano de Ação de 2001: o Regulamento (CE) n.º 2320/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho e seus atos de implementação .....	98
4.3 A revisão do quadro normativo resultante do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 ..	108
4.4 O Regulamento (CE) n.º 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2008.....	117
4.5 A regulamentação complementar ao Regulamento (CE) n.º 300/2008 .....	122
4.5.1 O Regulamento (CE) n.º 272/2009, da Comissão de 2 de abril de 2009 .....	122

4.5.2 O Regulamento (CE) n.º 1254/2009, da Comissão, de 18 de dezembro de 2009 .....	124
4.5.3 O Regulamento (UE) n.º 18/2010, da Comissão, de 8 de janeiro de 2010...	126
4.6 A regulamentação de execução do Regulamento (CE) n.º 300/2008 .....	127
4.6.1 O Regulamento (CE) n.º 820/2008, da Comissão, de 8 de agosto de 2008 e a Decisão (CE) n.º 4333/2008, da Comissão, de 8 de agosto de 2008.....	127
4.6.2 O Regulamento (UE) n.º 185/2010, da Comissão, de 4 de março de 2010 e a Decisão 2010/774/UE da Comissão, de 13 de abril de 2010 .....	219
4.6.3 O Regulamento de Execução (UE) 2015/1998, da Comissão, de 5 de novembro de 2015 e a Decisão de Execução C(2015) 8005 da Comissão, de 16 de novembro de 2015 .....	131
4.6.4 O Regulamento (UE) n.º 72/2010, da Comissão, de 26 de janeiro de 2010.	133
Sinopse .....	134

## **PARTE II – A expansão do quadro normativo europeu**

1. As relações da União Europeia com países terceiros e com a ICAO no âmbito da segurança da aviação civil .....	139
2. Os procedimentos de segurança aplicáveis à carga e a correio transportados de países terceiros para a União .....	145
2.1 O regime da segurança da carga e correio aéreos da União .....	146
2.2 A carga e o correio aéreos transportados de países terceiros para a União .....	152
2.2.1 O Regulamento de Execução (UE) n.º 859/2011 da Comissão, de 25 de agosto de 2011 .....	156
2.2.2 O Regulamento de Execução (UE) n.º 173/2012 da Comissão, de 29 de fevereiro de 2012 .....	162

2.2.3 O Regulamento de Execução (UE) n.º 1082/2012 da Comissão, de 9 de novembro de 2012.....	163
2.2.4 O Regulamento de Execução (UE) n.º 654/2013 da Comissão, de 10 de julho de 2013.....	168
2.2.5 O Regulamento de Execução (UE) n.º 1116/2013, da Comissão, de 6 de novembro de 2013 .....	169
2.2.6 O Regulamento de Execução (UE) n.º 687/2014, da Comissão, de 20 de junho de 2014.....	170
2.2.7 O Regulamento de Execução (UE) 2015/1998, da Comissão, de 5 de novembro de 2015 e o Regulamento de Execução (UE) 2015/2426 da Comissão, de 18 de dezembro de 2015.....	171
2.2.8 O Regulamento de Execução (UE) 2017/815 da Comissão, de 12 de maio de 2017.....	172
Sinopse .....	175
3. As questões suscitadas pelo movimento de expansão de expansão do quadro normativo comunitário.....	178
<b>CONCLUSÃO</b> .....	187
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	195

**INTENCIONALMENTE EM BRANCO**

## INTRODUÇÃO

A segurança da aviação civil, entendida como a combinação de medidas e de recursos humanos e materiais, destinada a proteger a aviação civil contra atos de interferência ilícita que ponham em causa a segurança da aviação civil, constitui uma franja muito específica do largo espectro de matérias abarcado pelo Direito Aéreo, definido pela doutrina de vários modos: como o corpo de regras que regula o uso do espaço aéreo e o seu benefício em prol da aviação, do público em geral e das nações do Mundo, sendo primordial o seu carácter internacional<sup>1</sup>; ou como “o conjunto de regras jurídicas que disciplinam a atividade aeronáutica”, sendo maioritariamente composto por normas que integram o direito internacional público, sendo pois internacional e público quanto à origem independentemente da natureza pública ou privada objeto da norma que o integra<sup>2</sup>; ou como o conjunto de regras que determina as condições da navegação aérea e as suas utilizações, etc.<sup>3</sup> ou ainda como um “o sistema de princípios e regras de direito público e privado, nacional e internacional que regula a constituição e funcionamento das organizações aeronáuticas e as relações jurídicas resultantes da actividade aérea civil”<sup>4 5</sup>.

---

<sup>1</sup> Assim, DIEDERIKS-VERSCHOOR, Introduction to Air Law, p. 1.

<sup>2</sup> Cf. NEVES ALMEIDA, C. - Linhas gerais da evolução do direito aéreo, p. 18 e 19.

<sup>3</sup> Assim, CARTOU, L, Droit Aérien, p. 2.

<sup>4</sup> Assim, COELHO DOS SANTOS, J. – “Direito Aéreo e a Aeronáutica militar”, p. 5.

<sup>5</sup> Questão polémica e discutida pela doutrina é a de saber se quando falamos em “direito aéreo” estamos perante um aglomerado de normas que se prendem com um setor de atividade (aviação civil) que se estende por vários ramos do direito, ou perante um ramo de direito autónomo, entendido como um conjunto de regras com uma individualidade própria, cujo conteúdo se estrutura em função de princípios gerais específicos o que permite um aprofundamento das matérias inclusas no mesmo, assim REBELO DE SOUSA, M - Introdução ao Estudo do Direito, p. 249, e, OLIVEIRA ASCENSÃO, J - O Direito – Introdução e Teoria Geral, p. 309. Neves Almeida defende a autonomia do direito aéreo sustentado na especificidade do seu objeto, a disciplina da atividade aeronáutica, e na funcionalidade subjacente às suas normas que se manifestam na especificidade da regulamentação e na uniformidade internacional do direito aéreo, cf. NEVES ALMEIDA, C. *in ob cit* p. 18 a 20. Por outro lado, Cartou considera o direito aéreo uma “admirável construção jurídica” que tem por objeto a aviação civil, apontando como traços gerais do direito aéreo o carácter heterogéneo (apresentando-se como um “mosaico” de diversas disciplinas jurídicas que abarca matéria de direito público, direito privado, direito internacional e direito interno), técnico (porque cuida da segurança e da eficiência do transporte aéreo e é “modelado” pela evolução da tecnologia aeronáutica) e instável (o que resulta da contínua e rápida evolução tecnológica), cf. CARTOU, L. *in ob cit* p. 6. Já Milde, entende que a expressão “direito aéreo” desde a sua criação está confinada à regulação das relações sociais geradas pelo uso aeronáutico do espaço aéreo, não aceitando a autonomia do direito aéreo face à multiplicidade de matérias abarcadas por essas relações sociais, reguladas por uma miríade de ramos do direito (direito privado, direito do trabalho, direito administrativo, direito penal, direito internacional público, direito internacional privado, etc.) e que se traduzem numa multiplicidade de fontes de direito relevantes para a atividade aeronáutica. O direito aéreo seria, pois, um

No âmbito do presente trabalho utilizaremos a expressão “direito aéreo” para designar o sistema de regras e princípios que regula a atividade inerente à aviação civil, dando especial enfoque à área da segurança (na vertente *security*<sup>6</sup>) temática ainda recente, ínsita no contexto do direito aéreo, ele próprio hodierno.

Com efeito, e sem prejuízo de algumas manifestações incipientes no que toca à criação de normas neste domínio, foi no século XX que o direito aéreo se desenvolveu consideravelmente.

Foi precisamente no século XX, por via da Conferência de Chicago, que surgiu pela primeira vez um quadro legal uniformizador da aviação civil (o “sistema de Chicago”), supervisionado pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI-ICAO), organização impulsionadora das convenções internacionais incidentes sobre temática da segurança (*security*) da aviação civil, nomeadamente sobre a prevenção e repressão de atos de interferência ilícita.

---

aglomerado “pragmático” de várias partes de diversos ramos do direito, cf. MILDE, M – “International Air Law and ICAO”, p. 2.

<sup>6</sup> A palavra “Segurança” no contexto da aviação civil abarca dois tipos de segurança: a *safety* e a *security*. *Safety* é a segurança operacional, técnica, (ou segurança intrínseca, cf. NEVES ALMEIDA, C. *in ob cit.* p. 90), sendo definida pelo Anexo 19 (Gestão da Segurança Operacional) da Convenção de Chicago como o estado em que os riscos associados às atividades da aviação relacionadas direta ou indiretamente com a operação da aeronave, são reduzidos e controlados a um nível aceitável (Capítulo I definições). A *safety* nasceu da necessidade de garantir não só a segurança durante o voo, mas também a segurança de quem está no solo e é sobrevoado. A este respeito Rossi dal Pozzo considera que a primeira norma de direito aéreo, de 1784, é uma norma de segurança de voo, *safety*, cf. ROSSI DAL POZZO *in* “E.U. Legal Framework for Safeguarding Air Passenger Rights”, p. 2. Já Sand, considera que data de 1819 a criação pela polícia francesa da primeira norma de segurança (*safety*) exigindo que os balões fossem equipados com paraquedas, cf. SAND, P. H *in* “An Historical Survey of International Air Law before the Second World War” p. 25. Certo é que foi a necessidade de acautelar a segurança (*safety*) que esteve no surgimento das primeiras normas de direito aéreo.

A *security* (ou segurança extrínseca, cf. NEVES ALMEIDA, C *in ob cit.* p. 90) surgiu bastante mais tarde, em meados do século XX, como resposta à utilização das aeronaves e infraestruturas aeroportuárias como alvo de atos terroristas dirigidos contra a aviação civil, e, encontra-se definida no Anexo 17 à Convenção de Chicago (Capítulo I), bem como no artigo 3º n.º 2 do Regulamento (CE) n.º 300/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março.

Dempsey esclarece que é o elemento intencional que permite destrinçar a *safety* – dirigida à prevenção e prejuízos causados por uma conduta não intencional - da *security* – focada no prejuízo intencional, cf. DEMPSEY, P. *in* “Aviation Security: The role of law in the war against terrorism,” p. 662. No primeiro caso estaremos perante uma conduta que não é dirigida a causar o prejuízo e, no segundo, o prejuízo é o fim da conduta do agente.

Seria também no contexto da ICAO que seria criado o Anexo 17 – “Segurança aérea – Proteção da aviação civil internacional contra os atos de interferência ilícita” – da Convenção de Chicago de 1944 – documento que constituiria a base de desenvolvimento do Documento 30 da CEAC, no qual, por sua vez, assentaria a construção do quadro normativo comunitário da segurança da aviação civil, criado em resposta aos ataques terroristas aos Estados Unidos da América, de 11 setembro de 2001.

O quadro regulador comunitário da segurança da aviação civil conheceria um rápido desenvolvimento, e, através do sistema da proteção da carga e correio aéreos oriundos de países terceiros, expandir-se-ia para além da União, influenciando o quadro normativo internacional de onde ele próprio emergiu – estabelecendo-se presentemente entre ambos uma inter-relação de influência mútua.

O presente trabalho visa demonstrar a existência dessa inter-relação entre o quadro normativo internacional e o quadro normativo comunitário no contexto da segurança da aviação civil, questionando, se no seio do direito comunitário, a expansão do quadro regulador da segurança da aviação civil respeitou a estrutura e as normas em que se ele próprio se alicerça.

Para o efeito, começamos o nosso périplo com um breve capítulo introdutório, em que nos debruçamos sobre o surgimento do sistema de Chicago, apresentando igualmente as duas principais instituições que desempenharam um papel preponderante no processo de construção do quadro normativo internacional da segurança da aviação civil: a ICAO e a Conferência Europeia para a Aviação Civil (CEAC-ECAC).

De seguida, procedemos à análise da génese do quadro normativo da segurança (*security*) da aviação civil, no seio do direito internacional público, inicialmente por via de convenções internacionais celebradas sob a égide da ICAO, progredindo para outras iniciativas como a introdução do Anexo 17 à Convenção de Chicago.

O nosso percurso continua analisando o quadro normativo comunitário da segurança (*security*) da aviação civil, nascido em resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, e, alicerçado sobre as normas da segurança da aviação civil então vigentes no direito internacional. Procederemos à caracterização do sistema inicialmente construído, bem como da reestruturação de que o mesmo foi alvo entre 2008 e 2010.

Seguidamente analisaremos as relações da União Europeia com a ICAO e com os países terceiros – matérias previstas no corpo do regulamento de base – debruçando-nos, em particular, sobre o surgimento do sistema de proteção da carga e correio oriundos de países terceiros, sistema que tem vindo a ser alterado com vista à aproximação com as regras do quadro normativo aplicáveis no território da União.

Assistimos, pois, à expansão do modelo da União para os operadores dos países terceiros, que associada à crescente participação da União no seio da ICAO, consubstancia no nosso entendimento, uma inversão do modelo que caracterizou a génese do quadro normativo comunitário, nascido da absorção das normas do direito internacional, para uma exportação deste conjunto de regras para fora do território da União, incluindo para o seio da ICAO.

Terminamos o nosso trabalho colocando e respondendo a duas questões: considerando que a matéria da proteção da carga e correio nos países terceiros não está prevista no regulamento base, será legítimo estar prevista num regulamento de execução? E, a implementação deste regime é compatível com o âmbito de aplicação do regulamento de base?

Uma última nota para sublinhar que, considerando que a segurança (*security*) da aviação civil é um tema sobre o qual existe muito pouca análise académica, e que, em Portugal, a literatura sobre o mesmo é francamente escassa, esperamos através deste trabalho poder prestar um (modesto) contributo para a caracterização do sistema da segurança (*security*) da aviação civil, em particular do sistema comunitário, e consequentemente incentivar o debate sobre as várias questões que do mesmo emergem.

## CAPÍTULO I - O NASCIMENTO DO DIREITO AÉREO

### 1. Enquadramento

Importa neste capítulo introdutório, a fim de permitir uma visão holística da segurança da aviação civil, realizar um breve enquadramento do surgimento e evolução do direito aéreo, para que possamos apreender os termos em que no seio do mesmo surge e se desenvolve a área (ainda mais) específica da segurança (*security*) da aviação.

De facto, compreender a temática (complexa) da segurança da aviação civil e o seu surgimento, implica necessariamente compreender o nascimento e evolução do direito aéreo em que a mesma se insere.

Note-se que as primeiras manifestações de regulação do espaço aéreo incidiram sobre os direitos sobre o espaço aéreo sobrejacente à propriedade<sup>7</sup>, surgindo pois no seio do direito privado, no domínio interno dos Estados.

Ainda no âmbito interno de cada Estado, mas já no âmbito do direito público, a regulação do espaço aéreo evoluiu no sentido de abarcar matérias que se enquadravam no plano do direito constitucional, no domínio da definição do território nacional de cada Estado<sup>8</sup>.

O desenvolvimento exponencial que o direito aéreo conheceu no século XX (em resultado dos avanços tecnológicos propiciados pelos dois conflitos mundiais), permitiu encarar o transporte aéreo de uma perspetiva económica (mas também política), por via da respetiva exploração comercial e da conseqüente generalização e internacionalização da utilização deste meio de transporte – a aviação civil passou de uma dimensão individual para uma

---

<sup>7</sup> Neves Almeida salienta, neste âmbito, três teses no que toca à posse e aos direitos sobre o espaço aéreo: “a) Tese da negação de qualquer direito real absoluto sobre o espaço aéreo; b) tese do reconhecimento da extensão *ad infinitum* do direito de propriedade sobre o espaço aéreo correspondente à superfície; c) Tese do reconhecimento da extensão limitada do direito de propriedade sobre o espaço aéreo correspondente à superfície, cf. NEVES ALMEIDA, *C in ob cit* p. 13.

<sup>8</sup> Embora Neves Almeida considere estas manifestações como uma “consciência embrionária da necessidade de regulação” cf. NEVES ALMEIDA, *C in ob cit* p. 13, Milde salienta que estas manifestações não se incluem no âmbito da regulação do espaço aéreo porque não estão associadas a qualquer uso aeronáutico do espaço aéreo, cf. MILDE, *M ob cit* p. 5 e 6. Note-se a este respeito, que certos autores remontam a origem do direito aéreo ao direito romano (no que concerne à regulação do espaço sobrejacente ao solo), assim SAND, P. H., *in ob cit* p. 24.

dimensão coletiva<sup>9</sup>.

O surgimento do direito aéreo esteve desde cedo marcado por uma dimensão política, importando fazer uma breve resenha da respetiva formação e evolução histórica que foi, como veremos, impulsionada e um reflexo da evolução tecnológica e dos contextos políticos.

Vários autores<sup>10</sup> apontam três fases na evolução do direito aéreo no seio do direito internacional público, critério que para facilidade de exposição, também vamos adotar. Assim, a primeira fase compreende o período de 1784 a 1919; a segunda fase de 1919 a 1944, e, a terceira fase de 1944 aos nossos dias.

## 2.1 De 1784 a 1919

A primeira fase estende-se de 1784 a 1919 (data da assinatura da Convenção de Paris de 1919) iniciando-se na sequência dos voos de balão dos irmãos Montgolfier<sup>11</sup>, que determinaria que, a 23 de abril de 1784, a polícia francesa viesse emitir uma diretiva com vista a submeter a utilização de balões de ar quente à prévia autorização policial (de modo a proteger as pessoas e os bens em terra)<sup>12</sup>.

As primeiras iniciativas de regulação do direito aéreo no seio do direito internacional surgem no século XIX, associadas à utilização de aeronaves em contexto militar<sup>13</sup>. Com efeito, num momento histórico em que os nacionalismos estavam particularmente “acessos”<sup>14</sup>, o sobrevoo dos territórios dos Estados (que vinha sendo realizado desde os finais do sec. XVIII) veio acicatar a necessidade de regulação desta matéria que bulia com a

---

<sup>9</sup> Assim, ROSSI DAL POZZO, F., *in ob cit* p. 7.

<sup>10</sup> Assim NEVES ALMEIDA, *in ob cit*. p. 21 e BACELAR GOUVEIA *in* “Os anexos técnicos à Convenção de Chicago de 1944 e a ordem jurídica Portuguesa” p. 12 e 23.

<sup>11</sup> Que realizaram três voos em junho, setembro e novembro de 1783.

<sup>12</sup> Tendo nos anos seguintes atos idênticos sido publicados na Bélgica e na Alemanha, cf. SAND, P. H., *in ob cit* p. 25.

<sup>13</sup> Durante as guerras napoleónicas, na guerra civil americana e na guerra Franco-prussiana, assim MILDE, M., *in ob cit* p. 7

<sup>14</sup> Assim, FOLLIOU, M., “Les Relations aériennes internationales”, p. 258

soberania e independência dos Estados<sup>15</sup>. Neste contexto, salienta-se, em 1889, a realização do primeiro Congresso Internacional Aeronáutico que criou uma Comissão Internacional Permanente de Aeronáutica<sup>16</sup> e que “reclamaria a criação duma ordem internacional uniforme para o sector da aviação”<sup>17</sup>. Ainda no séc. XIX, é de notar, em 1899, no decurso da primeira Conferência de Paz de Haia, a aprovação de uma Declaração proibindo o lançamento de projéteis e de explosivos de balões ou de outros meios análogos, no contexto da guerra.<sup>18</sup>

Os avanços tecnológicos que se fizeram sentir no início do século XX<sup>19</sup> viriam impulsionar a realização da Conferência Internacional de Navegação Aérea de 1910, que representou um primeiro esforço diplomático para formular princípios de direito internacional relacionados com a navegação no espaço aéreo<sup>20</sup> - área que, à data, permanecia praticamente desregulamentada.

Embora nela tivessem apenas participado Estados europeus<sup>21</sup>, esta Conferência constituiu a primeira tentativa internacional de regulamentar a navegação aérea, reconhecendo-se a necessidade de a mesma desenvolver-se num quadro legal internacional uniforme. Desta Conferência resultou um documento de 52 artigos (e 3 anexos) que serviria de base à Convenção de Paris de 1919 (que por sua vez influenciou a Convenção de Chicago de

---

<sup>15</sup> A este respeito Neves Almeida aponta quatro teses sobre o uso e ocupação do espaço aéreo sobrejacente aos limites territoriais dos Estados: a) Tese que defende o princípio da liberdade dos ares; b) Tese que defende a separação entre o espaço aéreo territorial e a zona ilimitada de espaço aéreo livre; c) Tese que defende o princípio da soberania completa e exclusiva sobre o espaço aéreo correspondente às fronteiras terrestres dos Estados; d) Tese da soberania completa e exclusiva sobre o espaço aéreo sobrejacente sem prejuízo do direito de servidão de passagem inofensiva de aeronaves não militares de nacionalidade estrangeira, cf. NEVES ALMEIDA, *C in ob cit* p. 16.

<sup>16</sup> Que viria a reunir-se em 1900, em 1906, 1907 e 1909, cf. SAND, P. H. *in ob cit* p. 28.

<sup>17</sup> Cf. NEVES ALMEIDA, *C in ob cit* p. 22.

<sup>18</sup> Acordo com um carácter temporário de 5 anos, cf. SAND, P. H. *in ob cit* p. 29 e COELHO DOS SANTOS, J. – “Direito Aéreo e a Aeronáutica Militar”, p. 7.

<sup>19</sup> Progressos tecnológicos que permitiriam substituir os balões de ar quente por “balões” de hidrogénio dirigíveis – Zeppelins (que viriam a ser utilizados durante a primeira guerra mundial) - salientando-se neste contexto o voo de Santos-Dumont à volta da torre Eiffel (em 1901), bem como o voo dos irmãos Wright em 17 de dezembro de 1903. Por outro lado, em 1906 Santos-Dumont realizaria, na Europa, o primeiro voo sustentado, num monoplano, e, em 25 de julho de 1909, Bleriot sobrevoaria o Canal da Mancha a bordo de um monoplano (descolando em França e aterrando na Inglaterra).

<sup>20</sup> E surgiu como resposta da França ao sobrevoos e aterragem de diversos balões de ar quente transportando, entre outros, oficiais alemães para território francês (em 1908).

1944). Contudo, devido a divergências políticas que se traduziram essencialmente na falta de consenso no tratamento das aeronaves estrangeiras que sobrevoavam o espaço aéreo dos Estados<sup>22</sup> e ao advento da primeira guerra mundial, os Estados não voltariam a reunir-se uma segunda vez, conforme planeado, e o projeto nunca atingiria resultados tangíveis, tendo fracassado no objetivo de conseguir um acordo internacional para regular a navegação aérea<sup>23</sup>.

Durante a primeira grande guerra, a tecnologia da aviação conheceria um enorme avanço<sup>24</sup> que redundaria na necessidade do rápido desenvolvimento do direito aéreo internacional, nomeadamente no tocante à navegação aérea. Paralelamente, durante este período, a França, a Grã-Bretanha, a Itália e os Estados Unidos da América criaram (em 1916) um Comité de Aviação Interaliados (*Comité Interallié d'Aviation*) com vista à coordenação e estandardização do fabrico de aeronaves, motores e outros materiais, bem como à cooperação internacional da aviação no pós-guerra<sup>25</sup>.

## 2.2. De 1919 a 1944

Iniciava-se assim a segunda fase de evolução do direito aéreo: de 1919 a 1944. Em 1919, no rescaldo da primeira grande guerra, decorreu, em Versailles, a Conferência da Paz da qual resultou, no contexto que nos importa, a criação de uma Comissão Aeronáutica,

---

<sup>21</sup> Face à distância (geográfica) entre os Estados Unidos da América e a Europa não se considerou pertinente a participação dos Estados Unidos na Conferência. Adicionalmente, tinha sido no seio do território europeu que havia surgido a questão do sobrevoo transfronteiriço.

<sup>22</sup> Segundo Milde, as divergências surgiram quanto ao direito de aeronaves estrangeiras sobrevoarem o território de um Estado, ou seja, ao direito a tratamento igualitário entre aeronaves nacionais e estrangeiras, cf. MILDE, M *in ob cit* p. 9. Para maior detalhe sobre a perspectiva dos Estados francês, alemão e britânico e sobre o decurso dos trabalhos durante a Conferência, ver COOPER, J. C. que esclarece que o fracasso desta Conferência ficou a dever-se ao desacordo entre os Estados quanto a saber quais as restrições que podiam ser aplicadas pelos Estados cujo território era sobrevoado por aeronaves de outro Estado contratante, *in ob cit*. p. 15.

<sup>23</sup> Determinando que a Alemanha e a França celebrassem, em 26 de julho de 1913, um acordo bilateral aeronáutico, com vista, justamente, a regular as condições de sobrevoo entre os respetivos territórios das suas aeronaves civis e militares, cf. FOLLIOU, M. *in ob cit* p. 216.

<sup>24</sup> Demonstrativo deste avanço foi o aumento significativo do número de aeronaves militares de que a Grã-Bretanha dispunha no início da guerra (12) e no final da mesma (2200), cf. SAND, P. H. *in ob cit* p. 31.

<sup>25</sup> Assim, SAND, P. H. *in ob cit* p. 31.

entidade que foi adstrita à preparação de uma Convenção para regular a navegação aérea internacional em tempo de paz. Este objetivo viria a materializar-se na Convenção de Paris de 1919 sobre a regulação da navegação aérea.

A Convenção de Paris de 1919<sup>26</sup> constituiu o primeiro instrumento de direito internacional multilateral especializado em aviação civil, designadamente no âmbito da navegação aérea e reconheceu a (completa e exclusiva) soberania dos Estados sobre o espaço aéreo sobrejacente ao seu território<sup>27</sup>, sem prejuízo de também ter consagrado a liberdade de passagem, em tempo de paz, de aeronaves de outro Estado contratante sobre o seu território<sup>28</sup>. Nos seus 43 artigos e oito anexos, este documento previa aspetos técnicos, operacionais e organizacionais da aviação civil - incluindo as regras do estabelecimento da nacionalidade das aeronaves<sup>29</sup>, aeronavegabilidade<sup>30</sup>, o conceito de aeronaves de Estado<sup>31</sup>, etc. - atribuindo à então criada Comissão Internacional para a Navegação Aérea (CINA)<sup>32</sup> a responsabilidade de monitorizar os desenvolvimentos técnicos no âmbito da aviação civil, propor medidas para os Estados se manterem a par dos mesmos, centralizar documentação e ainda de servir como órgão auxiliar ao esclarecimento de dúvidas dos Estados assinantes<sup>33</sup>.

No mesmo ano seria criada a Associação Internacional de Tráfego Aéreo, entidade embrionária da atual Associação Internacional de Transporte Aéreo (IATA<sup>34</sup>), constituída por seis companhias aéreas de países europeus (Dinamarca, Alemanha, Reino Unido, Noruega, Suécia e Holanda), consubstanciando uma associação de operadores aéreos criada para fomentar a cooperação na organização do tráfego aéreo internacional. Vinte anos

---

<sup>26</sup> Sustentada nos trabalhos levados a cabo na Conferência de 1910.

<sup>27</sup> No 1º parágrafo do artigo 1º.

<sup>28</sup> Cf. artigo 2º. Embora Sand refira que esta liberdade configurava um privilégio e não um direito e que os Estados podiam criar normas relativas à admissão de aeronaves que sobrevoassem o seu território, sendo sempre necessária uma autorização do Estado cujo território era sobrevoado, cf. SAND, P. H. *in ob cit*, p. 33.

<sup>29</sup> Cf. Capítulo II e Anexo A da Convenção.

<sup>30</sup> Cf. Capítulo III e Anexo B da Convenção.

<sup>31</sup> Previstas no Capítulo VII.

<sup>32</sup> Uma Comissão permanente especializada na aviação civil funcionando sob a égide da Sociedade das Nações.

<sup>33</sup> Cf. artigo 34º da Convenção, cuja al. c) atribuía à CINA a competência de alterar os anexos A a G da Convenção.

depois de ser criada, a IATA já contava com 30 membros. Durante a 2ª Guerra Mundial a IATA deixou de funcionar, e, em 1945, seria criada uma nova IATA (com a atual denominação), motivada pela oportunidade de tratar a questão dos direitos de tráfego e das taxas que havia ficado de fora da Conferência de Chicago, regulando economicamente o transporte internacional<sup>3536</sup>.

A Convenção de Paris entrou em vigor em 1922 e vigoraria até à segunda guerra mundial mas não obteve a adesão da Alemanha (que não participou na Conferência<sup>37</sup>), da URSS, nem dos Estados Unidos, acabando por partilhar do mesmo desfecho que o sistema de paz de Versailles<sup>38</sup>. Note-se, porém, que esta Convenção lançou as bases para a Convenção de Chicago de 1944<sup>39</sup>.

Neste período é ainda de notar a iniciativa de Espanha de organizar a Conferência Ibero-americana, em 1926, em Madrid<sup>40</sup>, de que resultou a Convenção Ibero-Americana relativa à Navegação Aérea, ou Convenção de Madrid de 1926. Embora encerrasse diversas disposições idênticas às da Convenção de Paris de 1919, a Convenção de Madrid de 1926 veio consagrar direitos de voto iguais dos Estados contratantes (contrariamente ao disposto no artigo 34º da Convenção de Paris de 1919 que, instituindo a CINA, distribuiu os votos dos Estados parte de modo diferenciado, privilegiando a posição dos Estados Unidos da América, Reino Unido, França, Itália e Japão<sup>41</sup>).

A Convenção de Madrid seria reconhecida por um pequeno número de países da América Latina<sup>42</sup>, sendo que, em 1933, a própria Espanha renunciaria à Convenção aderindo à

---

<sup>34</sup> “International Air Transport Association” (IATA).

<sup>35</sup> Cf. SAND, P. H. *in ob cit* p. 41 e ss e 134 e ss.

<sup>36</sup> Atualmente a IATA representa 265 companhias aéreas o que equivale a 83% da totalidade do tráfego aéreo mundial, cf. <http://www.iata.org/about/pages/index.aspx>

<sup>37</sup> Que reuniu apenas os Estados “vencedores” do conflito.

<sup>38</sup> Assim MILDE, M., *in ob cit* p. 12.

<sup>39</sup> Consagrando ambas as Convenções o princípio da soberania dos Estados sobre o seu espaço aéreo (ambas no respetivo artigo 1º), regras sobre a nacionalidade das aeronaves, remetendo as questões técnicas para os respetivos anexos e, criando (ambas) uma organização de cariz internacional com competências de supervisão da navegação aérea internacional: a CINA e a ICAO.

<sup>40</sup> Tendo sido convidados Portugal e vários países da América Latina e Caraíbas.

<sup>41</sup> E que motivaria a discórdia de Espanha que por não ter o mesmo poder de voto dos referidos países.

<sup>42</sup> Portugal participou nesta Convenção mas não a ratificou, assim:

[http://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1926\\_the\\_Ibero\\_american\\_convention.htm](http://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1926_the_Ibero_american_convention.htm)

CINA<sup>4344</sup>.

Por outro lado, os Estados Unidos da América, não tendo ratificado a Convenção de Paris de 1919, assinaram a 20 de fevereiro de 1928, em Havana, a Convenção pan-americana relativa à aviação comercial, Convenção de Havana de 1928 (que constituiu mais uma iniciativa de regulamentar o direito aéreo a nível regional). Esta Convenção, que acabaria por ser ratificada por 16 países<sup>45</sup>, não incluía anexos técnicos, nem previa a criação de uma comissão como a CINA, mas reconheceu e afirmou claramente, pela primeira vez, o direito de livre passagem das aeronaves civis de cada Estado contratante sobre o território dos outros Estados-parte da Convenção, sem prejudicar o princípio da soberania exclusiva de cada Estado sobre o seu próprio espaço aéreo. As poucas ratificações que a Convenção obteve não garantiriam a sua aplicabilidade no plano internacional<sup>46</sup>, e, à semelhança do que sucedeu com a Convenção de Paris, também a Convenção de Havana deixou de vigorar por via da vigência da Convenção de Chicago<sup>47</sup>.

É ainda importante salientar neste período a primeira Conferência Internacional de Direito Aéreo Privado que decorreu em 1925, em Paris, com vista à codificação do direito aéreo privado e à análise da responsabilidade das companhias aéreas. Esta Conferência seria responsável pela criação do CITEJA (Comité Internacional Técnico de Peritos Jurídicos Aéreos), entidade consultiva e independente, composta por um conjunto de comissões encarregues de estudar assuntos específicos relacionados com o direito aéreo (sobretudo direito aéreo privado)<sup>48</sup>. Este Comité reuniu-se pela primeira vez a 27 de Maio de 1926 e

---

<sup>43</sup> *Idem*.

<sup>44</sup> A escassa relevância desta Convenção foi patente na ausência de referência à mesma no artigo 80º da Convenção de Chicago de 1944 (que apenas menciona as Convenções de Paris e de Havana), assim, HUANG, J. *in* "Aviation Safety and ICAO" p. 9.

<sup>45</sup> Em 1944 tinham ratificado esta Convenção os seguintes países: Bolívia, Brasil, Chile, Costa-Rica, Cuba, Equador, Estados Unidos da América, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e República Dominicana Uruguai e Venezuela, cf. [http://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1928\\_the\\_havana\\_convention.htm](http://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1928_the_havana_convention.htm)

<sup>46</sup> Assim FOLLIOU, M. *in ob cit* p. 267.

<sup>47</sup> O artigo 80º da Convenção de Chicago de 1944 determinaria que os Estados contratantes deveriam denunciar aquelas Convenções que foram substituídas pela Convenção de Chicago.

<sup>48</sup> De acordo com a Moção aprovada na Conferência, este Comité devia primeiramente estudar as seguintes questões: Danos causados pelas aeronaves a bens e pessoas no solo; obrigatoriedade de seguros; estabelecimento de registos aeronáuticos; arresto de aeronaves; locação de aeronaves; estatuto jurídico do

reunir-se-ia regularmente<sup>49</sup> até à segunda guerra mundial. Do trabalho desenvolvido pelo CITEJA resultaria a Convenção de Varsóvia de 1929<sup>50</sup>, a Convenção para a Unificação de Certas Normas sobre o Arresto de Aeronaves e a Convenção relativa à Responsabilidade das aeronaves pelos prejuízos causados a terceiros à superfície<sup>51</sup>. Em 1947, o CITEJA seria absorvido pelo Comité Jurídico da Organização da Aviação Civil Internacional, criado pela Convenção de Chicago de 1944.

### 2.3 De 1944 até hoje

A Conferência de Chicago de 1944 assinala o início do terceiro (e último) grande período de evolução do direito aéreo (que se estende até aos nossos dias) e, constituiu um marco decisivo no desenvolvimento de um quadro legal uniforme regulador da navegação aérea e do transporte aéreo internacional. Foi também responsável pela criação da ICAO - uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>52</sup> que configura “*uma organização internacional de natureza inter-estadual de mera coordenação de Estados, sendo ainda sujeito jurídico de Direito Internacional Público*”<sup>53</sup>.

A Conferência de Chicago resultou de um convite lançado pelos Estados Unidos da

---

comandante da aeronave; documentos de transporte e uniformização de normas para determinação da nacionalidade das aeronaves.

<sup>49</sup> Em 1929, 1933 e 1938. O CITEJA ainda realizaria uma reunião em 1939 mas a segunda guerra mundial determinaria a interrupção dos trabalhos deste Comité.

<sup>50</sup> “Convenção para a unificação de certas regras relativas ao transporte internacional de pessoas, bagagens ou mercadorias”, disponível em:

[http://www.anac.pt/vPT/Generico/LegislacaoRegulamentacao/LegislacaoSector/Documents/Defesa%20do%20consumidor/convencao\\_varsovia.pdf](http://www.anac.pt/vPT/Generico/LegislacaoRegulamentacao/LegislacaoSector/Documents/Defesa%20do%20consumidor/convencao_varsovia.pdf)

<sup>51</sup> Ambas resultantes da Conferência de Roma de Maio 1933.

<sup>52</sup> As agências especializadas das Nações Unidas (referidas nos artigos 57º a 59 da Carta das Nações Unidas) foram criadas por um tratado próprio e estão ligadas à ONU por um acordo ou protocolo específico – no caso da ICAO o protocolo foi celebrado a 3 de outubro de 1947, cf. [https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/icao\\_and\\_the\\_united\\_nations.htm](https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/icao_and_the_united_nations.htm). Embora mantenham um relacionamento próximo com a ONU, estas agências especializadas são organizações internacionais autónomas que além de terem personalidade jurídica e órgãos próprios, os seus membros não coincidem necessariamente com os da ONU, e, os seus poderes são estipulados pelo seu tratado institutivo, cf. ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA E FAUSTO QUADROS, Manual de Direito Internacional Público, Almedina (3ª edição), 2015, p. 411 e ss.

<sup>53</sup> Cf. NEVES ALMEIDA *in ob cit* p. 61.

América, em 11 de setembro de 1944<sup>54</sup>, a 55 países<sup>55</sup> e decorreu em Chicago, entre 1 de novembro e 7 de dezembro de 1944 (ainda no decurso da segunda guerra mundial). Esta Conferência assumiu como objetivos a elaboração de normas provisórias relativas às rotas aéreas e aos acordos para o exercício de direitos de aterragem e tráfego, a criação de um Conselho interino até que fosse criada uma organização aeronáutica internacional e a preparação de uma convenção permanente, aplicável aos aspetos técnicos e económicos da navegação aérea<sup>56</sup>.

Note-se que além da Convenção de Chicago propriamente dita, da Conferência de Chicago resultaram outros textos legais, nomeadamente o Acordo Interino da Aviação Civil Internacional<sup>57</sup>, o Acordo relativo ao Trânsito dos Serviços Aéreos Internacionais<sup>58</sup>, o Acordo relativo ao Transporte Aéreo Internacional<sup>59</sup> e a Ata Final da Conferência<sup>60</sup>. No entanto, face ao âmbito do nosso trabalho, interessa-nos sobretudo atentar na Convenção de

---

<sup>54</sup> Ano em que foram lançadas as bases da organização da comunidade internacional - já que foi em 1944 que decorreu também a conferência de Bretton Woods – que criou o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – bem com a Conferência de Dumbarton Oaks, em que foi desenhado o projeto da Carta das Nações Unidas, cf. ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA E FAUSTO QUADROS, *in ob cit* p. 465.

<sup>55</sup> Dos quais apenas não compareceram a URSS e a Arábia Saudita.

<sup>56</sup> Assim CARTOU, L., *in ob cit* p. 77.

<sup>57</sup> Para fazer face à eventual morosidade na ratificação da Convenção de Chicago, este Acordo veio estabelecer uma organização provisória internacional (a OPACI-PICAO) que funcionou como uma organização de natureza técnica e consultiva atuando como organismo coordenador da aviação civil internacional. A PICAO era composta por um Conselho e uma Assembleia interinos que se reuniram em junho de 1945 e junho de 1946, respetivamente, no Canadá (sede da Organização, cf. Secção II do Acordo). O período de vigência da PICAO estabelecido pelo Acordo (Secção III) não poderia exceder três anos desde a respetiva entrada em vigor (06 de Junho de 1945), tendo, em 4 de Abril de 1947, a mesma sido substituída pela ICAO, cf. <http://www.icao.int/about-icao/History/Pages/default.aspx>.

<sup>58</sup> Também denominado “Two Freedoms Agreement”, este Acordo (composto por 6 artigos) entrou em vigor em 30 de Janeiro de 1945 e veio consagrar (na seção 1 do artigo I) a obrigação de cada Estado contratante conceder aos outros Estados contratantes, no contexto dos serviços aéreos internacionais regulares, duas “liberdades do ar”: a liberdade de sobrevoos (o direito de sobrevoar o território sem aterrar) e a liberdade de escala (o direito de aterrar para fins não comerciais ou “escala para fins não comerciais”, definida na alínea d) do artigo 96º da Convenção de Chicago). Este Acordo Foi assinado apenas por 26 Estados, cf. SAND, P. H. *in ob cit* p. 129.

<sup>59</sup> Este Acordo, também denominado “Five Freedoms Agreement”, é composto por oito artigos e entrou em vigor em 08 de fevereiro de 1945, e veio reiterar (na seção I do artigo 1º) as duas liberdades do ar já consagradas no Acordo relativo ao Trânsito dos Serviços Aéreos Internacionais, bem como a liberdade de desembarque e a liberdade de embarque de pessoas, correio e mercadoria e, a liberdade de trânsito – que viriam a estar consagradas nos artigos 5º e ss da Convenção de Chicago. Foi assinado apenas por 16 Estados, cf. SAND, P. H. *in ob cit* p. 129.

<sup>60</sup> Que incorporou os três Acordos mencionados, a Convenção de Chicago, os projetos dos doze anexos técnicos (do anexo A ao anexo L) e ainda um modelo de Acordo Bilateral para a negociação de rotas aéreas.

Chicago de 1944, já que foi no seio da ICAO que emergiram os primeiros textos legais internacionais com relevância no âmbito da *security*.

A Convenção de Chicago, visando promover o entendimento e a cooperação entre nações, bem como o desenvolvimento seguro e ordeiro da aviação civil internacional<sup>61</sup>, veio estabelecer um sistema legal uniformizador da aviação civil internacional<sup>62</sup>, substituindo o quadro legal fragmentado até então vigente. No decurso do processo de negociação dos textos da Convenção, digladiaram-se duas grandes linhas de orientação para a política aérea internacional: a liberalista e a dirigista<sup>63</sup>. A primeira, sustentada pelos Estados Unidos da América, assentava na defesa do sistema de liberdade ou livre concorrência na utilização do espaço aéreo, contexto no qual a organização da aviação civil internacional teria funções executivas no domínio técnico, mas apenas funções consultivas no domínio económico. A segunda, sustentada pelo Reino Unido, defendia a conveniência de limitar a liberdade de navegação aérea<sup>64</sup>, através da criação de uma organização internacional que coordenasse a navegação aérea e a aviação civil internacional e que garantisse a participação equitativa, bem como uma concorrência leal, entre todos os Estados<sup>65</sup>. O resultado final seria um texto movido por uma lógica conciliadora de coordenação e harmonização<sup>67</sup>, tendo a

---

<sup>61</sup> Cf. Preâmbulo da Convenção.

<sup>62</sup> O “sistema de Chicago”.

<sup>63</sup> Assim CARTOU, L. *in ob cit* p. 79.

<sup>64</sup> No que toca a rotas, frequências e taxas, cf. SAND, P. H. *in* “An historical survey of International Air Law since 1944”, p. 126.

<sup>65</sup> Refira-se também a posição conjunta da Nova Zelândia e da Austrália propondo a criação de uma autoridade internacional, nomeada pelos Estados, que detivesse e gerisse todas as aeronaves que realizassem rotas internacionais - esta proposta foi logo de início rejeitada, cf. STAGE, E. *in* “The European Civil Aviation Conference” p. 2 e HAVEL e SANCHEZ *in* “Principles and Practice of International Aviation Law” p. 36. Note-se ainda a proposta apresentada pelo Canadá, propondo uma organização da aviação civil internacional munida de órgãos regionais com poderes económicos para atribuir rotas de transporte internacional, fixar a frequência dos voos, bem como taxas, cf. STAGE, E. *in ob cit* p. 2 e SAND, P. H. *in ob cit* p. 127.

<sup>66</sup> A segunda guerra mundial havia assegurado aos Estados Unidos uma proeminência económica e um domínio tecnológico no transporte aeronáutico consideráveis - o sistema liberalista permitiria manter essa posição de supremacia no contexto do transporte aéreo internacional. O Reino Unido havia saído da segunda guerra mundial economicamente debilitado, debilidade essa que se manifestava também no sector do transporte aéreo. A proposta inglesa, através da intervenção de uma organização internacional que controlasse os aspetos económicos da navegação aérea, permitiria evitar a concorrência esmagadora dos Estados Unidos da América (e manter as rotas aéreas com os países da Commonwealth).

<sup>67</sup> Tendo sido significativa a intervenção do Canadá na obtenção de um compromisso entre ambas as tendências como resultado final da conferência, cf. FOLLIOU, M. *in ob cit* p. 276 e CARTOU, L. *in ob cit* p. 80.

temática dos direitos de tráfego sido relegada para o Acordo relativo ao Trânsito dos Serviços Aéreos Internacionais e para o Acordo relativo ao Transporte Aéreo Internacional<sup>68</sup>.

Tendo entrado em vigor na ordem internacional a 4 de abril de 1947<sup>69</sup>, a Convenção de Chicago é composta por 96 artigos divididos por quatro Partes: Parte I – Navegação aérea, Parte II – A Organização Internacional da Aviação Civil, Parte III – Transporte Aéreo Internacional e Parte IV – Disposições Finais. Focaremos a nossa atenção nas primeiras duas partes da Convenção.

A Primeira Parte da Convenção representa um esforço de codificação de princípios do direito público internacional no contexto da aviação civil, salientando-se a consagração da soberania de cada Estado sobre o espaço aéreo integrante do respetivo território<sup>70</sup>, ainda que mitigada, entre outros, pelo direito de voo em serviço não regular, bem como pelo direito de realizar escalas não comerciais<sup>71</sup>, pelo direito de embarque e desembarque de passageiros, carga e correio<sup>72</sup> e ainda pela proibição de distinção ou discriminação de tratamento entre aeronaves em função da respetiva nacionalidade. Igualmente importante é o compromisso, assumido em vários preceitos, de uniformização e harmonização das normas internas de cada Estado com as normas constantes da Convenção<sup>73</sup>.

---

<sup>68</sup> Note-se que estes Acordos obteriam um número reduzido de ratificações, tendo os Estados preferido negociar as matérias relacionadas com os serviços aéreos por via de acordos bilaterais, prática que se mantém atualmente, assim HAVEL e SANCHEZ, *in ob cit*, p 36 e 37. A este respeito Sand refere que embora a Convenção de Chicago tenha fracasso do ponto de vista económico, foi um sucesso no domínio técnico, no estabelecimento de uma organização internacional e no que concerne à aceitação generalizada dos acordos, cf. SAND, P. H. *in ob cit*. p. 130.

<sup>69</sup> Sendo adotada pelos 52 Estados presentes na Conferência. Atualmente contam-se em 191 os Estados que adotaram a Convenção de Chicago, cf. <https://www.icao.int/about-icao/History/Pages/default.aspx>, sendo uma das convenções internacionais que reúne maior aceitação, assim MILDE, M., *in ob cit* p. 17. Em Portugal, a Convenção foi aprovada pelo Decreto-Lei n° 36.158, de 17 de fevereiro de 1947, e ratificada em 28 de abril de 1948.

<sup>70</sup> O artigo 1° (Soberania) veio assim consagrar um princípio amplamente reconhecido pelos Estados: princípio da soberania dos Estados sobre o espaço aéreo sobrejacente ao seu território (definido no artigo 2° da Convenção).

<sup>71</sup> Ambos previstos no artigo 5°.

<sup>72</sup> Nos termos previstos nos artigos 5° e 7°.

<sup>73</sup> A este respeito refira-se a título de exemplo o artigo 12° (segunda parte), os artigos 22° ou 28 al. b) ou o artigo 37°.

Ainda na Primeira Parte, é de salientar a delimitação do âmbito da aplicação da Convenção de Chicago – que aplica-se (unicamente) às aeronaves civis<sup>74</sup> - bem como a consagração do princípio da não utilização indevida da aviação civil para a prossecução de fins incompatíveis com os fins da Convenção<sup>75</sup> que incluem, conforme acima indicado, o desenvolvimento seguro da aviação civil<sup>76</sup>.

A Segunda Parte da Convenção<sup>77</sup> versa sobre as competências da ICAO. Na qualidade de organização internacional, a ICAO comunga dos dois elementos que caracterizam as organizações internacionais: por um lado, o elemento organizacional (associado à permanência ou estabilidade), do qual resulta a independência ou autonomia em relação aos Estados que a compõem e que se traduz numa vontade própria (associada à personalidade jurídica da organização internacional), bem como na existência de órgãos próprios com atribuições e competências próprias, dirigidos à prossecução das finalidades específicas da organização. Por outro lado, o elemento internacional, associado *ab initio* à criação da organização internacional por um instrumento de Direito internacional (em regra um tratado de direito internacional), bem como pelo facto de os sujeitos que compõem a organização internacional serem sujeitos de Direito Internacional<sup>78</sup>. Estamos, pois, perante uma organização internacional para-universal (atenta a sua vocação universalista de disponibilidade para a entrada de novos membros), intergovernamental (já que visa fomentar relações multilaterais de cooperação entre os Estados que a constituem, no contexto da aviação civil), norteadas pela prossecução de fins especiais, de carácter técnico<sup>79</sup>, a saber: estimular o estabelecimento e desenvolvimento dos transportes aéreos internacionais e aperfeiçoar os princípios e a técnica da navegação aérea internacional<sup>80</sup>.

---

<sup>74</sup> Cf. artigo 3º, alínea a).

<sup>75</sup> Consagrado no artigo 4º.

<sup>76</sup> Sendo ainda de salientar a introdução do artigo 3º-bis relativo à não utilização de armas contra aeronaves civis em voo pelos Estados contratantes, a que nos reportarmos à frente.

<sup>77</sup> Que compreende os artigos 43º a 66º.

<sup>78</sup> Cf. GONÇALVES PEREIRA E FAUSTO QUADROS, *in ob cit* p. 411 e ss., BACELAR GOUVEIA, J., Manual de Direito Internacional Público, 5ª edição, Almedina, 2017, p. 498 e JORGE MIRANDA, Direito Internacional Público I, Faculdade de Direito de Lisboa, 1991, p. 293.

<sup>79</sup> Cf. GONÇALVES PEREIRA E FAUSTO QUADROS, *in ob cit* p. 418 e ss e BACELAR GOUVEIA, J., *in ob cit*, p. 500.

Na prossecução das finalidades que lhe estão acometidas, a ICAO desempenha funções de produção normativa e de preparação de tratados internacionais (função legislativa), de produção de regulamentação técnica (função regulatória e executiva) e de resolução de conflitos (função arbitral)<sup>81</sup>. Para o efeito, conta com a Assembleia<sup>82</sup>, o Conselho, o Secretariado<sup>83</sup>, bem como com a Comissão de Navegação Aérea<sup>84</sup>, o Comité dos Transportes Aéreos<sup>85</sup> e o Comité Jurídico<sup>86</sup>, constituindo estes três os principais comités permanentes da ICAO <sup>87</sup>.

A Assembleia é um órgão não permanente<sup>88</sup>, representativo dos Estados contratantes (tendo cada Estado direito a um voto) sendo-lhe atribuída uma competência genérica de conhecer todas as matérias que não estejam atribuídas ao Conselho. A Assembleia é pois o “órgão soberano”<sup>89</sup> da ICAO composto por todos os Estados contratantes.

O Conselho<sup>90</sup> é o órgão executivo e permanente da ICAO, figurando entre as suas atribuições<sup>91</sup> a nomeação do Comité de Transportes Aéreos, da Comissão de Navegação Aérea (CNA)<sup>92</sup>, bem com a análise das propostas da CNA de modificação dos anexos à

---

<sup>80</sup> Cf. artigo 44º da Convenção de Chicago.

<sup>81</sup> Cf. CARTOU, L. *in ob cit* p. 109 e 110.

<sup>82</sup> Prevista nos artigos 48º e 49º da Convenção.

<sup>83</sup> Os três principais órgãos da ICAO.

<sup>84</sup> Prevista nos artigos 56º e 57º da Convenção. Cabe à CNA estudar as modificações aos anexos da Convenção; estabelecer subcomissões técnicas e aconselhar o Conselho sobre a compilação e comunicação aos Estados das informações tidas por necessárias ao progresso da navegação aérea.

<sup>85</sup> Cujas atribuições não constam da Convenção de Chicago, mas encontram-se previstas na alínea a) do n.º 3 da Secção VI do Artigo III do Acordo Interino.

<sup>86</sup> Criado pela Resolução A1-46 da Assembleia Geral, em maio de 1947, ao Comité Jurídico cabe estudar e elaborar pareceres sobre questões de direito aéreo, bem como sobre a interpretação da Convenção e elaborar as versões preparatórias das Convenções que são submetidas à Assembleia para aprovação (em sessão plenária), sendo, a final, aprovadas em sede de uma Conferência Diplomática, cf. DIEDERIKS-VERSCHOOR, *in ob cit* p 32 e CARTOU, L. *in ob cit* p. 109.

<sup>87</sup> Cf. informação disponível em:

[https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/the\\_first\\_years\\_of\\_the\\_legal\\_committee.htm](https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/the_first_years_of_the_legal_committee.htm)

<sup>88</sup> Atualmente a Assembleia reúne-se pelos menos uma vez em cada três anos (alínea a) do artigo 48º). Na versão original da Convenção, a Assembleia reunia-se anualmente.

<sup>89</sup> Cf. CALLANDER, B. - The Expansion of Counter-terrorism in the EU Post-9/11: The Development of EU Aviation Security”, p. 115.

<sup>90</sup> Previsto nos artigos 50º e ss da Convenção.

<sup>91</sup> Previstas no artigo 54º (atribuições obrigatórias) e no artigo 55º (atribuições facultativas).

<sup>92</sup> Alíneas c) e d) do artigo 54º.

Convenção<sup>93</sup> e a adoção das normas internacionais e práticas recomendadas. Com efeito, cabe ao Conselho estabelecer, nos anexos, as normas internacionais e práticas recomendadas que fixam os domínios em que a ICAO assume um papel harmonizador no contexto da aviação civil. Para o efeito, o Conselho é apoiado por vários departamentos com atribuições específicas que funcionam sob a sua égide (incluindo a CNA e o Comité de Interferência Ilícita<sup>94</sup>).

O Secretariado assegura o trabalho do dia-a-dia da ICAO através dos cinco departamentos que o compõem: Navegação Aérea, Transporte Aéreo, Cooperação Técnica, Assuntos Jurídicos e Relações Externas e Administração e Serviços, sendo encabeçado por um Secretário-Geral (chefe executivo dos serviços) que é nomeado pelo Conselho<sup>95</sup>. No seio do Secretariado, e no que toca à segurança da aviação civil, é de salientar a Secção de Política de Facilitação e Segurança da Aviação Civil do Gabinete de Transporte Aéreo e a Secção de Segurança (*security*) do Gabinete do Secretário Geral<sup>96</sup>.

Ainda no âmbito da segurança (*security*) da aviação civil, e no seio da ICAO, importa fazer uma menção ao Comité de Interferência Ilícita (“Committee on Unlawful Interference”) do Conselho – à frente mencionado – bem como ao Painel da Segurança da Aviação Civil (“AVSEC Panel”<sup>97</sup>) – um corpo especializado, eleito pelo Conselho e composto por peritos nomeados pelos Estados contratantes e por organizações associadas à aviação civil (como a IATA ou o ACI<sup>98</sup> que participam como observadores).

A Convenção de Chicago dedicou um capítulo específico (Capítulo VI) às normas ou standards internacionais e práticas recomendadas<sup>99</sup> constantes dos anexos à Convenção que

---

<sup>93</sup> Alínea m) do artigo 54º (nos termos previstos no artigo 90º da Convenção).

<sup>94</sup> Criado a 10 de abril de 1969.

<sup>95</sup> Cf. alínea h) do artigo 54.

<sup>96</sup> Aviation Security and Facilitation Policy Section of the Air Transport Bureau (ATB)” e “Security Section of the Office of the Secretary General”, cf. CALLANDER, *in ob cit* p. 114.

<sup>97</sup> AVSEC é a abreviatura de “Aviation Security”.

<sup>98</sup> Conselho Internacional de Aeroportos (“Airports Council International” – ACI).

<sup>99</sup> SARPS – Standards and Recommended Practices. Os “standards” são especificações cuja aplicação uniforme é reconhecida como necessária para a segurança ou regularidade da navegação aérea internacional. As “práticas recomendadas” são especificações cuja aplicação é aconselhada e que, como tal, não têm natureza

têm vindo ser alterados e o seu número e âmbito aumentado, de modo a acompanhar a evolução tecnológica do sector do transporte aéreo e a garantir a uniformização e aperfeiçoamento dos vários domínios da aviação civil. Com efeito, no final da Conferência de Chicago foram aprovados 12 anexos à Convenção<sup>100</sup> - presentemente são 19 os anexos à Convenção de Chicago<sup>101</sup> importando no âmbito do presente trabalho atentar no anexo 17 - “Segurança aérea – Proteção da aviação civil internacional contra os atos de interferência ilícita”, sobre o qual nos debruçaremos no Capítulo II do presente trabalho.

Ainda no âmbito da influência da ICAO, impõe-se uma referência à criação da Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC-ECAC), organismo que desempenhou um papel preponderante no surgimento do atual sistema de segurança da aviação civil que vigora no contexto europeu.

O projeto de constituição de uma organização europeia no âmbito do transporte aéreo surgiu pela mão do Conselho da Europa, visando criar, estreitar e fomentar a coordenação intereuropeia nesse domínio. Para tal, o Conselho da Europa, em março de 1953, lançou um convite à ICAO para promover uma conferência europeia com vista a discutir a melhoria da cooperação técnica e comercial entre as companhias aéreas dos países participantes na conferência, bem como garantir uma cooperação próxima através da troca de direitos de

---

obrigatória, cf. DIEDERIKS-VERSCHOOR, *in ob cit* p. 11. No mesmo sentido HALLSIDE, M. e outro - Study on the Legal Situation Regarding Security of Flights from Third-countries to the EU, Final Report, November 2010, secção 4.9. Esta distinção encontra-se plasmada em diversas resoluções da Assembleia (por exemplo, na Resolução A35-14).

<sup>100</sup> Em 1953 a denominação por letras foi substituída por números e foram acrescentados 3 anexos. Em 1971 e 1974 foram aprovados os anexos 16 e 17, respetivamente, em 1981 foi aprovado o Anexo 18 e em 2013 o Anexo 19, cf. [https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/standards\\_and\\_recommended\\_practices.htm](https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/standards_and_recommended_practices.htm)

<sup>101</sup> Anexo 1 – Licenças de pessoal; Anexo 2 – Regras do Ar; Anexo 3 – Serviço meteorológico para a navegação aérea internacional; Anexo 4 – Cartas aeronáuticas; Anexo 5 – Unidades de medida utilizadas nas operações aéreas e terrestres; Anexo 6 - Operações com aeronaves; Anexo 7 – Marcas de nacionalidade e de matrícula das aeronaves; Anexo 8 – Aeronavegabilidade; Anexo 9 – Facilitação; Anexo 10 – Telecomunicações aeronáuticas; Anexo 11 – Serviços de tráfego aéreo; Anexo 12 – Busca e salvamento; Anexo 13 – Investigação de acidentes aéreos; Anexo 14 – Aeródromos; Anexo 15 – Serviços de informação Aeronáutica; Anexo 16 – Proteção ambiental; Anexo 17 – Segurança aérea – Proteção da aviação civil internacional contra os atos de interferência ilícita; Anexo 18 – Transporte de mercadorias perigosas e o Anexo 19 – Gestão da Segurança Operacional. Sobre a aplicabilidade direta destes anexos na ordem jurídica interna portuguesa, ver Jorge Bacelar Gouveia “Os anexos técnicos à Convenção de Chicago de 1944 e a ordem jurídica Portuguesa, parecer de Direito, (2005), disponível em: [http://www.fd.unl.pt/Anexos/Conteudos/JBG\\_ATCC.pdf](http://www.fd.unl.pt/Anexos/Conteudos/JBG_ATCC.pdf).

tráfego entre esses países europeus.

Em abril de 1954 realizou-se, em Estrasburgo, a Conferência de Coordenação do Transporte Aéreo na Europa (CATE), promovida pela ICAO, com vista à discussão da expansão do transporte aéreo na Europa (incluindo os direitos de tráfego) e da implementação das medidas de facilitação entre os territórios dos Estados arte da Conferência. Uma vez que várias das recomendações adotadas na conferência iriam necessitar de um acompanhamento, que deveria ser realizado por um organismo que trabalhasse em estreita colaboração com a ICAO, a Conferência propôs a criação de uma organização europeia permanente de autoridades de aviação civil que permitisse implementar as recomendações adotadas<sup>102</sup>. O objetivo subjacente à criação da CEAC foi, pois, a criação de uma organização internacional que trabalhasse autonomamente com os seus Estados parte, embora sob a égide da ICAO<sup>103</sup>.

Foi assim criada a Conferência Europeia da Aviação Civil, uma organização intergovernamental, independente, de natureza consultiva<sup>104</sup> que teria como atribuições continuar o trabalho da Conferência de 1954, rever o desenvolvimento do transporte aéreo intereuropeu, com vista a promover a respetiva coordenação e desenvolvimento e analisar quaisquer outras matérias que surgissem nesse âmbito<sup>105</sup>.

Em finais de 1955, a CEAC realizou a sua sessão inaugural<sup>106</sup> na qual foi aprovada a Resolução CEAC/Res.1, 1955, constituindo formalmente a CEAC, que se estabeleceu

---

<sup>102</sup> Cf. International Review, 28 Journal of Air L. & Commerce 44 (1962) disponível em: <http://scholar.smu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3132&context=jalc> e informação disponível no site da CEAC-CEAC: <https://www.CEAC-ceac.org/history>

<sup>103</sup> Cf. CALLANDER, B, *in ob cit.* p. 118 e 119. Esta autora salienta as diferenças entre o trabalho desenvolvido pela CEAC e o trabalho desenvolvido pela ICAO no seio da segurança da aviação civil, notando que a CEAC permitiu que os Diretores-Gerais da Aviação civil adotassem recomendações pormenorizadas em áreas técnicas e operacionais, bem como orientações para a implementação dessas recomendações, mantendo uma relação de trabalho próxima com os governos dos Estados que a compõem.

<sup>104</sup> Cf. STAGE, E. *in ob cit* p. 27.

<sup>105</sup> Cf. Doc. 516, de 30 de abril de 1956 do Conselho da Europa disponível em <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=837>

<sup>106</sup> Na qual estiveram presentes 19 Estados: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Federal da

como um organismo independente da ICAO (na medida em que estabelece o seu próprio programa de trabalho – incluindo grupos de trabalho e comités de peritos - e organiza as suas reuniões), mas trabalhando em colaboração próxima com a mesma (e utilizando os serviços do seu Secretariado<sup>107</sup>) – a CEAC surgiu, pois, como uma contraparte europeia da ICAO<sup>108</sup>.

A suprarreferida Resolução esclareceu ainda o carácter consultivo da CEAC, cujas recomendações estão sujeitas à aprovação dos Estados<sup>109</sup>.

Em 1976, foi alterado o documento constitutivo da CEAC com vista a criar, no seio da Conferência, um órgão permanente composto pelos Diretores Gerais da Aviação Civil<sup>110</sup> que se reúnem em intervalos regulares (em média, três vezes por ano) para rever, discutir e tratar de assuntos da política da aviação civil. Em 1985, a CEAC publicaria as Partes I (Facilitação) e II (*Security*) do Documento 30<sup>111</sup> cujas medidas fundamentais seriam implementadas no contexto europeu, em 2001, por decisão do Conselho<sup>112</sup> e sobre as quais iria ser erigido o atual sistema europeu de segurança da aviação civil.

### ***Sinopse***

Realizado este pequeno périplo, podemos constatar que, sem prejuízo de algumas iniciativas regulamentares prévias, seria no século XX que o direito aéreo conheceria um

---

Alemanha, Suécia, Suíça e Turquia., cf. informação disponível em [https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/CEAC\\_european\\_civil\\_aviation\\_conference.htm](https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/CEAC_european_civil_aviation_conference.htm)

<sup>107</sup> No que toca à independência da CEAC foi adotada uma posição intermédia (não é nem um organismo totalmente independente da ICAO, nem um organismo subordinado e integrado na mesma), cf. <https://www.CEAC-ceac.org/the-european-civil-aviation-conference>

<sup>108</sup> Cf. ROBNAGEL, A. e GEMINN, C. – “SIAM, Security Impact Assessment Measures, p. 22.

<sup>109</sup> Cf. ponto 5 da Resolução CEAC/RES.1, 1955.

<sup>110</sup> Que integra os órgãos da CEAC, nos termos do artigo 4º do Doc. 20 da CEAC (*Constitution and Rules of Procedure*), disponível em [https://www.CEAC-ceac.org/documents/10189/51566/DOC20-Constitution\\_7th\\_Edition-July\\_2015e.pdf/86680e36-7516-4c1a-adfc-17f4d9f0973e](https://www.CEAC-ceac.org/documents/10189/51566/DOC20-Constitution_7th_Edition-July_2015e.pdf/86680e36-7516-4c1a-adfc-17f4d9f0973e)

<sup>111</sup> Cf. informação disponível em: <https://www.CEAC-ceac.org/history>

<sup>112</sup> “O Conselho: (...) acorda em implementar todas as medidas fundamentais constantes do documento 30 da CEAC e decide que estas medidas deverão ser revistas à luz dos recentes acontecimentos;” cf. C/01/323, 1880/01 (Presse 323) disponível em [europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-01-323\\_pt.pdf](europa.eu/rapid/press-release_PRES-01-323_pt.pdf)

desenvolvimento notável, propiciado pelos avanços da aeronáutica decorrentes dos dois conflitos mundiais e da necessidade de regular o transporte aéreo mundial, que passou a constituir uma área de interesse comercial à escala mundial.

Com efeito, sobretudo após o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados compreenderam a vital importância da existência um consenso internacional na regulação da aviação civil, não só como instrumento económico, mas também como instrumento político de manutenção da paz.

Foram então criadas as duas principais organizações internacionais incumbidas da tarefa de criar um sistema legal uniformizado e zelar pelo desenvolvimento sustentado da aviação civil, quer a nível internacional, quer a nível europeu: a ICAO e a CEAC.

O foco deste desenvolvimento estava, contudo, centrado na harmonização da navegação e na segurança aérea operacional (*safety*) da aviação civil. Seria necessária a ocorrência, cerca de duas décadas mais tarde, de diversos atos terroristas envolvendo a utilização de aeronaves e infraestruturas aeroportuárias, para que iniciasse, no contexto internacional, a produção normativa dirigida a regular e garantir a segurança (*security*) da aviação civil.

## CAPÍTULO II – A SEGURANÇA DA AVIAÇÃO CIVIL NO DIREITO INTERNACIONAL

### 1. Enquadramento

Datam do início da década de trinta os primeiros atos de interferência ilícita<sup>113</sup> contra a aviação civil – seja a captura ilícita de aeronaves<sup>114</sup>, seja a explosão de engenhos em aeronave<sup>115</sup>.

Data igualmente da década de trinta, a primeira convenção internacional que procurou prevenir e sancionar o terrorismo, a Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo<sup>116</sup>, criada em 1937, sob a égide da Sociedade das Nações - sendo de notar que não se reportava à aviação civil.

Com efeito, no seio da aviação civil, apenas três décadas mais tarde surgiria o primeiro diploma legal destinado a salvaguardar a segurança (*security*) da aviação civil, motivado

---

<sup>113</sup> No contexto da segurança da aviação civil utiliza-se a expressão “atos de interferência ilícita” (definidos no capítulo 1 do anexo 17 da Convenção de Chicago como “atos ou tentativas de atos dirigidos a colocar em perigo a segurança da aviação civil”), conceito mais abrangente, que permite abarcar realidades dissociadas do terrorismo, bem como eximir-se à problemática da definição do conceito de terrorismo quer doutrinária, quer no seio do direito internacional. Sobre a controvérsia da definição de terrorismo no contexto do direito internacional, ver entre outros: CONTE, A - “Human Rights in the Prevention and Punishment of Terrorism, Commonwealth Approaches: The United Kingdom, Canada, Australia and New Zealand”; SCHIMD, A - “Terrorism – The Definitional Problem”; HENNEBEL, L e outro - “Le problème de la définition du terrorisme”; SAN PEDRO, J. - “Análisis jurídico del terrorismo”; GALITO, M. S - “Terrorismo: Conceptualização do Fenômeno”; YOUNG, R. - “Defining Terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Concept in International Law and Its Influence on Definitions in Domestic Legislation”; ZEIDAN, S. - “Desperately Seeking Definition: The International Community's Quest for Identifying the Spectre of Terrorism”.

<sup>114</sup> Um avião de correio da companhia Pan American foi capturado com vista à distribuição de panfletos de propaganda, em 1931, cf. CHOI, Jin-Tai – “Aviation Terrorism: Historical Survey, Perspectives and Responses”, p. 12.

<sup>115</sup> Em 10 outubro de 1933, ocorreu o que Elphinston considerou o primeiro caso de maior impacto num voo comercial: a deflagração de um engenho explosivo colocado no compartimento de carga de uma aeronave da United Airlines que viria a provocar a destruição da mesma, cf. ELPHINSTON, G – “The Early History of Aviation Security Practice”, p. 13.

<sup>116</sup> Esta Convenção definia (no n.º 2 do artigo 1º) atos de terrorismo como “atos criminosos perpetrados contra um Estado com vista a criar um estado de terror em certas pessoas, grupos de pessoas ou no público em geral”, exigindo aos Estados que prevenissem e reprimissem o terrorismo nos seus ordenamentos jurídicos. Note-se que esta Convenção nunca chegou a entrar em vigor já que não reuniu o número necessário de ratificações, devido a diferendos no que toca à definição de terrorismo. Com o advento da Segunda Guerra Mundial a Convenção, cairia no esquecimento.

pela proliferação de atos de terrorismo que passaram a envolver a utilização de aeronaves<sup>117</sup>. O surgimento e a crescente frequência de determinados eventos com efeitos perturbadores do regular funcionamento das operações de transporte aéreo, determinaram a necessidade de procurar uma solução legislativa, que se traduziria na aprovação de várias de convenções

---

<sup>117</sup> No século XX, marcado por duas grandes guerras, o fenómeno do terrorismo ganhou uma nova dimensão, sobretudo após a II Guerra Mundial. Com efeito, notou-se entre a década de 50 e 70 um aumento significativo de ataques envolvendo a utilização de aeronaves – que, como veremos, estaria na origem das Convenções de Tóquio de 1963, na Convenção de Haia de 1970 e na Convenção de Montreal de 1971, e ainda na criação de um Comité *Ad Hoc* para o Terrorismo (por via da Resolução 3034 de 18 de dezembro de 1972 da Assembleia Geral da ONU). Neste período, o terrorismo surge associado à atuação de organizações políticas radicais (sobretudo de extrema-esquerda). Tratava-se, segundo Haarscher, de um terrorismo dirigido aos dirigentes (“exploradores”) e que apresentava reivindicações precisas (de que são exemplos o assassinato de Hans Martin Schleyer, antigo SS, em 1977 pela R.A.F. (Rote Armee Fraktion) alemã ou o assassinato do chefe do governo italiano, Aldo Moro, pelas Brigadas Vermelhas italianas em 1978), cf. HAARSCHER, G. - “Le terrorisme et les valeurs de la démocratie libérale”, p. 4. Por outro lado, neste período, o terrorismo também surgiu conotado com movimentos nacionalistas com aspirações autonómicas - muitos iniciados no século XIX, e/ou no contexto dos processos de descolonização (os “Movimentos de Libertação Nacional”) que marcaram o século XX, sendo a ETA (“Euskadi Ta Askatasuna”) ou o IRA (“Irish Republican Army”), manifestações desses movimentos nacionalistas (cf. SAN PEDRO, J. G - “Respuesta Internacional Frente al Terrorismo”, p. 100). Nas décadas de 70 e 80, o terrorismo era inspirado por ideologias políticas, sendo a maioria das atuações de grupos terroristas norteada por motivações de ordem política ou ideológica (de que são exemplo os grupos terroristas associados à questão palestiniana).

O terrorismo do século XX, caracteriza-se pelo seu carácter transnacional resultante da transferência dos objetivos e ações dos grupos terroristas para países e lugares distintos dos lugares de origem ou de referência das suas reivindicações (de que aliás é exemplo o rapto e homicídio de onze atletas israelitas nos jogos olímpicos de Munique, em 1972, pelo grupo terrorista “Setembro Negro” em prol da causa da “Libertação Palestiniana”). O carácter transnacional resulta assim, tanto da passagem de fronteiras, como da nacionalidade dos agentes e/ou das vítimas, dos locais em que ocorre, das exigências realizadas a governos estrangeiros ou dos próprios alvos (simbólicos). Por outro lado, o fim de Guerra Fria e a queda do muro de Berlim favoreceram o gradual desaparecimento do terrorismo insurreccional de cariz marxista-leninista e o surgimento de um “terrorismo religioso”, na década de 90. A este respeito, YOUNG, R. refere que o terrorismo da década de 90, “terrorismo moderno”, resulta de uma combinação de motivações religiosas com ideologias políticas e objetivos geopolíticos e, iria ser responsável pela manifestação “apoteótica” ocorrida a 11 de setembro de 2001, *in ob cit* p. 7 e 8.

No contexto da aviação civil, Harrison, identifica três fases de ameaça terrorista à aviação civil internacional no século XX: a primeira, entre 1948 e 1968, em que os atos não eram verdadeiramente atos terroristas, mas antes atos cujos agentes eram motivados pela fuga da perseguição ou acusação e que revestiam sobretudo a forma de captura ilícita de aeronaves, sendo perpetrados por pessoas que pretendiam deixar os países de que eram originárias (de países da Europa de leste) ou estavam em busca de asilo político (o que também incluiu nesta fase a captura ilícita de aeronaves originárias de Cuba para os Estados Unidos da América). A segunda fase situa-se entre 1968 e 1994 e é caracterizada pela utilização das aeronaves como meio de transmissão de uma mensagem política. É a fase do terrorismo político marcado por uma série de capturas ilícitas de aeronaves (salientando-se os atos praticados pela Frente Popular para a Libertação da Palestina – FPLP), bem como pela utilização de engenhos explosivos para a destruição de aeronaves (de que é exemplo a explosão da Boeing 747, voo 103 da Pan Am sobre *Lockerbie*, na Escócia). A terceira fase inicia-se, segundo este autor, em 1994 e decorre até aos nossos dias: é a fase do terrorismo religioso (e político) caracterizado pela utilização de aeronaves como armas ou campos de batalha com vista a gerar uma elevada mortalidade – de que é exemplo paradigmático o atentado de 11 de setembro de 2001, de Nova Iorque, cf. HARRISON J. – “Aviation Security: Practice and Education: 1968 onward”, p. 13 e ss.

internacionais dirigidas aos atos de interferência ilícita (denotando o carácter “reativo” da segurança (*security*) da aviação civil<sup>118</sup>).

## 2. As Convenções Internacionais celebradas sob a égide da ICAO

A comunidade internacional e as Nações Unidas responderam aos atos terroristas que decorreram nas décadas de 60 e 70, aprovando uma série de convenções, sendo de assinalar, nessa época, o contributo das convenções relativas à segurança da aviação civil decorrente do trabalho desenvolvido no seio da ICAO. Desde então e até esta data, foram criadas treze convenções internacionais, complementadas por diversos Protocolos dirigidos ao combate do terrorismo. Note-se que embora o denominador comum seja o combate ao terrorismo, cada uma destas Convenções reveste um âmbito específico dirigindo-se a formas particulares de ações terroristas, conforme baixo elencado<sup>119</sup>:

1. 1963 - Convenção relativa às Infrações e a Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves, aprovada em Tóquio em 1963. Esta Convenção foi modificada pelo “Protocolo que altera a Convenção Referente às Infrações e a Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves”, de 4 de abril de 2014, que teve como objetivo modernizar a Convenção, expandindo o âmbito da atribuição da jurisdição ao admitir que (também) o Estado de aterragem e o Estado do operador (aéreo) exerçam a sua jurisdição sobre infrações e atos praticados a bordo da aeronave, reconhecendo a atuação dos agentes de segurança a bordo e reforçando a necessidade de coordenação na atuação entre Estados Contratantes e os princípios do processo devido e do tratamento

---

<sup>118</sup> Para uma relação entre certos eventos e a resposta legislativa (e não só) aos mesmos, ver ELPHISTON, G, *in ob cit* “Table 1.1 Evolution of Aviation Security Practice”, p. 2 e ss. Para uma enumeração cronológica detalhada dos ataques à aviação civil entre 1930 e 2007, ver SCHIAVO, M. - “A Chronology of Attacks against Civil Aviation”.

<sup>119</sup> Estas convenções encontram-se disponíveis em:

[https://treaties.un.org/Pages/DB.aspx?path=DB/studies/page2\\_en.xml&menu=MTDSG](https://treaties.un.org/Pages/DB.aspx?path=DB/studies/page2_en.xml&menu=MTDSG)

equitativo<sup>120</sup>. O Protocolo de Montreal de 4 de abril de 2014 ainda não se encontra em vigor<sup>121</sup>.

2. 1970 - Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves, aprovada em Haia em 1970. Esta Convenção foi complementada pelo “Protocolo Complementar à Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves”, aprovado em setembro de 2010, que expandiu o âmbito da Convenção por forma a abranger diferentes formas de captura ilícita de aeronaves, incluindo a utilização de meios tecnológicos modernos. Este Protocolo, que entrou em vigor em 01 de janeiro de 2018<sup>122</sup>, expandiu o âmbito da criminalização passando a incluir, por exemplo, as pessoas que dirigem ou organizam atos terroristas e, alargou o âmbito da jurisdição dos Estados.
3. 1971 - Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, aprovada em Montreal em 1971. Esta Convenção foi complementada em 1988 pelo “Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos ao Serviço da Aviação Civil Internacional, complementar à Convenção para Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil” que alargou o âmbito da Convenção com vista a incluir atos terroristas em aeroportos ao serviço da aviação civil internacional.
4. 1973 - Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que gozam de Proteção Internacional, incluindo Agentes Diplomáticos.
5. 1979 - Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns.

---

<sup>120</sup> A versão portuguesa digital do Protocolo encontra-se disponível em:

[http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a53556b76644756346447397a4c334277636a55304c56684a53556c664d53356b62324d3d&fich=ppr54-XIII\\_1.doc&Inline=true](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a53556b76644756346447397a4c334277636a55304c56684a53556c664d53356b62324d3d&fich=ppr54-XIII_1.doc&Inline=true)

<sup>121</sup> Já que ainda não reuniu o número necessário de ratificações, cf. informação disponível em: [https://www.icao.int/secretariat/legal/list%20of%20parties/montreal\\_prot\\_2014\\_en.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/list%20of%20parties/montreal_prot_2014_en.pdf) (consultado em 16.02.2018). Portugal depositou o instrumento de ratificação deste Protocolo em 24.10.2017.

<sup>122</sup> Entre 30 de agosto e 10 de setembro de 2010, decorreu em Pequim a Conferência Diplomática sobre Segurança da Aviação da qual resultou o Protocolo Complementar à Convenção sobre a Captura Ilícita de Aeronaves, de 10 de setembro de 2010. Portugal ainda não aderiu a este Protocolo, cf. informação disponível em: [https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing\\_Prot\\_EN.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing_Prot_EN.pdf) (consultado em 26.02.2018). Note-se que este Protocolo alterou profundamente a Convenção de Haia, modificando a redação de nove dos catorze artigos que compunham a versão original da Convenção (artigos 1º a 6º e 8º a 10º) e acrescentando seis novos artigos (2-bis, 3-bis, 7-bis, 8-bis, 8-ter e 10-bis).

6. 1980 - Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares<sup>123</sup>.
7. 1988 - Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima<sup>124</sup>.
8. 1988 - Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental<sup>125</sup>.
9. 1991 - Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção.
10. 1997 - Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba.
11. 1999 - Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo<sup>126</sup>.
12. 2005 - Convenção Internacional para a Repressão dos Actos de Terrorismo Nuclear.
13. 2010 - Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos Relacionados com a Aviação Civil Internacional, aprovada em Pequim em 2010<sup>127</sup>.

Adotando o critério de Young<sup>128</sup>, podemos dividir as supracitadas convenções e protocolos em instrumentos de penalização e instrumentos de prevenção. Na primeira categoria inserem-se todas as convenções e protocolos que penalizam condutas e na segunda os instrumentos dirigidos à prevenção dos atos terroristas. A maioria das Convenções acima

---

<sup>123</sup> Alterada em 8 de julho de 2005, tendo a alteração entrado em vigor a 8 de maio de 2006, cf.

<https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc274r1m1.pdf>

<sup>124</sup> Complementada em 2005 pelo “Protocolo à Convenção para a Supressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima”, alargando o escopo de condutas que constituem crimes no âmbito da Convenção.

<sup>125</sup> Complementado em 2005 pelo “Protocolo ao Protocolo para a Supressão de Actos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental”, no sentido de compatibilizar o Protocolo com as alterações de 2005 (atrás referidas) da Convenção para a Supressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima.

<sup>126</sup> Conte salienta que esta Convenção, de âmbito menos específico que as anteriores, embora não encerre uma definição de terrorismo, esclarece que tipos de atos não podem ser financiados, contribuindo, indiretamente, para a construção de um conceito de terrorismo, CONTE, A, *in ob cit* p. 24.

<sup>127</sup> Esta Convenção, também resultante da Conferência Diplomática sobre Segurança da Aviação que decorreu em Pequim entre 30 de agosto e 10 de setembro de 2010, ainda não entrou em vigor por não ter reunido o número suficiente de ratificações, cf. informação disponível em [https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing\\_Conv\\_EN.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing_Conv_EN.pdf) (consultado em 30.03.2018).

<sup>128</sup> Cf. YOUNG, R *in ob cit*, p. 47 e ss.

elencada enquadra-se na primeira categoria, inserindo-se na segunda as Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares (1980), a Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção (1991) e a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999). Comum a estes instrumentos, podemos apontar, desde logo, a exigência aos Estados da criminalização de condutas<sup>129</sup>, a temática da perseguição ou extradição das pessoas que praticam as condutas previstas nas convenções, a afirmação da obrigação dos Estados de suprimirem as condutas e a afirmação da necessidade da cooperação internacional entre Estados.

Do elenco atrás descrito, a nossa atenção irá focar-se, naturalmente, nas Convenções que versam sobre matérias do âmbito da segurança (*security*) da aviação civil, sem prejuízo de realizarmos algumas referências complementares, sempre que considerado pertinente, às demais convenções internacionais, desenvolvidas no contexto das Nações Unidas<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> No caso da Convenção de Tóquio de 1963 inicialmente sobretudo focada na aferição da jurisdição dos crimes e atos cometidos a bordo de aeronaves, esta exigência viria a ser consagrada por via da introdução do artigo 15º-*bis* operada pelo Protocolo de Montreal de 4 de abril de 2014.

<sup>130</sup> No seio das Nações Unidas é igualmente de salientar as diversas resoluções da Assembleia Geral relativas à prevenção e repressão do terrorismo destacando-se as resoluções que se reportam especificamente à aviação civil, e que permitiram reforçar o trabalho desenvolvido no seio da ICAO, quer através do reforço dos objetivos prosseguidos pelas Convenções atrás referidas, quer através do apelo à respetiva ratificação. São exemplos, a Resolução 2551, de 12 de dezembro de 1969 (relativa à “captura (pela força) de uma aeronave civil em voo”) que apela aos Estados no sentido de diligenciarem para que os respetivos ordenamentos jurídicos sejam munidos de medidas punitivas de todos os atos de interferência ilícita (como o apoderamento ou outro uso de força ou ameaça) sobre aeronaves civis em voo. Através desta Resolução a Assembleia Geral apelou igualmente aos Estados no sentido de apoiarem o trabalho da ICAO com vista à criação de uma convenção para a repressão da captura ilícita de aeronaves (que viria a ser aprovada em 16 de dezembro 1970), incitando à ratificação da Convenção de Tóquio de 1963. Importa também referir a Resolução 2645 de 25 de novembro de 1970 (referente à captura de aeronaves ou interferência com o transporte aéreo civil) que, condenando a captura ilícita de aeronaves, apela à cooperação entre Estados e entre os Estados e a ICAO com vista à supressão dos atos que prejudiquem a segurança e o normal desenvolvimento do transporte civil aéreo, reforçado ainda o apelo de ratificação da Convenção de Tóquio de 1963 e encerrando um apelo aos Estados no sentido de diligenciarem para que da Conferência diplomática de Haia de 1970 resultasse a adoção de uma convenção relativa à captura ilícita de aeronaves. Note-se que já em 9 de setembro de 1970, o Conselho de Segurança havia aprovado a Resolução n.º 286 que apelava aos Estados para tomarem todas as medidas legalmente possíveis para prevenir futuras capturas de aeronaves, bem como qualquer outra interferência com o transporte aéreo internacional.

## 2.1 A Convenção relativa às Infrações e a certos outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves, celebrada em Tóquio em 1963

Motivado pela ocorrência de capturas ilícitas de aeronaves no final da década de 50 e pela intensificação destes atos durante a década de 60<sup>131</sup>, o Comité Jurídico da ICAO trabalhou no sentido de desenvolver instrumentos legais internacionais que punissem os atos de interferência ilícita que vinham a ser praticadas no seio da aviação civil.

Do trabalho realizado pelo Comité Jurídico, entre 1950 e 1962<sup>132</sup>, resultou a Convenção de Tóquio referente às Infrações e a certos outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves de 1963<sup>133</sup> que entrou em vigor a 4 de dezembro de 1969<sup>134</sup> e marcou o primeiro<sup>135</sup> passo do

---

<sup>131</sup> Durante a década de 50, foram registados cerca de 23 capturas ou apoderamentos ilícitos de aeronaves. Entre 1960 e 1967, em média, esses valores aumentaram para cerca de cinco capturas ou apoderamentos ilícitos de aeronaves por ano. Em 1968 e 1969, verificou-se um aumento considerável destes números: no primeiro ano, 35 aeronaves foram apoderadas ilicitamente, e só no ano de 1969 foram registados 87 apoderamentos ilícitos de aeronaves (das quais 40 eram aeronaves americanas), cf. SCHIAVO, M, *in ob cit* p. 152 e 155.

<sup>132</sup> A Convenção de Tóquio teve a sua origem em 1950 mas apenas seria aprovada 13 anos mais tarde. Com efeito, no decurso da (6ª) sessão de trabalhos, que decorreu entre maio e junho de 1950, o Comité Jurídico da ICAO decidiu debruçar-se sobre a questão do estatuto jurídico da aeronave, constituindo para o efeito um subcomité encarregado de também analisar o projeto de “Convenção relativa ao Estatuto Jurídico do Comandante da Aeronave”, que em 1947 já havia sido submetido à apreciação do Conselho da (extinta) PICA0 (e baseado no trabalho já desenvolvido nesse âmbito pelo CITEJA desde 1926). Seria em 1956, na reunião deste subcomité que decorreu em Genebra, que foram dados passos decisivos para a criação de um projeto de convenção incidente sobre infrações cometidas a bordo de aeronaves. Com efeito, nesta reunião considerou-se que a existência de uma convenção que regulasse as infrações cometidas a bordo de uma aeronave era desejável, face à inexistência de um sistema internacional que regulasse as várias jurisdições envolvidas no percurso de um voo de uma aeronave. Desta feita, seria possível evitar potenciais conflitos de jurisdições e garantir o princípio *non bis in idem*. Foi igualmente nesta reunião que foi definido o âmbito de aplicação da convenção que seria acolhido na Convenção de Tóquio. Os trabalhos do subcomité foram decorrendo até que em 1962, os Estados Unidos da América apresentaram uma proposta no sentido de incluir no projeto da convenção, um artigo atinente ao apoderamento ilícito de aeronaves (artigo que viria a constar no Capítulo IV da Convenção de Tóquio), já que esta era uma matéria que afetava a segurança do voo. A reunião do subcomité em 1962 em Montreal (que se debruçou sobretudo sobre as matérias relativas à atribuição da jurisdição) cuidaria de preparar o projeto final da Convenção que seria apresentado na 14ª Sessão do Comité Jurídico que decorreu em Roma, no mesmo ano. Desta sessão do Comité Jurídico resultaria o projeto final da Convenção referente às infrações e a certos outros atos cometidos a bordo de aeronaves que seria apresentado na Conferência Diplomática de Tóquio convocada pelo Conselho da ICAO e que decorreu entre agosto e setembro de 1963. Para maior detalhe sobre o trabalho deste subcomité, ver BOYLE, R. e PULSIFER, R. – “The Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft”, p. 305-328.

<sup>133</sup> Em Portugal, aprovada para ratificação pelo Decreto-Lei 45904, de 5 de setembro de 1964. Entre 26 de março e 4 abril de 2014, decorreu em Montreal a Conferência Internacional de Direito Aéreo, sob os auspícios da ICAO, da qual resultou o “Protocolo que altera a Convenção Referente às Infrações e a Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves”, de 4 de abril de 2014, aprovado pela Resolução da Assembleia da

esforço internacional desenvolvido pela ICAO no combate ao terrorismo na aviação civil, bem como o nascimento do quadro normativo que norteia a segurança (*security*) da aviação civil.

A Convenção de Tóquio compreende vinte e seis artigos estruturados em sete capítulos<sup>136</sup>. Tomando como base a estrutura da Convenção é possível atribuir-lhe quatro objetivos primordiais: 1) A atribuição de jurisdição ao Estado de registo da aeronave para apreciar os atos previstos no âmbito de aplicação da Convenção; 2) A investidura do comandante da aeronave da autoridade necessária para lidar com esses atos (de acordo com um critério da razoabilidade); 3) Providenciar uma resposta ao número crescente de apoderamentos ilícitos de aeronaves, e, 4) A consagração de diversos deveres dos Estados Contratantes em que aterre uma aeronave, após serem cometidos a bordo os atos previstos no âmbito de aplicação da Convenção<sup>137</sup>.

---

República n.º 216/2017, de 19 de julho. Este Protocolo foi o culminar do trabalho de quatro anos dirigido à atualização da Convenção de Tóquio de 1963, num esforço de lidar com o problema crescente dos passageiros desordeiros em voos comerciais regulares. Para o efeito, o Protocolo expandiu a jurisdição ao Estado do operador aéreo e ao Estado de aterragem e reconheceu o estatuto dos oficiais de segurança de voo (“inflight security officers”, IFSO), cf. informação disponível em [https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/legal\\_instruments\\_related\\_to\\_aviation\\_security.htm](https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/legal_instruments_related_to_aviation_security.htm).

<sup>134</sup> Já que o respetivo artigo 21º condiciona a entrada em vigor da Convenção à respetiva ratificação por doze Estados. Falvey aponta dois motivos para a demora na ratificação da Convenção de Tóquio: por um lado, a Convenção foi redigida em momento anterior à escalada de apoderamentos ilícitos de aeronaves que marcou o final da década de sessenta (e a década de setenta); por outro lado, certos Estados permaneciam relutantes em condenar o apoderamento ilícito de aeronaves motivado por questões de ordem política, designadamente quando o mesmo surgia associado a movimentos de libertação nacional, cf. FALVEY, A – “Legislative Responses to International Terrorism: International and National Efforts to Deter and Punish Terrorists”, p. 328. Note-se que esta relutância também se traduziria na incapacidade do Comité *Ad Hoc* para o Terrorismo das Nações Unidas (criado em 1972) em obter um acordo entre os vários Estados na construção de um conceito internacional de terrorismo, justamente devido ao facto de certos Estados não considerarem os atos dos movimentos de libertação nacional como atos terroristas. Dempsey refere mesmo que o “fracasso” das Convenções da ICAO pode ser (também) atribuído aos diferendos políticos, designadamente quanto ao modo como os Estados encaram as motivações políticas e ideológicas dos autores dos atos de interferência ilícita, DEMPSEY, P.- “Aerial Piracy and Terrorism (...)”, p. 443. Atualmente a Convenção de Tóquio está ratificada por 186 Estados, cf. [https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo\\_ES.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo_ES.pdf).

<sup>135</sup> Pese embora, a Convenção Sobre o Alto Mar, aprovada na 1.ª Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar, realizada em Genebra em 1958, já contemplasse ilícitos envolvendo a utilização de aeronaves, classificados no respetivo artigo 15º, como pirataria.

<sup>136</sup> Capítulo I – Fins da Convenção; Capítulo II – Jurisdição; Capítulo III – Poderes do comandante da aeronave; Capítulo IV – Apoderamento ilícito de aeronaves; Capítulo V – Poderes e deveres dos Estados; Capítulo VI – Disposições diversas; Capítulo VII – Disposições finais.

A Convenção de Tóquio é aplicável a crimes e aos atos suscetíveis de pôr ou que ponham em perigo a segurança da aeronave, pessoas ou bens a boa ordem e a disciplina a bordo<sup>138</sup>, praticados por uma pessoa a bordo de uma aeronave registada em qualquer dos Estados Contratantes da Convenção, enquanto a aeronave se encontrar em voo ou à superfície do alto mar, ou em outra zona situada fora do território de qualquer Estado<sup>139</sup>. Excluídas do âmbito de aplicação desta Convenção estão, pois, as aeronaves utilizadas em serviços militares, alfandegários ou policiais – que, nos termos da Convenção de Chicago, são consideradas aeronaves do Estado<sup>140</sup>.

Ainda quanto à aplicabilidade da Convenção, é de salientar que na versão original da Convenção estão consagrados dois conceitos diferentes de “aeronave em voo”: o conceito plasmado no n.º 3 do artigo 1º<sup>141</sup> e o conceito constante do n.º 2 do artigo 5º (relativo aos poderes do comandante da aeronave<sup>142</sup>). O Protocolo de Montreal de 4 de abril de 2014 veio harmonizar o texto da Convenção, revogando o n.º 2 do artigo 5º e vertendo o conceito de aeronave em voo no mesmo ínsito no n.º 3 do artigo 1º cuja redação foi, desta feita, alterada, passando também a contemplar o conceito de aeronave em voo em caso de aterragem forçada.

De notar ainda no Capítulo I, a garantia da não utilização da Convenção de Tóquio como instrumento de perseguição política ou de discriminação racial ou religiosa, constante do artigo 2º, que também foi alterado pelo Protocolo de Montreal de 4 de abril de 2014, no sentido de passar a incluir a discriminação baseada em “nacionalidade, origem étnica, opinião política ou sexo”.

---

<sup>137</sup> Cf. THOMAS, C.S. e KIRBY, J. – “The Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the safety of civil aviation”, p. 164.

<sup>138</sup> Sendo a este respeito de notar, na ordem jurídica nacional, o Decreto-Lei n.º 254/2003, de 18 de outubro que aprova o regime da prevenção e repressão de atos ilícitos praticados a bordo de aeronaves civis, em voos comerciais (alterado pelo Decreto-Lei n.º 208/2004, de 19 de agosto).

<sup>139</sup> Cf. artigo 1º n.º 1 e 2.

<sup>140</sup> Cf. artigo 3º, alínea b) da Convenção de Chicago.

<sup>141</sup> “Uma aeronave é considerada em voo desde o momento em que se empregar a força motriz para levantar até ao momento em que terminar a aterragem”.

<sup>142</sup> “Não obstante o disposto no artigo 1º n.º 3, uma aeronave será considerada em voo, para os fins do presente capítulo, desde o momento em que, terminado o embarque, se fecham todas as portas exteriores, até ao momento em que qualquer dessas portas se abra para o desembarque”.

O Capítulo II debruça-se sobre a questão da jurisdição dos Estados contratantes, questão inquestionavelmente pertinente já que o transporte aéreo internacional implica o sobrevoo de vários Estados (várias ordens jurídicas), podendo implicar o sobrevoo de zonas sobre as quais os Estados não podem exercer soberania<sup>143</sup>, daí podendo resultar, naturalmente, dificuldades em aferir em que território ocorreu determinado ilícito, bem como determinar a jurisdição competente para apreciar ilícitos cometidos a bordo de aeronaves que sobrevoam diversos territórios. Acresce que a diversidade de critérios consagrados nas várias jurisdições envolvidas para chamarem a si, ou não, a apreciação destas questões, poderia conduzir a que a mesma conduta fosse apreciada e punida em mais do que um Estado (em violação do brocardo *non bis in idem*), ou que nenhuma jurisdição chamasse a si a apreciação destas questões (o que determinaria a impunidade dos ilícitos). Era, pois, vital consagrar um sistema que não deixasse ao juízo individual de cada ordenamento a aferição da jurisdição competente, e que estabelecesse critérios que permitissem evitar os conflitos de jurisdição<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> Como por exemplo, o alto mar. A este respeito refira-se o artigo 2º alínea d) da Convenção Sobre o Alto Mar de Genebra, 1958 que sobre o Alto Mar dispõe que “(...) nenhum Estado pode legitimamente pretender submeter qualquer parte dele à sua soberania” e que a liberdade do Alto Mar comporta “a liberdade de o sobrevoar”. No mesmo sentido, o artigo 89º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1982: “Nenhum Estado pode legitimamente pretender submeter qualquer parte do alto mar à sua soberania”, incluindo também na “Liberdade do Alto mar” a liberdade do respetivo sobrevoo, cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 87º da mesma Convenção (que foi aprovada para ratificação, juntamente com o Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da mesma Convenção pela Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97).

<sup>144</sup> Note-se, contudo, que nos trabalhos preparatórios da Convenção não foi possível chegar a acordo quanto ao estabelecimento de um sistema de prioridades dos critérios de atribuição de jurisdição. Com efeito, Boyle, salienta que, no subcomité constituído em 1956, digladiaram-se três posições sobre este assunto: a primeira, sustentava que não havia necessidade de resolver conflitos de jurisdição, e como tal não fazia sentido estabelecer um sistema de prioridades – esta era a posição do Reino Unido, Suécia e vários outros Estados. A segunda posição advogava que devia ser estabelecido um sistema de prioridades com destaque para a jurisdição do Estado de primeira aterragem – era a posição defendida pela Espanha, França e alguns outros países. Finalmente, a terceira posição era sustentada pelos Estados Unidos da América que, embora defendessem a criação de um sistema de prioridades, sustentavam que a prioridade deveria ser concedida ao Estado em cujo espaço aéreo o ilícito tivesse ocorrido, se conhecido, ou ao Estado de registo da aeronave se o espaço aéreo em que ocorreu o ilícito não fosse determinável ou aplicável. Os Estados Unidos da América viriam alterar ligeiramente a sua posição, propondo ao subcomité de 1958, que fosse dada prioridade ao Estado de registo da aeronave quando houvesse conflitos de jurisdição envolvendo vários Estados. O subcomité viria a desenvolver uma abordagem alternativa propondo que fosse reconhecida a jurisdição do Estado de registo da aeronave, embora a mesma não fosse exclusiva. Esta abordagem viria a ser confirmada nos trabalhos do Comité Jurídico que decorreu em Munique em 1959 que admitiu, além do critério do Estado de registo da aeronave, outros critérios para atribuição da jurisdição a outros Estados, nomeadamente a jurisdição do Estado cujo espaço aéreo foi sobrevoado quando do cometimento do ilícito, o Estado da nacionalidade do agente ou da vítima, o Estado cuja segurança fosse afetada pelo ilícito ou outros – critérios

A Convenção de Tóquio veio atribuir a jurisdição ao Estado de registo da aeronave<sup>145</sup> (independentemente da respetiva localização), embora mitigada pela possibilidade de outros Estados poderem exercer competência penal, de acordo com as respetivas normas nacionais<sup>146</sup> (e nas situações elencadas no artigo 4<sup>o</sup><sup>147</sup>), ou seja, o âmbito de aplicação da lei penal não ficou prejudicado.

O Protocolo de Montreal de 4 de abril de 2014 alterou o artigo 3<sup>o</sup><sup>148</sup>, alargando os critérios de atribuição de jurisdição, permitindo que também possam conhecer os ilícitos, quer o Estado de aterragem (se a aeronave a bordo da qual foi praticada a infração ou o ato aterrar no seu território com o presumível infrator ainda a bordo), quer o Estado da origem do operador (se a infração ou o ato for praticado a bordo de uma aeronave alugada sem tripulação a um operador que tenha a sua sede ou esteja estabelecido nesse Estado). Cabe ao Estado de aterragem, ao estabelecer a sua competência, verificar se o comportamento constitui uma infração no Estado de origem do operador, determinando o artigo 3<sup>o-bis</sup> a obrigatoriedade de os Estados contratantes se coordenarem, se tiverem conhecimento de que um ou mais Estados está a investigar ou a conduzir um processo judicial sobre as mesmas infrações ou atos.

A Convenção de Tóquio de 1963 veio investir o comandante da aeronave dos poderes necessários para lidar com infrações penais ou atos que possam colocar em causa a segurança operacional da aeronave, sempre que tenha fundadas razões para crer que uma

---

que viriam a ser consagrados no artigo 4<sup>o</sup> da Convenção de Tóquio, cf. BOLYE, R. e PULSIFER, R *in ob cit* p. 317 e ss.

<sup>145</sup> Sendo de notar que, nos termos do artigo 17<sup>o</sup> da Convenção de Chicago, “As aeronaves têm a nacionalidade do Estado em que se encontram matriculadas”.

<sup>146</sup> Cf. artigo 3<sup>o</sup> números 1 e 3.

<sup>147</sup> O artigo 4<sup>o</sup> desempenha uma função importante na Convenção de Tóquio no sentido de garantir o princípio da soberania dos Estados “sobre o espaço aéreo que cobre o seu território” (vertido no artigo 1<sup>o</sup> da Convenção de Chicago). A este respeito, Boyle salienta que durante os trabalhos preparatórios da Convenção, o artigo 4<sup>o</sup> foi introduzido com o objetivo de descrever as situações em que quando fosse cometido um ilícito penal no espaço aéreo sobrevoado de um Estado Contratante, o mesmo pudesse arrogar-se a jurisdição para conhecer esse ilícito (referindo o mesmo autor que este preceito remonta aos esforços iniciais no Comité Jurídico de criar um sistema de estabelecimento de prioridades de jurisdição que, conforme acima descrito, acabaria por ser abandonado), cf. BOYLE, R e PULSIFER, R *in ob cit* p. 336 e 337.

<sup>148</sup> Introduzindo o n.º 1-*bis*, o n.º 2-*bis* e o n.º 2-*ter*. O Protocolo de Montreal de 4 de abril de 2014 também acrescentou o artigo 3<sup>o-bis</sup>.

pessoa cometeu ou está prestes a cometer esses atos<sup>149</sup>. Nestes casos, e com vista a garantir a segurança da aeronave ou das pessoas ou bens a bordo e a manter ordem e a disciplina, o comandante pode adotar medidas coercivas se necessárias (de acordo com um critério de razoabilidade<sup>150</sup>), incluindo determinar que um passageiro desembarque no território de qualquer Estado em que a aeronave aterre ou seja entregue às autoridades desse Estado<sup>151</sup>. De notar ainda neste âmbito, a possibilidade de o comandante da aeronave solicitar ou autorizar o auxílio da tripulação ou dos passageiros<sup>152</sup> e ainda a garantia de não responsabilização do comandante, membros da tripulação ou passageiros (ou explorador ou pessoa por conta de quem o voo se realize<sup>153</sup>) pelos prejuízos sofridos pelo infrator (desde que tenham agido em conformidade com a Convenção<sup>154</sup>).

O artigo 11º, o único que compõe o Capítulo IV, é dedicado ao apoderamento ilícito de aeronaves. Embora a Convenção não tenha densificado o conceito de “apoderamento ilícito da aeronave”, é possível retirar deste preceito as situações no mesmo enquadradas, ou seja, situações em que “(...) mediante violência ou ameaça de violência alguém perturbar o comando de uma aeronave em voo, se apoderar dela ou, exercer o seu comando (...)”. Este preceito cuidou sobretudo de consagrar o dever de os Estados Contratantes diligenciarem no sentido de garantir que o comandante recupera o comando da aeronave. Evans salienta que a Convenção de Tóquio, ao deixar a definição do crime de apoderamento ilícito de aeronave ao cuidado das ordens jurídicas internas dos Estados Contratantes, determinou, em última análise, que seja de acordo com as respetivas normas nacionais que os Estados decidem se pretendem (ou podem) deter e instaurar processo penal ou extraditar, não

---

<sup>149</sup> Sendo este o maior feito da Convenção de Tóquio, segundo MANKIEWICZ, R.H - “The 1970 Hague Convention”, p 196.

<sup>150</sup> Cf. artigo 6º n.º 1.

<sup>151</sup> Cf. artigo 8º.

<sup>152</sup> Cf. artigo 6.º n.º 2. Quanto à segunda parte deste preceito, concordamos com Abeyratne ao considerar insensato a Convenção ter permitido que os passageiros possam tomar medidas preventivas necessárias sem a autorização do comandante da aeronave, cf. ABEYRATNE, R. – “Aviation Security Law”, p. 222.

<sup>153</sup> Estes últimos na versão do artigo 10º introduzida pelo Protocolo de Montreal de 4 de abril de 2014.

<sup>154</sup> Cf. artigo 10º. Este artigo garante o que alguns autores denominam a “imunidade” do comandante e demais pessoas referidas, de modo a não recearem ser *a posteriori* penalizados pelos atos praticados com vista a garantir a segurança da aeronave. Nota-se, contudo, que o artigo 10º ao condicionar a sua aplicação à conformidade da conduta do comandante com a Convenção, que (no artigo 6º) utiliza, não definindo, fórmulas subjetivas como “fundadas razões”, “medidas razoáveis” “que se tornem necessárias, abre a porta,

decorrendo da Convenção qualquer obrigação nesse sentido para os Estados Contratantes<sup>155</sup> – facto que é apontado como uma debilidade desta Convenção<sup>156</sup>.

Os poderes e deveres dos Estados Contratantes estão previstos no Capítulo V, sem prejuízo de, conforme acima indicado, o artigo 11º determinar que quanto haja apoderamento ilícito da aeronave, o Estado em que a aeronave aterrou deva diligenciar (tomar todas as medidas necessárias) para não só, devolver o comando da aeronave ao respetivo comandante, como também devolver a aeronave (e respetiva carga) ao legítimo possuidor<sup>157</sup>.

Concomitantemente a Convenção determina que os Estados contratantes devem permitir que o comandante da aeronave desembarque qualquer pessoa (nos termos do artigo 8º n.º 1), devendo igualmente aceitar qualquer pessoa que o comandante lhes entregue<sup>158</sup> – deveres que são corolários dos poderes do comandante atrás mencionados.

Ainda neste âmbito é de notar que o Protocolo de Montreal de 4 de abril de 2014 introduziu o artigo 17º da Convenção, que obriga os Estados Contratantes a pautarem a sua conduta de acordo com os princípios do processo devido e do tratamento equitativo, em cumprimento das obrigações ou no exercício de poderes discricionários previstos da Convenção.

Finalmente, é de frisar que a Convenção de Tóquio não consagrou a obrigação de extradição por nenhum dos Estados Contratantes se o Estado não apreciar judicialmente os crimes e infrações referidos no artigo 1º n.º 1. Antes pelo contrário, o artigo 16º n.º 2 determina que nada na Convenção de Tóquio pode ser interpretado no sentido de criar uma obrigação de extraditar, o que resulta, segundo Boyle, do não estabelecimento de um sistema de prioridades de jurisdições<sup>159</sup>.

---

parece-nos, à apreciação subjetiva da adequação da conduta do comandante (e demais pessoas envolvidas), diminuindo a eficácia da garantia de “imunidade” que o artigo 10º pretende conceder.

<sup>155</sup> Cf. artigos 13º n.º 2 e 16º n.º 2.

<sup>156</sup> Cf. EVANS, A, - “Aircraft Hijacking: its’ Cause and Cure”, p. 708.

<sup>157</sup> Cf. Artigo 11º.

<sup>158</sup> Cf. Artigos 12º e 13º n.º 1, respetivamente, da Convenção. Do dever de aceitar a pessoa, referido no n.º 1 do artigo 13º, poderá resultar para o Estado Contratante o dever de proceder à respetiva detenção – embora apenas se as circunstâncias o justificarem – e de comunicar a detenção e a respetiva fundamentação ao Estado de registo da aeronave e ao Estado da nacionalidade do detido (e ainda a outros Estados, se o julgar conveniente), bem como o dever de investigar os factos (realizando uma “investigação preliminar”), cf. artigo 13º n.º 2, 5 e 4.

<sup>159</sup> Cf. BOYLE, R. e PULSIFER, R., *in ob. cit.* p. 351.

A doutrina aponta várias limitações ou “debilidades” à Convenção de Tóquio, sobretudo resultantes da necessidade de obter compromissos entre os vários Estados, como por exemplo, o facto de não ter consagrado a obrigação dos Estados Contratantes acusarem ou extraditarem as pessoas que cometam os ilícitos na mesma prevista (não garantindo o princípio *aut dedere, aut judicare*<sup>160</sup>). O facto de a Convenção não exigir a extradição determinou, segundo McClintock, que a mesma perca eficácia, sendo caracterizada como um “tigre sem dentes” na medida em que criminaliza condutas mas não garante a efetiva punição dos autores<sup>161</sup>.

Outra debilidade apontada prende-se com a falta de clarificação da atribuição de jurisdição que, embora seja atribuída ao Estado de registo da aeronave, pode ser avocada por outros Estados, o que se pode traduzir na ausência de salvaguarda, efetiva, do respeito pelo princípio *non bis in idem*<sup>162</sup>.

É ainda de notar o âmbito de aplicação restrito da Convenção de Tóquio, aplicável apenas aos atos cometidos a bordo de aeronaves em voo pelo que, atos cometidos por pessoas que não estejam a bordo, ou cometidos sem ser durante o voo, não se enquadram no âmbito da Convenção.

Finalmente, a Convenção de Tóquio é também criticada por não ter declarado o apoderamento ilícito de aeronaves como um crime internacional<sup>163</sup>. Note-se, porém, quanto a este aspeto que o escopo da Convenção de Tóquio era abordar (genericamente) infrações cometidas a bordo e consagrar certas obrigações para os Estados face a essas infrações<sup>164</sup>. A posterior proliferação de apoderamentos ilícitos de aeronave veio requerer uma abordagem mais detalhada que seria prosseguida pelas Convenções que lhe sucederam.

Podemos então dizer-se que, sem prejuízo das várias debilidades que lhe são apontadas, a Convenção de Tóquio de 1963, além de constituir a pedra basilar do quadro legal que mais

---

<sup>160</sup> Assim DEMPSEY, P. - “Aerial Piracy and Terrorism (...)”, p. 432 e 433.

<sup>161</sup> Cf. McMLINTOCK, M. - “Jurisdiction over crimes on board aircraft”, p. 148.

<sup>162</sup> Cf. BOYLE, R. e PULSIFER, R, *in ob cit* p. 329 e 330.

<sup>163</sup> Cf. DEMPSEY, P. - “Aerial Piracy and Terrorism (...)”, p. 434 e THOMAS, C.S. *in ob cit*. p. 164.

<sup>164</sup> Cf. DEMPSEY, P. - “Aerial Piracy and Terrorism (...)”, p. 434 e BOYLE, R. - “International Action to Combat Aircraft Hijacking”, p. 432.

tarde regularia a segurança (*security*) da aviação civil, lançou as bases para as Convenções internacionais que lhe sucederam.

## **2.2 A Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves, celebrada em Haia em 1970**

Conforme referido, as limitações da Convenção de Tóquio de 1963 e o aumento da ocorrência de apoderamentos ou capturas ilícitas de aeronaves no final da década de sessenta e no início da década de setenta<sup>165</sup>, determinariam que em setembro de 1968, a Assembleia Geral da ICAO, reunida na 16ª Sessão (que decorreu em Buenos Aires), solicitasse ao Conselho que estudasse, com a maior brevidade, medidas para fazer face ao problema da captura ilícita de aeronaves<sup>166</sup>. Consequentemente, o Comité Jurídico, a pedido do Conselho, criou um subcomité para estudar a captura ilícita de aeronaves (que realizou duas reuniões em fevereiro e em setembro de 1969). O trabalho do subcomité foi dirigido sobretudo para impedir a realização de atos de interferência ilícita contra aeronaves, assegurando, tanto quanto possível, a instauração de ação penal e punição desses atos, tendo para o efeito sido desenvolvido o projeto da convenção para a repressão da captura ilícita de aeronaves<sup>167</sup>. O Comité Jurídico acabaria por rever e apresentar o projeto da Convenção ao Conselho. O projeto da Convenção seria alvo de discussão na 17ª sessão (extraordinária) da Assembleia Geral, que decorreu em junho de 1970, em Montreal, e que foi dedicada à segurança (*security*) da aviação civil e a “fazer face ao aumento alarmante de atos de captura ilícita e violência contra o transporte aéreo civil e instalações aeroportuárias”<sup>168169</sup>. Esta assembleia extraordinária revestiu-se da maior importância na

---

<sup>165</sup> No ano de 1970 verificaram-se cerca de 80 capturas ilícitas de aeronaves, um ataque a instalações aeroportuárias (do aeroporto de Munique) e outro às instalações da companhia aérea israelita El Al em Istambul e quatro atentados (e uma tentativa) com bombas em aeronaves em voo, cf. SCHIAVO, M *in ob cit* p. 164 a 171.

<sup>166</sup> Resolução A16-37, ICAO Doc. 8779 (1968), adotada na 16ª sessão da Assembleia Geral em 1968.

<sup>167</sup> Cf. Doc. 8869, A18-P/2, junho de 1970 (Annual Report of the Council to the Assembly for 1969), p. 135 e 136 disponível em: <https://www.icao.int/assembly-archive/Session18/A.18.REP.2.P.EN.pdf>

<sup>168</sup> Cf. Resolução A17-1 – Declaração da Assembleia.

<sup>169</sup> Cf. informação disponível em:

[https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/legal\\_instruments\\_related\\_to\\_aviation\\_security.htm](https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/legal_instruments_related_to_aviation_security.htm)

criação do edifício normativo da segurança (*security*) da aviação civil, já que no seu decurso seriam aprovadas várias resoluções que abordaram temas importantes da segurança da aviação civil que ainda hoje se encontram refletidos em diplomas legais deste contexto, e que, em última análise, viriam a traduzir-se na criação do Anexo 17 da Convenção de Chicago<sup>170</sup>. Em dezembro de 1970, 77 Estados e 12 organizações internacionais reuniram-se em Haia para uma Conferência Diplomática de que resultaria a aprovação da Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves, concluída a 16 de dezembro de 1970<sup>171</sup> e que entraria em vigor em 14 de outubro de 1971<sup>172</sup>.

A Convenção de Haia visou criar um quadro legal que garantisse que a captura ilícita de aeronaves era apropriadamente punida<sup>173</sup>. Composta por 14 artigos, esta Convenção veio criminalizar a captura ilícita de aeronaves - classificando-a no artigo 1º como “infração penal”<sup>174</sup> - e estabelecendo diversos deveres para os Estados contratantes: de criminalização das condutas (artigo 2º<sup>175</sup>); de tomar medidas para determinar a jurisdição (artigo 4º); de

---

<sup>170</sup> Nesta assembleia foram aprovadas 24 Resoluções (incluídas no “Doc. 8895 A-17 Res.”) das quais destacamos: A17-5 – Medidas recomendadas para lidar com as consequências de uma captura ilícita (de aeronave); A17-6 – Leis penais relacionadas com a captura ilícita de aeronaves; A17-10 Implementação pelos Estados de Especificações e Práticas de Segurança adotadas pela Assembleia; A17-12- Estabelecimento de Comitês de Segurança Aeroportuária; A17-13 – Assistência aos Estados na implementação de medidas técnicas para a proteção da aviação civil internacional; A17-14 – Cooperação internacional e troca e disseminação de informação relacionada com interferências ilícitas; A17-15 – Métodos de revista radiológicos (para a deteção de armas em passageiros ou na sua bagagem); A17-17 – Medidas de segurança a bordo de aeronaves, A17-18 – Desenvolvimento de material de apoio sobre a segurança no design e construção dos aeroportos, A17-20 - Proposta de uma Convenção sobre atos de interferência ilícita contra a aviação civil internacional, cf. informação disponível em <https://www.icao.int/assembly-archive/Session17E/A.17E.RESOL.8895.EN.pdf>.

<sup>171</sup> Cf. RODRIGUES, G, *in ob. cit.*, p. 257 e ss.

<sup>172</sup> Em Portugal aprovada para ratificação pelo Decreto-Lei n.º 386/72, de 12 de outubro.

<sup>173</sup> Cf. parágrafo terceiro do Preâmbulo da Convenção de Haia.

<sup>174</sup> A decisão de criminalização, resultou, da necessidade de fazer face a omissões nos ordenamentos jurídicos dos Estados contratantes. Com efeito, antes de iniciar o projeto da Convenção o Comité Jurídico apurou que a captura ilícita de aeronave não era considerada como crime na maioria dos Estados, cf. FALVEY, A, *in ob cit.* p. 331 e WHITE, G. M. E. – “The Hague High-jacking Convention”, p. 38.

<sup>175</sup> Em Portugal o artigo 287º do Código Penal é dedicado ao crime de “Captura ou desvio de aeronave, navio, veículo de transporte colectivo de passageiros” referindo Ribeiro de Faria que “trata-se de um crime de mera conduta, reclamado com insistência nos últimos tempos, sobretudo no âmbito da circulação aérea, por um fenómeno que se tem vindo a intensificar, e que se traduz na captura ou desvio de meios de transporte (...)”. Aquela autora refere ainda que a consagração deste tipo penal resulta da adesão de Portugal a diversas convenções internacionais que determinaram que Portugal assumisse “obrigações no plano legislativo relativamente à punição de tais comportamentos”, cf. RIBEIRO FARIA, P. – Comentário ao artigo 287º do Código Penal, *in* Comentário Conimbricense do Código Penal, Parte Especial, tomo II, artigos 202º a 307, p. 1044.

detenção ou adoção de medidas que permitam assegurar a presença do infrator em tribunal (artigo 6º); de entreaajuda entre Estados (artigo 10º) e de comunicação à ICAO (artigo 11º<sup>176</sup>), etc.

Assim, o artigo 1º, bebendo da letra do artigo 11º da Convenção de Tóquio, determina que comete a infração (penal) de captura ilícita de aeronave quem, a bordo de uma aeronave em voo, ilicitamente, e utilizando como meios: violência, ameaça de violência ou por qualquer outra forma de intimidação<sup>177</sup>, se apoderar de uma aeronave, exercer controlo sobre ela ou tentar cometer algum destes atos ou for cúmplice dessa pessoa. Note-se que o artigo 1º da Convenção de Haia foi mais longe do que o artigo 11º da Convenção de Tóquio, ao inserir na previsão da norma os “cúmplices” e ao incluir nos meios “qualquer outra forma de intimidação”, pese embora não contemple as situações em que o agente “perturbar o comando de uma aeronave em voo” (referidas no artigo 11º).

Sem prejuízo da clara influência da Convenção de Tóquio da definição do ilícito constante do artigo 1º, nota-se uma grande diferença entre ambas as Convenções, já que a Convenção de Tóquio é aplicável a crimes e a outros atos (que não de índole criminal<sup>178</sup>) e a Convenção de Haia, não só classifica a captura ilícita de aeronaves como crime, como determina, no artigo 2º, o compromisso de cada Estado contratante reprimir o crime com penas severas<sup>179</sup>. É de frisar a introdução do artigo 2º-*bis* pelo Protocolo de Pequim de 2010 que prevê a possibilidade de os Estados poderem responsabilizar pessoas coletivas.

---

<sup>176</sup> Este dever deve-se ao facto de o subcomité para a captura ilícita de aeronaves ter sido investido da tarefa de coligir e centralizar informação sobre capturas ilícitas de aeronaves, MANKIEWICZ, R.H., *in ob cit.* p. 207.

<sup>177</sup> Sobre uma análise detalhada relativa aos meios referidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 4º ver SHUBBER, S. – “Aircraft Hijacking under the Hague Convention 1970: a new regime?”, p. 690 e ss.

<sup>178</sup> Artigo 1º n.º 1 al. a) e b) da Convenção de Tóquio.

<sup>179</sup> A convenção não defina o que sejam “penas severas”, o que, segundo White, terá ficado a dever-se à falta de consenso generalizado entre os Estados a este respeito, durante os debates mantidos na Conferência Diplomática, resultante das diferenças entre os diversos ordenamentos jurídicos, cf. WHITE, G.M.E. *in ob cit.*, p. 40.

Quanto ao âmbito de aplicação da Convenção de Haia, há a notar, tal como sucedia com a Convenção de Tóquio<sup>180</sup>, a limitação da respetiva aplicabilidade a pessoas que estejam a bordo de “aeronaves em voo” – conceito definido no artigo 3º n.º 1 em termos idênticos aos do nº 2 do artigo 5º da Convenção de Tóquio. Assim, também a Convenção de Haia excluiu do respetivo âmbito de aplicação, os crimes praticados sem ser a bordo de uma aeronave em voo<sup>181</sup>. Esta limitação, apontada como uma fragilidade da Convenção de Tóquio, adquire maior impacto no contexto da Convenção de Haia, na medida em que a mesma é aplicável a cúmplices da infração que, facilmente, poderão não estar a bordo da aeronave, não lhes sendo, pois, aplicável a Convenção.

Esta questão foi ultrapassada pelo Protocolo de Pequim de 2010 que substituiu o conceito de “aeronave em voo” pelo conceito, de âmbito mais alargado, de “aeronave em serviço”<sup>182</sup> abrangendo o período de início da preparação do voo (“*pre-flight preparation*”), até 24 horas após qualquer aterragem (a letra da norma relativa à aterragem forçada manteve-se inalterada<sup>183</sup>).

O artigo 1º da Convenção de Haia foi profundamente alterado pelo Protocolo de Pequim de 2010 que alargou significativamente o elenco de condutas que passaram a constituir infração. Assim, salienta-se a introdução da referência ao elemento intencional e à utilização de meios tecnológicos para o apoderamento ou controlo sobre a aeronave, no n.º 1; a introdução (*ex novo*) do n.º 2 relativo à ameaça; o aditamento do n.º 3 (*ex novo*) referente à tentativa, à organização ou direção de outros com vista ao cometimento da infração, à cumplicidade e auxílio à evasão do autor, e, a introdução (*ex novo*) do n.º 4 considerando igualmente como ofensas as condutas (intencionais) de quem conspirar para cometer os atos previstos nos números 1 e 2 ou contribuir de qualquer forma para o cometimento dos mesmos.

---

<sup>180</sup> Cf. artigo 1º n.º 2.

<sup>181</sup> Assim, MANKIEWICZ, R.H. *in ob cit* p. 200.

<sup>182</sup> Que passou a estar consagrado no artigo 3º n.º 1.

<sup>183</sup> O conceito de aeronave em serviço já constava da alínea b) do artigo 2º da Convenção de Montreal de 1971, sendo agora incorporado na Convenção de Haia de 1970.

No que concerne à delimitação negativa do âmbito de aplicação da Convenção, são também<sup>184</sup> excluídas do respetivo âmbito de aplicação, as aeronaves utilizadas para fins militares<sup>185</sup>, aduaneiros ou de polícia<sup>186</sup>. Adicionalmente, o artigo 3º determina a exclusão do âmbito de aplicação da Convenção, das situações em que o local de descolagem ou de aterragem efetivo da aeronave se situa no território do Estado de matrícula da aeronave<sup>187</sup>, ou no território de um só dos Estados contratantes que tenha constituído organizações de exploração conjunta de transporte aéreo ou organismos internacionais que operem aeronaves com uma matrícula comum ou internacional<sup>188</sup>.

O artigo 4º obriga os Estados Contratantes a tomar medidas para determinar a sua jurisdição estabelecendo que a mesma é atribuída ao Estado de matrícula da aeronave, ao Estado de aterragem da aeronave se o presumível autor se encontrar a bordo<sup>189</sup> e, no caso de uma aeronave alugada sem tripulação<sup>190</sup>, ao Estado da sede principal da atividade ou residência permanente do locatário. A jurisdição destes Estados aplica-se não só, à infração de captura ilícita de aeronave, como também a qualquer outro ato de violência cometido pelo autor dirigido contra os passageiros ou contra a tripulação<sup>191</sup>.

O elenco de situações previstas no n.º 1 do artigo 4º (acima referido) foi alterado e alargado pelo Protocolo de Pequim de 2010. Com efeito, foram acrescentadas duas alíneas: uma

---

<sup>184</sup> À semelhança do disposto no n.º 4 do artigo 1º da Convenção de Tóquio.

<sup>185</sup> A este respeito referia-se o aditamento do artigo 3º-bis pelo Protocolo de Pequim de 2010, cujo n.º 2 exclui do escopo de aplicação da Convenção as atividades das Forças Armadas.

<sup>186</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 3º da Convenção.

<sup>187</sup> Mankiewicz é particularmente crítico relativamente a esta exclusão do âmbito de aplicação da Convenção de Haia, cf. *in ob cit* p. 201 e 202.

<sup>188</sup> Constantes do artigo 5º da Convenção (claramente influenciado no artigo 18º da Convenção de Tóquio), estando estas organizações previstas nos artigos 77º a 79º da Convenção de Chicago. Não obstante, se o autor ou autor presumível da infração for encontrado no território de um Estado que não o Estado de matrícula da aeronave, independentemente do local de descolagem ou aterragem efetivo da aeronave, aplicar-se-ão os artigos 6º a 8º e 10º da Convenção (cf. artigo 3º n.º 5).

<sup>189</sup> Segundo Shubber, a extensão do âmbito da jurisdição a um Estado em cujo território a infração não foi cometida e sem qualquer outra relação entre a infração e o Estado que não seja a aterragem no território daquele Estado, equivale à consagração de uma jurisdição extra-territorial, cf. SHUBBER, S. *in ob cit* p. 709.

<sup>190</sup> Ou *dry lease*, ou seja, contrato de locação da aeronave sem tripulação (podendo assumir as modalidades de *finance lease* ou *operating lease*, consoante permita ou não a opção de compra no fim do período contratado).” Neste contrato “(...) a responsabilidade quer da operação técnica da aeronave, quer pelos danos causados a passageiros, bagagens ou carga transportados ou terceiros à superfície é assacável ao locatário da aeronave que a utiliza em proveito próprio e que, por isso, deverá ser igualmente titular de certificado de operador aéreo (COA)”, cf. NEVES ALMEIDA, C., *in ob cit* p. 53.

referente ao critério da territorialidade (a) e outra referente ao critério da nacionalidade do autor (e). Adicionalmente as alíneas b) e d)<sup>192</sup> passaram a prever ofensas cometidas **contra** ou a bordo de uma aeronave. O Protocolo de Pequim de 2010 veio ainda acrescentar um n.º 2 ao artigo 4º possibilitando a aferição da jurisdição dos Estados, quando a vítima da infração seja um cidadão nacional do Estado ou quando a vítima seja um apátrida que resida habitualmente nesse Estado.

Com vista a alargar a possibilidade da punição efetiva do autor, o artigo 4º da Convenção de Haia atribui ainda (no n.º 2) a jurisdição ao Estado onde o presumível autor se encontrar, se esse Estado decidir não o extraditar para um dos Estados atrás referidos. Através do alargamento dos fundamentos de atribuição de jurisdição procurou-se preencher eventuais lacunas no tocante à atribuição de jurisdição, de modo a melhor garantir a punição da captura ilícita de aeronaves.

Esta constitui uma grande novidade (um “facto notável”<sup>193</sup>) introduzida pela Convenção de Haia e da qual decorrem vários deveres para os Estados Contratantes. Desde logo, o artigo 7º determina que o Estado onde o presumível autor se encontrar, não o extraditando, deve, “sem nenhuma exceção e quer a infração tenha sido ou não cometida no seu território”, submeter o caso às suas autoridades competentes para instauração da ação penal (*mas*) de acordo com a legislação do Estado em causa<sup>194</sup>.

---

<sup>191</sup> Estando estes outros atos previstos no n.º 1 do artigo 4º levanta-se a questão de saber se a jurisdição atribuída nos termos do n.º 2 do mesmo preceito, também os abarca.

<sup>192</sup> Anteriormente alíneas a) e c), respetivamente.

<sup>193</sup> Mankiewicz considera o alargamento da jurisdição ao Estado onde o presumível autor se encontrar tenha a infração sido ou não cometida no seu território, um facto notável da Convenção de Haia, cf. MANKIEWICZ, R.H. – The 1970 Hague Convention”, p. 199.

<sup>194</sup> Subjacente à introdução do n.º 2 do artigo 4º (que não constava da proposta original apresentada para discussão na Conferência) esteve a necessidade de dotar o artigo 7º de eficácia, uma vez que face à ausência de um sistema de extradição obrigatória, era essencial a previsão da punição do agente no Estado em que fosse encontrado, sob pena do artigo 7º ser considerado “letra morta”, cf. Survey of multilateral instruments which may be of relevance for the work of the International Law Commission on the topic “The obligation to extradite or prosecute (aut dedere aut judicare)”, Doc. A/CN.4/630, Estudo do Secretariado das Nações Unidas, 18 de junho de 2010, parágrafo 106, p. 339 e 340. Porém, segundo Dempsey, a existência de diferenças entre os diversos ordenamentos jurídicos determinou uma inconsistência quanto à punição desta conduta, tornando a Convenção de Haia ineficaz quanto ao objetivo de criar um sistema uniforme de penalização da captura ilícita de aeronaves, cf. DEMPSEY, P. – “Aviation Security: The role of law in the war against terrorism”, p. 667.

A Convenção de Haia veio, pois, consagrar o princípio *aut dedere aut judicare* mitigado, já que determina que as autoridades do Estado que vão exercer a ação penal, tomem a sua decisão em conformidade com o ordenamento jurídico do Estado a que pertencem – pelo que, se nos termos da norma (interna) aplicável, a conduta não constituir crime (porque por exemplo se enquadra numa exceção) o autor não será punido<sup>195</sup>.

O artigo 7º (assim como o artigo 8º) foi alvo de um acesso debate no seio da Conferência Diplomática<sup>196</sup> estando subjacente ao mesmo a vontade de certos Estados manterem a faculdade de concessão de asilo político ou recusa a extradição por razões políticas ou humanitárias<sup>197</sup>, sendo, segundo Boyle, a letra do artigo 7º o compromisso possível para uma questão muito polémica<sup>198199</sup>.

Complementarmente o artigo 6º declara que o Estado contratante em cujo território se encontre o autor ou autor presumível deve assegurar a detenção ou a presença dessa pessoa (perante as autoridades) – mas desde que as circunstâncias o justifiquem<sup>200</sup>. Este Estado deve ainda proceder a um inquérito preliminar<sup>201</sup> e, detendo o autor ou presumível autor, informar o Estado de matrícula da aeronave, o Estado da sede principal da atividade ou residência permanente do locatário no caso de uma aeronave alugada sem tripulação e o Estado de nacionalidade da pessoa detida (ou quaisquer outros Estados interessados).

---

<sup>195</sup> Neste sentido BOYLE, R. *in ob. cit.*, p. 473 (nota de rodapé 25). No mesmo sentido, Mankiewicz defende que a leitura correta do artigo 7º será a que permite concluir que as autoridades dos Estados com jurisdição, nos termos do artigo 4º, podem não instaurar qualquer ação penal contra o autor da infração ou o seu cúmplice, se as normas do ordenamento interno do Estado assim determinarem, cf. MANKIEWICZ *in ob cit.* p. 25. No mesmo sentido, ABEYRATNE, R. – “Aviation Security Law”, p. 234 e DEMPSEY, P. - “Aerial Piracy and Terrorism (...)”, p. 438.

<sup>196</sup> Mankiewicz refere que a proposta dos Estados Unidos da América (que mereceu o apoio da então União Soviética) propunha acrescentar à letra do preceito a expressão “independentemente da sua motivação” e referir que o Estado estava “obrigado” *in ob cit.* p. 204. À data esta proposta não foi acolhida.

<sup>197</sup> Cf. WHITE, G.M.E. *in ob cit.* p. 42. Desta feita, os Estados recusarão a extradição se a infração assumir uma natureza política ou humanitária, por exemplo, se for motivada pelo direito à autodeterminação dos povos ou se tiver subjacente o direito à liberdade individual em caso de perseguição política.

<sup>198</sup> Assim, BOYLE, R. *in ob cit* p. 468.

<sup>199</sup> O Protocolo de Pequim de 2010, embora não alterando o artigo 7º, acabaria por determinar, no artigo 8º-*bis*, que nenhuma das infrações elencadas no artigo 1º da Convenção, será considerada para efeitos de extradição como uma infração política, uma infração relacionada com uma infração política ou uma infração inspirada por motivos políticos.

<sup>200</sup> Fórmula idêntica à vertida no n.º 2 do artigo 13º da Convenção de Tóquio.

<sup>201</sup> Tal como na Convenção de Tóquio (artigo 13.º n.º 4).

Refira-se ainda a introdução, pelo Protocolo de Pequim de 2010, do artigo 7º-*bis* que veio consagrar a salvaguarda dos direitos de qualquer pessoa detida ou alvo de quaisquer medidas tomadas nos termos da Convenção.

A extradição teve na Convenção de Haia um tratamento diferente do que foi dado na Convenção de Tóquio: enquanto que esta determinava que nenhuma das suas disposições devia ser interpretada no sentido de criar uma obrigação de conceder extradição<sup>202</sup>, a Convenção de Haia estabelece que a infração (de captura ilícita de aeronave) é extraditável, determinando, quanto aos tratados de extradição entre Estados Contratantes, que os tratados novos incluam a infração como caso de extradição e que os tratados já existentes se considere a infração incluída nos mesmos. O artigo 8º veio ainda permitir que a Convenção possa ser considerada como base jurídica da extradição, se um Estado contratante receber um pedido de extradição de um Estado com o qual não celebrou um tratado de extradição.

Conforme atrás referido, o artigo 8º foi também alvo de grande debate na Conferência Diplomática sendo, segundo Boyle, a questão sobre a qual os Estados tiveram maior dificuldade em chegar a um consenso<sup>203</sup>. Falvey<sup>204</sup> salienta que durante a Conferência as opiniões dos Estados dividiram-se entre os que defendiam a que a Convenção deveria prever a extradição obrigatória para o Estado de registo da aeronave (posição sustentada, entre outros, pelos Estados Unidos da América e pela URSS) e os Estados que se opunham à extradição obrigatória (sobretudo da Europa ocidental), na medida em que bulia com o direito soberano dos Estados decidirem conceder asilo de acordo com as suas normas nacionais. De modo a obter o consenso dos Estados participantes na Conferência, a Convenção de Haia consagraria o carácter extraditável da infração, mas não declararia a obrigatoriedade da extradição, resultando a letra do artigo 8º da adoção da segunda posição<sup>205206</sup>.

---

<sup>202</sup> Cf. artigo 16º n.º 2.

<sup>203</sup> Cf. BOYLE, R. *in ob cit* p. 468.

<sup>204</sup> Cf. FALVEY, A., *in ob cit*. p. 331.

<sup>205</sup> No mesmo sentido BOYLE, R.P. *in ob cit* p. 468 e THOMAS, C. S. e outro, *in ob cit* p. 165.

<sup>206</sup> Esclarecendo que no decurso da Conferência de Haia o debate sobre o artigo 8º veio clarificar que este preceito obrigava os Estados contratantes a considerar a infração de captura ilícita de aeronave como extraditável nos tratados de extradição, mas não tornava a extradição obrigatória ou automática, ver Survey of

Comparativamente à Convenção de Tóquio, a Convenção de Haia teve muito menor tempo de preparação, e demorou consideravelmente menos tempo a entrar em vigor. No final da Conferência Diplomática, 50 dos 77 Estados que estiveram na mesma presentes assinaram a Convenção que, em menos de um ano depois de aprovada na Conferência de Haia, entraria em vigor (e m 14 de outubro de 1971<sup>207</sup>).

Estes factos são indicadores da receptividade da comunidade internacional à adoção deste diploma, pese embora a Convenção enferme de algumas debilidades. De facto, com vista a impedir a impunidade da captura ilícita de aeronaves, a Convenção de Haia estendeu o âmbito da jurisdição de modo a que não pudesse haver situações excluídas da jurisdição dos Estados (tendo o Protocolo de Pequim de 2010 alargado a base de atribuição da jurisdição). Porém, não providenciou no sentido de criar uma solução que evitasse os conflitos de jurisdição, como um sistema de prioridades de jurisdição<sup>208</sup>. Segundo White, esta questão terá sido debatida na Conferência Diplomática, mas os Estados não terão conseguido chegar a um consenso sobre os critérios de atribuição das prioridades<sup>209</sup>.

Outra crítica apontada à Convenção de Haia prende-se com a ausência de afirmação de um sistema de extradição obrigatória. A este respeito saliente-se que a redação dos artigos 7º e 8º da Convenção foi a resultante do consenso possível entre Estados na Conferência de Haia de 1970. O artigo 7º não foi objeto de qualquer alteração pelo Protocolo de Pequim de 2010 e a única alteração significativa ao artigo 8º, foi a adição do n.º 5 contendo uma remissão para o (novo) n.º 4 do artigo 1º. Não obstante, nota-se que o Protocolo de Pequim de 2010 acrescentou o artigo 8º-ter, determinando que nada na Convenção será interpretado como impondo uma obrigação de extraditar *se* o Estado requerido tiver razões fundadas para considerar que o pedido de extradição foi realizado com o objetivo de punir a pessoa

---

multilateral instruments which may be of relevance for the work of the International Law Commission on the topic “The obligation to extradite or prosecute (aut dedere aut judicare)”, Doc. A/CN.4/630, Estudo do Secretariado das Nações Unidas, 18 de junho de 2010, parágrafo 106, p. 340.

<sup>207</sup> Cf. <https://www.icao.int/secretariat/legal/Lists/Current%20lists%20of%20parties/AllItems.aspx>.

<sup>208</sup> No mesmo sentido SHUBBER, S, *in ob cit.* p. 715.

<sup>209</sup> Cf. WHITE, G.M.E. *in ob cit* p. 42.

com base em motivos raciais, religiosos, de nacionalidade, origem étnica, motivos políticos ou de género<sup>210</sup>.

Outra debilidade apontada à Convenção de Haia prende-se com o escopo limitado da sua aplicação. Sem prejuízo da limitação da aplicabilidade às infrações cometidas a bordo aeronaves em voo ter sido, à partida, ultrapassada com as alterações introduzidas pelo Protocolo de Pequim de 2010, mantêm-se as reservas relativamente à aplicação apenas às aeronaves alugadas sem tripulação (*dry lease*).

Finalmente, a Convenção de Haia foi ainda criticada por apenas se aplicar à captura ilícita de aeronaves excluindo um leque variado de atos de interferência ilícita do seu âmbito de aplicação (e que também não estavam sob o escopo da Convenção de Tóquio): sabotagem de aeronaves e atos de violência e ataques a instalações aeroportuárias. A Convenção de Montreal procuraria dar uma resposta a estes atos de interferência ilícita.

### **2.3 A Convenção para a Repressão de Atos ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, celebrada em Montreal em 1971**

Conforme atrás referido, no decurso da 17<sup>a</sup> sessão (extraordinária) da Assembleia, em junho de 1970, foi aprovada, entre outras, a Resolução A17-20, nos termos da qual a Assembleia solicitou ao Conselho que reunisse o Comité Jurídico, definindo como prioridade no seu programa de trabalhos a criação de um projeto de Convenção sobre atos de interferência ilícita contra a aviação civil internacional (que não estivessem incluídos no projeto da Convenção de Haia), com vista à respetiva aprovação numa conferência diplomática que deveria ocorrer no verão de 1971. Podemos, pois, considerar que esta resolução marcou o início dos trabalhos de preparação da Convenção de Montreal de 1971.

---

<sup>210</sup> Será pois possível considerar *a contrario sensu* que se o Estado requerido não tiver aquelas razões fundadas está obrigado a extraditar? Infelizmente o Protocolo de Pequim de 2010 não veio, no nosso entendimento, clarificar esta questão que tem sido alvo de tanta discussão e que se afigura da maior relevância no que concerne à eficácia das convenções internacionais no combate aos atos de interferência ilícita.

Em setembro desse ano, o atentado de Dawson's Field, na Jordânia<sup>211</sup>, viria não só “motivar” a rápida assinatura da Convenção de Haia, como também reforçar a percepção de que existiam vários atos de interferência ilícita que não estavam previstos em qualquer diploma legal de direito internacional, e aos quais a comunidade internacional não oferecia qualquer resposta.

Na 18ª sessão (que decorreu entre junho e julho de 1971, em Viena), a Assembleia da ICAO através da Resolução A18-9, apelou aos Estados para ratificarem o projeto da Convenção de Montreal que seria apresentado na Conferência Diplomática que decorreria em Montreal de 8 a 23 de setembro de 1971. Desta Conferência resultaria a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil (doravante Convenção de Montreal) que entraria em vigor em 26 de janeiro de 1973<sup>212</sup>.

Em 1988, a Convenção da Montreal seria alterada pelo Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de violência nos Aeroportos ao serviço da Aviação Civil Internacional, complementar à Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil (doravante Protocolo de Montreal de 1988) que entraria em vigor em 6 de agosto de 1989<sup>213</sup>.

---

<sup>211</sup> Em 6 e 9 de setembro de 1970, membros da Frente de Libertação Palestiniense, numa ação concertada, capturaram ilicitamente quatro aeronaves, três das quais (das companhias aéreas: SWISSAIR, PAN AM e BOAC) foram desviadas para Dawson's Field, na Jordânia acabando por ser destruídas através de explosão. A quarta aeronave (da Pan Am Airlines) acabaria por ser desviada para o Cairo, onde também seria destruída. Foi ainda tentada a captura ilícita de uma quinta aeronave (da companhia aérea: da El Al), em 6 de setembro de 1970, tentativa que seria frustrada, tudo cf. ALEMÁN, Moses A. - *The International Civil Aviation Security Program Established by ICAO*, p. 66 e 67. Embora não tivessem sido mortos quaisquer reféns, a quebra de confiança no transporte aéreo e os prejuízos causados pela destruição das aeronaves criaram grande tumulto na indústria da aviação (e nos governos dos Estados) sublinhando a necessidade de oferecer uma resposta a estes atos de interferência ilícita, cf. UNITED NATIONS, *Transport-related (civil aviation and maritime) Terrorism Offences*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Counter-Terrorism Legal Training Curriculum, MODULE 5*, United Nations, New York, 2014, p. 35.

<sup>212</sup> Em Portugal, esta Convenção foi aprovada para ratificação pelo Decreto n.º 451/72, de 14 de novembro de 1972.

<sup>213</sup> Cf. informação disponível em: [http://ww.icao.int>secretariat>legal>via\\_en](http://ww.icao.int>secretariat>legal>via_en). O Protocolo de Montreal de 1988 foi aprovado para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 32/98 de 17 de junho de 1998 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 22/98 de 17 de junho de 1998.

A Convenção de Montreal dirige-se à prevenção de atos de sabotagem e violência que interfiram com a segurança da aviação civil – e que afetem a segurança das aeronaves e/ou das instalações de navegação aérea - e à punição adequada dos autores de tais atos<sup>214</sup>.

Assumindo uma estrutura muito idêntica à da Convenção de Haia, a Convenção de Montreal replica vários artigos daquela Convenção. Com efeito, ambas as convenções elencam infrações penais e determinam que os Estados contratantes devem puni-las severamente<sup>215</sup>.

Adicionalmente ambas excluem do respetivo âmbito de aplicação as aeronaves militares, aduaneiras ou de polícia, ambas estendem o âmbito de aplicação da Convenção aos casos em que o autor ou presumível autor se encontre num Estado que não sejam o Estado de matrícula da aeronave e ambas não excluem a jurisdição penal exercida em conformidade com as leis nacionais<sup>216</sup>.

Ambas as Convenções consagram, em termos idênticos, preceitos dedicados às organizações de exploração conjunta de transporte aéreo ou organismos internacionais que operem aeronaves com uma matrícula comum ou internacional<sup>217</sup>, sendo igualmente idêntica a letra e âmbito dos respetivos artigos 7º<sup>218</sup> e 8º.

Finalmente, salienta-se que também a Convenção de Montreal prevê diversos deveres dos Estados Contratantes (já consagrados na Convenção de Haia), nomeadamente o dever de facilitar a continuação da viagem dos passageiros e da tripulação e de restituir prontamente

---

<sup>214</sup> Sendo que também a Convenção de Montreal não define o conceito de “penas severas”.

<sup>215</sup> Nos artigos 1º e 2º da Convenção de Haia e artigos 1º e 3º da Convenção de Montreal.

<sup>216</sup> Cf. artigo 3º n.º 2 e artigo 4º n.º 2 e n.º 3 da Convenção de Haia e artigo 4º n.º 1 e artigo 5º n.º 2 e n.º 3 da Convenção de Montreal.

<sup>217</sup> No artigo 5º da Convenção de Haia e no artigo 9º da Convenção de Montreal.

<sup>218</sup> Abeyratne salienta que, tal como na Convenção de Haia, o artigo 7º não estabelece a obrigatoriedade de instaurar a ação penal, mas apenas de submeter o caso às autoridades competentes para o exercício da ação penal. Este autor sustenta a sua posição na rejeição da proposta apresentada por Israel durante a Conferência de Montreal no sentido de a Convenção incluir um preceito consagrando a obrigatoriedade de instauração da ação penal (por 35 votos contra), cf. ABEYRATNE, R, -- “Aviation Security Law”, p. 244

a aeronave e a sua carga aos seus legítimos possuidores<sup>219</sup>, o dever de assistência entre os Estados<sup>220</sup> e de comunicação à ICAO<sup>221</sup>.

Não obstante, existem vários aspetos específicos da Convenção de Montreal que a distinguem da Convenção de Haia e que importa salientar. Desde logo, a consagração do conceito de aeronave em serviço (sem prejuízo de ambas preverem em termos em tudo idênticos o conceito de aeronave em voo<sup>222</sup>) que permitiu estender o âmbito da aplicação da Convenção de Montreal a um período mais longo do que o período de voo – ou seja, desde o início das operações preparatórias do voo, até 24 horas após a aterragem<sup>223</sup> - bem como a atos praticados no solo, e conseqüentemente, a pessoas que não estivessem a bordo da aeronave.

Note-se que esta extensão do âmbito da aplicação decorre igualmente do alargamento do elenco de infrações previstas na Convenção de Montreal de 1971 que passou a considerar atos de violência contra pessoas a bordo de aeronaves em voo<sup>224</sup>; destruição ou danos em aeronave; colocação a bordo de uma aeronave de engenhos ou substâncias com o fim de destruir ou danificar aeronave; destruição, danos ou perturbação do funcionamento de instalações ou serviços de navegação aérea (utilizados para a navegação aérea internacional), e comunicação de informações que se saiba serem falsas. Saliente-se ainda que, comum a todas estas infrações é o seu carácter ilícito e intencional, bem como a necessidade de a conduta colocar em perigo, ou ser suscetível de colocar em perigo, a segurança de aeronaves em voo.

---

<sup>219</sup> Cf. artigo 10 n.º 2 da Convenção de Montreal (previsto no artigo 9º n.º 2 da Convenção de Haia).

<sup>220</sup> Cf. artigo 11º da Convenção de Montreal (e artigo 10º da Convenção de Haia).

<sup>221</sup> Artigo 13º da Convenção de Montreal (previsto no artigo 11º da Convenção de Haia).

<sup>222</sup> Artigo 3º n.º 1 da Convenção de Haia e artigos 2º e artigo 3º n.º 5 da Convenção de Haia e artigos 3º e artigo 4º n.º 3 a Convenção de Montreal.

<sup>223</sup> Segundo Abeyratne, a definição do fim do período abrangido pelo conceito de “aeronave em serviço” gerou alguma celeuma durante a Conferência de Montreal, tendo a determinação do período de “até 24 horas após qualquer aterragem” sido o resultado obtido no seio da Conferência (abarcando-se assim os “*stop-overs*” ou as “*night-stops*” em outros países), cf. ABEYRATNE, R., - - “Aviation Security Law”, p. 238. No mesmo sentido THOMAS C. S. e outro *in ob cit* p. 167 e 168.

<sup>224</sup> A respeito da alínea a) do n.º 1 do artigo 1º é de notar a diferença entre a versão inglesa e a versão portuguesa do texto da Convenção, sendo que na primeira o requisito de estar a bordo reporta-se claramente à vítima do ato de violência (“*a*) *Performs an act of violence against a person on board an aircraft in flight*

O artigo 1º prevê ainda a punibilidade da tentativa e da cumplicidade<sup>225</sup>. O Protocolo de Montreal de 1988 veio alargar o elenco de infrações previstas no artigo 1º, introduzindo o n.º 1-*bis* que passou a incluir a utilização de dispositivos, substâncias ou armas para a prática de atos contra pessoas (de que resulte lesões graves ou a morte), em aeroportos ao serviço da aviação civil internacional, e, atos contra as instalações desses mesmos aeroportos que as destruam ou danifiquem gravemente, ou contra aeronaves que se encontrem no aeroporto (e não estejam em serviço), ou que perturbem os serviços do aeroporto<sup>226</sup>. Estes atos têm de comprometer, ou poder comprometer, a segurança do aeroporto.

O artigo 5º da Convenção de Montreal, referente à jurisdição dos Estados Contratantes, consagra os mesmos três critérios constantes da Convenção de Haia<sup>227</sup> acrescentando ainda o critério da territorialidade, ou seja, é competente para exercer a sua jurisdição o Estado em cujo território é cometida a infração. Note-se que o critério da territorialidade está igualmente consagrado na alínea b) do n.º 2 do artigo 4º, referente ao âmbito de aplicação da Convenção.

---

(...)”), não se podendo dizer que a versão portuguesa seja igualmente clara (“*a) Pratique contra uma pessoa um acto de violência a bordo de uma aeronave em voo (...)*”).

<sup>225</sup> No n.º 2 do artigo 1º. Abeyratne refere, a propósito do n.º 2 do artigo 1, que durante a Conferência houve uma tentativa de incluir a conspiração na definição das infrações elencadas no artigo 1º. Contudo, alguns países, como a França, opuseram-se uma vez que os respetivos ordenamentos jurídicos não consideravam a conspiração como crime, pelo que entendiam não devia ser incluída na Convenção, tendo prevalecido este ponto de vista na versão final da Convenção de Montreal, cf. ABEYRATNE, R, - - “Aviation Security Law”, p. 241.

<sup>226</sup> O Protocolo de Montreal de 1988 surgiu como resposta ao aumento significativo de ataques a aeronaves, a aeroportos e a escritórios de companhias aéreas que teve lugar sobretudo na segunda metade da década de 80, entre os quais se salienta os ataques armados concertados (e quase simultâneos) realizados na manhã de 27 dezembro de 1985, nos terminais de partidas internacionais do aeroporto Leonardo da Vinci em Roma e do aeroporto Schwechat em Viena (reclamados pela “organização Abu Nidal”). Só em 1986 foram registados 30 ataques a aeronaves, aeroportos e escritórios de companhias aéreas (sobretudo “companhias de bandeira”) envolvendo a utilização de granadas e sobretudo de engenhos explosivos, cf. SCHIAVO, M., *in ob cit.* p. 196 a 222. Em outubro desse ano, no decurso da 26ª sessão, a Assembleia da ICAO aprovou a resolução A26-4 nos termos da qual apelava ao Conselho para preparar um instrumento para a repressão de atos ilícitos de violência em aeroportos ao serviço da aviação civil. O Conselho encaminhou a questão para o Comité Jurídico que, entre abril e maio de 1987, terminou o projeto do Protocolo que seria apresentado na Conferência Diplomática que decorreu em Montreal em fevereiro de 1988.

Infelizmente o Protocolo de Montreal de 1988 (conhecido como “Protocolo do aeroporto”) apenas previra infrações contra instalações situadas em aeroportos, ficando fora do seu escopo instalações fisicamente localizadas fora dos aeroportos, mas intimamente ligadas com a atividade aeroportuária (*off-airport facilities*).

A respeito do artigo 5º é ainda de salientar que a extensão da jurisdição aos casos em que o presumível autor se encontre no território de um Estado que não o extradite, prevista no n.º 2, não é aplicável à comunicação de informações falsas constante da alínea e) do n.º 1 do artigo 1º - uma vez que esta infração foi considerada “menos grave” do que as constantes das alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 1º, considerando-se que não seria adequada a extensão da jurisdição nestes casos<sup>228</sup>.

O Artigo III do Protocolo de Montreal acrescentou o n.º 2-*bis* ao artigo 5º que prescreve a obrigação de os Estados Contratantes tomarem medidas necessárias para determinar a sua jurisdição sobre as infrações introduzidas pelo artigo II do Protocolo, caso o presumível infrator se encontre no seu território e o Estado não proceda à sua extradição para o Estado em que a infração foi cometida.

Ficou assim consolidado, no início da década de 70, o quadro normativo das convenções internacionais especificamente dedicadas à proteção da aviação civil contra atos de interferência ilícita. Este sistema iria ser alvo de uma revisão profunda em 2010 e 2014, sem prejuízo de outras iniciativas tomadas neste contexto, sobretudo na década de oitenta e que iremos seguidamente abordar.

#### **2.4 O artigo 3º-*bis* da Convenção de Chicago de 1944 e a Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção, aprovada em Montreal em 1991 – breve referência**

Ainda no contexto das convenções internacionais aprovadas sob a égide da ICAO, impõe-se uma referência à introdução do artigo 3º-*bis* na Convenção de Chicago de 1944 relativo à utilização indevida de aeronaves.

A 1 de setembro de 1983, a aeronave que realizava o voo KE 007, da Korean Air, após ter

---

<sup>227</sup> Ver as alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 4º.

<sup>228</sup> Cf. THOMAS, C. S. e outro, *in ob. cit.* p. 169.

entrado em espaço aéreo soviético restrito foi interceptada por um avião militar e abatida<sup>229</sup>. Na sequência deste evento, o Conselho da ICAO reuniu-se extraordinariamente, em 15 e 16 de setembro de 1983, tendo aprovado uma Resolução expressamente condenando a destruição de aeronaves civis. O assunto seria alvo de debate na 24ª Assembleia da ICAO que decorreu de 20 de setembro a 7 de outubro de 1983, mas seria em 10 de maio de 1984, que a Assembleia da ICAO, no decurso da 25ª reunião (extraordinária), aprovaria<sup>230</sup>, a Resolução 25-A que introduziu o artigo 3º-*bis* na Convenção de Chicago, determinando ainda que o Secretário Geral da ICAO elaborasse um Protocolo incorporando na mesma o referido artigo, Protocolo esse sujeito à ratificação dos Estados<sup>231</sup>. Este Protocolo entraria em vigor catorze anos mais tarde, em 1 de outubro de 1998<sup>232</sup>.

O artigo 3º-*bis* reporta-se à não utilização de armas contra aeronaves civil em voo pelos Estados contratantes, determinando que os Estados devem abster-se de utilizar armas contra aeronaves civis em voo, e que, quando a aeronave é interceptada, a vida e a segurança dos ocupantes da aeronave não devem ser postas em perigo<sup>233</sup>. Este preceito reconhece aos Estados o direito soberano de exigir a aterragem da aeronave, se a mesma estiver a sobrevoar o seu território sem autorização, ou se o Estado tiver motivos razoáveis para concluir que a aeronave está a ser utilizada para fins incompatíveis com os objetivos da Convenção – podendo o Estado recorrer ainda a todos os meios necessários (desde que compatíveis com o direito internacional) para pôr termo a essa utilização indevida<sup>234</sup>. Concomitantemente, a alínea c) consagra o dever de a aeronave civil acatar uma ordem dada em conformidade com a alínea b), bem como o dever de os Estados Contratantes adotarem as medidas necessárias para esse fim, bem com medidas que sancionem severamente o respetivo incumprimento. O artigo 3º-*bis* prescreve ainda que cada Estado Contratante adote medidas adequadas à proibição do uso deliberado de aeronaves civis para a prossecução de fins contrários à Convenção de Chicago.

---

<sup>229</sup> Cf. SCHIAVO, M, *in ob cit.* p. 207.

<sup>230</sup> Nos termos da alínea a) do artigo 94º da Convenção de Chicago.

<sup>231</sup> Apelando a Assembleia, na mesma reunião, a essa ratificação (cf. Resolução A25-2).

<sup>232</sup> Cf. RODRIGUES, G. *in ob cit* p. 109.

<sup>233</sup> Cf. alínea a).

Também na década de oitenta, iniciar-se-iam os trabalhos de elaboração da Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção, despoletados pelo desastre do voo da 103 da Pan Am, que explodiu quando sobrevoava a localidade de Lockerbie, na Escócia, em 21 de dezembro de 1988<sup>235</sup>, chamando a atenção para o perigo que os explosivos plásticos constituíam para a aviação civil.

No mês seguinte, o Conselho da ICAO instituiu um Comité *Ad Hoc* de Peritos em Detecção de Explosivos. Na 27ª sessão da Assembleia da ICAO (que decorreu entre setembro e outubro de 1989), foi aprovada a Resolução A27-8 solicitando ao Conselho que convocasse o Comité Jurídico da ICAO com vista à elaboração um projeto de Convenção sobre a marcação de explosivos plásticos para a respetiva deteção, a ser aprovado numa conferência diplomática<sup>236</sup>, tarefa que seria atribuída a um subcomité específico criado no seio do Comité Jurídico. De 11 fevereiro a 1 de março de 1991 decorreu, em Montreal, uma Conferência Diplomática de Direito Aéreo, no decurso da qual foi aprovada a Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção que entraria em vigor em 26 de junho de 1998<sup>237</sup>.

Pese embora do preâmbulo da Convenção conste a referência expressa à «destruição de aeronaves» e seja reconhecida a intervenção da ICAO na elaboração deste diploma<sup>238</sup>, o âmbito de aplicação desta Convenção não se circunscreve à aviação civil.

Trata-se de um diploma que não prevê infrações, antes consagrando deveres dos Estados Parte, de que se salientam a adoção das «medidas necessárias e efetivas» para impedir, no

---

<sup>234</sup> Na alínea b).

<sup>235</sup> Provocado pela detonação de um engenho explosivo contendo SEMTEX (explosivo plástico).

<sup>236</sup> Este repto seria reforçado pelo pedido incorporado na Resolução 44/29, de 13 de dezembro de 1989 (12º parágrafo) aprovado na 44ª Sessão Assembleia Geral das Nações Unidas e no qual foi solicitado à ICAO que intensificasse o seu trabalho na elaboração do projeto da referida Convenção. No mesmo ano, em 14 de junho, o Conselho de Segurança das Nações Unidas havia lançado um repto idêntico através da Resolução SC/RES/635 (parágrafo 4º).

<sup>237</sup> Cf. informação disponível em:

[https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/legal\\_instruments\\_related\\_to\\_aviation\\_security.htm](https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/legal_instruments_related_to_aviation_security.htm).

<sup>238</sup> “(...) Tomando nota, com agrado, do papel desempenhado pelo Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional na preparação da Convenção, bem como da sua vontade de assumir funções relacionadas com a sua aplicação (...)”

seu território, o fabrico<sup>239</sup>, a entrada e saída<sup>240</sup> de explosivos não marcados, bem como a adoção de medidas para exercer um controlo «rigoroso e efetivo» sobre a posse e transferência destes explosivos, fabricados ou introduzidos no território de cada Estado Parte antes da entrada em vigor da Convenção<sup>241</sup>. A Convenção prevê ainda a criação de uma Comissão Técnica Internacional encarregue de apreciar os avanços técnicos no âmbito do fabrico, marcação e deteção de explosivos<sup>242</sup>, bem como um anexo técnico que faz parte integrante da Convenção<sup>243</sup> (e que concretiza o conceito de explosivos plásticos na Parte I – Descrição dos Explosivos, dedicando a Parte II aos Agentes de Deteção).

## **2.5 A Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Aviação civil Internacional (Convenção de Pequim) e o Protocolo complementar à Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves (Protocolo de Pequim), ambos celebrados em Pequim em 2010**

Podemos dizer que o trabalho de preparação da Convenção e do Protocolo de Pequim de setembro de 2010, teve o seu início no rescaldo dos atentados de 11 de setembro de 2001. Com efeito, na 33ª sessão - que decorreu em Montreal de 25 de setembro a 5 de outubro de 2001 - a Assembleia da ICAO aprovou a Resolução A33-1 relativa ao uso indevido de aeronaves civis como armas de destruição e outros atos terroristas envolvendo a aviação civil. O parágrafo 7º da Resolução instruíu o Conselho não só, no sentido de rever a adequação das convenções relativas à segurança da aviação civil vigentes à data, bem como o Anexo 17 (e outros) da Convenção de Chicago, como também para considerar o estabelecimento de um Programa Universal de Auditorias de Segurança da ICAO e qualquer outra ação considerada útil ou necessária (incluindo cooperação técnica)<sup>244245</sup>.

---

<sup>239</sup> Cf. artigo II.

<sup>240</sup> Cf. artigo III.

<sup>241</sup> Cf. artigo IV.

<sup>242</sup> Cf. artigos V e VI.

<sup>243</sup> Cf. artigo X.

<sup>244</sup> Cf. informação disponível em:

[https://www.icao.int/Meetings/AMC/MA/Assembly%2033rd%20Session/plugin-resolutions\\_a33.pdf](https://www.icao.int/Meetings/AMC/MA/Assembly%2033rd%20Session/plugin-resolutions_a33.pdf)

Face ao período de tempo decorrido entre a aprovação da suprarreferida Resolução e a realização da Conferência de Pequim de 2010, parece que a ICAO terá optado por dar prioridade à atualização do Anexo 17<sup>246</sup>, bem como à implementação do Programa Universal de Auditorias de Segurança da Aviação Civil (USAP).

Com efeito, foram necessários cerca de nove anos para que a Conferência Diplomática sobre Segurança da Aviação Civil que decorreu entre 30 de agosto e 10 de setembro de 2010, em Pequim, tivesse lugar, dela resultando não só a alteração à Convenção de Haia de 1970 (por via do já mencionado Protocolo de Pequim de 2010), mas também a aprovação da Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Aviação Civil Internacional que revoga a Convenção de Montreal de 1971 e o respetivo Protocolo complementar de Montreal de 1988<sup>247,248</sup>.

A Convenção de Pequim de 2010 veio alargar consideravelmente o âmbito do quadro punitivo dos atos de interferência ilícita, através da criminalização de vários (novos) atos que resultam de novas ameaças à aviação civil, com vista ao fortalecimento da capacidade dos Estados prevenirem o cometimento dessas infrações e de punirem os respetivos autores<sup>249</sup>. Este alargamento está patente no próprio título da Convenção de Pequim de 2010 que se reporta à repressão dos atos ilícitos contra a aviação civil internacional (e não especificamente à repressão dos atos ilícitos contra a segurança da aviação civil, como a

---

<sup>245</sup> Para maior detalhe sobre as etapas que antecederam a Convenção no seio da ICAO, entre 2001 e 2010, ver PIERA, A. e outro – “Will the New ICAO-Beijing Instruments Build a Chinese wall for International Aviation Security?”, p. 152 a 161.

<sup>246</sup> Cujas décima emenda foi aprovada em 12 de dezembro de 2001 e incidiu sobre os seguintes aspetos: aplicabilidade do Anexo 17 às operações de transporte aéreo “doméstico”; cooperação internacional relativamente à partilha de informação sobre ameaça; Autoridade Apropriada e Comité Nacional de Segurança da Aviação Civil; controlo de qualidade nacional; controlo do acesso; passageiros e respetiva bagagem de cabina e bagagem de porão; pessoal de segurança a bordo das aeronaves e proteção do cockpit; fatores humanos e gestão da resposta a atos de interferência ilícita, cf. Anexo 17, tabela A p. xi.

<sup>247</sup> Cf. informação disponível em:

[https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/legal\\_instruments\\_related\\_to\\_aviation\\_security.htm](https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/legal_instruments_related_to_aviation_security.htm)

<sup>248</sup> Cf. artigo 24º da Convenção de Pequim de 2010.

<sup>249</sup> Cf. parágrafo “3. Main Reasons for ratification” do *Working-Paper* “Promotion of the Beijing Convention and the Beijing Protocol of 2010” – HLCAS-WP/15, da ICAO, de 20/7/12, disponível em <https://www.icao.int/Meetings/avsecconf/Documents/WP%2015/PROMOTION%20OF%20THE%20BEIJING%20CONVENTION%20AND%20THE%20BEIJING%20PROTOCOL%20OF%202010.en.pdf>.

Convenção de Montreal de 1971<sup>250</sup>). O texto da Convenção de Pequim de 2010, denota a influência de diversas Convenções internacionais, não só por via da adoção de conceitos das mesmas constantes, mas também nas remissões diretamente realizadas em vários artigos<sup>251</sup>.

No nosso entendimento, a grande inovação da Convenção de Pequim de 2010 consiste na expansão do elenco de atos de interferência ilícita constantes da Convenção de Montreal de 1971 e do Protocolo de Montreal de 1988, materializada através da introdução da previsão do uso de aeronaves como armas<sup>252</sup>, e, da criminalização da libertação ou descarga (utilizando uma aeronave em serviço), utilização (contra ou a bordo e uma aeronave em serviço) e transporte (ou facilitação de transporte a bordo de uma aeronave) de armas biológicas, químicas e nucleares (*BCN*) e de materiais explosivos, radioativos ou similares em ataques contra pessoas, propriedade ou o meio ambiente<sup>253</sup>.

A Convenção de Pequim de 2010, seguindo uma tendência que desde 1998 se nota nos instrumentos legais das Nações Unidas relacionados com o terrorismo<sup>254</sup>, veio também estender consideravelmente o âmbito da responsabilização penal, criminalizando, não só a

---

<sup>250</sup> Esta diferença de âmbito reflete-se no facto de nas condutas previstas nas alíneas f) a g) do n.º 1 do artigo 1º da Convenção de Montreal, acrescentadas pela Convenção de Pequim de 2010, não constar o requisito da colocação em perigo a segurança da aeronave. Tal como acima mencionado, as alíneas a) a e) do artigo 1º da Convenção de Montreal de 1971 exigiam que as condutas ali descritas colocassem ou fossem suscetíveis de colocar em perigo da segurança de aeronaves em voo. De igual maneira, o Protocolo de Montreal de 1988 exigia que os atos previstos no n.º 1-*bis* comprometessem ou pudessem comprometer a segurança do aeroporto. Pese embora a Convenção de Pequim de 2010 tenha mantido a redação das alíneas a) a e) do n.º 1 e do n.º 2 da Convenção de Montreal e do Protocolo, este requisito não consta das alíneas f) a i) do artigo 1º, pelo que a proteção os bens jurídicos tutelados por estas normas - a vida, a integridade física, a propriedade e o meio-ambiente - não está condicionada pela verificação daquele requisito.

<sup>251</sup> Por exemplo na alínea j) do artigo 2º ou no artigo 7º da Convenção.

<sup>252</sup> Na alínea f) - uma clara influência dos atentados de 11 de setembro de 2001.

<sup>253</sup> Cf. n.º 4 do artigo 4º, alíneas g) a i). A Convenção de Pequim de 2010 ao prever a punição das pessoas que organizam, dirigem ou incitam outras pessoas, adotou a mesma orientação que a Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba, de 1997 (n.º 3 do artigo 2º), ou que a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999 (n.º 5 do artigo 2º) ou ainda que a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional de 2003 (alínea b) do n.º 1 do artigo 5º). Segundo Piera, este alargamento da responsabilização penal denota a influência dos atentados de 11 de setembro de 2001, tendo os Estados reconhecido que os instrumentos legais disponíveis no contexto da aviação civil à data eram destituídos de alcance suficiente para abarcar os “orquestradores” dos atentados, cf. PIERA, A e outro, *in ob cit.* p. 182.

ameaça<sup>255</sup>, como também a tentativa, a organização ou direção de outros com vista ao cometimento da infração, a cumplicidade e auxílio à evasão às autoridades do autor<sup>256</sup>. A Convenção considera ainda como infrações as condutas (intencionais) de quem conspirar para cometer as infrações previstas nos números 1 e 2 do artigo 1º, ou contribuir de qualquer forma para o cometimento dos mesmos, mesmo que não haja tentativa ou consumação da infração. Procurou-se, pois, responsabilizar as condutas de quem está “nos bastidores” dos atos de interferência ilícita, sendo ainda de notar a previsão da possibilidade de responsabilização das pessoas coletivas<sup>257</sup>.

O artigo 2º da Convenção de Pequim de 2010 veio definir vários conceitos utilizados no texto da Convenção, reproduzindo os conceitos de “aeronave em voo” e “aeronave em serviço” constantes da Convenção de Montreal de 1971 e acrescentando outros como “armas NBQ”, “armas biológicas”, “armas químicas”, material nuclear<sup>258</sup> ou instalações de navegação aérea<sup>259</sup>.

É de notar que o conceito de “instalações de navegação aérea” já constava da alínea a) do artigo 28º da Convenção de Chicago, reportando-se a aeroportos, serviços de radiocomunicações ou serviços meteorológicos. A alínea c) do artigo 2º da Convenção de

---

<sup>254</sup> Plasmada por exemplo nos números 4 e 5 do artigo 2º da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999 ou nos n.º 3 e 4 do artigo 2º da Convenção Internacional para a Repressão dos Atos de Terrorismo Nuclear, de 2005.

<sup>255</sup> No n.º 3 do artigo 1º. Note-se, contudo, que a alínea e) – comunicação de informações falsas – não consta do elenco de tentativas que constituem infrações, uma vez que se considerou que a ameaça de comunicação de informações falsas não apresenta o mesmo risco ou requer as mesmas medidas preventivas que as demais infrações previstas no artigo 1º, cf. UNITED NATIONS, Transport-related (civil aviation and maritime) Terrorism Offences, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Counter-Terrorism Legal Training Curriculum, MODULE 5, United Nations, New York, 2014, p. 47.

<sup>256</sup> Cf. n.º 4 do artigo 1º.

<sup>257</sup> Prevista no artigo 4º. Mais uma vez, também o texto do artigo 4º replica artigos plasmados noutras convenções internacionais – por exemplo, o artigo 5º da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999, ou o artigo 5º do Protocolo à Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima de 2005 (que introduziu o artigo 5º-*bis* dedicado a esta matéria). Todavia, a fórmula constante da Convenção de Pequim de 2010 é suavizada comparativamente às duas Convenções referidas, já que deixa ao critério de cada Estado a escolha de tomar medidas para a responsabilização destas entidades (usando a expressão “*may take the necessary measures*”, enquanto que as convenções atrás referidas utilizam a expressão “*shall establish*” e “*shall take the necessary measures*”).

<sup>258</sup> Estes conceitos foram “importados” do artigo 1º do Protocolo à Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima de 2005, bem como do artigo 1º da Convenção Internacional para a Repressão dos Atos de Terrorismo Nuclear, de 2005.

<sup>259</sup> Pese embora, neste âmbito, também não encerre uma definição de “aeroporto ao serviço da aviação civil internacional”, expressão introduzida pelo Protocolo de Montreal de 1988.

Pequim de 2010 veio acrescentar ao conceito existente sinais, dados, informação ou sistemas necessários à navegação da aeronave. Através desta alteração, a Convenção de Pequim de 2010 passou a criminalizar os ciber-ataques a instalações de navegação aérea<sup>260</sup>. Face à atualidade e pertinência da temática da ciber-segurança no contexto da aviação civil, teria sido importante, parece-nos, dar um maior destaque a esta temática na Convenção.

À semelhança do que sucedia com a Convenção de Montreal de 1971, a Convenção de Pequim de 2010 também não densifica o conceito de “penas severas”, sendo que também exclui do respetivo âmbito de aplicação as aeronaves utilizadas em serviços militares<sup>261</sup>, aduaneiros ou policiais e mantém, no artigo 5º, praticamente a mesma redação do artigo 4º da Convenção de Montreal de 1971<sup>262</sup>.

Complementarmente salienta-se que, tal como o Protocolo de Pequim de 2010, também a Convenção veio acrescentar o critério da nacionalidade na aferição da jurisdição dos Estados, atribuindo-a ao Estado da nacionalidade do autor da infração, ao Estado da nacionalidade da vítima e ao Estado da residência habitual no caso de um apátrida<sup>263</sup>.

A Convenção Pequim de 2010 encerra vários artigos destinados a garantir os direitos do autor da infração, salientando-se além do n.º 1 do artigo 6º, o artigo 11º (garantindo um tratamento justo) e o artigo 14º (garantindo a não discriminação no contexto da extradição).

No que à extradição concerne, o artigo 12º manteve a redação praticamente inalterada do artigo 8º da Convenção de Montreal, sem prejuízo de se notar a introdução do artigo 13º que, importando uma fórmula (algo repetitiva) introduzida pela Convenção Internacional

---

<sup>260</sup> Neste sentido ver parágrafo 1.2 (*in fine*) do HLCAS-WP/15.

<sup>261</sup> Estando as atividades das Forças Armadas previstas nos números 2 e 3 do artigo 6º. Sobre as discussões geradas em torno da “Cláusula de exclusão militar” ver PIERA, A *in ob cit.* p. 183 a 199.

<sup>262</sup> Mantendo, pois, os mesmos três cenários quanto ao respetivo âmbito de aplicação, ou seja, a Convenção aplica-se quando: (1) O local, efetivo ou previsto, de descolagem ou aterragem se situe fora do território do Estado de registo da aeronave; (2) A infração seja praticada no território de um Estado que não o Estado de registo da aeronave, e (3) O autor ou presumível autor da infração se encontre no território de um Estado que não o Estado de registo da aeronave, cf. artigo 5º n.º 2 e 3º da Convenção de Pequim de 2010 e artigo 4º n.º 2 e 3 da Convenção de Montreal de 1971.

<sup>263</sup> Cf. alínea e) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 8º da Convenção de Pequim de 2010.

para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba, de 1997, veio determinar que nenhum Estado pode aplicar a cláusula da exceção política para efeitos de recusa de pedido de extradição ou prestação de assistência legal mútua, já que nenhuma das infrações constantes do artigo 1º pode ser considerada uma infração política, uma infração relacionada ou motivada por questões políticas.

Decorridos quase oito anos desde a aprovação da Convenção de Pequim de 2010, a mesma não se encontra em vigor, sendo que o Protocolo de Pequim de 2010 apenas recentemente reuniu o número de ratificações necessárias para entrar em vigor em janeiro do corrente ano, o que levanta algumas dúvidas sobre o interesse dos Estados nas convenções internacionais em matéria de segurança (*security*) da aviação civil e, em última análise, sobre a eficácia destes instrumentos internacionais no contexto da aviação civil<sup>264</sup>.

De facto, além das fragilidade transversais às Convenções internacionais acima referidas – de que se ressalta a falta de estabelecimento de um sistema de prioridades na definição dos critérios de aferição de jurisdição, ou a ausência de definição de conceitos como “penas severas”, ou ainda o modo mitigado pelo qual o princípio *aut dedere aut judicare* foi consagrado, ou a não consagração da extradição obrigatória, entre outros – a doutrina tem vindo a questionar-se sobre a adequação das convenções internacionais como meio de resposta aos atos de interferência ilícita contra a segurança da aviação civil.

Em 1973, Thomas questionava-se sobre se as convenções internacionais sobre segurança da aviação civil seriam o meio adequado para legislar e lidar com os atos de interferência ilícita<sup>265</sup>. Por outro lado, Dempsey salientava que embora constituam um instrumento importante para refrear os atos de interferência ilícita, as convenções têm o seu âmbito de aplicação limitado aos Estados Contratantes<sup>266</sup> e Falvey acrescentava ainda a falta de poder

---

<sup>264</sup> A este respeito é curioso notar que em 2013 Piera escrevia “(...) *one might be tempted to predict that the Beijing instruments will take at least 8 years to enter into force, if not considerably longer*”, PIERA, A. *in ob cit.* p. 216.

<sup>265</sup> THOMAS, C.S, *in ob cit.* p. 170.

<sup>266</sup> Não obstante, este autor salientava em 1987 que a ratificação das convenções por múltiplos Estados poderia conduzir ao desenvolvimento de um direito internacional consuetudinário neste âmbito – criando-se uma convicção de obrigatoriedade associada à prática reiterada – que determinaria um alargamento do âmbito

coercivo das convenções internacionais para fazer face ao incumprimento das disposições nas mesmas vertidas pelos próprios Estados Contratantes<sup>267</sup>.

Abeyratne, por sua vez, nota a falta de rigor das convenções e consequente grande margem de discricionariedade concedida aos Estados Contratantes, que se traduz na possibilidade de tratamentos diferenciados a situação idênticas<sup>268</sup>. Já Piera frisa que os instrumentos de direito internacional penal carecem sempre que os Estados aprovelem legislação interna que incorpore as infrações previstas nas Convenções, questionando mesmo a eficácia das Convenções da ICAO relativas à segurança da aviação civil face aos reduzidos valores de implementação das suas disposições nos ordenamentos jurídicos dos Estados Contratantes. Este autor coloca o enfoque na necessidade de efetiva implementação e verificação dos *standards* e práticas recomendadas do Anexo 17 da Convenção de Chicago e do Manual de Segurança, como medida preventiva de vários atos de interferência ilícita - perceção essa reforçada pelos resultados obtidos pelo Programa Universal de Auditorias de Segurança (Universal Security Audit Programme – USAP)<sup>269</sup>.

Concordamos com Piera<sup>270</sup> quando refere que é na vertente preventiva dos atos de interferência ilícita, obtida através da implementação dos requisitos do Anexo 17 e na respetiva monitorização, que a ICAO deve continuar a trabalhar – isto sem prejudicar a esfera de responsabilidade dos Estados em pugnar por essa implementação – e são justamente essas medidas preventivas que iremos abordar seguidamente, abordando

---

de aplicação das Convenções à totalidade da comunidade internacional, cf. DEMPSEY, P. – “Aerial Piracy and Terrorism: unilateral and multilateral responses to aircraft hijacking”, p. 431. Ressaltando a importância do costume no Direito Internacional contemporâneo, apesar do trabalho desenvolvido por via da codificação *vide* ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA E FAUSTO QUADROS, *in ob cit* p. 155 e ss. referindo “a tendência legítima para que os tratados codificadores se apliquem a *todos* os sujeitos do Direito Internacional independentemente da sua adesão ao tratado”.

<sup>267</sup> Cf. FALVEY, A, *in ob cit* p. 339 e 340. No mesmo sentido, ABEYRATNE, R. – “Some Recommendations for a New Legal and Regulatory Structure for the Management of the Offense of Unlawful Interference with Civil Aviation”, p. 118.

<sup>268</sup> Cf. ABEYRATNE, R. - “Some Recommendations (...)”, p. 119.

<sup>269</sup> Cf. PIERA, A e outro, *in ob cit*, p. 227 e 228. A este respeito é interessante salientar a distinção que Juglart realiza entre medidas preventivas e medidas repressivas internacionais para garantir a segurança da aviação civil, enquadrando nas primeiras o Anexo 17 e o Manual de Segurança e nas segundas as convenções internacionais, cf. JUGLART, M – “Traité de Droit Aérien”, parágrafo 3734 e ss.

<sup>270</sup> *In ob cit*. p. 234 a 237.

igualmente outras iniciativas da comunidade internacional realizadas fora do âmbito da ICAO<sup>271</sup>.

### 3. Outras iniciativas da comunidade internacional

#### 3.1. G7 – Declaração de Bona de 1978

Após uma reunião que decorreu em 16 e 17 de julho de 1978, os líderes da República Federal da Alemanha, do Canadá, dos Estados Unidos da América, da França, da Itália, do Japão e do Reino Unido<sup>272</sup> acordaram em tomar uma ação conjunta contra os países que recusassem acusar ou extraditar os autores de capturas ilícitas de aeronaves e/ou que não devolvessem as aeronaves. Para o efeito, estes Estados acordaram em (i) agir no sentido de imediatamente cessar os voos para esses países, (ii) agir com vista a suspender os voos oriundos desse país e das companhias desses países (mesmo que oriundos de outro Estado)<sup>273</sup>.

---

<sup>271</sup> Apesar de se reconhecer a existência (e relevância) de múltiplos acordos bilaterais entre Estados (referidos inclusivamente nas convenções internacionais acima indicadas) incidentes sobre matérias de segurança (*security*) da aviação civil, face à proliferação dos mesmos e ao âmbito circunscrito do presente trabalho, não os abordaremos.

<sup>272</sup> O então G7, criado em 1975, e que passaria a G8 com a participação da Rússia em 1998 (regressando a G7 com a saída da Rússia em 2014). Para uma relação de todas as Cimeiras do G7/8 ver: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/>

<sup>273</sup> Tentativas anteriores de sancionar os Estados coniventes com as capturas ilícitas de aeronaves já haviam sido realizadas (embora sem sucesso) no seio da ICAO. De facto, o já referido atentado de Dawson's Field (em setembro de 1970) motivou os Estados Unidos a solicitar a convocação de uma sessão extraordinária do Conselho da ICAO para apreciar o sucedido em Dawson's Field, propondo a aprovação de uma Resolução que estabelecesse uma ação concertada da comunidade internacional no sentido de suspender os serviços de transporte aéreo em resposta às capturas ilícitas de aeronaves utilizadas como meio de "chantagem internacional". Neste sentido, em 1 de outubro de 1970 o Conselho apelaria aos Estados contratantes para se pronunciarem sobre os termos em que deveria ser realizada essa ação conjunta, não estando excluída a possibilidade de suspensão da prestação de serviços de transporte aéreo internacional, após a captura ilícita de uma aeronave, se um Estado retivesse os passageiros, a tripulação ou a aeronave (em violação do artigo 11º da Convenção de Tóquio) ou não extraditasse ou instaurasse ação penal contra pessoas que capturassem ilicitamente aeronaves (em violação dos artigos 7º e 8º do então projeto da Convenção de Haia). O Conselho instruiu ainda o Comité Jurídico no sentido de estudar esta questão e de apreciar o instrumento internacional mais adequado para incorporar os objetivos declarados na Resolução (para maior detalhe sobre as propostas apresentadas e discutidas ver DEMPSEY, P. - "Aerial Piracy and Terrorism (...)", p. 440 nota de rodapé n.º 75). O Comité Jurídico ao debruçar-se sobre esta questão manifestaria dúvidas acerca da competência da ICAO aplicar sanções – assunto que nos termos do artigo 41º da Carta das Nações Unidas é da exclusiva competência do Conselho de Segurança da ONU. Como resultado desta controvérsia, a Assembleia da ICAO

O objetivo da Declaração, tal como consta do respetivo preâmbulo, é intensificar os esforços conjuntos dos Estados no combate ao terrorismo internacional, através da criação de um regime de prevenção e repressão das capturas ilícitas de aeronaves<sup>274</sup>, impondo sanções que afetam de modo negativo, económica e politicamente, os Estados coniventes com aqueles atos de interferência ilícita.

A Declaração de Bona pode ser interpretada como um reflexo da falta de eficácia das convenções internacionais celebradas no seio da ICAO no que toca à efetiva implementação das normas nas mesmas vertidas. Não é, porém, isenta de controvérsia. Com efeito, vários autores salientam que as medidas preconizadas pelos Estados na Convenção de Bona constituem sanções aplicadas aos Estados e que a aplicação de sanções é matéria da exclusiva competência do Conselho de Segurança das Nações Unidas, pelo que a Declaração de Bona constituiria uma violação da Carta das Nações Unidas nesse sentido<sup>275</sup>, violando igualmente o princípio da resolução pacífica das disputas entre Estados (constante do n.º 3 do artigo 2º)<sup>276</sup>.

Adicionalmente, existe doutrina que considera que a Declaração de Bona, ao impor sanções a Estados que poderão ou não ser parte da Declaração, viola os artigos 34º e 35º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados<sup>277</sup>.

---

acabaria por decidir (na 18ª sessão que decorreu em junho e julho de 1971) instruir o Comité Jurídico a suspender os trabalhos nesta matéria, cf. BOYLE, R. - "International Action to Combat Hijacking", p. 466 e 467. Uma segunda tentativa de analisar esta questão, por via de uma Resolução do Conselho de 19 de junho de 1972, teria o mesmo desfecho no seio da Assembleia (extraordinária) da ICAO que decorreu em Roma de 28 de agosto a 23 de setembro), cf. DEMPSEY, P. - "Aerial Piracy and Terrorism (...)", p. 441 a 443. Para maior detalhe sobre os trabalhos realizados nesta segunda tentativa veja-se FITZGERALD, G. F. - "Recent Proposals for concerted Action against States in respect of Unlawful Interference with International Civil Aviation".

<sup>274</sup> A Declaração refere "hijacking", tal como refere "extradiction or prosecution" sem definir estes conceitos. Segundo Abeyratne, deve interpretar-se estes conceitos de acordo com as definições constantes do artigo 1º da Convenção de Haia e dos artigos 7º e 8º da Convenção de Haia e de Montreal, respetivamente, cf. ABEYRATNE, R. - "Attempts at Ensuring Peace and Security in International Aviation", p. 64 e 65.

<sup>275</sup> Nomeadamente os artigos 39º e 41º.

<sup>276</sup> Assim ABEYRATNE, R. - "Attempts at Ensuring Peace (...)", p. 65 a 67.

<sup>277</sup> Assim ABEYRATNE, R. - "Attempts at Ensuring Peace (...)", p. 67 e 68. Em sentido contrário, Dempsey e Juglart salientando que a Declaração não é um tratado, cf. DEMPSEY, P., "Aerial Piracy and Terrorism

Mais controversa é a questão da compatibilidade da Declaração de Bona face ao disposto no artigo 5º da Convenção de Chicago - concretizado no Acordo relativo ao Trânsito dos Serviços Aéreos Internacionais<sup>278</sup>, cuja Secção I do Artigo I consagra duas liberdades do ar: a liberdade de sobrevoar o território de um Estado sem aterrar e o direito de aterrar para fins não comerciais. Embora vários autores considerem que a Declaração de Bona é contrária ao artigo 5º da Convenção, outros sustentam que os comportamentos previstos na Declaração impedem o desenvolvimento seguro e ordeiro da aviação civil internacional, objetivo maior da Convenção de Chicago de 1944 - cujo artigo 2º determina que os Estados contratantes não podem utilizar aviação civil para fins incompatíveis com os objetivos da Convenção de Chicago. Ora, estando esses comportamentos em clara violação da Convenção de Chicago, a suspensão dos voos nestas circunstâncias não seria incompatível com a Convenção, nem com o Acordo de Trânsito<sup>279</sup>.

É interessante notar, com Abeyratne, que enquanto que as Convenções da ICAO carecem de um elemento compulsório que permita a sua efetiva implementação, a Declaração de Bona, que claramente assume um “travo punitivo”, carece de representatividade na comunidade internacional. Independentemente da controvérsia associada à Declaração de Bona, o apelo à luta contra o terrorismo nela insito já foi reforçado em diversas cimeiras do G7/G8 entretanto realizadas<sup>280</sup>.

### 3.2. Ainda sob a égide da ICAO

Juglart<sup>281</sup> aponta como medidas internacionais preventivas previstas pela ICAO, o estabelecimento do Comité de Interferência Ilícita, a aprovação do Manual de Segurança

---

(...)”, p. 446 e JUGLART, M, *in ob cit* parágrafo 3761. Não obstante, Juglart refere a dificuldade de aplicação das medidas previstas na Declaração de Bona a Estados terceiros que não aderiram à mesma, *id*.

<sup>278</sup> Referido no Capítulo I do presente trabalho.

<sup>279</sup> Neste sentido ABEYRATNE, R. - “Attempts at Ensuring Peace (...)”, p. 68 a 70.

<sup>280</sup> Em 1979, 1981 (Declaração de Montebello), 1987 (Declaração de Veneza), 1988, 2002, etc. Para exemplos práticos sobre as questões legais suscitadas pela utilização da Declaração de Bona ver DEMPSEY, P. - “Aviation Security (...)”, p. 683 a 685.

<sup>281</sup> Cf. JUGLART, M. *in ob cit*. parágrafos 3741 a 3743.

(Doc. 8973) e a aprovação do Anexo 17 da Convenção de Chicago. Iremos analisar seguidamente estas medidas adicionando uma referência ao programa universal de auditorias à segurança (*security*) da ICAO, uma vez que todas são elementos constituintes do sistema de segurança da aviação civil internacional, com base nos qual foi alicerçado o sistema comunitário de segurança da aviação civil.

Em 10 de abril de 1969, foi criado o Comité de Interferência Ilícita<sup>282</sup> com o objetivo de desenvolver medidas preventivas e procedimentos para proteger a aviação civil internacional de atos de interferência ilícita e prestar assistência aos Estados da ICAO na respetiva implementação<sup>283</sup>. Segundo Boyle, este Comité distinguiu-se de outros comités então estabelecidos pelo Conselho, por ser um Comité de Estados constituído por representantes também presentes no Conselho (ou por substitutos daqueles) e pela autonomia e poderes que o Conselho nele delegou, permitindo-lhe, por exemplo, agir em momentos em que o Conselho não está reunido<sup>284</sup>. O Comité tem mantido ao longo dos anos um papel de relevo no contexto da segurança da aviação civil, sendo responsável pela criação das normas do Anexo 17 – o mais útil contributo deste Comité<sup>285</sup> - e pela maioria das propostas de atualização do Anexo 17 da Convenção de Chicago.

Conforme já mencionado, no decurso da 17ª sessão (extraordinária) da Assembleia (em junho de 1970), especificamente dedicada à segurança da aviação civil, foram aprovadas várias resoluções, das quais ressaltamos a Resolução A17-10<sup>286</sup>. Esta Resolução determinou

---

<sup>282</sup> Nos termos do artigo 52º da Convenção de Chicago.

<sup>283</sup> Cf. MACKENZIE, D. – “ICAO: A History of the International Civil Aviation Organization”, p. 257.

<sup>284</sup> Cf. BOYLE, R. – “International Action to Combat Aircraft Hijacking”, p. 472, nota 14.

<sup>285</sup> Segundo AKWEENDA, S. - “Prevention of Unlawful Interference with Aircraft: A Study of Standards and Recommended Practices”, p. 437.

<sup>286</sup> Relativa à implementação pelos Estados de Especificações de Segurança e Práticas adotadas pela Assembleia (e demais trabalho realizado pela ICAO relativamente a essas Especificações e Práticas). A Resolução A17-10 inclui dois anexos, A e B, relativos a “Especificações e Práticas mínimas, para aplicação normal” e “Especificações e Práticas adicionais quando haja maior necessidade de Segurança”, respetivamente. O Anexo A concretiza questões que ainda hoje estão presentes na regulamentação relativa à segurança da aviação civil, nomeadamente, 1) Proteção da Aeronave no chão e de instalações aeroportuárias; 2) Processamento de passageiros, bagagem e membros de tripulação; 3) Processamento de bagagem e carga aérea; 4) Processamento de correio aéreo; 5) Medidas de segurança relativas à zonas de proximidade dos aeroportos; 6) Medidas a tomar no chão e em caso de captura ilícita ou explosão de aeronave durante o voo; 7) Medidas a tomar no chão em caso de ameaça de bomba ou alarmes, e 8) Medidas de segurança a bordo de

que os Estados membros da ICAO, de acordo com os respetivos ordenamentos, implementassem as Práticas constantes do respetivo Anexo A (e, sempre que necessário as Especificações adicionais do Anexo B), e, solicitou ao Secretário Geral que elaborasse (com a maior celeridade) um manual de segurança, destinado a ajudar os Estados na implementação das medidas de prevenção de atos de interferência ilícita previstas nos Anexos à Resolução A17-10, devendo ainda garantir que o Manual era constantemente revisto de modo a manter-se atualizado. Através desta Resolução, a Assembleia da ICAO apelou ainda ao Conselho para desenvolver e incorporar o material constante dos Anexos da Resolução A17-10 como *Standards* e Práticas Recomendadas em anexos já existentes ou novos à Convenção de Chicago ou noutros documentos.

O Manual de Segurança - *Manual de Segurança para a Prevenção de Atos Ilícitos Contra a Aviação Civil*, Doc. 8973, de carácter “Reservado”<sup>287</sup> - seria aprovado em novembro de 1971<sup>288</sup>, com o objetivo de ajudar os Estados a promover a segurança da aviação civil, detalhando para o efeito regras que os guiam e auxiliam a implementar os Standards e as Práticas Recomendadas contidos no Anexo 17 da Convenção de Chicago de 1944. Este Manual de Segurança concretiza as regras para o estabelecimento do quadro normativo e de supervisão da segurança da aviação civil de cada Estado (reportando-se à preparação e aplicação de um Programa Nacional de Aviação Civil de cada Estado), e, preconiza as atribuições e responsabilidades das entidades envolvidas no sistema de segurança da aviação civil, densificando os métodos e procedimentos de segurança a aplicar nas

---

aeronaves em voo, cf. informação disponível em: <https://www.icao.int/assembly-archive/Session17E/A.17E.RESOL.8895.EN.pdf>.

<sup>287</sup> Documento Reservado/*Restricted Document*: “A document issued by the conference secretariat which, at the time of issue, is not to be made public. Such documents are identified with the letter R.” cf. Glossary of Terms for UN Delegates, United Nations Institute for Training and Research, 2005 disponível em: <https://pt.scribd.com/document/157497546/Glossary>. Em Portugal, de acordo com o ponto 3.2.4 das Instruções para a Segurança Nacional, Salvaguarda e Defesa de Matérias Classificadas (SEGNAC 1), aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros 50/88, de 3 de dezembro de 1988, o grau de classificação de “Reservado” “deve ser aplicado às matérias cuja divulgação a pessoas não autorizadas possa ser desfavorável para os interesses do País ou dos seus aliados ou de organizações de que Portugal faça parte. Destina-se a preservar a segurança de matérias limitadas a uso oficial que, pela sua importância, não carecem de classificação mais elevada. Com a classificação de “Reservado” pretende-se que as matérias que digam respeito ao interesse geral ou a interesses parcelares não venham a ser do conhecimento de pessoas não autorizadas”.

<sup>288</sup> Cf. ALEMÁN, M., *in ob cit*, p. 68.

operações aéreas comerciais regulares – o controlo de acesso às zonas restritas dos aeroportos, rastreio de passageiros, bagagem e carga, medidas de segurança de aeronaves, formação, resposta a atos de interferência ilícita, etc.<sup>289</sup>.

Conforme acima referido, foi no seio da 17ª sessão (extraordinária) assembleia da ICAO, que foram aprovadas várias Resoluções detalhando diversas medidas relativas à segurança da aviação civil e que começou a ser preparado o Anexo 17 da Convenção de Chicago de 1944. No ano seguinte, na 18ª sessão da Assembleia<sup>290</sup>, a Resolução A18-10 reforçaria o pedido dirigido ao Secretário Geral da ICAO no sentido de continuar a ser dada a devida atenção e prioridade à segurança do transporte aéreo. Após as propostas iniciais, em finais de 1972, terem sido enviadas para comentários dos Estados, em 22 de março de 1974, seria aprovado pelo Conselho<sup>291</sup>, o Anexo 17 – Salvaguardando a Aviação Civil Internacional contra Atos de Interferência Ilícita – que se tornou aplicável a partir de 27 de fevereiro de 1975.

O Anexo 17 compreende cinco capítulos: Capítulo 1 - Definições; Capítulo 2 – Regras gerais; Capítulo 3 - Organização; Capítulo 4 - Medidas de segurança preventivas e Capítulo 5- Gestão de resposta a atos de interferência ilícita; e diversos apêndices, contendo extratos de vários anexos da Convenção de Chicago com pertinência para a segurança da aviação civil<sup>292</sup>.

Assumindo como objetivo primordial a proteção da segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita<sup>293</sup>, o Anexo 17 determina que cada Estado desenvolva um quadro normativo de salvaguarda da segurança da aviação civil e uma estrutura organizacional de

---

<sup>289</sup> Cf. DONATO, M. – Seguridad de la aviación civil internacional, alta prioridad en su tratamiento al nivel mundial, *in* Revista Latino-Americana de Derecho Aeronáutico, número 1, Maio 2011, disponível em <http://www.rlada.com/articulos.php?idarticulo=40307> e cf. informação disponível em: <https://www.icao.int/Security/SFP/Pages/SecurityManual.aspx>.

<sup>290</sup> Que decorreu em Viena de 15 de junho a 7 de julho de 1970.

<sup>291</sup> Nos termos da alínea l) do artigo 54º da Convenção de Chicago.

<sup>292</sup> O Anexo 17 presentemente encontra-se na 10ª Edição resultante da 15ª revisão ou alteração (aplicável desde 3 de agosto de 2017).

<sup>293</sup> Definidos no Capítulo I – Definições, do Anexo 17.

suporte e implementação do mesmo, adotando regras e procedimentos que permitam proteger a segurança dos passageiros, tripulações, pessoal de terra e o público em geral, bem como prontamente responder a um eventual aumento da ameaça à segurança da aviação civil.

Para tal, cada Estado é obrigado a implementar um programa nacional de segurança da aviação civil (PNSAC) e designar uma autoridade competente para desenvolver, implementar e manter o PNSAC e definir e coordenar as competências das várias entidades responsáveis pela implementação dos diversos aspetos do PNSAC (entidades estatais, operadores aéreos, entidades gestoras aeroportuárias, etc.<sup>294</sup>). Adicionalmente, cada Estado terá de adotar um programa nacional de formação (PNFSAC), destinado ao pessoal das entidades envolvidas na implementação do PNSAC (incluindo um sistema de certificação), que permita garantir a eficácia na implementação do mesmo, bem como um programa nacional de controlo de qualidade da segurança da aviação civil (PNCQSAC) que permita avaliar o cumprimento das normas (“*compliance*”) e a eficácia do PNSAC. Esta avaliação será aferida através da realização de auditorias, inspeções, testes e inquéritos.

No contexto do sistema de segurança da aviação civil acima descrito, cada Estado deverá garantir a implementação das medidas de segurança preventivas da prática de atos de interferência ilícita, nas operações desenvolvidas pelas entidades com responsabilidades no contexto da segurança da aviação civil, designadamente no que toca a controlo de acessos, aeronaves, passageiros e bagagem de cabina, bagagem de porão, carga e correio, lado-terra dos aeroportos<sup>295</sup> e ciber-ameaças.

Finalmente, cada Estado tem de implementar e gerir um sistema de prevenção e resposta a atos de interferência ilícita (tendo igualmente de informar a ICAO na eventualidade de ocorrência de um ato de interferência ilícita sobre os aspetos pertinentes do mesmo).

---

<sup>294</sup> Devendo as entidades gestoras aeroportuárias e os operadores aéreos dispor de um programa de segurança com vista à implementação dos requisitos do PNSAC.

<sup>295</sup> Nos termos da alínea 12) do artigo 3º do Regulamento (CE) n.º 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2008, o lado terra compreende “as zonas dos aeroportos e os terrenos e edifícios

Saliente-se ainda que decorre do artigo 37º da Convenção de Chicago, a obrigação de os Estados adotarem os métodos, normas e práticas internacionais previstos na Convenção (e seus anexos) com vista a alcançar a maior uniformidade possível. Como tal, a impossibilidade de um Estado de aderir às normas do Anexo 17 (e às demais normas de Convenção) tem de ser notificada ao Conselho, nos termos do disposto no artigo 38º, devendo o Estado informar dos procedimentos que pretende implementar em alternativa. Cabe ao Conselho informar imediatamente os demais Estados das diferenças existentes entre as normas da Convenção e as práticas efetivamente implementadas nesse Estado.

Quer o Anexo 17, quer o Manual de Segurança da Aviação da ICAO estão em constante revisão com vista a acompanhar as novas ameaças e inovações tecnológicas<sup>296</sup>. A mais recente edição do Manual de Segurança de 2017 (a décima) foi publicada na sequência das alterações ao Anexo 17 (15ª Emenda), aprovadas em Novembro de 2016<sup>297</sup>.

Antes do 11 de setembro de 2001 a ICAO não dispunha de um programa de auditorias no âmbito da segurança (*security*) da aviação civil que permitisse avaliar a efetiva implementação das normas do Anexo 17 e do Manual de Segurança, sem prejuízo de serem realizadas avaliações técnicas da implementação das normas de *security*<sup>298</sup>.

---

adjacentes, ou parte destes, não incluídos no lado ar” – sendo lado ar “a zona de movimento dos aeroportos e os terrenos e edifícios adjacentes, ou parte destes, de acesso restrito”, cf. alínea 11) do mesmo preceito.

<sup>296</sup> Abordando presentemente temas inovadores no contexto da aviação civil como a imprevisibilidade, técnicas de deteção de comportamento (“*behaviour detection technique*”s), segurança do lado terra dos aeroportos (“*landside security*”), ciber segurança, tecnologia equipamento de rastreio, avaliação de risco, etc.

<sup>297</sup> A 15ª revisão ou alteração do Anexo 17 foi aprovada em 23 de novembro de 2016, tornou-se aplicável em 3 de agosto de 2017 e visou adaptar o Anexo 17 às novas ameaças à segurança da aviação civil em áreas como a segurança do lado terra dos aeroportos, rastreio de *staff* e de veículos, ciber-ameaças aos sistemas tecnológicos (críticos) de informação e comunicação e carga e correio aéreos, cf. informação constante no Boletim Eletrónico 2017/50, de 6 de outubro de 2017, disponível em: <https://www.icao.int/SAM/Documents/2017-AVSECFALRG7/eb050e.pdf>. O âmbito de cada uma das quinze alterações ao Anexo 17 da Convenção de Chicago, está detalhado no próprio documento (na tabela A).

<sup>298</sup> Segundo Catarino: “Antes da USAP ter sido estabelecida, já eram realizadas avaliações técnicas de forma voluntária para que os Estados conformassem a sua legislação e as suas instituições aeronáuticas às SARP do anexo 17, com o objetivo de os aconselhar a introduzir as melhorias necessárias. Estas avaliações revelaram não conformidades significativas em todos os países”, cf. CATARINO, Ó. – “Terrorismo na aviação civil: o impacto dos atentados do 11 de setembro de 2001 na regulamentação da segurança aérea”, p. 45.

Seria na 33ª sessão da Assembleia da ICAO, conforme já mencionado, por via da Resolução 33-1<sup>299</sup>, que a Assembleia viria a instruir o Conselho no sentido de considerar o estabelecimento de um Programa Universal de Auditorias de Segurança da ICAO (*Universal Security Audit Programme, USAP*) – tirando partido de um sistema já existente no domínio da *safety*<sup>300</sup>. A referida Resolução instruiu igualmente o Conselho no sentido de convocar uma Conferência Ministerial de Alto Nível, que viria a decorrer em fevereiro de 2002, e da qual resultaria o Plano de Ação para a Segurança da Aviação Civil (*Aviation Security Action Plan, ASAP*) - aprovado na 166ª sessão do Conselho, em junho de 2002 - que incluiu o Programa Universal de Auditorias de Segurança, prevendo a realização de auditorias regulares, obrigatórias e sistemáticas dirigidas à avaliação da segurança (*security*) da aviação civil nos Estados contratantes da ICAO. A primeira auditoria de segurança decorreu em novembro de 2002<sup>301</sup>.

O USAP visa promover, globalmente, a segurança da aviação através de realização de auditorias aos Estados da ICAO, com vista a determinar o estado de implementação das normas do Anexo 17, bem como a sustentabilidade do sistema de segurança da aviação civil dos Estados, no que toca à aprovação de instrumentos legais e de dotação da autoridade apropriada de poderes de inspeção e execução (“*enforcement*”).

No primeiro ciclo do USAP (2002-2007) foram realizadas 182 auditorias (e 172 auditorias de acompanhamento – “*follow-up*”). Em setembro de 2007, no decurso da 36ª reunião da Assembleia seria aprovada a Resolução 36-20 que solicitou ao Conselho que continuasse o USAP, dando-se assim início ao segundo ciclo do Programa (2008-2013) no decurso do

---

<sup>299</sup> Note-se que nesta Assembleia foi igualmente aprovada a Resolução 33-2 que constitui a Declaração Consolidada da atuação contínua da ICAO para a proteção da aviação civil internacional contra atos de interferência ilícita e que abarca vários temas de grande importância no contexto da segurança da aviação civil, abordados no seus oito apêndices: A- Regime Geral; B – Instrumentos legais internacionais para a repressão de atos de interferência ilícita na aviação civil; C – Atuação dos Estados; D – Medidas de segurança técnicas; E – Atuação dos Estados no decurso da captura ilícita de aeronaves; F – Assistência aos Estados na implementação das medidas técnicas para a proteção da aviação civil internacional; G – Atuação do Conselho relativamente à cooperação multilateral e bilateral em diferentes regiões do mundo; H – Cooperação com organizações internacionais no âmbito da segurança da aviação civil.

<sup>300</sup> O USAP foi estabelecido através da Resolução 32-11 (no decurso da 32ª Sessão da Assembleia que decorreu entre setembro e outubro de 1998) e limitava-se ao âmbito da *safety* (cf. parágrafo 4ª da Resolução).

<sup>301</sup> Cf. informação disponível em: <https://www.icao.int/Security/USAP/Pages/Background-and-Evolution.aspx>

qual foram realizadas 177 auditorias. Em 2013, na 37ª sessão, a Assembleia aprovou a Resolução A37-17 nos termos da qual solicitou ao Conselho que avaliasse a possibilidade de estender a “Abordagem de Monitorização Contínua” (*Continuous Monitoring Approach, CMA*) - aplicada no Programa Universal de Auditorias e Supervisão de Segurança (*Universal Safety Oversight Audit Programme, USOAP*) - ao USAP, após a conclusão do segundo ciclo de auditorias. O Conselho formalmente aprovaria o USAP-CMA, aprovação avalizada no decurso da 38ª sessão da Assembleia. A implementação do USAP-CMA iniciou-se em janeiro de 2015.

O objetivo do USAP-CMA é promover globalmente a segurança da aviação civil através de um processo contínuo de auditoria e monitorização, com vista ao incremento do cumprimento das regras da segurança da aviação civil pelos Estados parte da ICAO. Este objetivo é conseguido através da obtenção e análise regular e contínua de dados da performance dos Estados no que toca à implementação do Anexo 17, da identificação de não conformidades na referida implementação e na avaliação do risco associado às mesmas, nas recomendações dadas aos Estados para ultrapassar essas não conformidades, na análise das ações corretivas tomadas pelos Estados e na reavaliação da performance dos Estados na implementação das normas de *security*<sup>302</sup>.

Em conclusão, podemos dizer que além do estabelecimento de standards e práticas recomendadas, o trabalho da ICAO no âmbito da segurança (*security*) da aviação civil abarca essencialmente três áreas interrelacionadas: iniciativas de política; auditorias dirigidas a aferir a capacidade dos Estados Contratantes e a assistência prestada aos Estados que não são capazes de corrigir deficiências detetadas no contexto das auditorias<sup>303</sup>.

---

<sup>302</sup> Cf. informação disponível em: <https://www.icao.int/Security/USAP/Pages/default.aspx>. Note-se que a 11ª alteração ao Anexo 17 (adotada em 30 de novembro de 2005) seria (também) motivada pela necessidade de facilitar a auditoria dos standards e práticas recomendadas no âmbito do USAP. Para uma explicação mais detalhada sobre o processo de auditoria no contexto do USAP-CMA ver informação disponível em: <https://www.icao.int/Security/USAP/Pages/The-Audit-Process.aspx>

## *Sinopse*

Conforme vimos, a regulação da navegação aérea surgiu da necessidade de harmonização do trânsito de aeronaves nos diversos espaços de soberania dos Estados e da necessidade desse trânsito realizar-se com segurança (*safety*).

A preocupação com a segurança (*security*) surgiria mais tarde, no contexto da ICAO, através da celebração de convenções internacionais - a Convenção de Tóquio de 1963, a Convenção de Haia de 1970, a Convenção de Montreal de 1971 (e mais tarde a Convenção de Pequim de 2010) - destinadas a punir condutas específicas e numa atitude de resposta (ou reativa) ao crescente número e tipologia de atos de interferência ilícita contra a aviação civil.

Contudo, a necessidade de obtenção de consensos no seio do processo de discussão destas convenções, associada à pouca vontade de os Estados abrirem mão de áreas de soberania de que tradicionalmente dispõem (nomeadamente quanto a temas como a extradição), condicionariam a eficácia destes instrumentos, gerando a perceção da necessidade de dotar os Estados de meios que, numa vertente preventiva, permitissem combinar medidas e recursos direcionados à proteção a aviação civil.

É neste contexto que surgem o Anexo 17 da Convenção de Chicago de 1944 e o Manual de Segurança (Doc. 8973), estipulando regras para o estabelecimento de um quadro normativo de salvaguarda da segurança da aviação civil em cada Estado, que inclui a aprovação de vários programas nacionais, bem como a criação de uma estrutura organizacional que permita implementar o quadro normativo criado e supervisionar a respetiva implementação.

A implementação (e a eficácia) do quadro normativo e da estrutura de supervisão de cada Estado, é por sua vez, auditada e monitorizada através de um programa dedicado de auditorias levado a cabo pela ICAO (USAP) – “importado” da “safety” – que permite

---

<sup>303</sup> Cf. MACÁRIO, R. e outros - "The security of air cargo from third-countries, study, p. 74.

assegurar uma monitorização contínua do sistema de segurança da aviação civil, promovendo globalmente a segurança da aviação civil.

A análise destas convenções e do Anexo 17 da Convenção de Chicago, bem como do respetivo sistema de auditoria, reveste-se da maior pertinência, já que o quadro normativo comunitário da segurança da aviação civil emergiria, como veremos de seguida, alicerçado nas normas do Anexo 17 e no Documento 30 da CEAC.

## **CAPÍTULO III – A SEGURANÇA DA AVIAÇÃO CIVIL NO DIREITO COMUNITÁRIO**

### ***PARTE I - A génese e consolidação do quadro normativo comunitário da segurança da aviação civil***

#### **1. Enquadramento**

Chegados a este ponto, propomo-nos fazer uma incursão sobre a evolução do quadro normativo da segurança da aviação civil no contexto comunitário que, podemos dizer, conheceu dois períodos distintos: antes e após os atentados de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América. Como iremos demonstrar, os atentados de 11 de setembro constituíram um marco decisivo na construção do sistema de segurança da aviação civil comunitário, que absorveu as normas de segurança da aviação civil já existentes no seio da comunidade internacional, sendo erigido sobre as mesmas.

#### **2. Da década de 70 aos atentados de 11 de setembro de 2001**

A proliferação de atos terroristas na Europa na década de 70 impulsionaria os primeiros trabalhos de coordenação europeia no combate ao terrorismo, através do Grupo TREVI<sup>304</sup> - uma iniciativa intergovernamental de cooperação (informal) entre Estados europeus, tomada em dezembro de 1975, através de decisão do Conselho Europeu, com vista a que os Ministros do Interior (e/ou Justiça) se reunissem para discutir assuntos da sua esfera de competência, em especial no que toca à justiça e assuntos internos<sup>305</sup>. Nos anos seguintes, as reuniões regulares do Grupo TREVI aproximaram os Ministros dos Assuntos Internos

---

<sup>304</sup> Estes atos terroristas surgem associados a organizações políticas radicais e a movimentos nacionalistas (de que são exemplos as Brigadas Vermelhas italianas, a R.A.F. alemã, a Organização Setembro Negro, o IRA ou a ETA, entre outros).

e/ou Justiça dos vários Estados europeus, tendo o trabalho deste Grupo lançado as bases para a política europeia de Justiça e Assuntos Internos (JAI)<sup>306</sup>, incluindo no que toca ao combate ao terrorismo.

Em janeiro de 1977, foi aprovada em Estrasburgo a Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo que entrou em vigor a 04 de agosto de 1978<sup>307</sup>. Embora não seja uma convenção relativa à segurança da aviação civil, impõe-se realizar uma referência a este documento que denota um esforço de resposta e combate ao terrorismo no contexto europeu.

A Convenção é constituída por dezasseis artigos, e, nenhum encerra uma definição de “terrorismo” ou “ato terrorista”, já que este diploma procurou sobretudo estabelecer condições de extradição de pessoas acusadas ou condenadas pela prática daqueles atos. Com efeito, e reconhecendo as dificuldades existentes nos acordos internacionais no que toca à possibilidade de extradição de pessoas acusadas ou condenadas por atos de terrorismo (de que as convenções específicas da aviação civil não são exceção, conforme já vimos), esta Convenção visou eliminar ou restringir a possibilidade de os Estados invocarem a natureza política de uma infração para se oporem a um pedido de extradição<sup>308</sup>.

Para tal, o diploma elenca (no artigo 1º) “infrações” que não podem ser consideradas “infrações políticas” para efeitos de extradição<sup>309</sup>, procedendo-se a uma “despolitização”

---

<sup>305</sup> Cf. Sumário das Conclusões do Conselho Europeu de Roma, 1-2 dezembro de 1975 (rubrica “Other Business”, p. 10), disponível em [www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/pdf-1992-1975/rome-european-council,-1-and-2-december-1975/+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt](http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/pdf-1992-1975/rome-european-council,-1-and-2-december-1975/+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt).

<sup>306</sup> Terceiro pilar estruturante da União Europeia, previsto no Título VI do Tratado de Maastricht (1992).

<sup>307</sup> Os trabalhos para a construção desta Convenção iniciaram-se em maio de 1973, cf. parágrafo 1 e seguintes do Relatório Explicativo da Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo (“Explanatory Report to the European Convention on the Suppression of Terrorism”), do Conselho da Europa.

<sup>308</sup> Possibilidade aliás, consagrada no artigo 3º n.º 1 da Convenção Europeia da Extradição (de 1957), cf. parágrafo 15º e 16º do Relatório Explicativo da Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo (“Explanatory Report to the European Convention on the Suppression of Terrorism”), do Conselho da Europa.

<sup>309</sup> Sem prejuízo de ficar na esfera de competência de cada Estado a determinação do conceito de “infrações políticas”, face à inexistência de uma definição comumente aceite do termo “infração política”, cf. parágrafo 14 (2ª parte) do Relatório Explicativo da Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo (“Explanatory Report to the European Convention on the Suppression of Terrorism”), do Conselho da Europa.

das condutas elencadas<sup>310</sup>, permitindo o artigo 2º alargar o elenco de “atos despolitizados” a atos que consubstanciem um “ato grave de violência (...) que é dirigido contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas”. O artigo 7º consagra o princípio “aut dedere, aut judicare”, sem prejuízo do artigo 5º e do n.º 2 do artigo 8º admitirem exceções à obrigação de extraditar, quando haja razões sérias para crer que a extradição visa “perseguir ou punir uma pessoa por razões de raça, de religião, de nacionalidade ou de opiniões políticas”. Finalmente, o artigo 13º reporta-se ao direito de os Estados formularem reservas no tocante à aplicação do artigo 1º, estabelecendo (exemplificativamente) condições para a recusa de extradição<sup>311</sup>.

A Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo de 1977 conta presentemente com 46 ratificações, tendo 24 Estados formulado reservas<sup>312</sup> constando Portugal deste elenco<sup>313</sup>.

Podemos dizer que nos anos que se seguiram, , a questão terrorista “deixou de ser uma prioridade”<sup>314</sup> no contexto político europeu, notando-se mesmo nos anos 90 uma “institucionalização” do terrorismo no seio da Europa, por via das diversas e profundas mudanças políticas que então ocorreram no espaço europeu, facilitadas pela queda do muro de Berlim e do comunismo e decorrentes da consolidação do “espaço europeu”, em virtude

---

<sup>310</sup> Condutas que incluem delitos à data já tipificados em convenções internacionais, incluindo na Convenção de Haia de 1970 e na Convenção de Montreal de 1971, expressamente referidas nas alíneas a) e b).

<sup>311</sup> Em maio de 2003, o Conselho da Europa aprovou o Protocolo de alteração à Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo, procedendo ao alargamento do elenco das infrações sujeitas ao regime de extradição, previsto no artigo 1º, quer por via da inclusão da referência a outras convenções e protocolos internacionais atinentes ao combate ao terrorismo, quer por via do enquadramento neste preceito (e no artigo 2º) da tentativa, cumplicidade na preparação e organização ou direção das condutas ali previstas.

O artigo 5º da Convenção viu o seu âmbito alargado passando a permitir aos Estados recusarem a extradição de pessoas que por essa via poderão ficar sujeitas a sentença de morte, tortura ou prisão perpétua.

Finalmente, salienta-se a abertura da Convenção a (Estados) observadores do Conselho da Europa, bem como a outros Estados mediante convite do Comité dos Ministros (por oposição à redação anterior que apenas admitia a abertura à assinatura da Convenção pelos Estados Membros do Conselho de Europa – artigo. 11º n.º 1).

<sup>312</sup> Cf. informação disponível em:

[http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/090/signatures?p\\_auth=n5EDFMe4](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/090/signatures?p_auth=n5EDFMe4).

(consultado em 31.03.2018).

<sup>313</sup> A Lei n.º 19/81, de 18 de agosto de 1981, aprovou para ratificação a Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo, constando do artigo 2º uma reserva: “Ao texto da Convenção é formulada a reserva de que Portugal não aceitará a extradição como Estado requisitado quando as infrações sejam punidas com a pena de morte ou com penas ou medidas de segurança privativas da liberdade com carácter perpétuo no Estado requisitante”.

<sup>314</sup> Cf. BRANDÃO, A. P. *in* “Os gaps da União Europeia”, p. 46.

da entrada em vigor do Acto Único Europeu, do Tratado de Maastricht, do Acordo de Schengen e do Tratado de Amesterdão.

Com efeito, em 1985 seria assinado o Acordo Schengen<sup>315</sup>, e em 19 de junho 1990 seria concluída a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985. A liberdade de circulação de pessoas e a consequente abertura de fronteiras internas impulsionada por Schengen, permitiu que os cidadãos da União – e também cidadãos oriundos de países terceiros – pudessem circular livremente entre Estados-Membros. Naturalmente que esta liberdade de percorrer o espaço da União colocava sérios riscos face a questões como criminalidade organizada e, claro, terrorismo internacional, exigindo um aperfeiçoamento das formas de cooperação e controlo no âmbito da Justiça e Assuntos Internos.

Em novembro de 1993 entraria em vigor o Tratado de Maastricht que elevou a cooperação no âmbito da Justiça e Assuntos Internos (JAI) a um dos terceiros pilares estruturantes da União Europeia, declarando-a de “interesse comum”. A cooperação no âmbito da JAI incluía a cooperação policial no combate à criminalidade internacional e ao terrorismo, bem como a existência de “um sistema de intercâmbio de informações no âmbito de uma Unidade Europeia Polícia (Europol)”<sup>316</sup>.

Em 26 de julho de 1995, através de Ato do Conselho, foi estatuída a Convenção que criou o Serviço Europeu de Polícia (Europol) com o objetivo de “melhorar (...) no âmbito da cooperação entre os Estados-Membros (...) a eficácia dos serviços competentes dos Estados-Membros e a sua cooperação no que diz respeito à prevenção e combate ao terrorismo, ao tráfico de estupefacientes e a outras formas graves de criminalidade internacional (...)”<sup>317</sup>. Todavia, o tratamento das infrações terroristas ficaria “relegado” para um segundo momento (a concretizar-se o mais tardar dois anos após a entrada em vigor da

---

<sup>315</sup> Pela Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Holanda (mais uma vez pela via intergovernamental).

<sup>316</sup> Cf. artigo K.1 n.º 9 do título VI (JAI) do Tratado da União Europeia.

<sup>317</sup> Cf. n.º 1 do artigo 2º (Objetivos) da Convenção disponível em [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127\(01\)&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127(01)&from=PT).

Convenção)<sup>318</sup>. Em dezembro de 1998, o Conselho decidiu que a partir da data de início das suas atividades, a Europol teria poderes para tratar das infrações cometidas, ou suscetíveis de serem cometidas, no âmbito de atividades de terrorismo que atentassem contra a vida, a integridade física, a liberdade das pessoas e os bens. Em 1 de Julho de 1999 a Convenção Europol entrou em vigor.

Em 1997 foi assinado o Tratado de Amesterdão (que entraria em vigor a 1 de Maio de 1999) que procurou reformar as instituições da União Europeia (preparando futuras adesões), procedendo para tal à “alteração, renumeração dos artigos e consolidação dos tratados UE e CEE e ao reforço da transparência do processo de tomada de decisões”<sup>319</sup>. O Tratado de Amesterdão, com vista a criar um espaço de liberdade, segurança e justiça, integrou o Acervo de Schengen no quadro institucional da União, refletindo assim a “comunitarização” de algumas áreas da JAI<sup>320</sup> e reforçou a cooperação no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

Saliente-se ainda, em finais da década de 90, a reunião extraordinária do Conselho Europeu em Outubro 1999, em Tampere, que, com vista à intensificação da cooperação em matéria de luta contra a criminalidade transfronteiriça, apelou à criação de equipas de investigação conjuntas para combater o narcotráfico, o tráfico de seres humanos e o terrorismo e aprovou a criação do Eurojust<sup>321</sup>, e, no mesmo ano, a Recomendação do Conselho de 9 de

---

<sup>318</sup> Cf. 2ª parte do n.º 2 do artigo 2º idem.

<sup>319</sup> Cf. [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index\\_pt.htm](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_pt.htm)

<sup>320</sup> O asilo, a imigração, e a cooperação judicial civil. A cooperação policial e judicial em matéria penal permaneceu sob alçada intergovernamental – cf. Conselho da União Europeia, “Living in an Area of Freedom, Security and Justice”, General Secretariat DG F Communication, 01.01.2005 (p. 9 e 10). Segundo Adriano Moreira, o Tratado de Amesterdão, desenvolvendo as linhas traçadas pelo Tratado de Maastricht no âmbito da JAI, caminhou “no sentido do reconhecimento das sentenças de cada Estado, da cooperação organizada das polícias, do aprofundamento da Europol, do Eurojust na área da cooperação judiciária, e no desenvolvimento da rede judiciária, das competências jurisdicionais do Tribunal de Justiça (...) reformulando o Direito Derivado da União, com os novos instrumentos jurídicos que são a posição comum, a decisão-quadro, a decisão, e a convenção (...)”, cf. MOREIRA, A - “As dependências internas e externas da Segurança”, p. 224.

<sup>321</sup> “(...) uma unidade (Eurojust) composta por procuradores, magistrados ou agentes da polícia nacionais com competências equivalentes, destacados por cada Estado-Membro de acordo com o respetivo sistema jurídico. A Eurojust deverá ter por missão facilitar a coordenação adequada entre as autoridades repressivas nacionais e dar apoio às investigações criminais em processos de crime organizado, designadamente com base nas análises da Europol, bem como cooperar de forma estreita com a Rede Judiciária Europeia (...)”, cf. ponto 46

Dezembro de 1999 relativa à cooperação na luta contra o financiamento de grupos terroristas.

Ainda em 2000, seria aprovado o Tratado de Nice, assinado em 26 de fevereiro de 2001 (entrando em vigor em 1 de fevereiro de 2003), dirigido sobretudo à reforma das instituições europeias de modo a que a União pudesse funcionar eficazmente com 25 países.

Face ao exposto, podemos dizer que no decurso do processo de construção da União Europeia na década de 80, e sobretudo na década de 90, o terrorismo foi enquadrado no foro da Justiça, do Direito Penal, e no sistema europeu de combate à criminalidade, diluindo-se o combate ao terrorismo no enquadramento institucional da União. Com efeito, e contrastando com os esforços desenvolvidos na década de 70, desde a década de 80 e “Até ao 11 de Setembro de 2001, foi manifesto o silêncio coletivo apenas interrompido por iniciativas dispersas, predominantemente de natureza declarativa e/ou não vinculativa”<sup>322</sup>.

Esta “institucionalização” do tratamento do terrorismo refletiu-se na área da segurança da aviação civil no quadro institucional europeu que, naturalmente, seguiu a mesma tendência, tendo a regulação do sector aeronáutico no território europeu estado, desde meados do século XX, a cargo da Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC) e do Eurocontrol<sup>323</sup>. Nesta altura a segurança da aviação civil era uma matéria enquadrada na responsabilidade de cada Estado-Membro, não sendo, pois, alvo de uma política comunitária.

Não obstante, é de salientar, neste período, o trabalho desenvolvido, no seio da Conferência Europeia da Aviação Civil, com respeito à codificação no domínio da segurança (*security*)

---

das Conclusões da Presidência do Conselho de Tampere, 15 e 16 de Outubro de 1999, disponível em: <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/files/database/000000001-000005000/000001399.pdf>

<sup>322</sup> Cf. BRANDÃO, A.P., *in ob cit*, p. 046.

<sup>323</sup> O Eurocontrol - Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea - é uma organização intergovernamental civil e militar pan-europeia, formalmente instituída em 1963, por via da Convenção Internacional de Cooperação para a Segurança da Navegação Aérea, para efeitos de desenvolvimento e manutenção de um sistema coerente e coordenado de controlo do tráfego aéreo na Europa, cf. <https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/eurocontrol.htm>

da aviação civil e que, conforme já referido, constituiu a base sobre a qual seria erigido o sistema de segurança da aviação civil comunitário europeu.

Com efeito, os atos de interferência ilícita que ocorreram da década de 70 conduziram à inclusão da segurança (*security*) da aviação civil no programa de trabalho da CEAC e à criação, em 1974, de um grupo de peritos para lidar com assuntos de *security*<sup>324</sup>. Seria este grupo de trabalho que impulsionaria a publicação, em 1985, do Documento n.º 30 da CEAC, Parte I (Facilitação)<sup>325</sup> e Parte II (*Security*) da CEAC<sup>326</sup>. Claramente influenciado pelo Anexo 17 da Convenção de Chicago, o Doc. 30 Parte II, veio estabelecer, sob a forma de recomendações às quais os Estados membros da CEAC deviam aderir, princípios e requisitos basilares do sistema de segurança da aviação civil (como a exigência de programas de segurança, cooperação entre Estados membros da CEAC, programas de formação, etc.). Complementarmente, detalhava especificações técnicas de equipamentos e medidas de segurança nos aeroportos relativas ao controlo de acessos, rastreio de passageiros e bagagem de cabina e de porão, nas aeronaves, bem como medidas de segurança relativas à carga e correio aéreos<sup>327</sup>.

Através deste documento, procurou-se obter uma harmonização das medidas de segurança da aviação civil implementadas pelos Estados membros da Conferência, com o objetivo de atingir um nível de segurança nos aeroportos e nas transportadoras aéreas aceitável e uniforme, garantindo que quando da implementação do sistema de segurança da aviação

---

<sup>324</sup> Cf. informação disponível em: <https://www.CEAC-ceac.org/1965-1975>. Note-se que em 1976 foi alterado o documento constitutivo da CEAC com vista a criar, no seio da Conferência, um órgão permanente composto pelos Diretores Gerais da Aviação Civil dos Estados membros da CEAC, que se reúnem em intervalos regulares para rever, discutir e tratar de assuntos da política da aviação civil, cf. artigo 4º do Doc. 20 da CEAC (*Constitution and Rules of Procedure*), cf. [https://www.CEAC-ceac.org/documents/10189/51566/DOC20-Constitution\\_7th\\_Edition-July\\_2015e.pdf/86680e36-7516-4c1a-adfc-17f4d9f0973e](https://www.CEAC-ceac.org/documents/10189/51566/DOC20-Constitution_7th_Edition-July_2015e.pdf/86680e36-7516-4c1a-adfc-17f4d9f0973e).

<sup>325</sup> Embora incidente sobre Facilitação, a Parte I do Documento n.º 30 também inclui disposições relacionadas com a *security*, por exemplo o anexo 2-A relativo ao tratamento de deportados.

<sup>326</sup> “Doc. 30 - ECAC Policy Statement in the Field of Civil Aviation Facilitation (Part I); ECAC Policy Statement in the Field of Civil Aviation Security (Part II)”

<sup>327</sup> Cf. Doc. 5752, 29 de junho de 1987, Relatório sobre a segurança da aviação civil, da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, Relator, A. BJÔRCK (*Report on aviation security and safety*, Doc 5752).

civil os Estados fossem orientados por princípios, objetivos, procedimentos e especificações técnicas comuns, vertidos no Doc. 30<sup>328</sup>.

O Doc. 30 tem acompanhado a evolução da aviação civil, sendo alvo de diversas alterações (estando presentemente em vigor a versão resultante da 9ª alteração datada de fevereiro de 2016<sup>329</sup>) de tal sorte que na última década as alterações do Doc. 30 foram sendo incorporadas no Anexo 17 da Convenção de Chicago – “fechando-se o círculo”<sup>330</sup>.

Na década de 90, a CEAC tomaria iniciativas pontuais no âmbito da segurança da aviação civil ao nível da organização de simpósios e formação<sup>331</sup>, mas seria em janeiro de 2001 que seria lançado o Programa de Auditorias em Segurança da Aviação Civil da CEAC. Este Programa, visando a harmonização das medidas de segurança nos Estados membros da CEAC, viria permitir avaliar a implementação das Recomendações do Doc. 30 nos Estados, identificar áreas de melhoria, disponibilizando perícia técnica e aconselhamento aos Estados. Para o efeito, em 2004, o Programa de Auditorias em Segurança da Aviação Civil foi ampliado com vista a auxiliar os Estados a corrigir não conformidades identificadas no processo de auditoria – foi assim iniciado o Programa de “Capacity Building” da CEAC<sup>332</sup> que se expandiria mais tarde a áreas como gestão de risco, deteção de comportamentos

---

<sup>328</sup> Cf. Resolução CEAC 27-2, (*ECAC policy statement in the field of aviation security*) adotada na 27ª sessão plenária da Conferência Europeia da Aviação Civil que decorreu em Estrasburgo de 8 e 9 de julho de 2003.

<sup>329</sup> Abarcando, na Parte II, áreas da segurança da aviação civil não incluídas nos regulamentos comunitários (como ciber segurança ATM security), bem como um capítulo relativo à resposta a atos de interferência ilícita, introduzida em 1987, cf. parágrafo 7, ii do Doc. 5752, 29 de junho de 1987.

<sup>330</sup> Cf. OLSVIK, Elise A. – “Challenges of Aviation Security Regulation in Norway Post 9/11”, p. 37.

<sup>331</sup> Em novembro de 1990 - motivada pelo atentado de Lockerbie, pelo atentado sobre o voo 772 da UTA em setembro de 1989 e pela tensão internacional gerada pela Guerra do Golfo – a Conferência organizaria o Primeiro Simpósio da CEAC dedicado à Segurança da Aviação Civil que reuniria cerca de 600 participantes de 50 países – iniciativa que seria repetida em maio de 1996. Durante este período, e com a admissão de vários países da Europa Central e de Leste, a CEAC veria o número de Estados-membros crescer até aos 33 Estados. Em finais de 1997 foi inaugurado o Centro Europeu Formação em Segurança da Aviação com vista a desenvolver curso de formação padrão em matérias relacionadas com a segurança (*security*) da aviação civil na Europa, cf. informação disponível em: [https://www.CEAC-ceac.org/1985-1995?p\\_p\\_id=58&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_58\\_struts\\_action=%2Flogin%2Fforgot\\_password](https://www.CEAC-ceac.org/1985-1995?p_p_id=58&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_58_struts_action=%2Flogin%2Fforgot_password)

<sup>332</sup> Cf. informação disponível em <https://www.CEAC-ceac.org/1995-2005>

(“behaviour detection”), ciber-segurança e segurança na gestão de tráfego aéreo (“Air Traffic Management (ATM) security”)<sup>333</sup>.

### 3. A resposta aos atentados de 11 de setembro de 2001

Dez dias depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América<sup>334</sup>, o Conselho Europeu, reuniu-se extraordinariamente, “a fim de analisar a situação internacional na sequência dos atentados terroristas nos Estados Unidos e de dar o impulso necessário às ações da União Europeia”<sup>335</sup>. Desta reunião resultaria um Plano de Ação do Conselho Europeu que refletia a política europeia de combate ao terrorismo.<sup>336</sup> Afirmando a solidariedade e cooperação com os Estados Unidos da América no combate ao terrorismo, declarado “um objetivo prioritário da União Europeia”, o Plano de Ação apresentado sustentava-se em cinco pontos essenciais:

1. **Reforçar a cooperação policial e judiciária** - através do mandado de detenção europeu; da criação de uma definição comum de terrorismo; da criação de uma lista

---

<sup>333</sup> Desde 2005 foram incorporados três grupos de trabalho relativos à segurança da aviação civil na CEAC: 1) “The Guidance Material Task Force” (GMTF) - criado para produzir guias de boas práticas aos Estados membros da CEAC na implementação do Doc. 30; 2) “The Training Task Force” (TrTF) – criado para desenvolver materiais de formação e orientação aos Estados membros no que concerne à formação e certificação no contexto da segurança da aviação civil; 3) “The Technical Task Force” (TTF) - criado para desenvolver requisitos técnicos e metodologias comuns de teste para equipamentos. Ainda de salientar, em 2008, o lançamento do Processo de Avaliação Comum da CEAC (“*ECAC Common Evaluation Process*”, *CEP*) que permite avaliar, de modo objetivo e estandardizado, a performance técnica dos equipamentos utilizados no contexto da segurança da aviação civil e fornecer aos Estados membros da CEAC informação fiável sobre a performance do equipamento, face aos requisitos técnicos aprovados. Finalmente, em 2009, iniciou-se o Programa de Avaliação de Vulnerabilidade da CEAC (“*ECAC Vulnerability Assessment Programme*”) que pretende incorporar na *security* uma abordagem baseada na avaliação e gestão de risco, na segurança do lado terra (“*landside security*”) ameaças internas (“*insider threats*”), deteção de comportamentos (“*behaviour detection*”) e ciber-ameaças, cf. informação disponível em <https://www.ceac-ceac.org/2005-2015>

<sup>334</sup> A 11 de setembro de 2001, a Al Qaida perpetró o ataque terrorista mais letal de que há memória, desviando quatro aeronaves e transformando-as em armas: duas aeronaves (realizando o voo 11 da American Airlines e o voo 175 da United Airlines) colidiram com as Torres Gémeas de Nova Iorque, provocando a sua derrocada; outra aeronave (voo 777 da American Airlines) colidiu contra o Pentágono. A quarta aeronave (voo 93 da United Airlines Flight 93) desenhou-se perto de Shanksville, na Pensilvânia enquanto passageiros e sequestradores tentaram defrontavam-se para retomar o controlo da aeronave. Estes ataques causaram cerca de 3000 mortes e provocaram prejuízos económicos na ordem de vários biliões de dólares, cf. ARGOMANIZ, J. e LEHR, P. – “Political Resilience and EU Responses to Aviation Terrorism”, p. 5.

<sup>335</sup> Cf. Conclusões e Plano de Ação do Conselho Europeu Extraordinário de 21 de setembro de 2001.

<sup>336</sup> Cf. Conclusões e Plano de Ação do Conselho Europeu Extraordinário de 21 de setembro de 2001.

comum de organizações terroristas; do fornecimento à Europol pelos Estados-Membros de dados úteis em matéria de terrorismo e da criação no seio da Europol de uma equipa de especialistas em combate ao terrorismo.

2. ***Desenvolver os instrumentos jurídicos internacionais*** – apelando à (rápida) implementação das convenções internacionais existentes em matéria de combate ao terrorismo, bem como subscrevendo a proposta de elaborar, no seio das Nações Unidas, uma convenção geral contra o terrorismo internacional.
3. ***Pôr fim ao financiamento do terrorismo*** – através do alargamento da Diretiva sobre branqueamento de capitais e da Decisão-quadro relativa ao congelamento de ativos<sup>337</sup>. Apelava-se igualmente à ratificação pelos Estados-Membros da Convenção das Nações Unidas para a Repressão do Financiamento do Terrorismo, de 1999.
4. ***Reforçar a segurança aérea*** – através de medidas de reforço da segurança dos transportes aéreos, a tomar pelo Conselho dos Transportes, incidentes sobre os seguintes elementos: classificação das armas; formação técnica das tripulações; controlo das bagagens de porão e respetivo seguimento; proteção da acessibilidade do *cockpit*; controlo de qualidade das medidas de segurança aplicadas pelos Estados-Membros. A uniformidade e efetividade da aplicação destas medidas seria garantida através de um controlo recíproco (“*peer review*”).
5. ***Coordenar a Ação global da União Europeia*** – assegurando maior consistência e coordenação entre as políticas da União, nomeadamente pela integração da luta contra o terrorismo na PESC.<sup>338</sup>

---

<sup>337</sup> Decisão-Quadro do Conselho de 26 de junho de 2001, relativa ao branqueamento de capitais, à identificação, deteção, congelamento, apreensão e perda dos instrumentos e produtos do crime (2001/500/JAI). É de notar que o Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de outubro de 1999, já havia feito referência à necessidade de uma “Acção específica contra o branqueamento de capitais”, cf. ponto X das Conclusões disponível em:

<http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/files/database/000000001-000005000/000001399.pdf>

<sup>338</sup> Nos Estados Unidos da América, na sequência dos ataques do 11 de setembro de 2001, em 19 de novembro de 2001, foi aprovado o Aviation and Transportation Act que, entre outras medidas criou a Transportation Security Administration (TSA) encarregue de supervisionar a segurança em todos os meios de transportes, cf. <https://www.govtrack.us/congress/bills/107/s1447>. Para maior detalhe sobre as medidas aprovadas nos Estados Unidos na decorrência direta dos ataques de 11 de setembro de 2001, ver ARGOMANIZ, Javier e LEHR, P. *in ob cit.* p. 6 e 7.

O Plano de Ação apresentado em 2001, impulsionou o desenvolvimento de medidas especificamente dedicadas ao combate ao terrorismo e que eram transversais aos então três pilares da União, já que se estendiam a áreas como os transportes, a política externa e de segurança comum e a cooperação na justiça e assuntos internos<sup>339</sup>. Contudo, constata-se

---

<sup>339</sup> No tocante às medidas de combate ao terrorismo impulsionadas pelo Plano de Ação salientamos, a título exemplificativo:

1) A criação em 15 de novembro de 2001, da **Unidade especializada de combate ao terrorismo da Europol** - unidade que seria descontinuada quando se considerou que o nível de ameaça tinha decrescido, tendo sido reativada após os atentados de 11 de março em Madrid, cf. “Ten years of Europol, 1999-2009”, European Police Office, 2009 Europol Corporate Communications, p. 25.

2) A aprovação, pelo Conselho, em dezembro de 2001, da Posição Comum relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (**2001/931/PESC**) - claramente influenciada pela Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

3) O **Regulamento (CE) n.º 2580/2001, de 27 de dezembro de 2001**, que veio assegurar, como forma de luta contra o financiamento de atividades terroristas, o congelamento e não disponibilização de fundos e ativos das pessoas constantes do referido anexo ou lista (que deve ser atualizada pelo menos de seis em seis meses).

4) A criação do **Eurojust**, pelo Conselho, em fevereiro de 2002, a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade e coordenar as atividades das autoridades nacionais encarregues de investigar criminalidade grave, facilitando a cooperação judiciária internacional e a execução dos pedidos de extradição (por via da Decisão do Conselho de 28 de fevereiro de 2002 (2002/187/JAI) – que concretizou o desiderato expresso pelo Conselho Europeu de Tampere, de 15 e 16 de outubro de 1999.

5) A Posição Comum **2002/402/PESC** do Conselho, de 27 de maio de 2002, que impôs medidas restritivas contra Osama Bin Laden, membros da rede Al-Qaida, Talibã e outras pessoas, grupos, empresas e entidades associadas, nomeadamente a proibição de disponibilização de vários bens e serviços (passíveis de serem utilizados em atos terroristas), bem como o congelamento e não disponibilização de ativos. A aplicação desta Posição Comum foi assegurada pelo Regulamento (CE) n.º 881/2002, de 27 de Maio de 2002 cujo anexo I elenca as pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades visadas pelo Regulamento.

6) A **Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI**, do Conselho, de 13 de junho que definiu “infração terrorista” e “grupo terrorista” (baseando-se no conceito de ato terrorista da Posição Comum 2001/931/PESC atrás referida - artigos 1º e 2º, respetivamente), determinando a punibilidade de infrações relacionadas com as atividades terroristas, bem como de atos da instigação, cumplicidade e tentativa. Este diploma ainda veio exigir que os ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros previssem “sanções penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas” e que cada Estado-Membro adotasse um leque de conexões de competência. Foi ainda prevista a responsabilidade das pessoas coletivas e a proteção e assistência às vítimas. O artigo 11º do diploma determinaria que até 31 de dezembro de 2002, os Estados-Membros tinham de aprovar as medidas necessárias para dar cumprimento à Decisão-Quadro e que o Conselho, através de relatório da Comissão, verificaria se os Estados-Membros haviam tomado as medidas necessárias para o efeito. Portugal fê-lo através da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, Lei de Combate ao Terrorismo. A Decisão-Quadro 2008/919/JAI do Conselho, de 28 de novembro de 2008 viria alterar a Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de junho, sendo essa alteração concretizada no ordenamento jurídico português pela Lei n.º 17/2011, de 03 de maio que alterou a Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto. É de notar que apesar da subjetividade e complexidade na definição de ato terrorista apontada por alguns autores, a definição de ato terrorista constitui um marco importante na história da luta do combate ao terrorismo. Efetivamente, pela primeira vez na história europeia (e internacional) do combate ao terrorismo, foi alcançada uma definição de ato terrorista, que agrega e discrimina os vários elementos do tipo penal, harmonizando o conceito nos vários Estados-Membros e, em última análise, reforçando a base legal ao (extenso) quadro normativo europeu de combate ao terrorismo – também neste sentido CASALE, D - “EU Institutional and Legal counter-terrorism Framework”, p. 62 e ARGOMANIZ, J. – “The European Union Post 9/11 Counter-terror policy response: an overview, p. 9.

7) A **Decisão-Quadro n.º 2002/584/JAI**, do Conselho, de 13 de junho de 2002 relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros. À semelhança do que sucedeu com a

que, com exceção das medidas atinentes à segurança da aviação civil, o Plano de Ação aprovado pelo Conselho em 2001 não foi particularmente inovador, nem constituiu uma resposta direcionada aos ataques de 11 de setembro de 2001, tendo primado sobretudo por desenvolver instrumentos já previstos em atos anteriores<sup>340</sup>.

Por outro lado, a profusão de diplomas então aprovados denotou um “híper-ativismo reativo”<sup>341</sup> da União Europeia - que contrastou com a lentidão no desenvolvimento de meios efetivos de combate ao terrorismo que tinha caracterizado as décadas anteriores<sup>342</sup>. Este “carácter reativo”<sup>343</sup> às crises ou ameaças no âmbito da segurança (e não só) constitui, segundo Brandão, um “*gap* europeu” entre ímpeto e continuidade no desenvolvimento de estratégias e políticas de combate ao terrorismo, impeditivo de uma abordagem contínua, consistente e estruturada. Existiu, pois, um “padrão de urgência”<sup>344</sup> na aprovação de medidas que, associado à falta de homogeneidade na respetiva implementação, contrastou com uma (desejável) abordagem sistemática e integrada a longo prazo.

---

Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, também é consagrada a obrigatoriedade de os Estados-Membros tomarem todas as medidas para cumprirem a Decisão, desta feita até 31 de dezembro de 2003, e o procedimento de acompanhamento (“follow-up”) do Conselho. Em Portugal a Lei n.º 65/2003, de 23 de agosto aprovaria o regime jurídico do mandado de detenção europeu, em cumprimento da Decisão Quadro conjuntas “em primeira linha, para combater atos praticados por terroristas”.

8) Em maio de 2003 a aprovação do Protocolo de Emenda à convenção contra terrorismo de 1977 atrás mencionado.

9) A 12 de dezembro de 2003 a aprovação da Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, “Uma Europa num Mundo Melhor” em que se reconheceu que o terrorismo representava “uma crescente ameaça estratégica para toda a Europa” e que “A Europa é simultaneamente um alvo e uma base para o terrorismo”, sendo necessária uma “atuação concertada a nível europeu”.

<sup>340</sup> Por exemplo, no Conselho de Tampere de 1999. E mesmo no contexto da segurança da aviação civil, o quadro normativo comunitário resultante do Plano de Ação assentou num Documento (30) da CEAC já existente.

<sup>341</sup> BRANDÃO, A. P - “Os gaps da União Europeia” (p. 49). A autora identifica “três períodos de intensificação legislativa no seio da União Europeia (2002, 2004-2005 e 2008), sendo que os dois primeiros são sintomáticos do comportamento reativo da UE aos ataques terroristas, e o último resultante do ativismo da Comissão, quer em termos de iniciativa (política e legislativa) após os ataques em solo europeu, quer em termos de monitorização da qual resultou a revisão de atos legislativos adotados em 2002” – tendência que também se verificou no contexto da segurança da aviação civil, como veremos.

<sup>342</sup> Lentidão (também) referida por SAN PEDRO, J. - “Respuesta Jurídica Internacional frente al Terrorismo”, Criminalidade organizada e criminalidade de massa – interferências e ingerências mútuas, p. 116.

<sup>343</sup> Referido por SEABRA, P e NOIVO, D. – “Combate ao terrorismo na União Europeia: construção de uma abordagem comum”, p. 47.

<sup>344</sup>Cf. DEN BOER, M. - “9/11 and the Europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment”, Policy Papers n.º 6, September 2003, Groupment d’Etudes et de Recherches, Notre Europe, p. 22.

O défice no que toca à efetiva implementação das medidas aprovadas, ou seja, o distanciamento entre a “decisão coletiva e a implementação”, constituiu, segundo, Brandão, um segundo “gap” na política de segurança da União, explicável pela falta de coesão e vontade política no aprofundamento das políticas de segurança e defesa dos Estados, animados por interesses divergentes, por perceções da ameaça terrorista e metodologias de atuação diferentes, pelo défice de poder da Comissão no âmbito do então terceiro pilar e também pela estrutura burocrática pesada da União.<sup>345</sup>

Seria apenas no decurso dos atentados de 11 de março de 2004 (em Madrid) e sobretudo de 7 de julho de 2005 (em Londres) que se iniciaria, ainda que lentamente, a consolidação do quadro normativo europeu de combate ao terrorismo<sup>346</sup>.

---

<sup>345</sup> Assim, BRANDÃO, A. P. *in ob cit*, p. 48 e CARRAPIÇO, H. – “As fragilidades da União Europeia face ao terrorismo”, p. 131.

<sup>346</sup> Nesse sentido seria, por exemplo, criado pelo Conselho da União Europeia, em resposta aos atentados de Madrid, o cargo de Coordenador da Luta Antiterrorismo (responsável por coordenar o trabalho do Conselho da UE na luta contra o terrorismo e acompanhar a implementação da estratégia da União na luta contra o terrorismo nos vários Estados-membros), bem como a revisão do Plano de Ação de luta contra o terrorismo de 2001, que, com base nos (sete) objetivos estratégicos delineados na “Declaração sobre a luta contra o terrorismo” (resultante da reunião do Conselho Europeu de 25 e 26 de março de 2004), explanou diversas medidas de combate ao terrorismo (mais de uma centena) adotadas para a sua implementação, bem como a respetiva calendarização. No mesmo sentido, em novembro de 2004, o Conselho Europeu reunido em Haia, aprovou o Programa de Haia dirigido ao reforço do espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia. Com vista a dar execução ao Programa de Haia, em agosto de 2005 foi aprovado o “Plano de Ação do Conselho e da Comissão de aplicação do Programa da Haia” (2005/C 198/01) que estabeleceu dez prioridades para os cinco anos seguintes. Das dez prioridades definidas destacamos a luta contra o terrorismo, em cujo contexto se refere a necessidade de uma resposta global e se reforça a importância da prevenção, recrutamento e financiamento, do intercâmbio de informação, da proteção de infraestruturas críticas e da cooperação externa.

Em maio de 2005, o Conselho da Europa aprovou a Convenção para a Prevenção do Terrorismo. Esta Convenção procurou aumentar a eficácia dos esforços dos Estados-Membros na prevenção do terrorismo por um lado, criminalizando condutas que podem conduzir à prática de atos terroristas (nomeadamente o incitamento, recrutamento e formação de terrorismo) e, por outro lado, reforçando a cooperação quanto à prevenção, quer na vertente interna (no tocante às políticas nacionais de prevenção), quer na vertente internacional (facilitando a cooperação em matéria penal e a extradição). Embora não tenha criado infrações terroristas novas, remetendo para as previsões constantes das convenções listadas no respetivo Apêndice (de que constam a Convenção de Haia de 1970 e a Convenção de Montreal de 1971), a Convenção definiu três novos ilícitos que consubstanciam atos que podem conduzir às infrações previstas nos tratados (incitamento, recrutamento e formação) punindo ainda a cumplicidade e o auxílio, bem como a tentativa. Salienta-se ainda a previsão da proteção e indemnização das vítimas de terrorismo, bem como a exclusão da cláusula de exceção política (de que resultou a alteração de diversas convenções do Conselho da Europa, incluindo a Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo).

Podemos dizer que a resposta aos ataques de Madrid constituiu um segundo momento de intensificação normativa e de esforço de harmonização de políticas entre os Estados-Membros. Porém, e não obstante ter sido criado um cargo de Coordenador de Luta Contra o Terrorismo e os Planos de Ação estabelecerem metas específicas, calendarização da respetiva implementação, e ainda, de terem sido criados mecanismos de

A segurança da aviação civil constituiu, efetivamente, uma exceção à ineficácia das medidas adotadas no quadro do Plano de Ação. De facto, a reação aos ataques de 11 de setembro de 2001, viria impulsionar um desenvolvimento de um quadro normativo da segurança (*security*) da aviação civil, à escala da União Europeia, sustentado no propósito

---

acompanhamento da execução das medidas preconizadas, subsistiu o défice de homogeneidade na respetiva implementação, bem como a ausência de uma visão integrada no combate ao terrorismo dificultada pela extensa profusão de instrumentos legais aprovados (denunciada, quanto à revisão do Plano de Ação, pela Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu e também pelos relatórios da Comissão Europeia sobre a aplicação do Programa de Haia relativamente a 2005, 2006 e 2007). Reconhecendo, ainda que tacitamente, a lentidão na implementação nas medidas adotadas no combate ao terrorismo, em maio de 2005, a Bélgica, Alemanha, Espanha, França, Luxemburgo, Países Baixos e Áustria assinam o Tratado de Prüm sobre o aprofundamento da cooperação transnacional no âmbito da luta contra o terrorismo, a criminalidade transfronteiriça e a imigração ilegal.

Seria em novembro de 2005, na sequência dos atentados de Londres desse ano, que o Conselho adotaria a “Estratégia Antiterrorista da União Europeia” assente em quatro vertentes de intervenção ou pilares: prevenir, proteger, perseguir e responder, sendo em todos reforçada a importância da cooperação com países terceiros e instituições internacionais, reflexo da afirmação da responsabilidade da União para contribuir para a segurança global. A adoção da “Estratégia Antiterrorista da União Europeia” – que constituiria o “principal quadro de referência para a atuação da UE neste domínio” (cf. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: A política de luta contra o terrorismo da UE: principais realizações e desafios futuros SEC(2010) 911, COM(2010) 386 final 20.7.2010, p. 2) determinou um ponto de viragem no combate ao terrorismo no contexto europeu, através da criação de um quadro normativo de referência abrangente que garantiu maior eficácia à cooperação entre os Estados-Membros, dotando o combate ao terrorismo de um sistema integrado que permitisse aglutinar e dar coerência ao vasto elenco de medidas já aprovadas e transversais aos três pilares da União, coordenar o trabalho das várias entidades envolvidas no combate ao terrorismo e dar continuidade ao trabalho previamente desenvolvido - a Estratégia define assim “a próxima etapa do programa de trabalho estabelecido pelo Conselho Europeu em 24 de Março de 2004, na sequência dos atentados de Madrid”, Cf. “Estratégia Antiterrorista da União Europeia” 14469/4/05, de 30 de Novembro de 2005, p. 6. A Estratégia seria complementada por um Plano de Ação de Combate ao Terrorismo que, tomando como base os quatro pilares referidos, elencou e calendarizou medidas destinadas a dar cumprimento às prioridades definidas para cada pilar (*EU Action Plan on Combating Terrorism*, 7233/1/07, de 29 de março de 2007). Das várias medidas previstas nos quatro pilares, frisamos a prioridade no pilar “Proteger” da implementação “de normas comuns acordadas em matéria de segurança da aviação civil e de segurança portuária e marítima”.

Infelizmente não nos é possível fazer uma análise das medidas aprovadas para dar cumprimento às prioridades de cada um dos quatro vetores acima descritos, já que tratou-se de um processo contínuo que ainda hoje está em curso (para obter uma perspetiva global sobre as medidas aprovadas no âmbito da política europeia de combate ao terrorismo, antes e depois de 2005, ver “A política de luta contra o terrorismo da UE: principais realizações e desafios futuros (incluindo o “Commission staff working paper” “Taking stock of EU Counter-terrorism measures”) SEC(2010)911, COM(2010) 386 final, de 20.07.2010).

Não obstante, impõe-se sublinhar a entrada em vigor, em 1 de dezembro de 2009, do Tratado de Lisboa que veio alterar significativamente a abordagem comunitária no combate ao terrorismo. Das várias alterações introduzidas pelo Tratado, destacamos o fim da política europeia dos três pilares que veio conferir um carácter integrado e compreensivo ao sistema europeu de combate ao terrorismo, bem como a consagração da cláusula da solidariedade (artigo 222º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), particularmente relevante no que toca ao eixo da resposta em caso de ataques terroristas, bem como o reconhecimento da personalidade jurídica da União Europeia no âmbito do artigo 47º (TUE) – A União Europeia assume poderes de representação externa, podendo inclusive celebrar convenções e participar em organizações internacionais.

de providenciar uma resposta integrada e harmonizada no contexto comunitário da segurança da aviação civil.

#### **4. A segurança da aviação civil**

##### **4.1 A resposta ao Plano de Ação de 2001**

Em 14 de Setembro de 2001, o Conselho dos Transportes da UE, reunido em sessão extraordinária, acordou a implementação das normas constantes do Documento 30 da CEAC<sup>347</sup> sem prejuízo da necessidade de proceder à respetiva revisão “à luz dos recentes acontecimentos”<sup>348</sup>. O Conselho também convidou a Comissão a constituir um grupo *ad hoc* pluridisciplinar que analisasse as necessidades de coordenação e cooperação no interior da União, com vista a garantir a introdução consistente de medidas de segurança, e que apresentasse iniciativas legislativas que garantissem a implementação efetiva e uniforme dessas medidas na União.

Em 21 de setembro de 2001, foi aprovado o Plano de Ação do Conselho Europeu Extraordinário, atrás mencionado que (também) preconizava a adoção de medidas de reforço da segurança do transporte aéreo.

Em outubro de 2001 a Comissão Europeia emitiu um comunicado<sup>349</sup> em que caracterizava, em termos gerais, o sistema de segurança da aviação civil a implementar na União Europeia resultante do Plano de Ação: tratava-se de um sistema composto por normas comuns de segurança, à escala comunitária, no âmbito da aviação civil, vertidas em regulamento comunitário e baseadas no Documento 30 da CEAC, aplicáveis tanto a voos internacionais,

---

<sup>347</sup> Concretamente a Parte II (Security) do Doc. 30.

<sup>348</sup> Sessão extraordinária do Conselho – Transportes - Bruxelas, 14 de setembro de 2001, 11880/01 (Presse 323). Note-se que nesta sessão também se decidiu apresentar à Assembleia da ICAO uma proposta de revisão do Anexo 17 da Convenção de Chicago, “a fim de nele incluir normas e recomendações que deem resposta às novas ameaças”.

<sup>349</sup> Cf. IP/01/1397, Bruxelas, 10.10.2001 – Press release da Comissão Europeia - [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-01-1397\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-1397_pt.htm)

como domésticos e cuja implementação seria alvo de controlo. As normas estruturantes do sistema incidiriam sobre: controlo do acesso às zonas sensíveis dos aeroportos e aos aviões; controlo dos passageiros e das bagagens de mão respetivas; controlo e seguimento das bagagens de porão; controlo da carga e do correio; formação do pessoal de terra; especificações dos equipamentos utilizados para efetuar os controlos, nomeadamente para reforçar os sistemas de deteção, e classificação das armas e objetos proibidos a bordo dos aviões e nas zonas sensíveis dos aeroportos. As medidas de segurança previstas deviam estar de acordo com a natureza da ameaça, sendo também permitido que os Estados-Membros aplicassem medidas específicas, adaptadas a eventuais variações do nível de ameaça. Finalmente, o sistema preconizado incluiria um mecanismo de controlo da aplicação das suas normas: ao nível dos Estados-Membros, que para o efeito deveriam designar uma Autoridade Nacional, e, ao nível da Comissão Europeia que controlaria os sistemas instaurados pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros.

Nesse mesmo mês, o supra mencionado grupo *ad hoc* da Comissão havia apresentado ao Conselho e ao Parlamento Europeu uma proposta para um regulamento comunitário estabelecendo regras comuns no âmbito da segurança da aviação civil e que ia muito além do âmbito descrito no Plano de Ação.<sup>350</sup> A proposta apresentada reconhecia que a implementação de normas de segurança da aviação civil não podia continuar a ser garantida apenas pelas entidades responsáveis de cada Estado-Membro, carecendo antes de uma abordagem comum e integrada, sustentada no estabelecimento de regras comunitárias comuns, que garantissem um nível uniforme de proteção do transporte aéreo na União Europeia. Este sistema, associado a um mecanismo de auditoria comunitário, facilitaria a circulação de passageiros, bagagem e carga, quando em trânsito nos aeroportos da União, permitindo evitar a repetição dos controlos de segurança previamente realizados no Estado-Membros de partida – “one stop security”<sup>351</sup>.

---

<sup>350</sup> Cf. ponto 18 e anexo (ponto 2) das minutas da reunião do Conselho (Transportes/Telecomunicações) ocorrido no Luxemburgo a 15 e 16 de outubro de 2001 – 12896/01 (sem prejuízo das medidas de segurança do *cockpit* referidas no Plano de Ação de 21 de setembro de 2001 serem matéria que também se enquadra no âmbito da *safety* pelo que não constam do quadro normativo da segurança da aviação civil abaixo descrito).

<sup>351</sup> Cf. Memorando explicativo constante da Proposta para um Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas de segurança da aviação civil (“Explanatory memorandum, in Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing rules in the field of civil aviation

A Comissão considerou igualmente que, face à urgência na aprovação destas normas e à necessidade de restaurar a confiança do público no transporte aéreo, o regulamento seria a melhor forma de adotar regras comuns e implementar mecanismos de monitorização da sua aplicação uniforme, que permitissem inclusive a divulgação de “boas práticas”<sup>352</sup>. Assim, e sem prejuízo das especificidades de cada Estado-Membro, que determinariam a necessidade de uma abordagem gradual na implementação das normas, o regulamento prescreveria a necessidade de cada Estado-Membro dispor de um programa nacional que refletisse a estrutura das suas próprias instituições e de nomear uma autoridade competente que assegurasse a implementação das normas.

Adicionalmente, nesta proposta, a Comissão, notando que as medidas do Documento 30 da CEAC não eram suficientemente detalhadas de modo a poderem ser monitorizadas, sublinhou a necessidade de lhe ser concedido poder para implementar aquelas medidas, sem prejuízo de ter de ser adotado um processo gradual na respetiva implementação efetiva e uniforme.

---

security”), 2001/0234 (COD), Bruxelas, 10.10.2001 COM(2001) 575 final. O objetivo “one stop security” seria expressamente reafirmado pelo Regulamento (CE) n.º 300/2008, de 11 de março que revogou o Regulamento (CE) n.º 2320/2002.

<sup>352</sup> “Uma Diretiva demoraria demasiado tempo a implementar”, cf. ponto 16 do Memorando explicativo constante da Proposta para um Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas de segurança da aviação civil. No mesmo sentido, o ponto 3.2 do Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação» (2002/C 48/17), salienta as vantagens da aplicação direta em todos os Estados-Membros dos regulamentos. A escolha do regulamento como instrumento legal em que seriam vertidas as normas do sistema de segurança da aviação civil seria também explicada na Exposição de motivos da “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, COM(2005) 429 final, 2005/0191 (COD), apresentada pela Comissão, p. 6: “O regulamento foi inicialmente considerado como o instrumento mais apropriado para a) garantir a aplicação uniforme de regras na Comunidade e b) garantir a adoção, mais rápida possível, de regras comuns após os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001”.

Face às suas características (constantes do segundo parágrafo do artigo 288º do TFUE), o regulamento parece de facto, ser o instrumento mais adequado para garantir uma aplicação uniforme da legislação da UE em todos os Estados-Membros: não só pelo carácter geral (dirige-se a uma generalidade de pessoas ou situações), como também por ser obrigatório em todos os seus elementos (vincula as instituições da UE; os países da UE e os particulares) e ainda por ser diretamente aplicável em todos os países da UE (isto é, “é imediatamente aplicável como regra em todos os países da UE, não precisando de ser transposto para a legislação nacional; estabelece direitos e obrigações para os particulares que podem, por conseguinte, invocá-lo diretamente junto dos tribunais nacionais e pode ser utilizado como referência por particulares na sua relação com outros particulares, com os países da UE ou com as autoridades da UE”, cf. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114522>).

Após a apreciação pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu da proposta apresentada pela Comissão<sup>353</sup>, em 16 de dezembro de 2002 foi aprovado o Regulamento (CE) n.º 2320/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil (doravante abreviadamente designado Regulamento (CE) n.º 2320/2002), que entrou em vigor a 19 de Janeiro de 2003<sup>354</sup>.

#### **4.2. O sistema emergente do Plano de Ação de 2001: o Regulamento (CE) n.º 2320/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho e seus atos de implementação**

O Regulamento (CE) n.º 2320/2002 trouxe para o quadro normativo comunitário a definição de segurança da aviação civil: “A combinação de medidas e de recursos humanos e naturais destinados a proteger a aviação civil contra actos de interferência ilegal”<sup>355</sup> e procurou estabelecer e implementar medidas comunitárias adequadas, destinadas a evitar atos de interferência ilegal contra a aviação civil (objetivo principal) e, adicionalmente, proporcionar uma base de interpretação comum das disposições correspondentes da Convenção de Chicago em especial do respetivo Anexo 17<sup>356</sup>.

Com vista à prossecução destes objetivos, o Regulamento previu, por um lado, a criação de normas de base comuns sobre medidas de segurança da aviação – baseadas nas recomendações do Documento 30 da CEAC<sup>357</sup> - e por outro lado, a adoção de programas estruturantes do sistema de segurança da aviação civil em cada Estado-Membro, bem como

---

<sup>353</sup> Seguindo o procedimento previsto no art. 251º do TUE e que redundaria na Posição Comum (CE) n.º 25/2002 adoptada pelo Conselho em 28 de Janeiro de 2002 tendo em vista a aprovação do Regulamento (CE) n.º . . . /2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de . . . , relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil, (2002/C 113 E/02).

<sup>354</sup> Com exceção das disposições do anexo relativas a rastreio da bagagem de porão (secção 5.2); carga, correio e encomendas expresso (secção 6), e correio postal (secção 7), que entraram em vigor em 31 de dezembro de 2002, cf. artigo 13º do Regulamento (CE) n.º 2320/2002.

<sup>355</sup> Cf. artigo 2º n.º 3.

<sup>356</sup> Referidos no artigo 1º (Objetivos) do diploma.

<sup>357</sup> Cf. Considerando n.º 3 do Preâmbulo e n.º 1 do artigo 4º do Regulamento.

mecanismos de vigilância da conformidade da implementação das medidas de segurança, inspiradas nas regras constantes do Anexo 17 da Convenção de Chicago.

Assim, as normas de base comuns preconizadas pelo Regulamento reportavam-se às matérias descritas em 13 capítulos no respetivo anexo, a saber: segurança do aeroporto; segurança da aeronave; passageiros e bagagem de cabina; bagagem de porão; carga, correio e encomendas expresso; correio postal; correio postal e materiais da transportadora aérea; provisões e outros fornecimentos de restauração da transportadora aérea; produtos e outros fornecimentos de limpeza da transportadora aérea; aviação geral; recrutamento e formação do pessoal; orientações para o equipamento, e, no apêndice, orientações para a classificação de artigos proibidos<sup>358</sup>.

Com vista a garantir a implementação das normas de base comuns (constantes do anexo), o Regulamento exigia que cada Estado-Membro adotasse um programa nacional de segurança da aviação civil (PNSAC) - que garantisse a aplicação das normas de base comuns e das respetivas medidas de execução<sup>359</sup> - bem como um programa nacional de controlo da qualidade da segurança da aviação civil (PNCQSAC) - que controlasse a efetiva implementação do primeiro - e um programa nacional de formação no domínio da segurança da aviação civil<sup>360</sup>.

Os aeroportos e as transportadoras aéreas também tiveram de dispor de programas de segurança aprovados pela Autoridade a quem também incumbia supervisionar a respetiva aplicação<sup>361</sup>.

O Regulamento determinava ainda que os Estados-Membros designassem (pelo menos) uma autoridade “responsável pela coordenação e pelo acompanhamento da execução dos programas no domínio da segurança da aviação”<sup>362</sup> a quem caberia: (i) coordenar e

---

<sup>358</sup> Sendo aqui de notar, o ponto viii) Objectos e substâncias para ataques químicos/biológicos.

<sup>359</sup> Em Portugal, o Plano Nacional de Segurança da Aviação Civil (PNSAC) foi aprovado em dezembro de 2003.

<sup>360</sup> Cf. considerando (8) do preâmbulo e números 1, 3 e 5 do artigo 5º do Regulamento (CE) n.º 2320/2002.

<sup>361</sup> Cf. n.º 4 do artigo 5º.

<sup>362</sup> Cf. considerando (9) do preâmbulo. Em Portugal esta autoridade é a ANSAC (Autoridade Nacional de Segurança da Aviação Civil) cabendo “ao presidente do conselho de administração da ANAC (Autoridade

supervisionar a aplicação do PNSAC<sup>363</sup>; (ii) desenvolver e implementar um programa nacional de controlo da qualidade da segurança da aviação civil que sujeitasse os aeroportos a auditorias regulares (efetuadas pela Autoridade), e que permitisse detetar e rapidamente corrigir deficiências detetadas<sup>364</sup>; (iii) aprovar os programas de segurança dos aeroportos e das transportadoras aéreas de forma a cumprirem os requisitos do PNSAC<sup>365</sup> e (iv) implementar o programa nacional de formação no domínio da segurança da aviação civil<sup>366</sup>.

Os mecanismos de vigilância da conformidade previstos no Regulamento operavam essencialmente a dois níveis: ao nível do Estado-Membro, concretamente na atividade de supervisão levada a cabo pela Autoridade, e, ao nível da supervisão da Comissão Europeia incidente sobre a atividade desenvolvida pela Autoridade designada pelo Estado-Membro. Cabia à Comissão realizar inspeções a fim de fiscalizar a aplicação do Regulamento pelos Estados-Membros, verificando a eficácia de cada um dos sistemas nacionais<sup>367</sup>.

O Regulamento (CE) n.º 2320/2002 conferia alguma margem de manobra à atuação de cada Estado-Membro ao prever a possibilidade de adoção de medidas de segurança alternativas às previstas no Regulamento (desde que proporcionassem um nível adequado de proteção<sup>368</sup>), bem como medidas mais rigorosas<sup>369</sup> - embora ambas as situações os Estados-Membros tivessem de informar a Comissão<sup>370</sup>.

---

Nacional da Aviação Civil), na qualidade de Autoridade Nacional de Segurança da Aviação Civil, assegurar o cumprimento das normas internacionais e europeias em matéria de segurança da aviação civil na vertente *security*”, cf. artigo 19º n.º 1 al b) do Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março.

<sup>363</sup> Cf. artigo 5º n.º 2.

<sup>364</sup> Cf. artigo 7º n.º 1.

<sup>365</sup> Cf. artigo 5º n.º 4.

<sup>366</sup> Cf. artigo 5º n.º 5.

<sup>367</sup> Cf. artigo 7º n.º 2.

<sup>368</sup> Sendo cumpridos os requisitos do n.º 3 do artigo 4º (que seria alterado pelo Regulamento (CE) n.º 849/2004, de 29 de abril de 2004).

<sup>369</sup> Cf. artigo 6º.

<sup>370</sup> De notar ainda a possibilidade de as Autoridades poderem criar “categorias de pessoas que serão sujeitas a processos de rastreio especiais ou isentas de rastreio”, cf. ponto 4.1.3 do anexo ao Regulamento (CE) n.º 2320/2002.

No sistema preconizado, cabia à Comissão Europeia adotar as medidas necessárias à execução e adaptação técnica das normas de base comum<sup>371</sup>, tendo em 2003 e 2004 sido, para o efeito, aprovados vários regulamentos, nomeadamente o Regulamento (CE) n.º 622/2003 da Comissão, de 4 de Abril de 2003 que estabeleceu “ as necessárias medidas de aplicação e adaptação técnica das normas de base comuns sobre a segurança da aviação”<sup>372</sup> detalhadas no respetivo anexo, confidencial, complementando as medidas previstas no Regulamento (CE) n.º 2320/2002. Este Regulamento, durante a sua vigência, foi alterado 14 vezes<sup>373</sup>, alterações que resultaram em parte das inspeções realizadas pela Comissão

---

<sup>371</sup> Cf. considerando 3 do Preâmbulo e artigo 4.º n.º 2.

<sup>372</sup> Cf. artigo 1.º (Objetivo)

<sup>373</sup> Pelos seguintes regulamentos: **1) Regulamento (CE) n.º 68/2004** da Comissão, de 15 de janeiro de 2004 (concretizando as exigências relativas aos artigos proibidos); **2) Regulamento (CE) n.º 781/2005** da Comissão, de 24 de maio de 2005 (concretizando as normas de desempenho dos equipamentos de raio-x utilizados no contexto da segurança aeroportuária); **3) Regulamento (CE) n.º 857/2005** da Comissão, de 6 de junho de 2005 (concretizando as exigências relativas à revista manual de passageiros) – estes dois últimos regulamentos surgiram “em parte, como resultado de inspeções da Comissão aos aeroportos da UE” que “puseram em destaque deficiências ou pontos fracos da legislação em vigor” cf. Primeiro Relatório a sobre aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo à segurança da aviação civil”, da Comissão Europeia, COM (2005) 428 final, 22.09.2005, p. 5); **4) Regulamento (CE) n.º 65/2006** da Comissão, de 13 de janeiro de 2006 (estabelecendo a possibilidade de os Estados-Membros, nas condições definidas no artigo 3.º-A, poderem utilizar novos métodos e processos técnicos distintos dos previstos no anexo do Regulamento, para aplicar controlos de segurança); **5) Regulamento (CE) n.º 240/2006** da Comissão, de 10 de fevereiro de 2006 (concretizando os procedimentos de segurança relativamente aos veículos que acedem às “zonas restritas de segurança” dos aeroportos); **6) Regulamento (CE) n.º 831/2006** da Comissão, de 1 de junho de 2006 (harmonizando regras sobre a segurança da carga aérea) – quer este Regulamento, quer o anterior também foram, em parte, o fruto de inspeções da Comissão, cf. “Segundo Relatório a sobre aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo à segurança da aviação civil”, da Comissão Europeia, COM (2007) 542 final p. 8 e 9; **7) Regulamento (CE) n.º 1448/2006** da Comissão, de 29 de setembro de 2006 (estabelecendo normas de desempenho para sistemas de deteção de explosivos (SDE) utilizados nos aeroportos da União); **8) Regulamento (CE) n.º 1546** da Comissão, de 4 de outubro de 2006 – este regulamento teve origem na tentativa, frustrada pela ação dos serviços de informação do Reino Unido, de utilização de explosivos líquidos com vista a fazer explodir várias aeronaves durante o voo. Este diploma viria limitar as quantidades individuais de líquidos que cada passageiro está autorizado a transportar em recipientes com capacidade até 100 ml, tendo a totalidade dos recipientes de caber num saco plástico com volume máximo de 1 litro; **9) Regulamento (CE) n.º 1862/2006** da Comissão, de 15 de dezembro de 2006 (estabelecendo normas de desempenho para pórticos de deteção de metais (PDM) utilizados nos aeroportos da União); **10) Regulamento (CE) n.º 437/2007**, da Comissão de 20 de abril de 2007; **11) Regulamento (CE) n.º 915/2007** da Comissão, de 31 de julho de 2007 e **12) Regulamento (CE) n.º 1477/2007** da Comissão, de 13 de dezembro de 2007 – ambos prevendo “o reconhecimento pela Comunidade das medidas de segurança aplicadas em aeroportos de países terceiros”, permitindo “que os líquidos comprados nas lojas francas do aeroporto de Changi, em Singapura, estejam dispensados de outros controlos durante as transferências em aeroportos comunitários”, cf. Terceiro relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, da Comissão Europeia, COM (2008) 582 final, de 29.9.2008, p. 10 e 12; **13) Regulamento (CE) n.º 23/2008** da Comissão, de 11 de janeiro de 2008 (relativo ao recurso à Projeção de Imagens de Ameaça – PIA – “o sistema PIA gera imagens electrónicas de objectos de bagagem que constituem uma ameaça, com o objectivo de contribuir para a formação do pessoal e de manter a concentração”, cf. Quarto relatório sobre a aplicação do Regulamento

Europeia, mas também de alterações visando a adequação, atualização e consolidação do quadro normativo criado<sup>374</sup>.

No mesmo ano, seria aprovado o Regulamento (CE) n.º 1217/2003 da Comissão, de 4 de julho de 2003, que estabeleceu especificações comuns para os programas nacionais de controlo da qualidade da segurança no sector da aviação civil<sup>375</sup>, incluindo o estabelecimento de requisitos comuns para os referidos programas (detalhados no Capítulo II), uma metodologia comum para as auditorias a efetuar e o estabelecimento de requisitos comuns para os auditores<sup>376</sup>.

Este Regulamento procurou harmonizar o controlo de conformidade entre os Estados-Membros de modo a garantir um controlo e supervisão eficazes da segurança da aviação civil ao nível comunitário. Para tal, impôs aos Estados-Membros a obrigação de dotar a Autoridade de poderes de execução<sup>377</sup>, de definir uma estrutura organizativa com definição de responsabilidades e recursos, constante do programa nacional de controlo de qualidade, que também incluiria a descrição das atividades de monitorização do cumprimento dos requisitos de *security*<sup>378</sup>, das atividades de correção de deficiências, bem como das medidas de execução. Os Estados-Membros deveriam ainda apresentar, anualmente, à Comissão Europeia um relatório sobre as ações de controlo de qualidade realizadas durante esse ano<sup>379</sup>. Este Regulamento<sup>380</sup> previa ainda a realização de atividades de monitorização anunciadas e não anunciadas utilizando um sistema harmonizado de classificação do

---

(CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, da Comissão Europeia, COM(2009) 518 final, p 6); e, **14) Regulamento (CE) n.º 358/2008** da Comissão, de 22 de abril de 2008 que eliminou as restrições relativas à dimensão da bagagem de cabina, cf. “Quarto relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, da Comissão Europeia, COM(2009) 518 final, p. 5.

<sup>374</sup> Motivadas, por exemplo, pela necessidade de clarificação das normas legais, por avanços tecnológicos, pelo trabalho desenvolvido em sede da cooperação internacional, etc.

<sup>375</sup> Em cumprimento do n.º 1 do artigo 7º do Regulamento (CE) n.º 2320/2002.

<sup>376</sup> Cf. artigo 1º.

<sup>377</sup> “*Enforcement power*”, cf. artigo 3º.

<sup>378</sup> Incluindo auditorias de segurança, inspeções, inquéritos e testes, cf. alínea c) do artigo 4º.

<sup>379</sup> De acordo com os critérios vertidos no anexo I.

<sup>380</sup> Nos artigos 7º e 8º.

cumprimento dos requisitos<sup>381</sup>, determinando ainda a obrigação de cada Estado-Membro garantir um número suficiente de auditores para exercer atividades de monitorização, bem como critérios de qualificação dos auditores. Finalmente prescrevia-se a obrigação de os Estados-Membros partilharem as melhores práticas na realização das atividades de monitorização do controlo de qualidade.

Em 2003, a Comissão aprovou o Regulamento (CE) n.º 1486/2003 da Comissão de 22 de agosto de 2003 que estabelecia procedimentos para as inspeções da Comissão no domínio da segurança da aviação civil<sup>382</sup> (incluindo deveres dos Estados-Membros, como por exemplo, o dever de cooperação). Segundo Callander, este Regulamento é demonstrativo da força da Comissão Europeia enquanto empreendedor supranacional da política da segurança da aviação civil, no contexto comunitário<sup>383</sup>.

Neste diploma é de salientar o artigo 15º, relativo ao dever da Comissão Europeia de comunicar às autoridades competentes dos Estados-Membros as deficiências graves, “com impacto significativo no nível de segurança da aviação da Comunidade”, de que tonha tomado conhecimento no decurso do processo inspetivo. Em termos práticos, este artigo determinava que, se no decurso de uma inspeção da Comissão a um aeroporto, fossem detetadas deficiências graves, as autoridades competentes dos outros Estados-Membros seriam alertadas do facto pela Comissão<sup>384</sup> e, conseqüentemente, teriam de considerar a adoção de medidas de segurança adicionais relativamente aos voos oriundos daquele aeroporto.

---

<sup>381</sup> Vertido no anexo II do diploma.

<sup>382</sup> Em cumprimento do n.º 2 do artigo 7º do Regulamento (CE) n.º 2320/2002. As inspeções da Comissão Europeia viriam a assumir três tipos: inspeções às autoridades nacionais competentes; inspeções a aeroportos; e inspeções de acompanhamento, para avaliar medidas de correção de deficiências. As equipas de inspeção são compostas pelos inspetores da Comissão e por auditores nacionais nomeados pelos Estados-Membros, tudo cf. “Quarto relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil” COM(2009) 518 final, 8.10.2009, p. 3.

<sup>383</sup> Também demonstrado na prossecução do objetivo “*one stop security*” no seio do território comunitário, cf. CALLANDER, B, *in ob cit.* p 173 e 178, respetivamente.

<sup>384</sup> Que no jargão da segurança da aviação civil: “ativa o artigo 15º do Regulamento”.

Ainda a respeito deste Regulamento, sublinhamos o respetivo artigo 17º (Reexame) que dispunha que “Até 31 de Julho de 2005, e a partir daquela data, regularmente, a Comissão deve reexaminar o seu sistema de inspeções, e em especial, a sua eficácia e a coerência com as atividades das organizações internacionais neste domínio”. Este preceito é um indicador da sistemática reavaliação do sistema inicialmente instituído realizada pela Comissão, que redundaria na reestruturação do quadro normativo acima descrito, operada pelo Regulamento (CE) n.º 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2008.

Em conclusão, o Regulamento (CE) n.º 1486/2003 da Comissão de 22 de agosto de 2003 veio instituir um sistema de controlo de conformidade da segurança da aviação civil “em cascata”, que ainda hoje se mantém. De acordo com este sistema, a Comissão legisla e inspeciona os Estados-Membros a fim de garantir a implementação das normas, e, por sua vez, os Estados-Membros, vertem as normas de segurança em programas nacionais, devendo garantir a respetiva implementação no seu território e junto dos seus “stakeholders” (partes interessadas).

O quadro normativo da segurança da aviação civil acima descrito foi complementado, em 2004, pelo Regulamento (CE) n.º 1138/2004 da Comissão de 21 de junho de 2004<sup>385</sup>, relativo à delimitação das áreas críticas das zonas restritas de segurança nos aeroportos, estabelecendo os critérios de determinação destas áreas<sup>386</sup>. Este diploma veio ainda estabelecer, nos artigos 4º e 5º, numa abordagem faseada<sup>387</sup>, a obrigatoriedade de os Estados-Membros estabelecerem disposições obrigando ao rastreio de “membros do

---

<sup>385</sup> Em cumprimento do disposto no terceiro parágrafo da alínea a) do ponto 2.3 do anexo do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 que dispunha que “Até 1 de Julho de 2004, a Comissão aprovará medidas de execução adequadas para a definição comum de áreas críticas das zonas restritas de segurança nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do presente regulamento”.

<sup>386</sup> Que nos termos do artigo 1º devem abranger todas as áreas do aeroporto a que tenham acesso ou nelas permanecerem passageiros e respetiva bagagem de cabina rastreados que partem do aeroporto, bem como as áreas pelas quais passe ou possa passar ou ser mantida bagagem de porão rastreada que parte do aeroporto e que não tenha sido securizada (conceito constante do artigo 2º do diploma).

<sup>387</sup> Com prazos determinados: até 1 de janeiro de 2006 e até 1 de julho de 2009.

pessoal” (“*staff*”) e objetos pelos mesmos transportados, bem como à proteção da bagagem de porão securizada.

Ainda em 2004, o Regulamento (CE) n.º 849/2004 do Parlamento e do Conselho de 29 de abril<sup>388</sup> viria alterar o Regulamento (CE) n.º 2320/2002 realizando algumas clarificações pontuais<sup>389</sup>, e, mais importante, introduzindo o conceito de “zona demarcada” no contexto aeroportuário, passando a prever a possibilidade de aplicação (com base numa análise de risco local) do regime especial previsto no n.º 3 ao artigo 4º<sup>390</sup> às zonas demarcadas de determinados aeroportos<sup>391</sup>.

Face ao acima exposto, constatamos que a segurança da aviação civil que, durante vários anos esteve inserida no contexto da esfera da soberania dos Estados-Membros, com o surgimento do quadro normativo acima descrito, passou para a esfera da União Europeia. Concordamos com Duque quando afirma “Este acervo é um exemplo claro do aumento de competências da UE. Testemunhamos um processo de convergência e harmonização da legislação europeia a ser integrada e aplicada pelos Estados-Membros, pelo qual estes perdem um grau significativo de soberania que é transposta para a UE que, por sua vez, ganha competências de regulação e gestão da aviação civil. Trata-se de um processo de europeização”<sup>392393</sup>.

---

<sup>388</sup> Retificado em 29.06.2014 (OJ L 229, 29.6.2004, p. 3–4).

<sup>389</sup> Concretamente na alínea a) do n.º 3 do artigo 4º, passando a referir “uma média anual não superior” – visando esta alteração rectificar um lapso e “os problemas operacionais causados inadvertidamente pelo regulamento (...)”, cf. Proposta do supra indicado Regulamento, apresentada pela Comissão, COM(2003) 566 final, 2003/222 (COD). Este Regulamento também operou uma alteração ao artigo 7º, substituindo o termo “auditorias” pela expressão mais lata “actividades de vigilância de conformidade”, que assim também abarca as inspeções, os inquéritos e testes. O anexo do diploma também seria alterado, nomeadamente uniformizando a terminologia dos pontos 6.3.1. alínea b) parte final e 7.3.1. alínea b) parte final (já que “os requisitos para carga e correio aéreo constantes do diploma são idênticos) e acrescentando o ponto 3 à seção 5.2 com vista a permitir que a bagagem de porão das pessoas isentas de rastreio ou sujeitas a procedimentos especiais de rastreio também pudesse ser isenta ou sujeita a procedimentos especiais.

<sup>390</sup> Precursor do atual Regulamento (UE) n.º 1254/2009 da Comissão, de 18 de dezembro de 2009.

<sup>391</sup> Designadamente com voos apenas de aviação geral; ou com atividade comercial limitada às aeronaves com peso máximo à decolagem inferior a 10 toneladas ou com menos de 20 lugares, cf. n.º 3-A do artigo 4º.

<sup>392</sup> Cf. DUQUE, R. - “Terrorismo na Aviação Civil: Perspetivas para uma Estratégia Europeia de Segurança aérea”, p. 130. No mesmo sentido, WALDNER, O. – Overture do coloquio: “Sûreté aérienne: Incidences juridiques et financières des mesures antiterroristes”, p. 2.

Podemos então dizer que o Regulamento (CE) n.º 2320/2002 foi o “primeiro ato de legislação comunitária no domínio da segurança da aviação civil”<sup>394</sup> que, juntamente com os respetivos regulamentos de execução, lançou as bases para o que é hoje o quadro normativo europeu da segurança da aviação civil. Sem prejuízo da evolução do referido quadro normativo ter sido marcada por um significativo incremento da complexidade e do alargamento do respetivo escopo, a sua estrutura basilar pode ser encontrada no Regulamento (CE) n.º 2320/2002 e seus atos de execução que constituíram “(...) o primeiro marco de uma longa caminhada (...)”<sup>395</sup>.

A concretização deste normativo sob a forma de regulamento comunitário e a determinação de prazos de implementação das normas, associadas ao papel regulamentador e fiscalizador da Comissão Europeia - que exerceu uma monitorização regular às autoridades nacionais e aeroportos (determinando a sujeição a penalidades em caso incumprimento) - contribuíram para a rápida implementação e consolidação do quadro normativo aprovado.

Com efeito, nos anos seguintes à entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 2320/2002, a Comissão Europeia viria a realizar diversas inspeções aos aeroportos e às autoridades nacionais dos Estados-Membros<sup>396</sup>. Do trabalho realizado no âmbito dessas ações inspetivas<sup>397</sup> ressalta a afirmação recorrente, nos respetivos relatórios, de que embora a

---

<sup>393</sup> Sublinhando a conveniência de uma abordagem comunitária harmonizada na segurança da aviação civil, a Comissão Europeia viria referir: “À luz da escala comunitária das questões de segurança da aviação e do estado de grande avanço do mercado interno da aviação, os objectivos podem ser melhor alcançados ao nível comunitário do que ao nível nacional” e “(...) uma abordagem comunitária da segurança da aviação reforça, simultaneamente, as normas gerais e confiança recíproca entre Estados-Membros”, cf. “Exposição de motivos” constante da “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil, COM(2005) 429 final, 2005/0191 (COD)”, apresentada pela Comissão, p. 5.

<sup>394</sup> Cf. “Primeiro relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo à segurança da aviação civil”, da Comissão Europeia, COM (2005) 428 final, Bruxelas, 22.09.2005, ponto 2.1.1, p. 3.

<sup>395</sup> Cf. “Terceiro relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, da Comissão Europeia, COM (2008) 582 final, de 29.9.2008, p. 3.

<sup>396</sup> Inspeções iniciadas em fevereiro de 2004, cf. “Primeiro relatório sobre a aplicação do Regulamento n.º 2320/2002 relativo à segurança da aviação civil” de 22.09.2005, COM (2005) 428 final, ponto 3 do RESUMO, p. 2.

<sup>397</sup> Publicado ao abrigo do artigo 11º do Regulamento (CE) n.º 2320/2002.

aplicação do quadro normativo acima descrito tivesse elevado o nível de segurança da aviação civil no território da União, subsistia alguma falta de homogeneidade ou uniformidade na implementação das normas comuns da segurança da aviação civil entre Estados-Membros, notando-se a necessidade de reforço de harmonização neste domínio. De um modo geral, os relatórios consideram satisfatório o nível de transposição das normas regulamentares (PNSAC, PNCQSAC, PNFSAC e programas de segurança de aeroportos e transportadoras aéreas), contudo, classificam a implementação dos requisitos legais em sede de controlo de qualidade como fraca e o processo de deteção e correção de incumprimento dos requisitos como deficiente<sup>398</sup>.

A atividade inspetiva da Comissão Europeia, ao aferir *in loco* a efetiva implementação do quadro normativo criado (ou as deficiências na mesma), permitiu tomar contacto direto com as dificuldades na aplicação do sistema<sup>399</sup>, o que conduziria a várias alterações às normas aprovadas com vista à respetiva adequação às averiguações realizadas e à correção de deficiências recorrentes, redundando na perceção da necessidade de proceder a uma revisão global do sistema (que incluiria o próprio regime de inspeção).

Essa necessidade viria a ser justamente declarada na Estratégia Antiterrorista da União Europeia de novembro de 2005, que enquadrou a segurança da aviação civil no pilar PROTEGER, referindo a necessidade de proceder “à revisão da legislação da UE em

---

<sup>398</sup> Da análise dos vários relatórios relativos à implementação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002, ressalta ainda a referência à cooperação internacional, à “criação de uma base de dados relativa a cargas aéreas para expedidores conhecidos” (cf., p. 8 do Segundo Relatório a sobre aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo à segurança da aviação civil”, da Comissão Europeia, COM (2007) 542 final), bem como à necessidade de a regulamentação acompanhar os progressos tecnológicos.

<sup>399</sup> Cf. declarado no ponto 5. Panorama geral do “Terceiro relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, da Comissão Europeia, COM (2008) 582 final, de 29.9.2008: “Os Resultados das inspeções da Comissão puseram em evidência algumas dificuldades relacionadas com a aplicação dos regulamentos. Os relatórios anuais e outras informações dos Estados-Membros e do sector assinalaram problemas similares. Os principais problemas parecem ser: - **a falta de clareza ou o excesso de requisitos** da atual legislação; - as variações entre os requisitos dos Estados-Membros, que implicam uma **falta de harmonia** em toda a Comunidade; - a falta de **transparência** e de uma **avaliação** correcta; - a perceção de que os **requisitos operacionais** não são suficientemente tidos em conta; a falta de **normalização** dos requisitos tecnológicos; as discrepâncias entre os requisitos da Comunidade e os de **países terceiros**, em particular os Estados Unidos; e – a exigência excessiva de recursos aos Estados-Membros devido à **duplicação de requisitos**, decorrente sobretudo dos diferentes regimes de inspeção (da ICAO e da TSA – Transportation Security Administration, dos EUA), para além dos da UE”.

matéria de segurança aérea<sup>400</sup> indo também ao encontro do que havia sido declarado em setembro do mesmo ano pela Comissão Europeia<sup>401</sup>.

### **4.3 A revisão do quadro normativo resultante do Regulamento (CE) n.º 2320/2002**

A proposta da Comissão apresentada em 29 de setembro de 2005, embora reportando-se à substituição do Regulamento (CE) n.º 2320/2002, assumiu na realidade um âmbito bastante mais alargado, operando uma revisão profunda no quadro normativo então existente que, visando como objetivo último o reforço da segurança global da aviação civil, assentou essencialmente em quatro princípios: simplificação, harmonização, clarificação e reforço dos níveis de segurança<sup>402</sup>.

Callender salienta que a urgência subjacente à aprovação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 seria determinante das dificuldades da respetiva implementação que, aliadas, ao desfasamento entre política e prática, determinariam a sua revogação pelo Regulamento (CE) n.º 300/2008<sup>403</sup>.

---

<sup>400</sup> No ponto 17: “É também imperioso que trabalhemos em conjunto para aumentar os padrões de segurança dos transportes. Devemos reforçar a proteção dos aeroportos e dos portos marítimos e as disposições em matéria de segurança nas aeronaves, a fim de impedir os atentados terroristas e de resolver os pontos vulneráveis das operações de transporte interno e internacional. Essas medidas serão desenvolvidas através de uma combinação de avaliações específicas da ameaça e da vulnerabilidade, da implementação da legislação aprovada pela UE em matéria de segurança aérea e marítima, e de um acordo quanto à revisão da legislação da UE em matéria de segurança aérea. (...). A fim de dar apoio ao trabalho em todos estes domínios, a política da UE em matéria de investigação e desenvolvimento, incluindo os programas de I&D da Comissão Europeia, deverão continuar a incluir investigação relacionada com a segurança no contexto do terrorismo”.

<sup>401</sup> Cf. Comunicado de imprensa de 22 de setembro de 2005 - IP/05/1178.

<sup>402</sup> Cf. “Exposição de motivos” da “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil, COM(2005) 429 final, 2005/0191 (COD)”, apresentada pela Comissão, p. 4 e considerando (4) do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

<sup>403</sup> CALLANDER, B, *in ob cit* p. 162.

A proposta apresentada pela Comissão procurou diminuir a ambiguidade na letra do regulamento-quadro “melhorando a clareza e a certeza jurídica gerais (e, por conseguinte, a qualidade) da legislação e diminuindo, assim, a margem para interpretações erróneas”<sup>404</sup>.

Com vista à simplificação do sistema criado, considerou-se conveniente que o novo regulamento-quadro se cingisse à definição dos princípios básicos ou gerais das medidas dirigidas à proteção da aviação civil, deixando para a legislação de execução a definição dos aspetos técnicos e processuais dessas mesmas medidas<sup>405</sup>.

A simplificação também permitiria reforçar a segurança, na medida em que “não é desejável que medidas e procedimentos de segurança pormenorizados sejam do domínio público (...)”<sup>406</sup>, sendo conveniente inserir esses elementos na legislação de execução. Note-se, contudo, que este objetivo seria equilibrado pela necessidade de transparência e de tornar do conhecimento do público certas medidas de segurança que lhe são aplicáveis (sobretudo na sequência da decisão do Tribunal da Justiça das Comunidades Europeias no processo C-345/06, conforme referido adiante).

Concomitantemente, a harmonização das normas também permitiria simplificar o sistema da segurança da aviação civil no território da União, sujeitando os intervenientes a regras idênticas<sup>407</sup> o que constituiria um fator impulsionador na concretização do objetivo “*one*

---

<sup>404</sup> Cf. “Exposição de motivos” da “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil, COM(2005) 429 final, 2005/0191 (COD)”, apresentada pela Comissão, p. 3.

<sup>405</sup> Notando-se que a proposta apresentada pela Comissão tinha, pelo menos, metade do volume do Regulamento (CE) n.º 2320/2002.

<sup>406</sup> Cf. “Exposição de motivos” da “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil, COM(2005) 429 final, 2005/0191 (COD)”, apresentada pela Comissão, p. 3.

<sup>407</sup> “A segurança da carga aérea constitui um exemplo da falta de harmonização. Nos termos do ponto 6.2 b) do anexo do Regulamento (CE) n.º 2320/2002, as obrigações dos agentes reconhecidos serão definidas pela autoridade competente. Isto levou à coexistência de 25 sistemas nacionais, com um consequente risco de distorção da concorrência e a impossibilidade para o sector de beneficiar das liberdades do mercado único” Id p. 3.

*stop security*<sup>408</sup> e respetiva expansão a países terceiros com regras de segurança reconhecidas como idênticas à aplicadas na União.

Em 2006, e sobretudo em 2007, a Comissão Europeia, em cooperação os Estados-Membros em sede do Comité para a Segurança da Aviação Civil (Comité AVSEC)<sup>409</sup> continuou o trabalho de revisão dos diversos regulamentos comunitários com vista a facilitar a respetiva implementação, clarificando os requisitos dotando-os de maior transparência e eliminando os requisitos desnecessários ou desadequados.

Assim, a Comissão Europeia viria a proceder à revisão dos Regulamentos (CE) n.º 1486/2003 e 1217/2003 – com vista a “(...) reforçar a complementaridade dos controlos de qualidade comunitários e nacionais” e “(...) definir com maior precisão os requisitos relativos aos métodos das auditorias nacionais, às retificações das deficiências, bem como os requisitos relativos à proporcionalidade do controlo da qualidade com o sistema aeroportuário nacional”<sup>410</sup>.

A Comissão expressaria ainda a necessidade de desenvolver o Regulamento (CE) n.º 622/2003 – “(...) a fim de proceder à revisão dos requisitos de segurança sempre que os progressos técnicos ou a necessidade de maior precisão a nível comunitário o justifique” – adotando um novo regulamento-quadro “simplificado e mais flexível”<sup>411</sup>.

---

<sup>408</sup> O quadro normativo da União reconhece, como equivalentes, as medidas de segurança da aviação civil aplicadas no seio comunitário. Este reconhecimento da equivalência pode, também, ser estendido a países que não pertencem à União Europeia, permitindo que os passageiros, bagagem e/ou carga oriundos desses países e que entrem na União, não careçam de ser novamente sujeitos a controlos de segurança quando em trânsito ou transferência em aeroportos da União. Por outras palavras, considera-se que os níveis de segurança foram cumpridos no aeroporto de origem, não tendo de ser repetidos – *“one stop security”*. Esse reconhecimento aplica-se a países como os Estados Unidos da América, Canadá, Montenegro, etc. cf. [https://ec.europa.eu/transport/modes/air/security/aviation-security-policy/oss\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/air/security/aviation-security-policy/oss_en)

<sup>409</sup> Instituído nos termos do artigo 9º do Regulamento (CE) n.º 2320/2002. Durante o ano de 2007 este Comité reuniu oito vezes. Note-se igualmente a participação neste processo de revisão normativa, do grupo consultivo de partes interessadas da segurança da aviação (“Stakeholders’ Advisory Group on Aviation Security”, SAGAS) que também reuniu oito vezes, permitindo aos representantes do sector da aviação (“indústria”) apresentar e debater os seus pontos de vista com a Comissão e os Estados-Membros, cf. Terceiro relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, da Comissão Europeia, COM (2008) 582 final, de 29.9.2008, p. 9.

<sup>410</sup> Cf. “Segundo Relatório a sobre aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo à segurança da aviação civil”, da Comissão Europeia, COM (2007) 542 final p. 9.

<sup>411</sup> Idem.

Volvidos mais de dois anos sobre a data da proposta apresentada pela Comissão Europeia, no início de 2008, o Conselho, o Parlamento e a Comissão, chegaram a acordo sobre a letra do regulamento-quadro<sup>412</sup>.

Embora mantendo-se alicerçado nos três princípios basilares que o norteiam desde 2001 - a responsabilidade de cada Estado-Membro pela segurança dos voos que saem do seu território<sup>413</sup>; o rastreio obrigatório de passageiros, bagagem, *staff* e itens transportados, bem como de carga, correio e provisões (exceto se tiverem sido submetidos a controlos de

---

<sup>412</sup> O Parlamento viria, em primeira leitura, sugerir diversas (85) alterações à proposta inicialmente apresentada pela Comissão Europeia, entre as quais salientamos a inclusão de preceitos relativos aos custos e financiamento da segurança da aviação civil, a oficialização do Grupo Consultivo de Partes Interessadas sobre a Segurança da Aviação (SAGAS), a obrigação de a Comissão de publicar anualmente um relatório sobre a implementação do regulamento e sobre a situação da segurança da aviação civil na Comunidade - alterações que viriam a constar da letra do Regulamento (CE) n.º 300/2008. Para maior detalhe sobre as alterações sugeridas ver “Posição do Parlamento Europeu aprovada em primeira leitura em 15 de Junho de 2006 tendo em vista a adopção do Regulamento (CE) n.º .../2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2320/2002”, P6\_TC1-COD(2005)0191, disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0267+0+DOC+XML+V0//PT>.

Em 11 de dezembro de 2006, o Conselho, não aprovando totalmente a posição do Parlamento (embora aceitando 46 alterações), viria a adotar a Posição Comum (CE) N.º 3/2007, tendo em vista a adoção do Regulamento (CE) n.º .../2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de ..., relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2320/2002, (2007/C 70 E/02). A discordância do Conselho com a primeira leitura do Parlamento Europeu, prendeu-se sobretudo com a inserção da matéria do financiamento das medidas de segurança num regulamento técnico, e com o entendimento do Conselho de que essa matéria deveria ser tratada ao nível nacional, não comunitário, cf. Nota Justificativa constante da suprarreferida Posição Comum (CE) n.º 3/2007.

No dia seguinte, a Comissão Europeia viria emitir uma comunicação na qual, embora exprimisse concordância com algumas sugestões de alteração propostas pelo Parlamento e pelo Conselho, manifestar-se-ia contra várias das alterações propostas (salientando-se a discordância com a proposta do Conselho de suprimir o preceito que, na proposta original apresentada pela Comissão, lhe permitia, após análise das medidas mais rigorosas aplicadas pelos Estados-Membros, decidir se autorizava a aplicação daquelas medidas), cf. “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu respeitante à posição comum adoptada pelo Conselho tendo em vista a adopção de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, Bruxelas, 2005/0191 (COD), COM(2006) 810 final, 12.12.2006, ponto 4.2, p. 4 e ss.

As discussões entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão com vista à aprovação do novo regulamento-quadro prolongar-se-iam durante o ano de 2007, através da intervenção do Comité de Conciliação, cf. “Quarto relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil” COM(2009) 518 final, Bruxelas, 08.10.2009, p. 9.

Sobre a intervenção do Comité de Conciliação no âmbito do processo legislativo ordinário (constante do n.º 8 e seguintes do artigo 294º do TFUE - ex-artigo 251º do TCE), ver CARDOSO, C. e outros – A União Europeia, história, instituições e políticas, Edições Universidade Fernando Pessoa, 4ª Edição, Porto, 2015, ponto 3.2 O funcionamento do processo legislativo ordinário, p. 178 e seguintes.

segurança adequados) e o direito de cada Estado-Membro aplicar medidas mais restritivas<sup>414</sup> - o quadro normativo da segurança da aviação civil foi alvo de uma profunda reestruturação em 2008.

Com efeito, “2008 foi um ano de progressos consideráveis no sentido da criação de um ambiente maduro em matéria de segurança da aviação civil”<sup>415</sup>, em que tirando partido da experiência adquirida, foi possível proceder a uma profunda revisão do sistema instituído, com vista à harmonização e clarificação das regras existentes, ao aumento dos níveis de segurança, à adequação à evolução da ameaça terrorista e à necessidade de acompanhar a evolução tecnológica entretanto ocorrida.

Adicionalmente, e em virtude da decisão do Tribunal da Justiça das Comunidades Europeias no processo C-345/06 (Heinrich)<sup>416</sup>, a Comissão e o Comité AVSEC reexaminaram o quadro normativo vigente a fim de determinar que elementos poderiam ser

---

<sup>413</sup> Baseado no princípio da ICAO: “Host State responsibility”.

<sup>414</sup> Cf. THOMAS, M. – “The EU regulatory framework applicable to civil aviation security note”, European Parliament, Directorate-General for Internal policies, Policy Department B, Structural and cohesion policies, transport and tourism, 2011, p. 5.

<sup>415</sup> Cf. “Quarto relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil” COM(2009) 518 final, Bruxelas, 08.10.2009, p. 2. Os frutos do trabalho da profunda alteração do sistema normativo instituído seriam visíveis logo em 2008 (e 2009), embora a completa implementação do novo sistema apenas viesse a concretizar-se em 2010 (conforme veremos adiante). Neste processo de revisão, mais uma vez, durante o ano de 2008, também participaram o Comité AVSEC e o Grupo SAGAS (cf. relatório supra, p. 5 e 6).

<sup>416</sup> Disponível em:

[http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddfa3496efcaf043dea886ea9c4f266d77\\_e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNc3r0?text=&docid=77515&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=347072](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddfa3496efcaf043dea886ea9c4f266d77_e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNc3r0?text=&docid=77515&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=347072). A decisão do TJCE surgiu na sequência de uma ação intentada por G. Heinrich contra as autoridades austríacas, após estas lhe terem recusado o acesso a bordo de uma aeronave no aeroporto de Viena-Schwechat, por transportar na bagagem de cabina raquetes de ténis - objetos considerados artigos proibidos no anexo do Regulamento (CE) n.º 622/2003 da Comissão, de 4 de Abril de 2003, não publicado no jornal Oficial da União Europeia. O Tribunal notaria que o princípio da segurança jurídica exige que os interessados conheçam, em toda a sua extensão, os direitos e obrigações que emanam da regulamentação comunitária que, como tal, não pode ser invocada contra pessoas (singulares ou coletivas) num Estado-Membro, antes de estas terem a possibilidade dela tomar conhecimento, através da devida publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*. Concluiu assim o Tribunal: “Resulta do exposto que, não tendo o anexo do Regulamento n.º 622/2003 sido publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*, as medidas de adaptação da lista dos artigos proibidos, na medida em que constem deste anexo, não podem ser invocadas contra os particulares” e que (...) “O anexo do Regulamento (CE) n.º 622/2003 da Comissão, de 4 de Abril de 2003, relativo ao estabelecimento de medidas de aplicação das normas de base comuns sobre a segurança da aviação, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 68/2004 da Comissão, de 15 de Janeiro de 2004, que

tornados públicos, garantindo a segurança e a transparência do sistema, e que elementos deveriam manter-se alheados do domínio público, de modo a não comprometer a integridade e eficácia do sistema de segurança da aviação civil comunitário.

Foi assim estabelecida uma nova dinâmica de equilíbrio entre matérias do interesse público e matérias que se entendeu prioritário manter fora do domínio público, o que permitiu conferir ao quadro normativo revisto uma maior transparência, decorrente do afastamento do carácter confidencial de parte da regulamentação aprovada que foi considerado excessivo, na medida em que não permitia aos cidadãos tomarem conhecimento dos requisitos do sistema que lhes eram aplicáveis.

Procedeu-se igualmente à alteração da estrutura do edifício normativo da segurança da aviação civil que passou a ser sustentado, na base, pelo Regulamento (CE) n.º 300/2008. Este por sua vez é complementado por um conjunto de diplomas que estabelecem a ligação entre o Regulamento (CE) n.º 300/2008 e a nova legislação de execução prevista – execução essa, assegurada através de diplomas legais de implementação que contêm requisitos de aplicação pormenorizados, entre os quais se incluem textos não públicos.

O regulamento-quadro (ou “regulamento mãe”) passou então a consagrar os princípios ou normas de base comuns dirigidas à proteção da aviação civil (no respetivo anexo), tendo a densificação dessas normas passado a constar da regulamentação complementar e da regulamentação de execução<sup>417</sup>.

O quadro normativo revisto passou então a estruturar-se em três “níveis” de regulamentação de proteção da segurança da aviação civil: a regulamentação de base, a regulamentação complementar e a regulamentação de execução<sup>418</sup>.

---

não foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*, não tem força vinculativa na medida em que visa impor obrigações aos particulares”.

<sup>417</sup> Se compararmos o anexo (I) do Regulamento (CE) n.º 300/2008 com o anexo Regulamento (CE) n.º 2320/2002, é notório que o primeiro é consideravelmente menos extenso que o segundo (sem prejuízo da posterior introdução do anexo II).

<sup>418</sup> Cf. resulta do artigo 4º n.º 1, n.º 2 e n.º 3 do Regulamento (CE) n.º 300/2008 e é referido em “The EU regulatory framework applicable to civil aviation security note”, European Parliament, Directorate-General

Esta reestruturação conferiu maior flexibilidade e capacidade de adaptação ao quadro normativo vigente, face às potenciais variações dos níveis de ameaça e aos avanços tecnológicos ou operacionais, já que a regulamentação complementar e a regulamentação de execução são aprovadas pela Comissão, contrastando com a “rigidez resultante da inclusão de normas operacionais e técnicas pormenorizadas em legislação adoptada pelo processo de co-decisão”<sup>419</sup>.

Em termos concretos, a revisão do quadro normativo destinou-se a clarificar, completar e aperfeiçoar as normas legais de *security*, tendo em conta os progressos técnicos e as evoluções processuais. Das alterações realizadas destacamos o maior detalhe das normas relativas ao transporte de líquidos pelos passageiros, e, o aperfeiçoamento das regras referentes a determinados equipamentos e procedimentos de rastreio, sendo definidas normas de base comuns para dois novos métodos de rastreio da segurança da aviação: os Cães Detetores de Explosivos<sup>420</sup> e os Detetores de Metais para rastreio de certos tipos específicos de carga e correio. Foi também “introduzida a base jurídica para a aplicação de um acordo sobre “*one-stop-security*” com os Estados Unidos da América”<sup>421</sup>.

No que toca à sucessão de diplomas legais operada, o Regulamento (CE) n.º 2320/2002 foi revogado pelo Regulamento (CE) n.º 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de

---

for Internal policies, Policy Department B, Structural and cohesion policies, transport and tourism, 2011, p. 11 e 12.

<sup>419</sup> Cf. “Exposição de motivos” constante da “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil, COM(2005) 429 final, 2005/0191 (COD)”, apresentada pela Comissão, p. 3. No mesmo documento (p. 7), sobre o Regulamento (CE) n.º 2320/2002, a Comissão Europeia acrescentaria: “Por exemplo, o ponto 4.1.1 do anexo do regulamento estabelece duas formas de rastreio dos passageiros - revista manual ou passagem pelo pórtico de detecção de metais. Contudo, num futuro previsível, outras formas de rastreio de passageiros assentes em novas tecnologias irão proporcionar alternativas práticas e muito precisas para detectar artigos proibidos. Infelizmente, só será possível utilizar tecnologias diferentes das previstas no ponto 4.1.1 para este fim após alteração do anexo do regulamento nesse sentido. Esta alteração exige um procedimento de co-decisão, pelo que não pode ser feita rapidamente, o que poderá ter efeitos potencialmente negativos para a aviação. Este é apenas um exemplo entre muitos possíveis”.

<sup>420</sup> Como método de rastreio primário (não complementar) da bagagem de porão, bem como da carga e do correio.

<sup>421</sup> Cf. Relatório anual de 2010 sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 relativo a regras comuns no domínio da segurança da aviação, 19.10.2011, COM(2011) 649 final, p. 6 – concretamente através do artigo 20º (Acordos entre a Comunidade e os países terceiros) do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

11 de março de 2008, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil – que entrou em vigor em 29 de abril de 2008, embora apenas tenha sido aplicável a partir de 29 de abril de 2010 (com exceção dos preceitos relativos ao processo de aprovação dos diplomas que iriam estruturar o novo sistema normativo<sup>422</sup>).

Com vista a complementar o Regulamento (CE) n.º 300/2008 (como regulamentação complementar), a Comissão aprovou três Regulamentos: o **Regulamento (CE) n.º 272/2009**, da Comissão, de 2 de abril de 2009, que complementa as normas de base comuns para a proteção da aviação civil, o **Regulamento (UE) n.º 1254/2009**, da Comissão, de 18 de dezembro relativo ao estabelecimento de critérios que permitam aos Estados-Membros derrogar as normas de base comuns no domínio da segurança da aviação civil e adotar medidas de segurança alternativas e o **Regulamento (UE) n.º 18/2010**, da Comissão, de 8 de janeiro de 2010, que altera o Regulamento (CE) n.º 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho no que respeita às especificações para os programas nacionais de controlo da qualidade no domínio da segurança da aviação civil.

No que toca à regulamentação da execução do Regulamento (CE) n.º 300/2008, podemos dizer que a respetiva operacionalização ocorreu em dois momentos: um primeiro momento, em 2008, e num segundo momento, a partir de abril de 2010.

Assim, o primeiro momento foi marcado pela revogação do Regulamento n.º (CE) n.º 622/2003, pelo **Regulamento (CE) n.º 820/2008**, da Comissão, de 8 de agosto de 2008, estabelecendo medidas para a aplicação das normas de base comuns sobre a segurança da aviação civil e que permitiu consolidar todas as alterações num novo regulamento, tornando públicas várias matérias que o Regulamento n.º 622/2003 havia considerado confidenciais. As matérias que se considerou conveniente permanecerem não públicas, passaram a constar da **Decisão (CE) n.º 4333/2008**, da Comissão, de 8 de agosto de 2008, que veio estabelecer medidas adicionais para a aplicação das normas de base comuns sobre a segurança da aviação.

---

<sup>422</sup> Cf. n.º 3 do artigo 24º do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

O ano de 2010 foi um ano de profundas alterações marcado pela aplicabilidade do Regulamento (CE) n.º 300/2008 (sendo apenas nessa data revogado o Regulamento (CE) n.º 2320/2002), pela revogação do Regulamento (CE) n.º 820/2008 e da Decisão (CE) n.º 4333/2008 e pela aprovação do **Regulamento (UE) n.º 72/2010, da Comissão, de 26 de janeiro de 2010**, que trata dos procedimentos aplicáveis à realização das inspeções da Comissão.

Foi também em 2010 que entrou em vigor o **Regulamento (UE) n.º 185/2010**, da Comissão, de 4 de março de 2010<sup>423</sup> que estabeleceu as medidas de execução das normas de base comuns sobre a segurança da aviação e que veio a constituir o diploma de referência no quadro europeu da segurança da aviação civil. No mesmo ano seria aprovada a **Decisão 2010/774/UE** da Comissão, de 13 de Abril de 2010<sup>424</sup> que estabeleceu medidas pormenorizadas para a aplicação das normas de base comuns no domínio da segurança da aviação, contendo “informações classificadas da União Europeia”<sup>425</sup> e que não era pública.

Finalmente, note-se que, em 2015, o Regulamento (UE) n.º 185/2010, da Comissão, de 4 de março foi revogado pelo **Regulamento de Execução (UE) 2015/1998**, da Comissão, de 5 de novembro de 2015 que estabelece as medidas de execução das normas de base comuns sobre a segurança da aviação<sup>426</sup>, e, a Decisão 2010/774/UE da Comissão, de 13 de abril de 2010 foi revogada pela **Decisão de Execução da Comissão 2015/8005**, de 16 de novembro de 2015 que estabelece medidas pormenorizadas para a aplicação das normas de base comuns no domínio da segurança da aviação.

---

<sup>423</sup> Que revogou o Regulamento (CE) n.º 1217/2003, o Regulamento (CE) n.º 1486/2003, o Regulamento (CE) n.º 1138/2004 e o Regulamento (CE) n.º 820/2008 (cf. artigo 3º do Regulamento (UE) n.º 185/2010).

<sup>424</sup> Que revogou a Decisão (CE) n.º 4333/2008, da Comissão, de 8 de agosto de 2008.

<sup>425</sup> Cf. artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

<sup>426</sup> Que se tornou aplicável a partir de 1 de fevereiro de 2016, cf. artigo 3º.

#### **4.4 O Regulamento (CE) n.º 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2008**

Com o objetivo de estabelecer regras comuns para a proteção da aviação civil contra atos de interferência ilícita que ponham em causa a segurança da aviação civil, o Regulamento (CE) n.º 300/2008 manteve a exigência de os Estados-membros designarem uma autoridade responsável pela coordenação e supervisão da implementação das normas de segurança<sup>427</sup>, bem como de terem um programa nacional de segurança da aviação civil que defina as responsabilidades das entidades envolvidas na implementação das normas de segurança e descreva os procedimentos a tomar pelas entidades para o efeito<sup>428</sup>.

Embora tivesse mantido a obrigação de os Estados-Membros elaborarem e aplicarem um programa nacional de controlo da qualidade da segurança da aviação civil, com vista a verificar o nível e qualidade da segurança da aviação civil<sup>429</sup>, as especificações deste Programa seriam alvo de uma densificação, constando do anexo II do Regulamento (CE) n.º 300/2008, aprovado pelo Regulamento (UE) n.º 18/2010, da Comissão, de 8 de janeiro de 2010.

Ainda no âmbito dos programas de segurança, há a salientar a consagração da obrigação dos operadores aeroportuários<sup>430</sup>, das transportadoras aéreas<sup>431</sup> e de outras entidades<sup>432</sup> elaborarem, aplicarem e manterem um programa de segurança e de o submeterem à apreciação da autoridade competente. Esta alteração em relação ao regime anterior operou a dois níveis: por um lado, a exigência passou a ser diretamente dirigida aos aeroportos e transportadoras e outras entidades, enquanto que o Regulamento (CE) n.º 2320/2002 fazia-a recair sobre os Estados-Membros que a deveriam refletir sobre as mesmas<sup>433</sup>. Por outro lado, a obrigação de manter um programa de segurança foi alargada a outras entidades para

---

<sup>427</sup> Cf. artigo 9º do Regulamento (CE) n.º 300/2008 (e artigo 5º n.º 2 do Regulamento (CE) n.º 2320/2002).

<sup>428</sup> Cf. artigo 10º do Regulamento (CE) n.º 300/2008 (e artigo 5º n.º 1 do Regulamento (CE) n.º 2320/2002).

<sup>429</sup> Já previsto no artigo 11º do Regulamento (CE) n.º 2320/2002.

<sup>430</sup> Cf. artigo 12º do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

<sup>431</sup> Cf. artigo 13º do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

<sup>432</sup> Cf. artigo 14º do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

<sup>433</sup> Cf. artigo 5º n.º 4 do Regulamento (CE) n.º 2320/2002.

além dos aeroportos e transportadoras aéreas (como por exemplo os agentes reconhecidos ou os fornecedores reconhecidos de provisões de bordo). Este alargamento – sustentado na extensão do âmbito de aplicação do diploma<sup>434</sup> - também se refletiu no enunciado do âmbito das inspeções da Comissão que passaram a incidir sobre aeroportos, aos operadores e entidades que aplicam normas de segurança da aviação<sup>435</sup>.

Tal como acima mencionado, manteve-se a possibilidade de os Estados-Membros aplicarem derrogações às normas de base comum<sup>436</sup>, tomando em considerações fatores como as dimensões da aeronave, a natureza ou frequência das operações aeroportuárias – critérios que seriam concretizados e desenvolvidos no Regulamento (UE) n.º 1254/2009, da Comissão, de 18 de dezembro de 2009.

O Regulamento (CE) n.º 300/2008, manteve a possibilidade de os Estados-Membros poderem aplicar medidas de segurança mais restritivas, bem com a obrigação da respetiva comunicação à Comissão Europeia<sup>437</sup>. Contudo, passou a exigir que a implementação das medidas mais rigorosas seja sustentada numa avaliação de risco, e, que essas medidas sejam pertinentes, objetivas, não discriminatórias e proporcionais ao risco que as justifica.

Composto por 24 artigos (e um anexo), o Regulamento (CE) n.º 300/2008, dedicou diversas disposições a temas que não tinham sido abordados no Regulamento (CE) n.º 2320/2002<sup>438</sup>, nomeadamente a questão dos custos e do financiamento da segurança da aviação civil<sup>439</sup>, a

---

<sup>434</sup> Previsto no artigo 2º do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

<sup>435</sup> Cf. artigo 15.º n.º 1 do Regulamento (CE) n.º 300/2008, enquanto que no artigo 7º n.º 2 do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 apenas se fazia referência às inspeções da Comissão a aeroportos.

<sup>436</sup> Possibilidade prevista no n.º 3 do artigo 4º do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 (introduzido pelo Regulamento (CE) n. 849/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004 e no n.º 4 do artigo 4º do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

<sup>437</sup> Cf. artigo 6º do Regulamento (CE) n.º 300/2008 e artigo 6º do Regulamento (CE) n.º 2320/2002.

<sup>438</sup> Uma análise comparativa de ambos os Regulamentos permite aferir que o Regulamento (CE) n.º 300/2008 acrescentou onze artigos ao elenco normativo do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 (composto por 13 artigos). Além dos supra indicados artigos, que incidiram sobre temáticas previamente não abordadas, foram introduzidos novos artigos que desenvolveram temáticas já previstas na anterior regulamentação, nomeadamente o artigo 9º (Autoridade competente), o artigo 12º (Programa de segurança aeroportuária), o artigo 13º (Programa de segurança da transportadora aérea), o artigo 14º (Programa de segurança das entidades) e o artigo 15º (Inspeções da Comissão), este último previsto nos números 2 a 4 do artigo 7º do Regulamento (CE) n.º 2320/2002.

<sup>439</sup> Cf. artigo 5º (Custos de segurança) e artigo 22º (Relatório da Comissão sobre o financiamento).

cooperação com a ICAO (com vista a evitar dupla verificação do cumprimento dos requisitos de segurança)<sup>440</sup>, a exigência de medidas de segurança (distintas) por países terceiros<sup>441</sup>, a obrigação de a Comissão apresentar anualmente um relatório ao Parlamento Europeu, ao Conselho e aos Estados-Membros sobre a aplicação do Regulamento<sup>442</sup> e, a oficialização do Grupo Consultivo de Interessados (SAGAS)<sup>443</sup>.

Um aspeto que consideramos igualmente importante, prende-se com o tratamento da informação. A regra geral agora consagrada, é a da divulgação da informação<sup>444</sup>, elencando-se os documentos que, na condição de conterem informações de segurança sensíveis, são considerados “informações classificadas da União Europeia” nos termos da Decisão 2001/844/CE, CECA (por oposição à referência à classificação de “segredo” e “confidencial” do n.º 1 e 2 do artigo 8º do Regulamento (CE) n.º 2320/2002)<sup>445</sup>.

Ainda no que concerne ao “corpo” do Regulamento (CE) n.º 300/2008 é de notar a extensão ou clarificação do âmbito de aplicação do Regulamento constante do artigo 2º n.º

---

<sup>440</sup> Cf. artigo 8º (Cooperação com a Organização da Aviação Civil Internacional).

<sup>441</sup> Cf. artigo 7º (Medidas de segurança exigidas por países terceiros). Este preceito aborda a situação em que um país terceiro exige medidas de segurança diferentes das previstas na legislação comunitária em voos com partida de aeroportos comunitários, permitindo que a Comissão examine as medidas exigidas pelo país terceiro.

<sup>442</sup> Cf. artigo 16º (Relatório anual).

<sup>443</sup> Cf. artigo 17º (Grupo Consultivo de Interessados).

<sup>444</sup> Cf. artigo 18 n.º 1: "Regra geral, a Comissão publica as medidas que tenham impacto directo sobre os passageiros".

<sup>445</sup> De acordo com a Decisão 2001/844/CE, CECA (ponto 4.2 (Definições) do Capítulo 4 – Princípios da Segurança da Informação, da Parte I – Princípios de base e normas mínimas de Segurança) consideram-se “Informações classificadas da UE», qualquer informação ou material cuja divulgação não-autorizada possa causar vários graus de prejuízo aos interesses da União Europeia, ou a um ou mais dos seus Estados-Membros, quer essa informação provenha da União Europeia ou de Estados-Membros, Estados terceiros ou organizações internacionais”. O ponto 16.1 da Decisão estabelece os níveis de classificação (explicados no apêndice 2 da Decisão): MUITO SEGRETO UE: esta classificação apenas se aplica a informações e material cuja divulgação não-autorizada possa prejudicar de forma excepcionalmente grave os interesses essenciais da União Europeia ou de um ou vários dos seus Estados-Membros; SEGRETO UE: esta classificação apenas se aplica a informações e material cuja divulgação não-autorizada possa prejudicar seriamente os interesses essenciais da União Europeia ou de um ou vários dos seus Estados-Membros; CONFIDENCIAL UE: esta classificação apenas se aplica a informações e material cuja divulgação não-autorizada possa prejudicar os interesses essenciais da União Europeia ou de um ou vários dos seus Estados-Membros; RESERVADO UE: esta classificação apenas se aplica a informações e material cuja divulgação não-autorizada possa ser desvantajosa para os interesses da União Europeia ou de um ou vários dos seus Estados-Membros.

1 em relação à redação constante do artigo 3º n.º 1 do Regulamento (CE) n.º 2320/2002<sup>446</sup>. Com efeito, o Regulamento consagra uma delimitação negativa do respetivo âmbito de aplicação aos aeroportos exclusivamente utilizados para fins militares, e determina aplicar-se aos aeroportos ou partes de aeroportos situados nos territórios dos Estados-Membros, e também aos operadores e entidades que neles operem ou aos mesmos, ou através deles, forneçam serviços (mesmo que as suas instalações se situam no exterior das instalações aeroportuárias) – contrariamente ao Regulamento (CE) n.º 2320/2002, cujo artigo 2º n.º. 1 apenas fazia referência a “aeroportos”. A este respeito, a Comissão viria explicar a alteração da letra do preceito na proposta de Regulamento inicialmente apresentada: “O texto é mais claro do que no regulamento em vigor para dar certeza jurídica quanto à aplicação do regulamento aos aeroportos comunitários que servem a aviação civil, aos operadores que fornecem serviços nesses aeroportos e às entidades que aplicam normas de segurança da aviação para voos com partida desses aeroportos (por exemplo, instalações de catering ou de carga não situadas no perímetro do aeroporto)”<sup>447</sup>.

No que toca à estrutura do anexo do Regulamento (CE) n.º 300/2008, não foram realizadas grandes alterações, sem prejuízo da já referida simplificação através da consagração de conjuntos gerais de princípios e a consequente redução da extensão das matérias abordadas (relegadas para a regulamentação complementar e de execução)<sup>448</sup>.

No anexo do Regulamento são então explanadas as normas ou princípios base comuns da proteção da aviação contra atos de interferência ilícita, com vista a criar nos aeroportos áreas de acesso restrito, em que o acesso de pessoas (“*staff*” e passageiros) e veículos é

---

<sup>446</sup> Artigo 3º n.º 1: “As medidas estabelecidas no presente regulamento são aplicáveis a todos os aeroportos situados nos territórios dos Estados-Membros a que o Tratado se aplique”.

<sup>447</sup> cf. Exposição de motivos da “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil, COM(2005) 429 final, 2005/0191 (COD)”, apresentada pela Comissão, p. 7

<sup>448</sup> Ainda assim, notamos, a transferência do elenco de definições (constante do anexo do Regulamento (CE) n.º 2320/2002) para o artigo 3º do Regulamento (CE) n.º 300/2008; a aglomeração da temática da “Carga e Correio” num único ponto (antes prevista nos pontos 6 e 7 do Regulamento (CE) n.º 2320/2002); a reunião da temática das “Provisões de bordo” no ponto 8 (matérias antes abordada nos pontos 9. Provisões e outros fornecimentos de restauração da transportadora aérea e 10. Produtos e outros fornecimento de limpeza da transportadora aérea do Regulamento (CE) n.º 2320/2002); a introdução do ponto 9. relativo às provisões do

controlado, sendo o fim último do sistema impedir que objetos classificados como proibidos - transportados por *staff*, por passageiros, na bagagem de porão, na carga, no correio e material da transportadora aérea<sup>449</sup>, nas provisões de bordo ou nas provisões do aeroportos - sejam introduzidos nessas áreas ou em aeronaves que se encontrem nessas áreas.

A fim de atingir estes objetivos, o Regulamento estabelece regras para garantir a segurança: do aeroporto (enunciando os princípios de planeamento aeroportuário, de controlo de acesso, de rastreio de pessoas que não sejam passageiros e dos objetos que transportem, de controlo de veículos, de vigilâncias, rondas e outros controlos físicos); das zonas demarcadas dos aeroportos; das aeronaves; dos passageiros e respetiva bagagem de cabina (incluindo o rastreio e proteção da bagagem de cabina e a proteção contra passageiros potencialmente causadores de distúrbios); da bagagem de porão (abarcando o respetivo rastreio, proteção e reconciliação); da carga e correio (incluindo o respetivo rastreio, controlos de segurança e proteção); do co-mat e co-mail; das provisões de bordo e das provisões de aeroporto. O Regulamento consagra ainda normas de base comuns relativas à segurança durante o voo, recrutamento e formação do pessoal e equipamentos de segurança.

De modo a harmonizar a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 e dos seus diplomas de aplicação, foi prevista uma aplicação escalonada do quadro normativo resultante desta reestruturação, na qual os diplomas dela resultantes, embora tivessem entrado progressivamente em vigor em datas diferentes, tornaram-se aplicáveis na mesma data. Com efeito, e conforme atrás mencionado, o Regulamento (CE) n.º 300/2008 entrou em vigor em 29 de abril de 2008, mas apenas se tornou aplicável a partir de 29 de abril de 2010 – data de aplicação do Regulamento (UE) de n.º 185/2010, da Comissão, de 4 de março de 2010 e da Decisão 2010/774/UE da Comissão, de 13 de abril de 2010. O mesmo sucedeu

---

aeroporto e do ponto 10. Medidas de segurança durante o voo. Salientamos ainda a eliminação do ponto 11. Aviação Geral, prevista no anexo do Regulamento (CE) n.º 2320/2002.

<sup>449</sup> Doravante abreviadamente denominados “co-mat” e “co-mail”.

com o Regulamento (CE) n.º 272/2009 da Comissão de 2 de abril de 2009<sup>450</sup>, com o Regulamento (CE) n.º 1254/2009 da Comissão, de 18 de dezembro de 2009<sup>451</sup>, com o Regulamento (UE) n.º 18/2010, da Comissão, de 8 de janeiro de 2010<sup>452</sup> e com o Regulamento (UE) n.º 72/2010, da Comissão, de 26 de janeiro de 2010<sup>453</sup>.

#### **4.5 A regulamentação complementar ao Regulamento (CE) n.º 300/2008**

##### ***4.5.1 O Regulamento (CE) n.º 272/2009, da Comissão de 2 de abril de 2009***

O Regulamento (CE) n.º 272/2009, da Comissão, de 2 de abril de 2009<sup>454</sup> enquadra-se na já referida legislação de “segundo nível”<sup>455</sup> que suplementa as normas de base comuns - contendo “medidas gerais destinadas a alterar elementos não essenciais das normas de base comuns completando-as” - estabelecendo a ponte entre o Regulamento (CE) n.º 300/2008 (enunciador dos princípios) e a nova legislação de execução (que detalha os procedimentos de implementação das normas de base comum).

Aprovado de acordo com o procedimento de regulamentação com controlo<sup>456</sup>, atualmente o Regulamento (CE) n.º 272/2009 está dividido em doze Partes, organizadas de acordo com

---

<sup>450</sup> Cf. artigo 3º do Regulamento (CE) n.º 272/2009. O Regulamento (UE) n.º 297/2010 da Comissão, de 9 de abril de 2010, que alterou o Regulamento (CE) n.º 272/2009 também apenas se tornou aplicável nesta data (cf. artigo 2º).

<sup>451</sup> Cf. artigo 2º do Regulamento (CE) n.º 1254/2009.

<sup>452</sup> Cf. artigo 2º do Regulamento (UE) n.º 18/2010.

<sup>453</sup> Cf. artigo 16º do Regulamento (UE) n.º 72/2010.

<sup>454</sup> Doravante abreviadamente designado Regulamento (CE) n.º 272/2009.

<sup>455</sup> Cf. Quarto relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, da Comissão Europeia, COM(2009) 518 final, p 6.

<sup>456</sup> Cf. artigo 4º n.º 2 e artigo 19º n.º 3, ambos do Regulamento (CE) n.º 300/2008 que remete para os artigos 5º-A (Procedimento de regulamentação com controlo) e 7º da Decisão do Conselho 1999/468/CE, de 28 de junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão, na redação dada pela Decisão do Conselho 2006/512/CE, de 17 de julho de 2006 (que introduziu o artigo 5º-A).

A alteração operada pela Decisão 2006/512/CE determinou um maior envolvimento do Parlamento Europeu no processo de aprovação das normas de execução (incluindo as normas relativas à segurança da aviação civil). O procedimento de regulamentação com controlo (artigo 5º-A) foi introduzido pela Decisão 2006/512/CE com vista a consagrar um procedimento “que permita ao legislador opor-se à aprovação de um projecto de medidas sempre que indicar que este excede as competências de execução previstas nesse acto de

as alíneas constantes do n.º 2 do artigo 4º do Regulamento (CE) n.º 300/2008, e com o artigo 1º do Regulamento (CE) n.º 272/2009, a saber: PARTE A - Métodos de rastreio permitidos; PARTE B - Categorias de artigos que podem ser proibidos; PARTE B.1 - Líquidos, aerossóis e géis; PARTE C - Controlo do acesso: critérios para a concessão de acesso ao lado ar e às zonas restritas de segurança; PARTE D - Métodos autorizados para a inspeção de veículos, para os controlos de segurança das aeronaves e para as verificações de segurança das aeronaves; PARTE E - Critérios para o reconhecimento da equivalência das normas de segurança de países terceiros; PARTE F - Carga e correio (em que são detalhadas as condições de rastreio ou controlos de segurança da carga e correio, bem como o processo para a aprovação de agentes reconhecidos, expedidores conhecidos e expedidores avançados<sup>457</sup>); PARTE G - Correio e materiais da transportadora aérea: condições em que serão rastreados ou submetidos a outros controlos de segurança; PARTE H - Provisões de bordo e provisões do aeroporto (estabelecendo as condições em que estas provisões devem ser submetidas a rastreio ou outros controlos de segurança, bem como o processo para aprovação de fornecedores reconhecido e fornecedores conhecidos<sup>458</sup>);

---

base ou que tal projecto não seja compatível com a finalidade ou o conteúdo desse acto ou não observe os princípios da subsidiariedade ou da proporcionalidade”, determinando complementarmente que “dever-se-á assegurar uma melhor informação do Parlamento Europeu sobre os trabalhos dos comités”, cf. considerando (2) e (4) da Decisão 2006/512/CE. Este processo seria aplicável “às medidas de alcance geral, destinadas a alterar elementos não essenciais de um acto de base aprovado nos termos do artigo 251º do Tratado, nomeadamente suprimindo alguns desses elementos ou completando o acto de base mediante o aditamento de novos elementos não essenciais” cf. considerando (3) da Decisão 2006/512/CE.

Em 2011, a Decisão 1999/468/CE foi revogada pelo Regulamento (UE) n.º 182/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão (doravante designado Regulamento (EU) n.º 182/2011). Contudo, o mesmo Regulamento viria a dispor, no artigo 12º, que “O artigo 5º-A da Decisão 1999/468/CE continua a produzir efeitos no que diz respeito aos actos de base em vigor que para ele remetam”.

Note-se que todos os diplomas que integram a regulamentação de “segundo nível” foram aprovados de acordo com este procedimento – neste sentido o Considerando (18) do Regulamento (CE) n.º 300/2008 estipula: “*Em especial, deverá ser atribuída competência à Comissão para aprovar medidas gerais destinadas a alterar elementos não essenciais das normas de base comuns completando-as, para estabelecer critérios que permitam aos Estados-Membros derrogar as normas de base comuns e adoptar medidas de segurança alternativas, e para aprovar especificações para os programas nacionais de controlo da qualidade. Atendendo a que têm alcance geral e se destinam a alterar elementos não essenciais do presente regulamento completando-o mediante o aditamento de novos elementos não essenciais, essas medidas devem ser aprovadas pelo procedimento de regulamentação com controlo previsto no artigo 5º-A da Decisão 1999/468/CE*”.

<sup>457</sup> Conceitos definidos nos números 26), 27) e 28, respetivamente, do artigo 3º do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

<sup>458</sup> Conceitos referidos no artigo 2º do Regulamento (CE) n.º 272/2009.

PARTE I - Critérios para a definição das partes críticas das zonas restritas de segurança; PARTE J - Recrutamento do pessoal e métodos de formação; PARTE K - Condições em que podem ser aplicados procedimentos de segurança especiais ou isenções de controlos de segurança.

Este Regulamento foi até à presente data alterado quatro vezes<sup>459</sup>, notando-se que a maioria das alterações se prendeu com alterações dirigidas à introdução progressiva do rastreio de líquidos, aerossóis e géis nos aeroportos da União Europeia.

#### **4.5.2 O Regulamento (CE) n.º 1254/2009, da Comissão, de 18 de dezembro de 2009**

Aprovado nos termos do n.º 4 do artigo 4º do Regulamento (CE) n.º 300/2008<sup>460</sup>, o Regulamento (CE) n.º 1254/2009 da Comissão, de 18 de dezembro de 2009 aborda a temática específica das derrogações à aplicação às normas de base comuns. A sustentação subjacente a estas derrogações prende-se com a consideração, de que o risco de segurança (*security*) inerente às operações acima referidas é menor, face às operações “regulares” que decorrem nos aeroportos<sup>461</sup>.

---

<sup>459</sup> O Regulamento (CE) n.º 272/2009 foi alterado pelos seguintes Regulamentos: (1) **Regulamento (UE) n.º 297/2010** da Comissão, de 9 de abril de 2010, que introduziu a atual Parte B.1 - Líquidos, aerossóis e géis (fixando duas datas: 29 de abril de 2011, para o rastreio dos líquidos, aerossóis e géis adquiridos num aeroporto de um país terceiro ou a bordo de uma aeronave de uma transportadora aérea não comunitária, e, 29 de abril de 2013, para o rastreio de todos os líquidos, aerossóis e géis) e acrescentou o detetor de vestígios de explosivos (DVE), a câmara de simulação e o equipamento de deteção de metais, ao elenco dos métodos de rastreio admissíveis para o rastreio da bagagem de porão, da carga e do correio, e do co-mat e co-mail (que serão transportados no porão da aeronave); (2) **Regulamento (UE) n.º 720/2011** da Comissão, de 22 de julho de 2011 – que alterou a parte B.1 (eliminando o n.º 1 e consequentemente o prazo de abril de 2011); (3) **Regulamento (UE) n.º 1141/2011** da Comissão, de 10 de Novembro de 2011 - que aditou ao elenco de métodos de rastreio de pessoas os scâneres de segurança que não utilizem radiações ionizantes, acrescentando a alínea f) ao n.º 1 da Parte A do anexo; e (4) **Regulamento (UE) n.º 245/2013**, da Comissão, de 19 de março de 2013, que acrescentou o Sistema de Deteção de Explosivos Líquidos (SDEL) ao elenco de métodos de rastreio do n.º 2 da Parte A. Este regulamento alterou substancialmente a Parte B.1 na qual passou apenas a elencar uma regra geral remetendo a respetiva procedimentação para as normas de execução: “Os líquidos, aerossóis e géis podem ser transportados para zonas restritas de segurança, na condição de serem rastreados ou de estarem dispensados de rastreio, em conformidade com os requisitos das medidas de execução adotadas nos termos do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 300/2008”.

<sup>460</sup> Recorrendo também ao suprarreferido procedimento de regulamentação com controlo.

<sup>461</sup> Neste sentido, ROBNAGEL, A. e GEMINN, embora também questionando a validade desta aceção, *in ob cit* p. 35.

Esta matéria, inicialmente prevista no n.º 3 do artigo 4º do Regulamento (CE) n.º 2320/2002, passou a constar de uma diploma expressamente dedicado a detalhar os critérios que permitem aos Estados-Membros não aplicar as normas de base comum, implementando medidas de segurança alternativas nacionais por razões relacionadas com a dimensão da aeronave, ou com a natureza, a escala ou a frequência das operações ou de outras atividades<sup>462</sup>. Estas medidas de segurança alternativas têm de sustentar-se numa avaliação dos riscos nos aeroportos, ou nas zonas demarcadas dos aeroportos, e proporcionar um nível adequado de proteção da segurança da aviação civil.

Este Regulamento foi alterado em 2016, pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2096, da Comissão, de 30 de novembro, que, de um modo geral, alargou o elenco de possibilidades de derrogação às normas de base comuns e retirou<sup>463</sup> o carácter “local” da avaliação de risco, acrescentando a referência à aprovação da avaliação de risco pelas autoridades competentes. Adicionalmente, passaram a constar do elenco de derrogações os voos estatais e militares<sup>464</sup> e foi alargado o elenco de derrogações referente a “*voos com aeronaves cuja massa máxima à descolagem é inferior a 45 500 kg*”<sup>465</sup>. Foi ainda aditado um segundo parágrafo ao artigo 1º que veio permitir, em certas circunstâncias, a derrogação de aplicação das normas de base comuns a voos com massa máxima igual ou superior a 45 000 kg.

---

<sup>462</sup> Cf. n.º 4 do artigo 4º do Regulamento (CE) n.º 300/2008 e considerando (1) do Regulamento (CE) n.º 1254/2009. Enquadram-se nestas situações, por exemplo, aeroportos em que o tráfego é limitado a helicópteros e/ou voos de combate a incêndios e/ou voos de investigação e desenvolvimento, etc.

<sup>463</sup> Do primeiro parágrafo do artigo 1º.

<sup>464</sup> Cf. alínea 3) do artigo 1º.

<sup>465</sup> Tendo sido, para o efeito, aditadas as alíneas 11) e 12) ao artigo 1º. A redação da alínea 10) foi ligeiramente alterada passando a mencionar voos “(..) detidos por uma companhia destinada ao transporte (...)”.

#### **4.5.3 O Regulamento (UE) n.º 18/2010, da Comissão, de 8 de janeiro de 2010**

O Regulamento (UE) n.º 18/2010, da Comissão, de 8 de janeiro de 2010<sup>466</sup> foi aprovado em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 11º do Regulamento (CE) n.º 300/2008<sup>467</sup>, aditando-lhe o anexo II ao Regulamento<sup>468</sup>, referente às especificações para os programas nacionais de controlo da qualidade no domínio da segurança da aviação civil.

Através da aprovação de um anexo dedicado ao controlo da qualidade da segurança da aviação civil, o Regulamento (UE) n.º 18/2008 procurou estabelecer uma metodologia comum para a realização das atividades de controlo da conformidade levadas a cabo pelos Estados-Membros, incluindo a respetiva periodicidade, bem como um sistema harmonizado de comunicação das informações resultantes das mesmas à Comissão Europeia<sup>469</sup>.

Dividido em 18 Capítulos<sup>470</sup>, este Regulamento é significativamente mais detalhado do que o seu predecessor, sendo de salientar, além do enunciado dos requisitos do Programa Nacional de Controlo de Qualidade da Segurança da Aviação Civil, a enumeração das atividades de controlo de conformidade - auditorias, inspeções, inquéritos e testes – sendo dedicado um capítulo específico a cada uma delas, em que são mencionados o âmbito ou objetivo de cada tipo de ação, sendo também descritas a respetiva metodologia e técnicas de trabalho<sup>471</sup>.

No que concerne à realização de auditorias e de inspeções aos aeroportos, o Regulamento (UE) n.º 18/2010 veio detalhar regras relativas à periodicidade e âmbito destas atividades

---

<sup>466</sup> Doravante abreviadamente designado Regulamento (UE) n.º 18/2010.

<sup>467</sup> Recorrendo também ao supramencionado procedimento de regulamentação com controlo.

<sup>468</sup> E renumerando ao anterior anexo que passou a “anexo I”.

<sup>469</sup> Nos termos do Apêndice III do diploma.

<sup>470</sup> Nomeadamente. 1. Definições; 2. Poderes da autoridade competente; 3. Objetivos e conteúdo do Programa Nacional de Controlo da Qualidade; 4. Controlo da conformidade; 5. Metodologia; 6. Auditorias à segurança; 7. Inspeções; 8. Testes; 9. Inquéritos; 10. Relatórios; 11. Classificação comum do grau de conformidade; 12. Correção de deficiências; 13. Atividades de acompanhamento associadas à verificação da correção; 14. Disponibilidade de auditores; 15. Critérios de qualificação dos auditores; 16. Poderes dos auditores; 17. Melhores práticas; 18. Apresentação de relatórios à Comissão.

<sup>471</sup> Utilizando, no Apêndice II, um sistema harmonizado de classificação do grau de conformidade inspirado no anexo II do Regulamento (CE) n.º 1217/2003 da Comissão, de 4 de julho de 2003.

de controlo de conformidade, de acordo com o volume de tráfego anual dos aeroportos. Assim, os aeroportos que tenham um volume de tráfego anual superior a 10 milhões de passageiros, devem ser objeto de uma auditoria à segurança (a realizar pela autoridade competente) que abranja todas as normas de segurança da aviação (previstas nos capítulos 1 a 12 do anexo I), no mínimo de quatro em quatro anos<sup>472</sup>. Já os aeroportos em que o volume de tráfego anual seja superior a 2 milhões de passageiros, serão alvo de uma inspeção, a realizar com uma frequência mínima de 12 meses, e que incidirá obrigatoriamente sobre todos os conjuntos de medidas de segurança diretamente relacionadas, enunciadas nos capítulos 1 a 6 do anexo I (a menos que o aeroporto tenha sido objeto de uma auditoria durante esse período), cabendo à autoridade determinar, com base numa avaliação de risco, a frequência das inspeções de todas as medidas de segurança constantes dos capítulos 7 a 12 do anexo I<sup>473</sup>.

#### **4.6 A regulamentação de execução do Regulamento (CE) n.º 300/2008**

##### ***4.6.1 O Regulamento (CE) n.º 820/2008, da Comissão, de 8 de agosto de 2008 e a Decisão (CE) n.º 4333/2008, da Comissão, de 8 de agosto de 2008***

O Regulamento (CE) n.º 820/2008 da Comissão, de 8 de agosto de 2008, que estabeleceu medidas para a aplicação das normas de base comuns sobre a segurança da aviação civil, veio substituir o Regulamento (CE) n.º 622/2003. A sua aprovação ficou a dever-se à decisão do TJCE, de considerar que a regulamentação que não fosse publicada o Jornal Oficial da União Europeia carecia de força vinculativa, no âmbito do processo C-345/06 (Heinrich) atrás mencionado. Este Regulamento<sup>474</sup> veio então tornar públicas várias

---

<sup>472</sup> Cf. ponto 6.4 do anexo ao Regulamento.

<sup>473</sup> Cf. ponto 7.5 do anexo ao Regulamento.

<sup>474</sup> O Regulamento (CE) n.º 820/2008 seria alterado (quatro vezes), sendo o âmbito de todas as alterações atinente ao transporte de LAG de países terceiros, adicionando ao Apêndice 1 do Regulamento vários países e aeroportos de vários países, de modo a que pudessem ser concedidas dispensas de rastreio aos LAG adquiridos em estabelecimentos comerciais localizados numa zona do lado ar, para lá do posto de controlo dos cartões de embarque, ou numa zona restrita de segurança de um aeroporto situado nos mesmos. Assim, as

matérias que o Regulamento n.º 622/2003 havia considerado confidenciais – e nas quais se incluíram os artigos proibidos aos passageiros na bagagem de cabina e na bagagem de porão<sup>475</sup> - sendo que as matérias que se considerou conveniente permanecerem não públicas, passaram a constar da Decisão (CE) n.º 4333/2008, da Comissão, de 8 de agosto de 2008, que veio estabelecer medidas adicionais para a aplicação das normas de base comuns sobre a segurança da aviação.

“Para aumentar a transparência das medidas de execução até agora adotadas (...), a Comissão reviu as medidas constantes do anexo do Regulamento (CE) n.º 622/2003, com as suas alterações sucessivas, à luz dos critérios enunciados no n.º 1 do artigo 8º do Regulamento (CE) n.º 2320/2002. A revisão mostrou que muitas dessas medidas não precisam de ser mantidas secretas, devendo, por conseguinte, ser publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia*”. “Continua a ser essencial, porém, manter secretas certas medidas cuja divulgação poderia facilitar o seu contornamento e a prática de atos de interferência ilícita”<sup>476</sup>.

As medidas de execução específicas, adotadas nos termos do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 300/2008 foram, pois, estruturadas em dois documentos: um publicado no Jornal Oficial da União Europeia e o outro considerado “informação classificada”, a disponibilizar pela autoridade competente a entidades com um interesse legítimo, com base no princípio da “necessidade de saber”. Esta estrutura das medidas de execução, no contexto do edifício normativo, seria mantida após a revogação destes diplomas em 2010.

---

alterações foram operadas pelos seguintes regulamentos: Regulamento (CE) n.º 483/2009, da Comissão, de 9 de junho de 2009 (adicionando ao Apêndice 1 dois aeroportos da República da Coreia); Regulamento (CE) n.º 133/2010, da Comissão de 4 de fevereiro de 2010 (adicionando ao Apêndice 1, doze aeroportos do Canadá); Regulamento (CE) n.º 134/2010, da Comissão de 9 de fevereiro de 2010 (adicionando ao Apêndice 1, todos os aeroportos internacionais dos Estados Unidos da América), e, o Regulamento (CE) n.º da Comissão de 293/2010, de 8 de abril de 2010 (adicionando ao Apêndice 1, o aeroporto internacional de Kuala Lumpur, na Malásia).

<sup>475</sup> Elencados nos pontos 4.1.1 e 5.2.3, respetivamente, do anexo do Regulamento (CE) n.º 820/2008.

<sup>476</sup> Cf. considerandos n.º 4 e 5 do Regulamento (CE) n.º 820/2008, de 8 de agosto.

Compreende-se a vigência relativamente curta destes diplomas, publicados com vista a responder a uma situação específica. Já os diplomas de execução do Regulamento (UE) n.º 300/2008 publicados em 2010, resultariam de um processo de maior maturação e consolidação<sup>477</sup> face à expediência entretanto reunida durante a implementação da regulamentação anterior<sup>478</sup>.

#### ***4.6.2 O Regulamento (UE) n.º 185/2010, da Comissão, de 4 de março de 2010 e a Decisão 2010/774/UE da Comissão, de 13 de abril de 2010***

Aprovado de acordo com o procedimento de regulamentação<sup>479</sup>, o Regulamento (UE) n.º 185/2010, da Comissão, de 4 de março de 2010<sup>480</sup> estabeleceu as medidas de execução das normas de base comuns sobre a segurança da aviação.

Este Regulamento englobava quatro artigos e um anexo bastante extenso<sup>481</sup>, dividido em 12 capítulos com títulos idênticos aos capítulos do Regulamento (CE) n.º 300/2008 sem prejuízo de, como era expectável, densificar os requisitos de implementação das normas gerais enunciadas pelo primeiro. É interessante notar que à exceção dos capítulos 2 e 10 (sobre os quais o Regulamento nada dispõe), cada capítulo inicia-se com um parágrafo denominado “Disposições Gerais” que, enuncia as entidades responsáveis por garantir a aplicação das medidas enunciadas daquele capítulo, englobando também conceitos e outras disposições de contextualização.

---

<sup>477</sup> Sobretudo se comparados com a rapidez do processo de aprovação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002.

<sup>478</sup> Não deixa de ser curioso notar que o Regulamento (CE) n.º 820/2008, da Comissão de 8 de agosto de 2008 veio estabelecer medidas de execução do Regulamento n.º 2320/2002, diploma que em março de 2008 já tinha sido revogado pelo Regulamento n.º 300/2008, embora este só se tivesse tornado aplicável a partir de 29 de abril de 2010.

<sup>479</sup> Cf. artigo 4º n.º 3 e artigo 19º n.º 2, ambos do Regulamento (CE) n.º 300/2008 que remete para os artigos 5º (Procedimento de regulamentação) e 7º da Decisão do Conselho 1999/468/CE, de 28 de junho de 1999. A revogação da Decisão operada pelo Regulamento (UE) n.º 182/2011, atrás referido, viria determinar (na alínea c) do n.º 1 do artigo 13º) que quando o ato de base se reporte ao supra mencionado artigo 5º, aplica-se o procedimento de exame (considerando-se que a Comissão não pode adotar o projeto de execução na falta de parecer do Comité).

<sup>480</sup> Doravante designado Regulamento (UE) n.º 185/2010.

A Decisão C(2010)744 veio estabelecer as medidas e os procedimentos que completam o Regulamento (UE) n.º 185/2010 da Comissão assumindo também uma estrutura idêntica à do Regulamento (UE) n.º 185/2010, e por conseguinte, à do Regulamento n.º 300/2008<sup>482</sup>. Existe, pois, um fio condutor entre o “diploma mãe” que estabelece os princípios e as respetivas medidas de implementação e que permite obter uma leitura harmonizada dos vários diplomas. Esta estrutura foi mantida pelo Regulamento (UE) 2015/1998 da Comissão, de 5 de novembro de 2015 e pela Decisão de Execução da Comissão 2015/8005, de 16 de novembro de 2015.

Do exposto podemos inferir que existe uma estreita articulação entre o Regulamento de Execução e a Decisão que inclusivé determina que, de um modo geral, quando o primeiro é alterado<sup>483</sup> a Decisão também seja. Um exemplo desta articulação estreita é dado por Robnagel referindo que a verificação de segurança da aeronave, prevista no capítulo 3 do Regulamento (UE) n.º 185/2010, tem os detalhes (práticos) dos procedimentos da

---

<sup>481</sup> Sobretudo se comparado com o anexo do Regulamento (CE) n.º 820/2008.

<sup>482</sup> As remissões do Regulamento (UE) n.º 185/2010 para a Decisão C(2010)744 geralmente são realizadas com a referência a uma “(...) decisão da Comissão publicada em separado”.

<sup>483</sup> Durante a sua vigência o Regulamento o (UE) n.º 185/2010 foi alterado 20 vezes pelos seguintes Regulamentos: 1) Regulamento (UE) n.º 357/2010 da Comissão, de 23 de abril de 2010; 2) Regulamento (UE) n.º 358/2010 da Comissão, de 23 de abril de 2010; 3) Regulamento (UE) n.º 573/2010 da Comissão, de 30 de junho de 2010; 4) Regulamento (UE) n.º 983/2010 da Comissão, de 3 de novembro de 2010; 5) Regulamento (UE) n.º 334/2011 da Comissão, de 7 de abril de 2011; 6) Regulamento de Execução (UE) n.º 859/2011 da Comissão, de 25 de agosto de 2011; 7) Regulamento de Execução (UE) n.º 1087/2011 da Comissão, de 27 de outubro 2011; 8) Regulamento de Execução (UE) n.º 1147/2011 da Comissão, de 11 de novembro de 2011; 9) Regulamento de Execução (UE) n.º 173/2012 da Comissão, de 29 de fevereiro de 2012; 10) Regulamento de Execução (UE) n.º 711/2012 da Comissão, de 3 de agosto de 2012; 11) Regulamento de Execução (UE) n.º 1082/2012 da Comissão, de 9 de novembro de 2012; 12) Regulamento de Execução (UE) n.º 104/2013 da Comissão, de 4 de fevereiro de 2013; 13) Regulamento de Execução (UE) n.º 189/2013 da Comissão, de 5 de março de 2013; 14) Regulamento de Execução (UE) n.º 246/2013 da Comissão, de 19 de março de 2013; 15) Regulamento de Execução (UE) n.º 654/2013 da Comissão, de 10 de julho de 2013; 16) Regulamento de Execução (UE) n.º 1103/2013 da Comissão, de 6 de novembro de 2013; 17) Regulamento de Execução (UE) n.º 1116/2013 da Comissão, de 6 de novembro de 2013; 18) Regulamento de Execução (UE) n.º 278/2014 da Comissão, de 19 de março de 2014; 19) Regulamento de Execução (UE) n.º 687/2014 da Comissão, de 20 de junho de 2014; 20) Regulamento de Execução (UE) 2015/187 da Comissão, de 6 de fevereiro de 2015 (tendo ainda sido retificado pela Retificação publicada no JO L 185 de 15.7.2011, p. 79).

É interessante notar que o anexo da versão original do Regulamento (UE) n.º 185/2010 era composto por cerca de 52 páginas e que a última versão do anexo (anterior à revogação pelo Regulamento (UE) 2015/1998) era composta por 144 páginas – o que denota a evolução e incremento da extensão do quadro normativo securitário desde 2010.

verificação, incluindo as áreas da aeronave a serem examinadas, plasmados na Decisão C(2010)744<sup>484</sup>.

Essa articulação estreita também foi mantida entre o Regulamento de Execução (UE) 2015/1998, da Comissão, de 5 de novembro de 2015 e a Decisão de Execução C(2015) 8005 da Comissão, de 16 de novembro de 2015.

#### ***4.6.3 O Regulamento de Execução (UE) 2015/1998, da Comissão, de 5 de novembro de 2015 e a Decisão de Execução C(2015) 8005 da Comissão, de 16 de novembro de 2015***

A substituição do Regulamento e da Decisão de Execução por estes dois novos diplomas não equivaleu a uma alteração significativa dos regime constante das normas revogadas. Com efeito, o objetivo subjacente a esta substituição foi aumentar a clareza e segurança jurídicas através de uma consolidação dos diplomas anteriores, frequentemente alterados durante a sua vigência, permitindo assim proceder a uma clarificação e atualização das normas “à luz da experiência prática adquirida, tendo em conta os desenvolvimentos tecnológicos pertinentes”<sup>485</sup>.

O Anexo do Regulamento de Execução (UE) 2015/1998, da Comissão, de 5 de novembro de 2015<sup>486</sup>, manteve praticamente inalterada a estrutura do anexo do Regulamento (UE) n.º 185/2010<sup>487</sup>, englobando os seguintes capítulos e títulos: 1. **Segurança dos aeroportos:** 1.0 - Disposições Gerais; 1.1 – Requisitos de Planeamento aeroportuário; 1.2 - Controlo de acessos; 1.3 - Rastreamento de pessoas que não sejam passageiros e dos objetos que transportam; 1.4 - Controlo de veículos; 1.5 - Vigilância, rondas e outros controlos físicos, e, 1.6 - Artigos proibidos; 2. **Zonas demarcadas dos aeroportos;** 3. **Segurança das aeronaves:** 3.0 - Disposições Gerais; 3.1 - Verificação de segurança da aeronave, e, 3.2 – Proteção das

---

<sup>484</sup> Cf. ROBNAGEL, A. e GEMINN, C. *in ob cit.* p. 32.

<sup>485</sup> Cf. Relatório anual de 2015 sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 relativo a regras comuns no domínio da segurança da aviação civil, 8.7.2016, COM(2016) 454 final, p. 5.

<sup>486</sup> Doravante abreviadamente designado “Regulamento (UE) 2015/1998”.

<sup>487</sup> Sendo apenas de notar a alteração do título do Ponto 6.8, agora mais consentâneo com o conteúdo daquele ponto e a introdução do ponto 12.13 (que não constava do Regulamento (UE) n.º 185/2010).

aeronaves; 4. **Passageiros e bagagem de cabina:** 4.0 - Disposições Gerais; 4.1 - Rastreo dos passageiros e da bagagem de cabina; 4.2 – Proteção dos passageiros e da bagagem de cabina; 4.3 – Passageiros potencialmente causadores de distúrbios, e, 4.4 – Artigos proibidos; 5. **Bagagem de porão:** 5.0 - Disposições Gerais; 5.1 – Rastreo da bagagem de porão; 5.2 – Proteção da bagagem de porão; 5.3 - Reconciliação da bagagem, e, 5.4 – Artigos proibidos; 6. **Carga e correio:** 6.0 - Disposições Gerais; 6.1 – Controlos de Segurança – disposições gerais; 6.2 – Rastreo; 6.3 – Agentes Reconhecidos; 6.4 – Expedidores Conhecidos; 6.5 – Expedidores Avençados; 6.6 – Proteção da carga e do correio; 6.7 – Carga e Correio de Alto Risco (CCAR), e, 6.8 – Procedimentos de Segurança aplicáveis à carga e ao correio transportado de países terceiros para a União; 7. **Correio e material da transportadora aérea:** 7.0 - Disposições Gerais; 7.1 - Correio e material da transportadora aérea a carregar numa aeronave, e, 7.2 - Material da transportadora aérea destinado ao tratamento dos passageiros e da bagagem; 8. **Provisões de bordo:** 8.0 - Disposições Gerais; 8.1 – Controlos de segurança; 8.2 – Proteção das provisões de bordo, e, 8.3 – Disposições adicionais de segurança para as provisões de bordo de líquidos, aerossóis e géis e de sacos invioláveis; 9. **Provisões do aeroporto:** 9.0 - Disposições Gerais; 9.1 – Controlos de segurança; 9.2 - Proteção das provisões do aeroporto, e, 9.3 - Disposições adicionais de segurança para as provisões de líquidos, aerossóis e géis e de sacos invioláveis; 10. **Medidas de segurança durante o voo;** 11. **Recrutamento e formação do pessoal:** 11.0 - Disposições Gerais 11.1 – Recrutamento; 11.2 - Formação; 11.3 – Certificação ou aprovação; 11.4 – Formação contínua; 11.5 – Qualificação de instrutores; 11.6 – Validação (UE) para efeitos da segurança da aviação, e, 11.7 – Reconhecimento mútuo da formação; 12. **Equipamentos de segurança:** 12.0 - Disposições Gerais; 12.1 - Pórticos de deteção de metais (PDM); 12.2 – Detetores manuais de metais (DMM); 12.3 – Equipamento de raio x; 12.4 – Sistemas de Deteção de Explosivos (SDE); 12.5 – Projeção de Imagens de Ameaça (PIA); 12.6 – Detetores de Vestígios de Explosivos (DVE); 12.7 – Equipamento de rastreo de líquidos, aerossóis e géis (LAG); 12.8 – Métodos de rastreo que utilizem novas tecnologias; 12.9 - Cães Detetores de Explosivos; 12.10 – Equipamento

de Detecção de Metais (EDM); 12.11 – Scâneres de segurança, e, 12.13 – *Software* de validação Automática (ACS)<sup>488</sup>.

#### **4.6.4 O Regulamento (UE) n.º 72/2010, da Comissão, de 26 de janeiro de 2010**

O Regulamento (UE) n.º 72/2010, da Comissão, de 26 de janeiro de 2010 estabelece procedimentos aplicáveis à realização das inspeções da Comissão Europeia no domínio da segurança da aviação, com vista a controlar a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008, pelos Estados-Membros.

Aprovado de acordo com o procedimento de regulamentação<sup>489</sup>, nos termos do artigo 15º n.º 1, 2º parágrafo do Regulamento (CE) n.º 300/2008, o Regulamento (CE) n.º 72/2010 não difere grandemente do seu predecessor<sup>490</sup> tratando-se de um diploma de cariz procedimental que assenta nos mesmos princípios: a cooperação entre Estados-Membros e Comissão (com menção expressa ao “dever de cooperação” dos Estados-Membros, entre outros deveres elencados), a utilização de uma metodologia-padrão para realizar as inspeções (ressaltando-se neste contexto os poderes dos inspetores da Comissão) e o dever de os Estados-Membros corrigirem as deficiências detetadas.

De notar que este Regulamento foi alterado pelo Regulamento de Execução (UE) 2016/472 da Comissão, de 31 de março de 2016, que “a fim de resolver, pelo menos parcialmente, a

---

<sup>488</sup> Desde que foi aprovado, o Regulamento (UE) 2015/1998 foi retificado - Retificação, JO L 165 de 23.6.2016, p. 23 (2015/1998) – e alterado pelos seguintes Regulamentos: Regulamento de Execução (UE) 2015/2426 da Comissão de 18 de dezembro de 2015 (alterou os Apêndices 3-B, 4-B, 5-A e 6-F com vista à inclusão nos mesmos do Canadá e do Montenegro - reconhecidos por aplicarem normas de segurança equivalentes às normas de base comuns); Regulamento de Execução (UE) 2017/815 da Comissão de 12 de maio de 2017 (que alterou vários pontos do Regulamento, salientando-se as alterações significativas ao ponto 6.8, incluindo no tocante ao processo de designação de agentes reconhecidos e expedidores conhecidos em países terceiros), e, Regulamento de Execução (UE) 2018/55 da Comissão, de 9 de janeiro de 2018 (que alterou o Regulamento de Execução (UE) 2015/1998 da Comissão no que diz respeito ao aditamento da República de Singapura à lista de países terceiros reconhecidos por aplicarem normas de segurança equivalentes às normas de base comuns em matéria de segurança da aviação civil).

<sup>489</sup> Por via da remissão do artigo 19 n.º 2 do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

<sup>490</sup> Sem prejuízo de salientarmos a introdução do conceito de “medidas compensatórias” e a substituição do âmbito do artigo 13º que passou a reportar-se às inspeções de acompanhamento (“*follow-up*”).

carência crónica de inspetores de segurança da aviação e promover o intercâmbio mútuo (...)”<sup>491</sup>, alargando o elenco de pessoas que podem assumir funções de “inspetor da Comissão”, conceito constante do n.º 3 do artigo 2º, passando a abarcar os inspetores dos Estados da EFTA, do Órgão de Fiscalização da EFTA e do secretariado da Conferência Europeia da Aviação Civil.

Note-se ainda que o artigo 15º deste Regulamento, embora mantendo o âmbito previsto no Regulamento (CE) 1486/2003, foi também clarificado. Assim, o n.º 1 passou a prever expressamente o dever de a Comissão informar, prontamente, a autoridade competente do território do Estado-Membro em que foi detetada a deficiência grave, bem como as autoridades competentes de todos os outros Estados-Membros. Complementarmente, foi adicionado o n.º 2 ao artigo 15º que prevê a pronta informação das autoridades competentes no caso de adoção de medidas (corretivas e/ou compensatórias) que corrijam as deficiências previamente detetadas.

### ***Sinopse***

O quadro regulador da segurança da aviação da União surgiu como resposta aos ataques do 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América, sendo sustentado nas normas da segurança da aviação civil à data vigentes no direito internacional.

A concretização deste normativo sob a forma de regulamento comunitário permitiu criar um sistema harmonizado que, associado ao papel regulamentador e fiscalizador da Comissão Europeia, permitiu uma rápida implementação e consolidação do quadro normativo comunitário da segurança da aviação civil.

---

<sup>491</sup> Cf. Relatório anual de 2016 sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 relativo a regras comuns no domínio da segurança da aviação civil, 15.12.2017, COM(2017) 768 final, p. 8.

Contudo, a atividade inspetiva da Comissão Europeia, permitiria simultaneamente tomar conhecimento das dificuldades na implementação do sistema criado, conduzindo à aprovação de várias alterações às normas aprovadas e redundaria na reestruturação do edifício normativo inicialmente criado que se concretizou entre 2008 e 2010.

O quadro normativo revistou passou então a estruturar-se num regulamento de base – enunciador dos princípios gerais (ou normas de base comuns) do sistema – sendo complementado por normas suplementares – que concretizam as medidas gerais, elencando métodos autorizados, categorias, motivos, critérios - e executado ou implementado por diplomas de execução (regulamentos e decisões) que especificam requisitos, listas, decisões, procedimentos e especificações técnicas.

Tomando a carga e correio aéreos, como exemplo do acima afirmado, notamos que o Regulamento (CE) n.º 300/2008, enuncia três princípios gerais em que assenta o sistema de segurança da carga e correio aéreos<sup>492</sup>: 1) A carga e correio aéreos devem ser submetidos a controlos de segurança antes de serem carregados numa aeronave (sendo que a carga e correio aéreos em transferência ou em trânsito podem ser submetidos a procedimentos especiais ou isentos, respetivamente); 2) Os controlos de segurança são aplicados pelos agentes reconhecidos, pelos expedidores conhecidos ou pelos expedidores avençados; 3) A carga e correio aéreos a que foram aplicados controlos de segurança deve ser protegida, sob pena de ter de ser submetida a rastreio<sup>493</sup>.

O Regulamento (CE) n.º 272/2009, elenca as medidas gerais da segurança da carga e correio aéreos, nomeadamente os métodos de rastreio autorizados para a carga e correio aéreos<sup>494</sup> e, na Parte F, estabelece, por um lado, que a carga e o correio aéreos devem ser rastreados antes de serem carregados numa aeronave, exceto se submetidos a outros controlos de segurança por um agente reconhecido, expedidor conhecido ou expedidor avençado e

---

<sup>492</sup> Cf. Capítulo 6 do anexo I do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

<sup>493</sup> Cf. atrás mencionado, os conceitos de agente reconhecido, expedidor conhecido, expedidor avençado, rastreio e controlos de segurança estão elencados no artigo 3º do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

<sup>494</sup> No ponto 3 da Parte A.

protegidos de interferências não autorizadas<sup>495</sup>. Por outro lado, enuncia que os agentes reconhecidos e expedidores conhecidos são aprovados pela autoridade competente, devem fornecer informações sobre as normas de segurança da aviação e ser objeto de uma verificação (no local) e que os expedidores avançados são designados por um agente reconhecido que "deve garantir que o potencial expedidor avançado forneça informações sobre as normas de segurança da aviação e proceder a uma validação".

O regulamento de execução – inicialmente o Regulamento (UE) n.º 185/2010, atualmente o Regulamento (UE) 2015/1998 - concretiza os procedimentos para a aprovação de agentes reconhecidos e expedidores conhecidos e designação de expedidores avançados, bem como as obrigações a cumprir pelos mesmos. Para o efeito, elenca as entidades responsáveis pela implementação das regras previstas no capítulo 6 e enuncia os artigos proibidos da carga e correio aéreos; elenca disposições gerais relativamente aos controlos de segurança (introduzindo a referência à carga e correio de alto risco, bem com requisitos de recrutamento); detalha as regras relativas ao rastreio da carga e correio aéreos (designadamente a adequação do método de rastreio à natureza da remessa e a fiabilidade do método de rastreio utilizado, incluindo a referência às isenções de rastreio); descreve as regras de aprovação dos agentes reconhecidos, bem com os controlos de segurança a aplicar pelos mesmos (incluindo por exemplo, a informação que tem de constar da documentação que acompanha as remessas e requisitos de recrutamento e formação); delinea as regras de aprovação dos expedidores conhecidos (incluindo uma lista de controlo a utilizar na verificação no local), bem como os controlos de segurança a aplicar pelos mesmos; especifica as regras de designação dos expedidores avançados pelos agentes reconhecidos (desde que designados antes de 1 de junho de 2017); concretiza os procedimentos a acautelar na proteção da carga e do correio durante o transporte e durante o manuseamento, armazenamento e carregamento a bordo da aeronave, bem com as regras da Carga e Correio de Alto Risco (CCAR). Finalmente, este capítulo detalha os procedimentos de segurança aplicáveis à carga e correio transportados de países terceiros para a União –

---

<sup>495</sup> É de notar a ressalva, quanto aos expedidores avançados, de a carga e correio aéreos serem transportados numa aeronave exclusivamente de carga ou o correio numa aeronave exclusivamente para transporte de correio.

concretamente através da designação ACC3 das transportadoras aéreas, e da validação de agentes reconhecidos e expedidores conhecidos nos países terceiros, a que nos reportaremos a Parte II deste Capítulo.

Finalmente, a decisão de execução – inicialmente a Decisão 2010/774/UE da Comissão, de 13 de abril de 2010, presentemente a Decisão de Execução C(2015) 8005 da Comissão, de 16 de novembro de 2015 - estabelece medidas pormenorizadas para a aplicação das normas de base comuns no domínio da segurança da aviação, que se entendeu não deverem ser públicas. No âmbito da segurança da carga e correio aéreos das remissões realizadas no anexo do Regulamento de Execução (UE) 2015/1998, da Comissão, de 5 de novembro de 2015 podemos inferir que as mesmas se reportam ao rastreio (por remissão do ponto 6.2.1.3 e do Apêndice 6-J), às isenções de rastreio (por remissão do ponto 6.2.2), aos controlos de segurança (por remissão por ponto 6.3.2.9) e à CCAR (por remissão do ponto 6.7 e do Apêndice 6-I).



### **1. As relações da União Europeia com países terceiros e com a ICAO no âmbito da segurança da aviação civil**

Conforme vimos, embora tenha nascido sob a égide do Documento 30 da CEAC e do Anexo 17 da Convenção de Chicago, desde 2002 que o sistema normativo europeu da segurança aviação civil se foi progressivamente consolidando e emancipando dos diplomas originais em que se alicerçou, e, entre 2008 e 2010, adquiriu, podemos dizer, uma dinâmica própria tornando-se mais completo e exigente, expandindo-se para além das fronteiras da União Europeia e passando a constituir uma referência para as atualizações do Documento 30 e até do Anexo 17.

Note-se porém, que essa expansão das normas do modelo comunitário para o contexto internacional teve as suas primeiras manifestações no quadro normativo sustentado no Regulamento (CE) n.º 2320/2002, ao prever-se a possibilidade de a Comissão, assistida pelo Comité de Segurança e em colaboração com a ICAO e a CEAC, “estabelecer um mecanismo para avaliar se os voos provenientes de aeroportos de países terceiros cumprem os requisitos de segurança necessários”<sup>496</sup>.

O relacionamento da União Europeia com os países terceiros viria a ser crescentemente abordado nos relatórios da Comissão Europeia sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002, relatando não só os esforços desenvolvidos no sentido de alargar o conceito intracomunitário de “*one-stop-security*” a países com medidas de segurança da aviação civil reconhecidas como equivalentes às implementadas na União Europeia<sup>497</sup>, mas também com o propósito de facilitar a circulação de passageiros provenientes de países terceiros transportando líquidos em transferência em aeroportos da União Europeia – que

---

<sup>496</sup> Cf. artigo 10º do Regulamento (CE) n.º 2320/2002.

<sup>497</sup> Cf. “Segundo Relatório a sobre aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo à segurança da aviação civil”, da Comissão Europeia, COM (2007) 542 final p. 9.

determinaria a aprovação “dos Regulamentos (CE) n.º 915/2007 e n.º 1477/2007 (ambos alterando o Regulamento (CE) n.º 622/2003), que previam o reconhecimento pela Comunidade das medidas de segurança em aeroportos de países terceiros”<sup>498499</sup>.

A importância do objetivo “*one-stop-security*” seria claramente reconhecida pela Comissão: “Significa isto que o conceito comunitário de cada Estado-Membro reconhecer as medidas de segurança aplicadas noutra – de modo que, por exemplo, os passageiros não tenham de ser submetidos a novo rastreio quando são transferidos para outro voo num segundo aeroporto comunitário - pode ser aplicado a alguns países terceiros”<sup>500</sup>. Naturalmente que esse reconhecimento apenas poderia existir, se o país terceiro demonstrasse que implementava medidas de segurança idênticas às constantes do quadro normativo comunitário.

Podemos concluir que a Comissão terá reconhecido o carácter global da segurança no contexto da aviação civil - uma atividade com carácter intrinsecamente internacional –

---

<sup>498</sup> Cf. “Terceiro relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, da Comissão Europeia, COM (2008) 582 final, de 29.9.2008, p. 10. Neste sentido, o mesmo relatório referiria, “foi adotado um regulamento que permite que os líquidos comprados nas lojas francas do aeroporto de Changi, em Singapura, estejam dispensados de outros controlos durante as transferências em aeroportos comunitários”, p. 12. O “Quarto relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil” COM(2009) 518 final, 8.10.2009, também confirmaria esta dupla vertente dos esforços bilaterais com os países terceiros, cf. p. 10.

<sup>499</sup> O objetivo de facilitar o transporte de LAG determinaria as (quatro) alterações ao Regulamento (CE) n.º 820/2008, conforme atrás referido. No contexto do Regulamento (UE) n.º 185/2010, o Regulamento (UE) n.º 358/2010, de 23 de abril operaria a primeira alteração àquele Regulamento, de modo a permitir a dispensa de rastreio dos LAG transportados pelos passageiros adquiridos num dos aeroportos de países terceiros enumerados no Apêndice 4-D, na condição de estarem embalados num saco inviolável, exibindo os respetivos comprovativos de compra numa zona do lado ar do aeroporto considerado, nas últimas 36 horas. O Apêndice 4-D listava esses países, a saber: Canadá (todos os aeroportos internacionais); a República da Croácia (aerportos de Dubrovnik (DBV), Aeroporto de Pula (PUY), Aeroporto de Rijeka (RJK), Aeroporto de Split (SPU), Aeroporto de Zadar (ZAD), Aeroporto de Zagreb (ZAG) - Malásia (Aeroporto internacional de Kuala Lumpur (KUL); República de Singapura (Aeroporto de Changi (SIN); Estados Unidos da América (todos os aeroportos internacionais). O prazo de vigência deste regime (inicialmente previsto para 29 de abril de 2011) seria estendido até 29 de abril de 2013 pelo Regulamento (UE) n.º 334/2011, da Comissão de 7 de abril de 2011 e novamente até 31 de janeiro de 2014 pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 246/2013, da Comissão de 19 de março de 2013 que viria eliminar este regime suprimindo, a partir de 31 de janeiro de 2014, a possibilidade de os LAG poderem ser dispensados de rastreio quando oriundos dos suprarreferidos países, eliminando também o Apêndice 4-D.

<sup>500</sup> Cf. Terceiro relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil” COM(2008) 582 final, 29.9.2008, p. 11.

tendo a importância desta matéria sido reconhecida no processo de reestruturação do quadro normativo comunitário da segurança da aviação civil.

Esse reconhecimento seria vertido no Regulamento (CE) n.º 300/2008<sup>501</sup> que expressamente aborda, não só a possibilidade de os países terceiros exigirem medidas de segurança distintas das normas de base comuns<sup>502</sup>, como também os acordos celebrados entre a Comunidade e países terceiros “(...) que reconheçam que as normas de segurança aplicadas num país terceiro são equivalentes às normas comunitárias, a fim de alcançar o objectivo de um «ponto de segurança único»<sup>503</sup> para todos os voos entre a União Europeia e os países terceiros”<sup>504</sup>.

Complementarmente, o Regulamento (CE) n.º 272/2009 viria estabelecer, na Parte E, os critérios para o reconhecimento da equivalência das normas de segurança de países terceiros, designadamente a existência de bons antecedentes de cooperação com a Comunidade e os seus Estados-Membros e a verificação, pela Comissão, da aplicação satisfatória, no país terceiro, de normas da segurança da aviação, incluindo o controlo de qualidade. A Comissão deverá ainda verificar a equivalência das normas de segurança aplicadas no país terceiros relativamente ao rastreio e proteção de passageiros e bagagem de cabina, à bagagem de porão, à carga e correio aéreos e às medidas de segurança da aeronave.

Estas disposições ilustram, segundo Callander, a capacidade de a Comissão Europeia atuar, para além das fronteiras da União Europeia, como um “actor político supranacional” com um impacto positivo na segurança (*security*) da aviação civil em geral. A mesma autora

---

<sup>501</sup> Cujo considerando (21) do Preâmbulo refere “Além disso, não deverá ser necessário rastrear de novo os passageiros ou a sua bagagem à chegada a um aeroporto em voos provenientes de países terceiros que tenham normas de segurança da aviação equivalentes às estabelecidas no presente regulamento. Por conseguinte, sem prejuízo do direito que assiste a cada Estado-Membro de aplicar medidas mais restritivas e das competências respectivas da Comunidade e dos seus Estados-Membros, deverão ser encorajadas as decisões da Comissão e, se necessário, os acordos entre a Comunidade e os países terceiros que reconheçam que as normas de segurança aplicadas no país terceiro são equivalentes às normas comunitárias, visto que favorecem o ponto de segurança único”.

<sup>502</sup> No artigo 7º.

<sup>503</sup> Ou “one-stop-security”.

chama ainda a atenção para a maior facilidade de a União Europeia criar acordos bilaterais (em relação aos Estados-Membros individualmente considerados) que, associada à maior capacidade de disponibilização de recursos com vista à implementação das normas de *security* nos países terceiros, contribuiu para a harmonização internacional das medidas de base da segurança da aviação civil<sup>505</sup>.

Neste contexto, em 2008, seria criado o “Grupo de Cooperação em Matéria de Segurança dos Transportes” entre a União Europeia e os Estados Unidos da América (“que dispõem de normas de segurança tão rigorosas como a UE”<sup>506</sup>) – sendo que nessa data já se encontrava em vigor um protocolo que previa a participação como observadores de auditores da TSA e inspetores da Comissão em inspeções aeroportuárias recíprocas.

Este Grupo trabalharia no sentido de implementar o objetivo “*one-stop-security*” entre a União Europeia e Estados Unidos da América, trabalho que redundaria na aprovação do Regulamento (UE) n.º 983/2010 da Comissão, de 3 de novembro de 2010. Este Regulamento alterou o Regulamento (UE) n.º 185/2010 aplicando o “*one-stop-security*” às aeronaves, passageiros e respetiva bagagem de cabina e de porão à chegada dos EUA, tendo para o efeito adicionado os Estados Unidos da América ao Apêndice 3-B (que lista os países terceiros que aplicam normas de segurança reconhecidas como equivalentes às normas de base comuns relativas à segurança das aeronaves), ao Apêndice 4-B (que lista os países terceiros que aplicam normas de segurança reconhecidas como equivalentes às normas de base comuns relativas aos passageiros e à bagagem de cabina) e ao Apêndice 5-A (que lista os países terceiros que aplicam normas de segurança reconhecidas como equivalentes às normas de base comuns relativas à bagagem de porão), todos do anexo ao Regulamento (UE) n.º 185/2010<sup>507508</sup>.

---

<sup>504</sup> No artigo 20º.

<sup>505</sup> Cf. CALLANDER, B, *in ob cit.* p. 212 e 241.

<sup>506</sup> Cf. “Quarto relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil” COM(2009) 518 final, 8.10.2009.

<sup>507</sup> Em 2014, à lista de países constante dos Apêndices 3-B, 4-B e 5-A do anexo ao Regulamento (UE) n.º 185/2010 seriam acrescentadas as Ilhas Faroé (aeroporto de Vagar), a Gronelândia (aeroporto de Kangerlussuaq), Guernesey, Jersey e a Ilha de Man, através do Regulamento de Execução (UE) n.º 687/2014 da Comissão de 20 de junho de 2014 que alterou o Regulamento (UE) n.º 185/2010. Em 2015, o Regulamento de Execução (UE) 2015/2426 da Comissão de 18 de dezembro de 2015 alterou o Regulamento (UE)

O Regulamento (CE) n.º 300/2008 reporta-se ainda (no artigo 8º) à cooperação com a ICAO, admitindo a possibilidade de a Comissão celebrar um Memorando de Entendimento com a ICAO “a fim de evitar a dupla verificação do cumprimento pelos Estados-Membros do disposto no Anexo 17 da Convenção de Chicago sobre a Aviação Civil Internacional (...)”.

De facto, desde 2003 que os Estados-Membros eram alvo de inspeções e auditorias da Comissão Europeia e da ICAO com vista a fiscalizar a aplicação das normas relativas à segurança da aviação civil, comunitárias e internacionais, respetivamente. Considerando a coincidência entre a grande maioria das referidas normas, a Comunidade Europeia e a ICAO celebraram, em 17 de setembro de 2008, um Memorando de Cooperação relativo a auditorias e inspeções em segurança da aviação civil. Este memorando permite a verificação do cumprimento dos standards da ICAO através do exame das inspeções realizadas pela Comissão Europeia aos Estados-Membros, evitando a duplicação de trabalho quer dos Estados-Membros, quer dos aeroportos, operadores e outras entidades<sup>509</sup>.

---

2015/1998, acrescentando aos suprarreferidos Apêndices o Canadá e o Montenegro. Em 2018, por via do Regulamento de Execução (UE) 2018/55 da Comissão, de 9 de janeiro de 2018, a lista de países terceiros reconhecidos por aplicarem normas de segurança equivalentes às normas de base comuns em matéria de segurança da aviação civil foi novamente alterada, de modo a passar a também incluir a República de Singapura (concretamente o aeroporto de Changi).

<sup>508</sup> Em 1 de junho de 2012, a Comissão Europeia anunciaria o acordo entre a Comissão Europeia e a TSA sobre o reconhecimento mútuo dos regimes aplicáveis à carga e ao correio aéreos na União Europeia e nos Estados Unidos a partir daquela data, que, reconhecendo as semelhanças entre ambos os regimes, procurou evitar a duplicação de controlos de segurança reduzindo custos e poupando tempo, cf. Relatório anual de 2012 sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 relativo a regras comuns no domínio da segurança da aviação civil, 9.7.2013, COM(2013) 523 final, p. 10 e “Press release” da Comissão Europeia disponível em [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-544\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-544_en.htm?locale=en). Note-se, porém, que, com base em avaliações de risco, a TSA tem vindo a implementar vários programas relativos à segurança da carga e correio aéreos (cf. <https://www.tsa.gov/for-industry/cargo-programs>) que determinam que a carga e correio com destino aos Estados Unidos da América sejam submetidos a regras mais exigentes do que as previstas na regulamentação UE - por exemplo, exigindo que a totalidade da carga transportada em voos de passageiros seja submetida a rastreio em instalações aprovadas pela TSA, no âmbito do Programa “Foreign Airport Assessment”, independentemente da sua proveniência. Para uma caracterização breve do Programa “Foreign Airport Assessment programme” da TSA ver MACÁRIO, R. e outros *in ob cit.* p. 76.

<sup>509</sup> Cf. informação disponível em:

[https://ec.europa.eu/transport/modes/air/international\\_aviation/european\\_community\\_icao/cooperation\\_security\\_inspections\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/european_community_icao/cooperation_security_inspections_en). No mesmo sentido, o “Quarto relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil” COM(2009) 518 final, 8.10.2009, p. 9 viria referir: “No plano bilateral, a Comunidade concluiu um acordo

Na sequência deste Memorando, em 2009, a ICAO realizou a primeira auditoria à Comissão Europeia, tendo os resultados (muito positivos) dessa inspeção determinado um decréscimo nas atividades de controlo da ICAO nos aeroportos da UE, uma vez que se considerou que a verificação dos standards da ICAO estava devidamente assegurada pelas inspeções da Comissão Europeia<sup>510</sup>.

Adicionalmente, em 2011, foi assinado o Memorando de Cooperação entre a União Europeia a ICAO que estabelece um quadro de cooperação reforçada <sup>511</sup> para as áreas da segurança operacional (*safety*) da aviação, da segurança não operacional (*security*) da aviação, da gestão do tráfego aéreo e para a proteção ambiental. Este Memorando estabeleceu ainda um Comité Misto UE-ICAO, composto por representantes de ambos e responsável por garantir a adoção e efetiva aplicação dos anexos do Memorando.

Em 18 de março de 2013, o Comité Misto UE-ICAO decidiria adotar o Anexo II – Segurança Não Operacional da Aviação, ao supra mencionado Memorando de Cooperação (2013/311/UE)<sup>512</sup> que formalizou a cooperação entre a UE e a ICAO em matérias como a troca de informação de segurança, partilha de conhecimentos, disponibilização de formação, etc. <sup>513514</sup>.

---

com a ICAO sobre um memorando de cooperação em matéria de inspeções, com o objectivo de reduzir as inspeções da ICAO na Europa, já abrangidas por programas de inspeção nacionais e da Comissão”.

<sup>510</sup> Cf. “Quinto relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil” COM(2010) 725 final, 10.12.2010, p. 6.

<sup>511</sup> Assinado em Montreal a 28 de abril de 2011 e em Bruxelas a 4 de maio de 2011.

<sup>512</sup> Publicado no Jornal Oficial da União Europeia de 25.6.2013, L 172/49.

<sup>513</sup> Cf. informação disponível em:

[https://ec.europa.eu/transport/modes/air/international\\_aviation/european\\_community\\_icao\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/european_community_icao_en). Saliente-se ainda a cooperação entre a Comissão e a Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC) e a participação da Comissão em reuniões da task force técnica e da task force para a formação da CEAC.

<sup>514</sup> Nos termos do 2.1 do supra mencionado Anexo II, a União Europeia e a ICAO comprometem-se a cooperar estritamente com vista a: “a) conduzir um diálogo periódico sobre as questões de segurança não operacional da aviação de interesse mútuo; b) conduzir um intercâmbio periódico de informações pertinentes sobre a segurança não operacional da aviação em conformidade com as regras aplicáveis; c) participar nas atividades relacionadas com a segurança não operacional da aviação; d) analisar, na medida do relevante, o nível de cumprimento, pelos Estados, das normas da ICAO e de adesão às práticas recomendadas, bem como a efetiva aplicação de um sistema de supervisão da segurança não operacional da aviação; e) monitorizar o nível de cumprimento, pelos Estados-Membros da UE, das normas da ICAO e de adesão às práticas recomendadas, bem como a efetiva aplicação de um sistema de supervisão da segurança não operacional da

Ainda no que toca às relações entre a UE e a ICAO é de notar que em junho de 2007 a Comissão Europeia inaugurou um Gabinete em Montreal (sede da ICAO) e nomeou o seu representante na ICAO, com vista a fortalecer as relações entre a UE e a ICAO no que diz respeito a várias áreas da aviação civil, incluindo a segurança (*safety* e *security*). Assim, apesar de não ter o estatuto de Estado Contratante da Convenção de Chicago (e como tal não ter direitos, nem obrigações ao abrigo da mesma) a Comissão Europeia participa (mediante convite da ICAO) como observador na Assembleia da ICAO, em vários comités, painéis técnicos e grupos de trabalho (em que se inclui o Painel AVSEC)<sup>515</sup>.

## **2. Os procedimentos de segurança aplicáveis à carga e a correio transportados de países terceiros para a União**

Não deixa de ser curioso notar que o movimento de expansão do quadro comunitário da segurança da aviação civil se tenha realizado no âmbito da segurança da carga e correio aéreos, área durante muito tempo encarada como “um parente pobre” no sistema de segurança da aviação civil, maioritariamente centrado nos aeroportos, passageiros e aeronaves<sup>516</sup>.

Abordar o sistema de segurança da carga e correio aéreos oriundos de países terceiros, constante do ponto 6.8 do anexo ao Regulamento (UE) 2015/1998 implica, porém, um

---

aviação; f) dar continuidade à cooperação em matéria de regulamentação e de normalização; g) desenvolver e prestar assistência técnica; h) promover a cooperação regional; i) proceder ao intercâmbio de peritos; e j) disponibilizar formação no domínio da segurança não operacional da aviação”.

<sup>515</sup> Cf. HALLSIDE, M. e O’CONNOR, M. - Study on the Legal Situation Regarding Security of Flights from Third-countries to the EU, Final Report, November 2010, secção 4.2.7

<sup>516</sup> A título de exemplo, o “Quarto relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil” COM(2009) 518 final, 8.10.2009, referiria na rubrica “Inspeções iniciais nos aeroporto”, p. 4: “Os resultados nas quatro áreas geralmente consideradas mais cruciais para a manutenção da segurança da aviação civil (segurança aeroportuária, segurança das aeronaves, passageiros, bagagem de cabina e bagagem de porão) (...)”. No mesmo sentido MACÁRIO, R referindo como exemplo, o “Relatório Anual da Segurança dos Transportes do Reino Unido 2010-2011”, que afirmava claramente que a segurança da carga aérea só se tornou uma prioridade urgente como consequência de uma tentativa de ato terrorista em outubro de 2010, cf. *ob cit.* p. 20 e 21.

enquadramento prévio, sobre o atual sistema de segurança da carga e correio aéreos transportados no seio da União Europeia (constante dos pontos 6.0 a 6.7 do anexo ao Regulamento (EU) 2015/1998), já que é nesse contexto que são estabelecidas as regras que serão reproduzidas nas cadeias seguras de abastecimento dos países terceiros.

Porque o sistema de segurança da carga e correio aéreos é complexo e extenso, limitar-nos-emos a apresentar os respetivos traços gerais que consideramos mais pertinentes, para permitir uma contextualização e melhor compreensão das regras de segurança aplicáveis à carga e a correio transportados de países terceiros para a União.

## **2.1 O regime da segurança da carga e correio aéreos da União**

Carga e correio são definidos no artigo 3º do Regulamento (CE) n.º 300/2008 como “os bens destinados ao transporte numa aeronave que não sejam a bagagem, o correio, o correio da transportadora aérea, o material da transportadora aérea e as provisões a bordo” e “o despacho de correspondência e outros objectos, excluindo correio da transportadora aérea, enviados por serviços postais e a eles destinados, em conformidade com as regras da União Postal Universal”, respetivamente<sup>517</sup>.

A definição de carga é, pois, residual e realizada mediante uma delimitação negativa do que não é carga (aérea), o que denota, desde, logo a perceção pelo legislador da natureza variável do que pode ser incluído no conceito “carga aérea”, ou seja, tudo o que se pretenda transportar por via aérea (e não se enquadre na bagagem, no co-mat, etc.)<sup>518</sup>.

O sistema de segurança da carga e correio aéreos – constante do capítulo 6 do anexo do Regulamento (UE) 2015/1998 - visa impedir o transporte, na carga e correio aéreos, de

---

<sup>517</sup> Cf. alíneas 25) e 24) do artigo 3º do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

<sup>518</sup> E que inclui, a título meramente exemplificativo, animais, vegetais, objetos, (até) aviões, etc. A natureza variável da carga aérea, constitui um desafio no tocante ao respetivo rastreio, na medida em que a metodologia de rastreio tem de ser adaptada à natureza, diversa, da carga aérea.

artigos proibidos, a saber, “Os engenhos explosivos e incendiários montados que não sejam transportados de acordo com as regras de segurança aplicáveis”<sup>519</sup>.

Este objetivo é garantido através da aplicação de controlos de segurança<sup>520</sup> e/ou rastreio<sup>521</sup> à carga e correio aéreos, antes destes serem carregados a bordo de uma aeronave, por entidades aprovadas ou controladas pela autoridade competente: o agente reconhecido, o expedidor conhecido e o expedidor avençado.

O agente reconhecido é “a transportadora aérea, o agente, o transitário ou qualquer outra entidade que assegure os controlos de segurança no que respeita à carga ou ao correio”<sup>522</sup>, o

---

<sup>519</sup> Cf. ponto 6.0.2 do anexo ao Regulamento 2015/1998. A “segurança” mencionada neste ponto é a “*safety*”. Nos termos do n.º 7 do artigo 3º do Regulamento (CE) n.º 300/2008, artigos proibidos são “armas, explosivos ou outros dispositivos, substâncias ou artigos perigosos susceptíveis de ser utilizados para a prática de actos de interferência ilícita que ponham em causa a segurança da aviação civil”. No contexto específico da carga e correio aéreos, os artigos proibidos são os referidos no ponto 6.0.2 (acima plasmados). Porém, no contexto das medidas de segurança aplicáveis noutros capítulos, os artigos proibidos divergem e são específicos de acordo com o capítulo do anexo ao Regulamento (UE) 2015/1998. Assim, aos itens transportados por pessoas que não sejam passageiros, aplica-se a lista de artigos proibidos contante do Apêndice 1-A do anexo ao Regulamento, pelo que, em regra, estas pessoas não estão autorizadas a transportar os artigos ali listados (cf. ponto 1.6.1 do anexo ao Regulamento). Este Apêndice é também aplicável no contexto da verificação de segurança **do interior** da aeronave (sendo que no exterior da aeronave são considerados artigos proibidos “Os dispositivos explosivos e incendiários montados”, cf. ponto 3.0.6 do anexo ao Regulamento), das provisões de bordo (cf. ponto 8.0.4 do anexo ao Regulamento) e das provisões do aeroporto (cf. ponto 9.0.4 do anexo ao Regulamento). No contexto das medidas de segurança aplicáveis aos passageiros, a lista de artigos proibidos aplicável aos passageiros é consideravelmente mais extensa e consta do Apêndice 4-C do anexo ao Regulamento não podendo, em regra, os artigos da mesma constante ser transportados pelos passageiros para as zonas restritas de segurança ou a bordo de uma aeronave (cf. ponto 4.4.1 do anexo ao Regulamento). No contexto das medidas de segurança aplicáveis à bagagem de porão, aplica-se a lista de artigos proibidos constante do Apêndice 5-B (cf. ponto 5.4.1 do anexo ao Regulamento). Ao correio e material da transportadora aérea (co-mail e co-mat), previsto no capítulo 7 do anexo ao Regulamento, aplicam-se as medidas de segurança e, conseqüentemente, as listas de artigos proibidos, aplicáveis ao local em que o co-mat ou co-mail é transportado na aeronave: cabina ou porão (cf. pontos 7.1.1. e 7.1.2 do anexo ao Regulamento).

<sup>520</sup> “Controlo de segurança, a aplicação de meios susceptíveis de impedir a introdução de artigos proibidos”, cf. alínea 9) do artigo 3º do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

<sup>521</sup> “Rastreio, a aplicação de meios técnicos ou outros destinados a identificar e/ou detectar artigos proibidos”, cf. alínea 8) do artigo 3º do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

<sup>522</sup> O terceiro parágrafo do ponto 6.3.1.1 do anexo ao Regulamento (UE) 2015/1998, ajuda a concretizar o conceito de agente reconhecido, incluindo no mesmo “(...) fornecedores de serviços logísticos a terceiros que prestam serviços integrados de armazenamento e transporte, as transportadoras aéreas e os agentes de assistência em escala”. Quanto aos fornecedores de serviços logísticos a terceiros que prestam serviços integrados de armazenamento e transporte (“Third Party Logistics Providers”, TPL), o Regulamento de Execução (UE) n.º 687/2014, da Comissão, de 20 de junho de 2014, veio acrescentar a possibilidade de, através da aplicação dos controlos de segurança (mencionados na alínea b) do ponto 6.3.2.3), as remessas poderem ser tornadas “seguras”, e, conseqüentemente, não terem de ser rastreadas antes de serem carregadas para a aeronave.

expedidor conhecido é “o expedidor de carga ou de correio por conta própria cujos procedimentos respeitam regras e normas comuns de segurança suficientes para permitir o transporte de carga ou correio em qualquer aeronave” e o expedidor avençado “o expedidor de carga ou de correio por conta própria cujos procedimentos respeitam regras e normas comuns de segurança suficientes para permitir o transporte dessa carga em aeronaves de carga ou de correio em aeronaves de correio”<sup>523</sup>.

Os agentes reconhecidos são aprovados pela autoridade competente - em Portugal a Autoridade Nacional da Segurança da Aviação Civil (ANSAC<sup>524</sup>) - tendo previamente de submeter à sua apreciação um programa de segurança<sup>525</sup>, uma declaração de compromisso<sup>526</sup> e submeter as suas instalações a uma verificação no local<sup>527</sup> para avaliar se o candidato cumpre os requisitos do Regulamento (CE) n.º 300/2008 e dos respetivos atos de execução.

O processo de aprovação do agente reconhecido, se concluído com sucesso, terminará com a inserção dos dados do agente reconhecido na “base de dados da União relativa à segurança da cadeia de abastecimento”<sup>528</sup>, pela Autoridade, sendo atribuído um identificador alfanumérico único (num formato-padrão), a cada uma das instalações aprovadas, já que a aprovação como agente reconhecido é restrita a uma instalação específica<sup>529</sup>.

---

<sup>523</sup> Cf. alíneas 26), 27) e 28) do artigo 3º do Regulamento (CE) n.º 300/2008. Em termos práticos, os expedidores estão, de um modo geral, associados a unidades de produção ou entidades com capacidade de originar carga nas suas instalações.

<sup>524</sup> Que, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 19º dos Estatutos da Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC), aprovados pelo Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, é o presidente do conselho de administração da ANAC, a quem cabe “Assegurar, na qualidade de autoridade nacional de segurança da aviação civil, o cumprimento das normas internacionais e europeias em matéria de segurança da aviação civil na vertente security”.

<sup>525</sup> Que descreva “os métodos e procedimentos que o agente deve aplicar para dar cumprimento aos requisitos do Regulamento (CE) n.º 300/2008 e dos respetivos atos de execução”, bem como “(...) o modo como o próprio agente deve controlar o cumprimento destes métodos e procedimentos”, cf. ponto 6.3.1.2, 2º parágrafo, do anexo ao Regulamento (UE) 2015/1998.

<sup>526</sup> Constante do Apêndice 6-A - Declaração de Compromisso - Agente Reconhecido, documento que elenca os deveres do agente reconhecido no contexto da segurança da carga e correio aéreos.

<sup>527</sup> Podendo esta verificação no local ser realizada por um agente de validação UE para efeitos da segurança da aviação agindo em nome da Autoridade (cf. ponto 11.6.3 do anexo ao Regulamento).

<sup>528</sup> Doravante designada “base de dados da União”.

<sup>529</sup> É “*site-specific*”.

Um agente reconhecido deve ser reconhecido em todos os Estados-Membros – trata-se, pois, de um estatuto comunitário (não limitado ao território nacional de cada Estado-Membro). A aprovação como agente reconhecido deve ser renovada a intervalos regulares não superiores a 5 anos, devendo a renovação incluir uma verificação no local<sup>530</sup>.

O processo de aprovação do expedidor conhecido, atualmente, decorre em termos idênticos aos do agente reconhecido acima sucintamente descritos<sup>531</sup>, devendo também a sua aprovação ser renovada a intervalos não superiores a 5 anos.

Assim, os dados dos agentes reconhecidos e dos expedidores conhecidos constam da base de dados da União e a respetiva consulta é o modo adequado de confirmar se o agente reconhecido e o expedidor conhecido detêm esse estatuto, já que, se o perderem, a Autoridade tem de garantir que essa alteração é refletida na base de dados da União<sup>532</sup>.

A base de dados da União foi implementada em 1 de junho de 2010 com vista a “reforçar a segurança da cadeia de abastecimento no domínio da carga aérea e do correio aéreo, bem como para facilitar a sua aplicação homogénea na UE”<sup>533</sup> e viria a ser alvo de várias modificações, incluindo um número crescente de entidades, conforme veremos à frente.

---

<sup>530</sup> O processo de aprovação do agente reconhecido está descrito com maior detalhe nas alíneas no ponto 6.3.1 do anexo ao Regulamento. Neste âmbito (e também no processo de aprovação do expedidor conhecido) salienta-se a equivalência, em determinadas circunstâncias, entre esta verificação no local e o controlo das instalações do candidato realizada pela Autoridade Aduaneira (referido no 2º parágrafo da alínea b) do ponto 6.3.1.2 do anexo ao Regulamento). Procurou-se desta feita harmonizar o sistema OEA (operador económico autorizado) e o processo de validação dos agentes reconhecidos e expedidores conhecidos, de modo a evitar uma duplicação da validação dos agentes económicos.

<sup>531</sup> Sem prejuízo de na validação no local ser utilizada uma lista de controlo (“checklist”) específica, constante do Apêndice 6-C – Lista de controlo de validação para expedidores conhecidos.

<sup>532</sup> Quer através da inativação, quer através da eliminação do registo do agente reconhecido ou do expedidor conhecido na base de dados da União.

<sup>533</sup> Cf. “Relatório anual de 2010 sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 relativo a regras comuns no domínio da segurança da aviação”, 19.10.2011, COM(2011) 649 final, p. 7.

Os expedidores avançados são uma figura em processo de extinção<sup>534</sup>. Com efeito, à data da elaboração deste trabalho vigora um regime transitório que culminará na eliminação dos expedidores avançados em 30 de junho de 2021<sup>535</sup>. Os que ainda subsistem, têm de ter sido nomeados por um agente reconhecido antes de 1 de junho de 2017, devendo o agente reconhecido manter uma base de dados com diversa informação do expedidor avançado por si designado<sup>536</sup>. O expedidor avançado apenas detém esse estatuto perante o agente reconhecido que o designou e os seus dados não constam da base de dados da União.

Estas entidades integram, no contexto da aviação civil, a cadeia segura de abastecimento entendida como o sistema de entidades, tecnologias, atividades e informações envolvidas no transporte aéreo de produtos do produtor ao consumidor, dirigida a mitigar as ameaças e a garantir a segurança e eficiência da aviação civil<sup>537</sup>.

Quanto ao papel de cada uma destas entidades na cadeia de segurança da carga e correio aéreos, os agentes reconhecidos aplicam os “controles de segurança”<sup>538</sup> previstos no ponto 6.3.2 do anexo ao Regulamento (UE) 2015/1998 de que salientamos, desde logo, a consulta da base de dados da União com vista a confirmar se a entidade de quem aceita remessas (de carga ou correio aéreos) é um agente reconhecido, um expedidor conhecido ou nenhum destes.

Neste âmbito, salienta-se também que é o agente reconhecido que procede ao rastreio da carga e correio aéreos – utilizando as regras e os métodos de rastreio mais adequados à

---

<sup>534</sup> Extinção que resultou da adoção de uma recomendação da ICAO vertida na circular aos Estados 16/85 da ICAO, através do Regulamento de Execução (UE) 2017/815 da Comissão de 12 de maio de 2017 (cujo considerando (4) do Preâmbulo expressamente refere a referida circular e que altera a redação dos pontos 6.5.1 a 6.5.4 do anexo ao Regulamento (UE) 2015/1998).

<sup>535</sup> Cf. ponto 6.5.3 do anexo ao Regulamento (UE) 2015/1998.

<sup>536</sup> E que deverá conter a informação referida no ponto 6.5.1 do anexo ao Regulamento e que inclui os dados da empresa, os dados da pessoa responsável pela segurança, etc.

<sup>537</sup> Definição que segue a orientação adotada por DONNER, M. e KRUK, C. – “Supply chain security guide”, p. 8.

<sup>538</sup> Embora o Regulamento (CE) n.º 300/2008 distinga, como vimos, no artigo 3º “controles de segurança” e “rastreio”, o Regulamento (UE) 2015/1998 adota uma aceção lata de “controles de segurança”, incluindo nos mesmos o rastreio.

natureza e tipo de carga, constantes do ponto 6.2. do anexo ao Regulamento (UE) 2015/1998 e da Decisão C(2015) 8005 (que, conforme já foi referido, não é pública).

Após a carga e o correio serem rastreados, o agente reconhecido deve providenciar para que a documentação que acompanha a remessa contenha a informação exigida nos pontos 6.3.2.6 e 6.3.2.7 do anexo ao Regulamento (UE) 2015/1998 (em que se inclui o identificador alfanumérico único do agente reconhecido atribuído pela Autoridade, o estatuto de segurança<sup>539</sup>, etc.), devendo ainda cuidar que as remessas sejam protegidas de interferências não autorizadas (sob pena de terem de ser novamente rastreadas), até serem entregues a outro agente reconhecido ou à transportadora aérea.

O expedidor conhecido deve aplicar os controlos de segurança vertidos no ponto 6.4.2 do anexo ao Regulamento (UE) 2015/1998, de que ressaltamos o dever de proteger as remessas a partir do momento em que as mesmas possam ser identificáveis como aéreas (no processo produtivo), o dever de sujeitar as pessoas que aplicam controlos de segurança ou que têm acesso às remessas identificáveis como aéreas a requisitos de recrutamento e a formação (específica) em segurança da aviação civil<sup>540</sup>, e, garantir um nível de segurança suficiente das suas próprias instalações (na medida em que é ali que as remessas identificáveis como aéreas são originadas). O expedidor conhecido está também sujeito ao dever de proteger as remessas aéreas.

Em conclusão, as remessas oriundas das instalações de um expedidor conhecido (constantes da base de dados da União) e protegidas até serem carregadas na aeronave, não têm então de ser submetidas a rastreio porque são produzidas ou originárias de uma entidade que

---

<sup>539</sup> O estatuto de segurança integra a informação que deve acompanhar a remessa e pode assumir, nos termos da alínea d) do ponto 6.3.2.6, três formas ou siglas: «SPX», que significa que a remessa pode ser transportada em aeronaves de passageiros, de carga e aviões-correio; «SCO», que significa que a remessa pode ser transportada exclusivamente em aeronaves de carga e aviões-correio, ou «SHR», que significa que a remessa pode ser transportada em aeronaves de passageiros, de carga e aviões-correio, de acordo com os requisitos para as remessas de alto risco (que estão referidos no ponto 6.1.2 *in fine* e 6.7 do anexo ao Regulamento (UE) 2015/1998 e na Decisão C(2015) 8005).

<sup>540</sup> Requisito também aplicável ao agente reconhecido, nos termos do ponto 6.3.2.9 do anexo ao Regulamento (UE) 2015/1998.

integra uma cadeia segura de abastecimento (na qual também se inserem os agentes reconhecidos e os expedidores avançados), controlada pela Autoridade.

Finalmente, o expedidor avançado, deve assegurar os controlos de segurança constantes do Apêndice 6-D – Instruções de segurança da aviação para expedidores avançado, que incluem o controlo de acessos às áreas em que as remessas identificáveis como aéreas são preparadas, embaladas ou armazenadas, a nomeação de um responsável de segurança, etc.

Note-se que as normas de segurança aplicáveis aos expedidores avançados, não são tão exigentes como as aplicáveis aos expedidores conhecidos – embora ambos sejam expedidores. Daí que, como atrás referido, os procedimentos do expedidor avançado sejam (apenas) suficientes para permitir o transporte dessa carga em aeronaves de carga ou de correio em aeronaves de correio. Quer isto dizer que uma remessa oriunda de um expedidor avançado que vá ser transportada numa aeronave de passageiros terá de ser submetida a rastreio por um agente reconhecido<sup>541</sup>.

## **2.2 A carga e o correio aéreos transportados de países terceiros para a União**

Em finais de outubro de 2010, a deteção de engenhos explosivos (no interior de cartuchos de toner de impressoras, contendo entre 300g e 400 g de explosivo plástico) em remessas de carga aérea originárias do Iémen, quando em transferência no Reino Unido e no Dubai com destino aos Estados Unidos da América<sup>542</sup>, chamou a atenção para a necessidade de reforçar as medidas de segurança da carga e correio aéreos no quadro normativo

---

<sup>541</sup> É de notar que a sujeição do expedidor avançado a regras de segurança menos exigentes mediante a “contrapartida” da dispensa de rastreio das remessas quando transportadas em aeronaves de carga ou em aeronaves de correio, não é isenta de controvérsia, sobretudo após a utilização de aeronaves como armas ocorrida nos ataques de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América. Assim o *términus* desta figura permite um alinhamento do quadro normativo comunitário com o quadro normativo internacional da ICAO, notando-se que a figura do expedidor avançado já não consta da atual edição do Anexo 17 da Convenção de Chicago (10ª Edição, 15ª alteração, aplicável desde 3 de agosto de 2017).

<sup>542</sup> Cf. MACÁRIO, R. e outros in ob cit p. 14.

comunitário da segurança da aviação civil, tarefa que foi adstrita a um Grupo de Trabalho *ad hoc* constituído para o efeito.

Este Grupo de Trabalho produziria um relatório e um “Plano de Ação da UE para a Segurança da Carga Aérea” que seria aprovado pelo Conselho, nos termos do qual se aconselhava a adoção expedita de normas que permitissem reforçar a segurança da carga e correio aéreos oriundos de países terceiros, bem como a harmonização do regime da carga e do correio no seio da União Europeia<sup>543</sup>.

Em 2010, seria publicado um estudo relativo à segurança dos voos oriundos de países terceiros com destino à UE<sup>544</sup>, encomendado pela Comissão Europeia, em que se referia que o modelo de regulamentação da UE relativo à *safety*, tinha contribuído para o aumento da segurança (*safety*) dos voos dos operadores de países terceiros na UE e, como tal, esse modelo deveria ser aplicado à segurança (*security*) de voos oriundos de países terceiros.

Dava-se como exemplos do referido modelo<sup>545</sup>, não só a existência de uma lista comunitária das transportadoras aéreas que não satisfazem os requisitos de segurança (*safety*) relevantes (“blacklist”)<sup>546</sup>, de acordo com a qual as transportadoras aéreas da mesma constantes são proibidas de operar na Comunidade, na sequência da verificação dos requisitos técnicos de *safety* realizada através das inspeções na plataforma de estacionamento (“ramp inspections”)<sup>547</sup>; como também, o artigo 9º do Regulamento (CE)

---

<sup>543</sup> Estas medidas deveriam ser complementadas por: “a) uma análise das modalidades de ampliação do regime da UE relativo aos agentes reconhecidos e aos expedidores conhecidos, incluindo a possibilidade de aprovar ou validar de forma independente este sector nos países terceiros, b) uma análise aprofundada e, se necessário, uma melhoria dos métodos e das tecnologias de rastreio, c) um aproveitamento da cooperação em matéria de informações secretas e aplicação da legislação, que deverá conduzir a uma avaliação comum das ameaças para a segurança da aviação na UE e d) um reforço das normas mundiais em matéria de quadros jurídicos e desenvolvimento de capacidades”, cf. “Relatório anual de 2010 sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 relativo a regras comuns no domínio da segurança da aviação, 19.10.2011, COM(2011) 649 final”, p. 8.

<sup>544</sup> Study on the Legal Situation Regarding Security of Flights from Third-countries to the EU, Final Report, HALLSIDE M. e O’CONNOR, M.

<sup>545</sup> Cf. ponto 7.20 do referido Estudo.

<sup>546</sup> Prevista no Regulamento (CE) n.º 2111/2005, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2005.

<sup>547</sup> Previstas no Regulamento (UE) n.º 965/2012, da Comissão de 5 de outubro de 2012. O programa da União Europeia relativo às “ramp inspections” engloba as inspeções de aeronaves utilizadas por operadores aéreos

n.º 216/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de fevereiro de 2008 - relativo às aeronaves utilizadas por operadores de países terceiros na Comunidade ou com partida ou destino na Comunidade - que obriga aqueles operadores a demonstrar que detêm capacidade e meios para cumprir os requisitos de segurança.

O mesmo estudo recomendava também que fosse estabelecido um “sistema de aprovação *security*” às transportadoras aéreas que permitisse à UE revogar a sua aprovação (e em consequência suspendesse os respetivos direitos de acesso à UE), na eventualidade de a operação da transportadora aérea do país terceiro não cumprir os requisitos estabelecidos (sendo que este sistema garantiria também o envolvimento dos países terceiros no melhoramento das condições de *security* através das suas transportadoras aéreas)<sup>548</sup>.

Referia-se ainda que a monitorização do cumprimento do Anexo 17 da Convenção de Chicago pelas transportadoras aéreas oriundas de países terceiros com destino à União, deveria ser realizada utilizando metodologia e instrumentos standardizados da UE<sup>549</sup>.

Em 2011 seriam dados os primeiros passos para estabelecer um regime relativo à proteção da carga e correio aéreos oriundos de países terceiros que contribuiu para o fortalecimento global da segurança da carga e correio aéreos, complementando as regras da Convenção de Chicago<sup>550</sup>.

---

de países terceiros (SAFA) e as inspeções das aeronaves utilizadas por operadores aéreos sob a supervisão de outro Estado-Membro da UE (SACA). Estas inspeções incidem maioritariamente sobre a documentação e manuais da aeronave, licenças de pessoal de voo, o aparente estado da aeronave e a obrigatoriedade da existência e estado de conservação de equipamento de segurança na cabina. Os requisitos legais aplicáveis a estas inspeções são: - os standards internacionais da ICAO para aeronaves usadas por operadores de países terceiros; - os requisitos UE para aeronaves utilizadas por operadores sob a supervisão de outro Estado-Membro; - os standards do fabricante, quando esteja a ser verificado o estado de conservação técnico da aeronave; e, standards nacionais publicados aplicáveis a todos os operadores aéreos que estejam a voar para aquele Estado, cf. informação disponível em: <https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/air-operations/ramp-inspection-programmes-safa-saca>.

<sup>548</sup> Cf. Recomendação 9.30.

<sup>549</sup> Cf. Recomendação 9.31.

<sup>550</sup> Cf. HALLSIDE, M. e outros – “Implementing Regulation (EU) No 1082/2012 amending Commission Regulation (EU) No 185/2010 in respect of EU Aviation Security Validations, Evaluation Report”, novembro 2012, ponto 1, p. 6.

O regime instituído assenta essencialmente em três pilares, nomeadamente, (1) no estabelecimento de normas de segurança aplicáveis a todas as transportadoras que pretendam transportar carga ou correio aéreos para a União Europeia; (2) na análise de risco e ameaça da carga e correio oriundos de determinados países terceiros (que permite, por um lado, a dispensa da designação ACC3, e por outro lado, inversamente, que remessas oriundas de determinados países sejam consideradas de alto risco e sujeitas a controlos de segurança adicionais) e, (3) na cooperação internacional e no reforço das capacidades dos países terceiros <sup>551</sup>.

Numa primeira fase, este regime foi estabelecido sobretudo ao nível da transportadora aérea, já que, no contexto da cadeia segura de abastecimento, as transportadoras aéreas conseguem estabelecer a ligação entre a Europa e o resto do mundo, ao transportarem carga entre os vários pontos do globo<sup>552</sup>.

À medida que o sistema foi sendo implementado, foram-se autonomizando outras figuras e foi-se consolidando a cadeia segura de abastecimento nos países terceiros, passando as transportadoras aéreas ACC3 a constituir a ligação final entre a cadeia segura de abastecimento no país terceiro e o destino final da carga e correio aéreos: o território da União.

---

<sup>551</sup> Cf. MACÁRIO, R e outros, *in ob cit* p. 27 e 32. No que toca ao reforço das capacidades dos países terceiros (“capacity building”), salientamos, a título meramente exemplificativo, o “Projeto EU-CASE” dirigido ao reforço das capacidades no campo da segurança (*security*) da aviação civil na África e na Península Arábica. Trata-se de um projeto financiado pela UE sendo a CEAC responsável pela sua implementação ao longo de quatro anos (novembro de 2015 a outubro de 2019), cf. informação disponível em: <https://www.CEAC-ceac.org/ec-CEAC-case-project>. Igualmente é de referir o “Projeto “EU-EASA-CEAC Central Asia”, dirigido à implementação de acordos no domínio da aviação nos países da Parceria Oriental da CEAC e na atualização das normas de segurança e proteção da aviação civil na Ásia Central, estando a execução da componente da segurança (*security*) da aviação civil confiada à CEAC, cf. informação disponível em: <https://www.CEAC-ceac.org/eu-funded-project-eastern-partnership-central-asia-project>

<sup>552</sup> Idem, ponto 2.9, p. 11.

## 2.2.1 O Regulamento de Execução (UE) n.º 859/2011 da Comissão, de 25 de agosto de 2011

A matéria da proteção da carga e correio aéreos transportados de países terceiros para a União Europeia, seria então introduzida no anexo ao Regulamento (UE) n.º 185/2010 pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 859/2011 da Comissão, de 25 de agosto de 2011<sup>553</sup>, com vista a proteger a aviação civil de atos de interferência ilícita no contexto do transporte de carga ou correio de países terceiros para a União e a melhorar a cooperação no âmbito da segurança (“*security*”) da aviação civil, apoiando a implementação de normas de segurança idênticas às da UE nos países terceiros<sup>554</sup>.

Foi pela primeira vez implementado o quadro regulamentar para a carga e o correio aéreos provenientes de países terceiros com destino à União, assente essencialmente em quatro premissas: 1) as transportadoras aéreas que pretendam transportar carga ou correio de países terceiros (“não isentos”<sup>555</sup>) para a UE têm de ser designadas ACC3 em cada aeroporto de onde pretendam transportar carga ou correio aéreos para a UE; 2) Para ser designada, a ACC3 tem de ser alvo de uma validação UE; 3) A ACC3 tem de respeitar as normas de segurança (*security*) que podem envolver agentes reconhecidos e expedidores conhecidos dos países terceiros; 4) O incumprimento das normas de segurança pode determinar a retirada da designação ACC3.

O Regulamento de Execução (UE) n.º 859/2011 veio concretizar estas premissas dispondo que qualquer transportadora aérea que pretendesse transportar carga ou correio de um aeroporto de um país terceiro<sup>556</sup> para transferência, trânsito ou descarga em qualquer aeroporto abrangido pelo âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008, tinha de

---

<sup>553</sup> Doravante denominado “Regulamento de Execução (UE) n.º 859/2011” e que se tornou aplicável a partir de 1 de fevereiro de 2012.

<sup>554</sup> Cf. HALLSIDE, M. e outros *in ob cit*, p. 6.

<sup>555</sup> Ou seja, não constantes do Apêndice 6-F do anexo ao Regulamento (UE) n.º 185/2010.

<sup>556</sup> País terceiro não mencionado no Apêndice 6-F. O Regulamento de Execução (UE) n.º 859/2011 também alterou o Apêndice 6-F dividindo-o em duas partes: 6-Fi que se reporta aos países terceiros reconhecidos por aplicarem normas de segurança equivalentes às normas de base comuns (que já constava da versão original do Regulamento (UE) n.º 185/2010) e 6-Fii referente aos países terceiros relativamente aos quais não é exigida a designação ACC3.

ser designada como “transportadora de carga ou correio aéreos que opera para a União a partir de um aeroporto de um país terceiro ” (ACC3)”.

A responsabilidade da designação como ACC3 recaía sobre a autoridade competente de um Estado-Membro, de acordo com os critérios previstos no ponto 6.8.1.1 do anexo ao Regulamento<sup>557</sup>.

Uma vez que estamos perante um regime inovador, o Regulamento estabeleceu um período transitório - a vigorar entre 1 fevereiro de 2012 e 30 de junho de 2014 – na vigência do qual a transportadora aérea candidata a ACC3 (“apenas”) deveria garantir que o seu programa de segurança englobava determinadas matérias<sup>558</sup>, apresentar uma “Declaração de compromisso – ACC3”<sup>559</sup> à autoridade competente responsável (assinada pelo representante legal da transportadora ou pelo responsável pela segurança), e, nomear uma pessoa responsável pela aplicação, nos países terceiros, das disposições de segurança respeitantes à carga ou ao correio aéreos.

Durante o período transitório admitiu-se, pois, que as transportadoras aéreas fossem designadas ACC3 e os seus dados inseridos na base de dados da União<sup>560</sup> sem que tivesse havido uma análise do seu programa de segurança, nem uma verificação local das suas operações de carga no aeroporto do país terceiro de onde a transportadora aérea pretendia transportar carga ou correio para a União – tarefas que seriam realizadas por “um agente de validação independente”.

---

<sup>557</sup> A saber: 1) A autoridade competente do Estado-Membro mencionado na lista do anexo Regulamento (CE) n.º 748/2009, relativo à lista de operadores de aeronaves que realizaram uma das atividades de aviação enumeradas no anexo I da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (que criou o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade), ou 2) a autoridade competente do Estado-Membro que emitiu o certificado de operador aéreo da transportadora aérea, no caso das transportadoras aéreas não mencionadas na lista do anexo do Regulamento (CE) n.º 748/2009, ou 3) a autoridade competente do Estado-Membro em que a transportadora aérea possui a sua principal base de operações na União, ou ainda 4) qualquer outra autoridade competente da União, mediante acordo com esta, no caso das transportadoras aéreas não mencionadas na lista do anexo do Regulamento (CE) n.º 748/2009, e que não sejam titulares de um certificado de operador aéreo emitido por um Estado-Membro.

<sup>558</sup> Listadas no Apêndice 6-G - “Disposições relativas à carga e ao correio provenientes de países terceiros”, do anexo ao Regulamento.

<sup>559</sup> Constante do Apêndice 6-H do anexo ao Regulamento.

Convém notar que em 2011 estavam a dar-se os primeiros passos na criação do que viria a ser o atual sistema de “validação UE para efeito de segurança da aviação civil de segurança” – então denominada “validação independente” – que ainda não estava implementado. Aliás, sobre esta matéria, o Regulamento de Execução (UE) n.º 859/2011 apenas aditaria o ponto 11.0.5 ao capítulo 11 do anexo ao Regulamento (UE) n.º 185/2010, dispondo que podiam agir como agentes de validação independente, um representante da Autoridade de um Estado-membro ou qualquer pessoa (singular ou coletiva) reconhecida como tal por um Estado-Membro ou pela Comissão Europeia.

O legislador estabeleceu então um período transitório em que os requisitos do processo de designação foram menos exigentes, de modo a que houvesse tempo de implementar o regime de “validação independente”<sup>561</sup>, mas também para que fosse dada margem de manobra à “indústria”, e em especial às transportadoras aéreas, de se familiarizarem e adaptarem ao novo sistema e, a final, poderem cumprir os requisitos do regime, definitivamente aplicável a partir de 1 de julho de 2014.

A partir de 1 de julho de 2014, para serem mantidos os seus dados na base de dados da União, ou para nela serem inscritas como ACC3, as transportadoras aéreas deveriam, adicionalmente, assegurar que o seu programa de segurança era analisado por um agente de validação<sup>562</sup> e contratar um agente de validação para realizar uma verificação (local) às suas operações de transporte de carga e correio aéreos nos aeroportos dos países terceiros (mediante a utilização da lista de controlo constante do apêndice 6-C3<sup>563</sup> do anexo ao Regulamento), antes da designação ACC3 ser concedida.

---

<sup>560</sup> Neste período, os dados das ACC3 foram inseridos na base de dados da União pela Comissão Europeia (e não pelas autoridades competentes dos Estados-Membros), cf. al. d) do ponto 6.8.1.1 do anexo.

<sup>561</sup> Que implicou ministrar formação a agentes de validação e submetê-los a um processo de aprovação maioritariamente conduzido pelos Estados-Membros.

<sup>562</sup> A quem caberia garantir que o mesmo englobava todos os pontos do referido Apêndice 6-G.

<sup>563</sup> Que, todavia, apenas viria a ser aprovada mais tarde, pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 1082/2012 da Comissão de 9 de novembro de 2012.

Seguidamente, o agente de validação independente deveria elaborar um relatório da atividade desenvolvida e submetê-lo à apreciação da autoridade competente responsável pela designação ACC3. Se a Autoridade não ficasse satisfeita com a informação prestada, notificaria a candidata a ACC3. Se ficasse satisfeita, procederia à introdução dos dados da ACC3 na base de dados da União, atribuindo-lhe um identificador alfanumérico único (num formato-padrão) – que deveria constar da documentação que acompanhava as remessas transportadas, juntamente com a indicação do estatuto de segurança das remessas<sup>564</sup>.

A ACC3 constante da base de dados da União deveria ser reconhecida em todos os Estados-Membros, no que respeita à totalidade das operações com partida do aeroporto de um país terceiro e com destino à União, devendo a designação ser revalidada, a intervalos não superiores a 5 anos, no aeroporto do país terceiro para o qual a mesma foi designada.

No que concerne aos controlos de segurança a aplicar à carga e correio aéreos nos países terceiros, a ACC3, à luz deste Regulamento, tem de garantir que todas as remessas para transferência, trânsito ou descarga num aeroporto da União são rastreadas, exceto se os controlos de segurança já tiverem sido aplicados por um agente reconhecido, um expedidor conhecido ou um expedidor avançado (e as remessas neste último caso não sejam transportadas em aviões de passageiros) ou estejam isentas de rastreio, e, tenham sido protegidas de interferências não autorizadas até serem carregadas na aeronave.

Note-se que, também no âmbito dos controlos de segurança, o Regulamento de Execução (UE) n.º 859/2011 estabeleceu um regime transitório, nos termos do qual até 30 de junho de 2014 teriam de ser cumpridos (pelo menos) os requisitos ICAO<sup>565</sup>, sendo que, a partir dessa data, teriam de aplicar-se os requisitos UE relativos ao rastreio de remessas e às isenções de rastreio<sup>566</sup>. Declarava-se ainda o dever de a Comissão e de os Estados-Membros

---

<sup>564</sup> Cf. alínea d) do ponto 6.8.1.2 e ponto 6.8.2.3 do anexo ao Regulamento (UE) n.º 859/2011.

<sup>565</sup> Constantes do Anexo 17 da Convenção de Chicago e do Doc. 8973.

<sup>566</sup> Cf. ponto 6.8.2.2 do anexo ao Regulamento (UE) n.º 859/2011.

cooperarem com as autoridades dos países terceiros e lhes prestarem assistência, com vista ao desenvolvimento das capacidades de aplicação dos requisitos de segurança<sup>567</sup>.

O Regulamento de Execução (UE) n.º 859/2011 também veio estabelecer regras relativas à designação de agentes reconhecidos, expedidores conhecidos e expedidores avançados de países terceiros, determinando que, até 30 de junho de 2014, a ACC3 deveria especificar no seu programa de segurança, os controlos de segurança pelos mesmos aplicados.

Após essa data, adicionalmente, a ACC3 deveria garantir que os agentes reconhecidos e expedidores conhecidos eram submetidos a uma validação no local<sup>568</sup>, cabendo-lhe também garantir o cumprimento pelos expedidores avançados das normas de segurança aplicáveis. A ACC3 deveria ainda manter uma base de dados com informações relativas a cada agente reconhecido, expedidor conhecido e expedidor avançado (e que incluía os dados da empresa, a natureza de negócios, etc.)<sup>569</sup>.

Notamos, pois que, no início do regime de segurança da carga e correio oriundos de países terceiros, existia uma relação estreita entre a ACC3 e os agentes reconhecidos, expedidores conhecidos e expedidores avançados dos países terceiros que estavam sob a alçada da ACC3. À medida que o regime evoluiu, como veremos, estas entidades foram-se autonomizando e adquiriram um estatuto próprio no contexto da cadeia de abastecimento segura a implementar nos países terceiros.

Finalmente, este Regulamento estipulou que o não cumprimento das regras de segurança pela ACC3, que pudesse “ter um impacto significativo no nível global de segurança da aviação na União”<sup>570</sup>, poderia determinar a retirada, pela Comissão Europeia, do reconhecimento da transportadora como ACC3<sup>571</sup>.

---

<sup>567</sup> Cf. considerando (6) do Preâmbulo do Regulamento.

<sup>568</sup> A realizar de acordo com as listas de controlo que seriam aprovadas pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 654/2013, de 10 de julho de 2013.

<sup>569</sup> Cf. ponto 6.8.3 do anexo ao Regulamento.

<sup>570</sup> Cf. ponto 6.8.4.1 do anexo ao Regulamento.

Impõe-se ainda uma observação complementar para notar que o Regulamento de Execução (UE) n.º 859/2011 também introduziu a temática da Carga e Correio de Alto Risco (CCAR<sup>572</sup>) acrescentando à alínea d) do ponto 6.3.2.6 o estatuto de segurança “SHR”, bem como o Apêndice 6-J relativo aos países de alto risco, cujo texto é “Reservado” constando atualmente da Decisão C(2015) 8005.

A classificação de certos países como de “alto risco” e a exigência de aplicação de medidas de segurança adicionais à carga e correio oriundos dos mesmos, resulta de uma abordagem baseada na avaliação de risco, prevista em diversos capítulos do anexo ao Regulamento, que desta forma se estendeu aos controlos de segurança aplicáveis à carga e correio aéreos oriundos de países terceiros com destino à UE.

É interessante notar que matéria da CCAR apenas foi introduzida ao Anexo 17 da Convenção de Chicago em novembro de 2012, data em que a 13ª alteração ao Anexo 17 foi adotada (tornando-se aplicável em 15 de julho de 2013). Estamos, pois, perante uma evidência da influência das normas de segurança (*security*) aprovadas no contexto do quadro normativo comunitário, no quadro normativo internacional, nomeadamente no contexto da ICAO.

Saliente-se ainda que o carácter preparatório ou provisório do regime de segurança da carga e correio aéreos oriundos de países terceiros está implícito no Preâmbulo do Regulamento de Execução (UE) n.º 859/2011, ao dispor-se que “A Comissão, juntamente com os Estados-Membros e as partes interessadas, deve, o mais tardar em Julho de 2013, examinar as consequências práticas e a viabilidade da validação independente para as transportadoras aéreas que transportam carga de aeroportos de países terceiros com destino à UE, bem como para os agentes reconhecidos e expedidores conhecidos dos quais aceitam directamente remessas e, se for caso disso, introduzir eventuais ajustamentos no sistema, incluindo alterações ao presente regulamento”<sup>573</sup>.

---

<sup>571</sup> Nos termos do ponto 6.8.4 do anexo ao Regulamento.

<sup>572</sup> Concretamente nos pontos 6.1.2 e 6.7 do anexo ao Regulamento.

<sup>573</sup> Cf. considerando (5) do Preâmbulo do Regulamento (EU) n.º 859/2011.

Com efeito, o ponto 6.8 do anexo ao Regulamento (UE) n.º 185/2010 iria ser alvo de várias alterações que abordaremos de seguida.

## **2.2.2 O Regulamento de Execução (UE) n.º 173/2012 da Comissão, de 29 de fevereiro de 2012**

O Regulamento de Execução (UE) n.º 173/2012 da Comissão, de 29 de fevereiro de 2012 cuidou de alterar o anexo ao Regulamento (UE) n.º 185/2010, com vista a clarificar determinadas medidas específicas de segurança da aviação, melhorando a clareza jurídica e harmonizando a interpretação comum<sup>574</sup>.

No que concerne ao contexto que nos importa, este Regulamento acrescentou ao ponto 6.8.2.3 um regime transitório no que toca a aposição do estatuto de segurança das remessas oriundas de países terceiros: até julho de 2014 o estatuto de segurança podia ser emitido pela ACC3, ou por uma transportadora aérea proveniente de um país terceiro relativamente ao qual não era exigida a designação ACC3<sup>575</sup>; a partir dessa data os agentes reconhecidos dos países terceiros também passariam a poder fornecer informação sobre o estatuto de segurança das remessas.

Embora seja uma alteração pequena, não é uma alteração de pequena monta já que denota, no nosso entendimento, a vontade do legislador comunitário em atribuir um papel de maior destaque ao agente reconhecido do país terceiro, indiciando a tendência do que seriam as alterações legislativas futuras neste âmbito.

---

<sup>574</sup> “As alterações dizem respeito à aplicação de um número limitado de medidas relacionadas com o controlo do acesso, a vigilância e a realização de rondas, o rastreio dos passageiros e da bagagem de porão, os controlos de segurança da carga, do correio e das provisões de bordo e do aeroporto, a formação profissional e os equipamentos de segurança”, cf. considerando (3) do Preâmbulo do Regulamento (UE) n.º 173/2012.

<sup>575</sup> Enumerado no referido Apêndice 6-Fii.

### **2.2.3 O Regulamento de Execução (UE) n.º 1082/2012 da Comissão, de 9 de novembro de 2012**

O Regulamento de Execução (UE) n.º 1082/2012 da Comissão, de 9 de novembro de 2012<sup>576</sup> foi, indubitavelmente, o Regulamento que veio consolidar o quadro das regras da proteção da carga e correio oriundos de países terceiros (alterando por completo a redação do ponto 6.8 do anexo) e estabelecer a necessária articulação das mesmas com o sistema de validação UE, que foi também desenvolvido.

Quanto ao processo de designação das transportadoras aéreas<sup>577</sup>, salienta-se a clarificação e graduação dos critérios de determinação da autoridade competente do Estado-Membro para designar a transportadora aérea ACC3, que passou a incluir como primeira opção a autoridade que emitiu o Certificado de Operador Aéreo (COA) da transportadora, ou, como segunda opção, a autoridade competente do Estado-Membro mencionado na lista do anexo Regulamento (CE) n.º 748/2009<sup>578</sup> - em relação às transportadoras aéreas que não sejam titulares de um COA emitido por um Estado-Membro - ou ainda, (terceira opção), a autoridade competente do Estado-Membro em que a transportadora aérea tem a sua principal base de operações na União, ou qualquer outra autoridade competente da União, mediante acordo - no caso das transportadoras aéreas que não sejam titulares de um COA emitido por um Estado-Membro e não estejam mencionadas na lista do anexo do Regulamento (CE) n.º 748/2009.

Este Regulamento manteve o período transitório de designação das transportadoras aéreas atrás descrito<sup>579</sup>, a vigorar até 30 de junho de 2014, admitindo, contudo, que o mesmo pudesse ser estendido até 30 de junho de 2016, sempre que por razões objetivas, alheias à responsabilidade da transportadora aérea, não tivesse sido possível proceder à realização da validação UE<sup>580</sup>.

---

<sup>576</sup> Doravante abreviadamente designado Regulamento de Execução (UE) n.º 1082/2012.

<sup>577</sup> Constante do ponto 6.8.1 do anexo ao Regulamento.

<sup>578</sup> Atrás mencionado.

<sup>579</sup> Sem validação no local.

<sup>580</sup> Cf. ponto 6.8.2.3 do anexo ao Regulamento.

Denotamos ainda, neste contexto, a clarificação de que a designação da ACC3 (apenas) é válida na data em que os seus dados sejam inseridos na base de dados da União<sup>581</sup>, à semelhança do que sucede com os agentes reconhecidos e expedidores conhecidos da UE<sup>582</sup>.

Igualmente importante, foi a adição do ponto 6.8.2 especificamente dedicado à “Validação UE para efeitos da segurança da aviação de ACC3”<sup>583</sup> - matéria que foi consideravelmente desenvolvida pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 1082/2012 que aditou ao capítulo 11 o ponto 11.6, especificamente dedicado à validação UE para efeitos de segurança da aviação civil, elencando, entre outras, as regras de aprovação, reconhecimento e suspensão dos agentes de validação UE<sup>584</sup>.

Este Regulamento define validação UE para efeitos de segurança da aviação civil como “um processo normalizado, documentado, imparcial e objetivo de obtenção e avaliação de provas para determinar o nível de conformidade da entidade validada com os requisitos estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 300/2008 e nos seus diplomas de execução”<sup>585</sup> e que é, acrescentamos, levado a cabo por um agente de validação UE.

No que respeita às operações de carga de uma transportadora aérea em países terceiros, a validação UE consiste por um lado, na análise do programa de segurança da transportadora

---

<sup>581</sup> Cf. ponto 6.8.1.4 do anexo ao Regulamento.

<sup>582</sup> Cf. alínea d) do ponto 6.3.1.2 e alínea e) do ponto 6.4.1.2, do anexo ao Regulamento, respetivamente.

<sup>583</sup> Em substituição da expressão “validação independente” e doravante abreviadamente designada “validação UE”.

<sup>584</sup> Cf. pontos 11.6.3 e 11.6.4 do anexo ao Regulamento. Quanto a saber quem pode ser aprovado como agente de validação UE, o Regulamento de Execução (UE) n.º 1082/2012 veio admitir várias hipóteses: (1) A autoridade competente de um Estado-Membro (cf. alínea b) do ponto 11.6.2); (2) um agente de validação - que pode ser uma pessoa singular ou coletiva (cf. alínea b) do ponto 11.6.2, e pontos 11.6.3.3. e 11.6.3.4); (3) Associações setoriais e entidades sob a sua responsabilidade que exploram programas de garantia de qualidade, nos termos do ponto 11.6.4.4, e (4) Autoridades ou agentes de validação para efeitos da segurança da aviação sob a jurisdição de um país terceiro ou uma organização internacional, reconhecidos pela Comissão Europeia, nos termos do ponto 11.6.4.5 (e listadas no Apêndice 6-Fiii relativo às atividades de validação de países terceiros (e outros) reconhecidas como equivalentes à validação UE para efeitos de segurança da aviação). De notar que, também os agentes de validação UE não podem ser considerados aprovados enquanto os seus dados não constarem da base de dados da União.

<sup>585</sup> Cf. ponto 11.6.1 do anexo ao Regulamento.

aérea<sup>586</sup> e, por outro lado, na verificação, no local, da aplicação das medidas de mediante a utilização da lista de controlo constante do apêndice 6-C3 (também aprovada por este Regulamento, conforme já referido)<sup>587</sup>.

Quanto à verificação no local, o Regulamento de Execução (UE) n.º 1082/2012 veio admitir duas hipóteses: a primeira, já constava do regime anterior, e consiste na verificação no país terceiro das operações da transportadora aérea, a ser realizada antes de ser concedida a designação ACC3. Na eventualidade de o agente de validação detetar o incumprimento de normas de segurança, a correção dessas “deficiências” terá de ser evidenciada perante a Autoridade que só então poderá designar a ACC3.

A segunda hipótese consiste na (nova) possibilidade de realização da verificação no local de um número representativo de aeroportos nos países terceiros onde a transportadora aérea opere carga ou correio aéreo, ou seja, numa verificação, por amostragem, que terá de abarcar pelo menos 3 (três) aeroportos ou 5% (da totalidade dos aeroportos dos países terceiros em que a transportadora aérea opera carga ou correio aéreos com destino à UE) – consoante o valor mais elevado – e a totalidade dos aeroportos localizados num local de origem de alto risco<sup>588</sup>. Esta opção implica que a Autoridade confirme que a transportadora aplica um programa interno de garantia de qualidade da segurança que é equivalente à validação UE e que a transportadora aérea estabeleça um “roteiro” que assegure que em cada um dos cinco anos de duração da designação ACC3, é validado o número mínimo de aeroportos acima indicado. Note-se, todavia, que este número mínimo pode ser aumentado se no decurso das validações for detetado o incumprimento de normas de segurança<sup>589</sup>.

---

<sup>586</sup> Com vista a garantir que o mesmo abarca todos os pontos enumerados no Apêndice 6-G, cf. alínea b) do ponto 6.8.2.1 do anexo ao Regulamento.

<sup>587</sup> A Lista de controlo, juntamente com as declarações de compromisso da entidade validada (no caso da ACC3, o Apêndice 6-H1) e do agente de validação UE (Apêndice 11-A) constituem os documentos que têm de constar do relatório de validação UE, a apresentar pelo agente de validação UE à Autoridade cf. pontos 6.8.2.5 e 11.6.5. do anexo ao Regulamento.

<sup>588</sup> E que constarão da Decisão C(2015) 8005 (cf. remissão do Apêndice 6-I do anexo ao Regulamento de Execução (UE) 2015/1998).

<sup>589</sup> Nos termos referidos na alínea f) do n.º 2 do ponto 6.8.2.2 do anexo ao Regulamento.

Esta hipótese foi criada para as transportadoras que operam carga e correio com destino à UE num número elevado de aeroportos, e para as quais seria impraticável obter a validação UE de todos os aeroportos dos países terceiros a partir dos quais operam carga e correio aéreo com destino à UE. Sendo aceite o pedido de roteiro, a Autoridade inserirá os dados da transportadora aérea, em relação a todos os aeroportos dos países terceiros constantes do roteiro, atribuindo um identificador alfanumérico único (em formato-padrão) à transportadora em cada um dos aeroportos (terminando todas as designações do roteiro no mesmo dia)<sup>590</sup>.

No que toca ao rastreio aplicável à carga e ao correio aéreos oriundos de países terceiros<sup>591</sup>, o Regulamento de Execução (UE) n.º 1082/2012 manteve o regime transitório de aplicação, até 30 de junho de 2014, dos requisitos ICAO, como requisitos mínimos e, após essa data a aplicação dos requisitos UE. Note-se, contudo, que no que tocante ao rastreio da carga e correio de alto risco, os requisitos aplicáveis são os requisitos UE<sup>592</sup>.

De notar também a previsão específica da responsabilidade da ACC3, no que concerne à aplicação dos controlos de segurança à carga ou correio em transferência ou trânsito, bem como à carga e correio de alto risco<sup>593</sup>, e, a referência à necessidade do identificador único alfanumérico da ACC3 e do estatuto de segurança das remessas a transportar, constarem da documentação que acompanha as remessas.

O Regulamento de Execução (UE) n.º 1082/2012 também introduziu alterações importantes no tocante às entidades com que a ACC3 se relaciona no âmbito das operações de carga que desenvolve nos países terceiros.

---

<sup>590</sup> Cf. n.º 2 do ponto 6.8.2.2.

<sup>591</sup> Constantes do ponto 6.8.3 do anexo ao Regulamento.

<sup>592</sup> À data constantes do ponto 6.7 do anexo ao Regulamento (UE) n.º 185/2010 (e da Decisão da Comissão 774/2010), cf. 6º parágrafo do Apêndice 6-C3 (Lista de Controlo de validação para ACC3).

<sup>593</sup> Cf. ponto 6.8.3.3 do anexo ao Regulamento.

A este respeito, salientamos a consagração da emissão do estatuto de segurança por um agente reconhecido validado UE sendo que, apenas na sua ausência, deverá a ACC3 emitir a declaração do estatuto de segurança<sup>594</sup>.

Por outro lado, deixou de haver referência expressa aos expedidores avançados no título do ponto 6.8.4<sup>595</sup> e denota-se um reforço da autonomia dos agentes reconhecidos e dos expedidores conhecidos nos países terceiros.

De facto, o regime anterior previa a atuação dos agentes reconhecidos e dos expedidores conhecidos sob a alçada da ACC3, a quem competia garantir que os mesmos eram sujeitos a validação. O Regulamento de Execução (UE) n.º 1082/2012 veio acrescentar a opção de os agentes reconhecidos submeterem autonomamente sua atividade à validação UE, facultando à ACC3 um exemplar do relatório de validação<sup>596</sup>, do qual deve constar que a entidade validada cumpre as normas de segurança, declarando-se que a mesma é designada como agente reconhecido ou expedidor conhecido validado UE para efeitos da segurança da aviação<sup>597</sup>.

Assim, os candidatos a expedidor conhecido ou agente reconhecido no país terceiro, passaram a dispor de duas opções: na primeira opção, realizam os controlos de segurança em nome da ACC3 e são validados no âmbito do processo de validação da ACC3 (cujo programa de segurança tem de detalhar os controlos de segurança que estas entidades aplicam em seu nome). Nestes casos, o estatuto da entidade é apenas válido na relação bilateral com a ACC3 em nome de quem aplica os controlos de segurança. A segunda opção permite ao candidato a agente reconhecido o expedidor conhecido ser autonomamente validado, apresentando o relatório de validação a qualquer transportadora ACC3 a que pretenda entregar carga ou correio aéreos – trata-se de um estatuto

---

<sup>594</sup> Cf. leitura conjugada dos pontos 6.8.3.4 e 6.8.3.5 do anexo ao Regulamento.

<sup>595</sup> Recaindo os controlos de segurança aplicados pelo expedidor avançado “sob a esfera de responsabilidade do agente reconhecido” - cf. alínea c) do ponto 6.8.3.1 - considerou-se preferível enquadrar a figura do expedidor avançado no âmbito do agente reconhecido que o nomeia.

<sup>596</sup> Cf. alíneas a) e b) do ponto 6.8.4.1 do anexo ao Regulamento.

<sup>597</sup> Cf. ponto 6.8.4.2 do anexo ao Regulamento.

tendencialmente “universal” em que a responsabilidade pela realização dos controlos de segurança pelo candidato é assumida autonomamente pela entidade validada.

Finalmente, também a matéria do incumprimento das normas de segurança pela ACC3<sup>598</sup> foi desenvolvida, notando-se uma clarificação da letra do preceito e a adição da referência à exigência de serem tomadas medidas corretivas adequadas pela ACC3. O Regulamento de Execução (UE) n.º 1082/2012 acrescentou ainda a obrigação de a autoridade competente retirar a ACC3 da base de dados da União a pedido (ou com o acordo) desta ou quando a ACC3 “não efetuar as operações de carga pertinentes e não reagir a um pedido de observações ou, de outro modo, obstruir a avaliação de riscos para a aviação”<sup>599</sup>.

De salientar ainda, a previsão do artigo 3º do Regulamento de Execução (UE) n.º 1082/2012 no sentido de a Comissão apreciar e avaliar as medidas relativas à proteção da carga e correio oriundos de países terceiros, apresentando, se necessário, uma proposta, até 30 de junho de 2015.

#### **2.2.4 O Regulamento de Execução (UE) n.º 654/2013 da Comissão, de 10 de julho de 2013**

Em julho de 2013, através do Regulamento de Execução (UE) n.º 654/2013 da Comissão, de 10 de julho de 2013 a Comissão Europeia adotou “normas complementares para validação da conformidade das cadeias de abastecimento seguro de carga aérea com origem fora da UE”<sup>600</sup>, aprovando as listas de controlo de validação para agentes reconhecidos e para expedidores conhecidos de países terceiros<sup>601</sup> - “instrumento a utilizar pelo agente de

---

<sup>598</sup> Constante do ponto 6.8.5 - Não-conformidade e suspensão da designação ACC3.

<sup>599</sup> Cf. ponto 6.8.5.2 do anexo ao Regulamento.

<sup>600</sup> Cf. “Relatório anual de 2013 sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 relativo a regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, 1.7.2014, COM(2014) 399 final, p. 6.

<sup>601</sup> Constantes dos Apêndices 6-C2 e 6-C4, respetivamente, do anexo ao Regulamento (UE) n.º 185/2010.

validação UE para efeitos da segurança da aviação destinado a avaliar o nível de segurança aplicado à carga aérea ou correio aéreos com destino à UE/EEE”<sup>602</sup>.

Adicionalmente, este Regulamento aprovou ainda a Declaração de Compromisso – Agente Reconhecido de um país terceiro validado UE para efeitos da segurança da aviação (RA3) e a Declaração de Compromisso – Expedidor Conhecido de um país terceiro validado UE para efeitos da segurança da aviação (KC3)<sup>603</sup>.

### **2.2.5 O Regulamento de Execução (UE) n.º 1116/2013, da Comissão, de 6 de novembro de 2013**

O Regulamento de Execução (UE) n.º 1116/2013, da Comissão, de 6 de novembro de 2013 foi aprovado com o objetivo de “clarificar, harmonizar ou simplificar determinadas medidas específicas no domínio da segurança da aviação, de modo a aumentar a clareza jurídica, harmonizar a interpretação comum da legislação e garantir a melhor execução das normas de base comuns”<sup>604</sup> tendo alterado diversos capítulos do anexo ao Regulamento de Execução (UE) n.º 185/2010.

No contexto da carga e correio aéreos, foram introduzidas algumas alterações das quais salientamos por um lado, a alteração da denominação da “base de dados comunitária de agentes reconhecidos e expedidores conhecido” para “base de dados da União relativa à segurança da cadeia de abastecimento”, já que a base de dados passou a incluir os dados das transportadoras aéreas ACC3 e dos agentes de validação (além dos agentes reconhecidos e expedidores conhecidos) assumindo um âmbito mais alargado.

Por outro lado, e mais importante, foi a introdução da parte final do ponto 6.8.2.2 que veio permitir que, quando uma entidade de um país terceiro realizar a totalidade da operação da

---

<sup>602</sup> Cf. considerando (2) do Preâmbulo do Regulamento.

<sup>603</sup> Constantes dos Apêndices 6-H2 e 6-H3, respetivamente, do anexo ao Regulamento (UE) n.º 185/2010.

<sup>604</sup> Cf. considerando (2) do Preâmbulo do Regulamento.

carga ou correio aéreos (incluindo o carregamento das mercadorias no porão da aeronave) em nome da ACC3, e tenha sido validada UE – devendo, naturalmente, o relatório de validação abranger todas essas atividades – a Autoridade possa aceitar o relatório de validação da entidade para a designação ACC3 da transportadora aérea<sup>605</sup>.

Nestes casos, considerou-se redundante ter de proceder a uma nova validação da operação da ACC3 no país terceiro<sup>606</sup>, já que toda a operação de carga - realizada por uma entidade validada - já teria sido alvo de uma apreciação. Assim, veio permitir-se que o relatório da entidade validada aproveite à designação da transportadora aérea (sem prejuízo da análise do programa de segurança da mesma).

## **2.2.6 O Regulamento de Execução (UE) n.º 687/2014, da Comissão, de 20 de junho de 2014**

O Regulamento de Execução (UE) n.º 687/2014, da Comissão, de 20 de junho de 2014 foi responsável por introduzir no capítulo 6 do anexo ao Regulamento (UE) n.º 185/2010 modificações que permitiram um “alinhamento dos requisitos de segurança para o programa de agentes reconhecidos e expedidores conhecidos para efeitos da segurança da aviação, (...), e para o programa de Operador Económico Autorizado das autoridades aduaneiras, (...) de modo a permitir o reconhecimento mútuo e facilitar a tarefa da indústria em causa e das autoridades públicas, mantendo simultaneamente os atuais níveis de segurança”<sup>607</sup>.

No que toca à proteção da carga e correio transportados de países terceiros para a União, salientamos duas alterações: por um lado, a alteração da alínea c) do ponto 6.8.3.1 que passou expressamente a reportar-se à nomeação de expedidores avançados pela ACC3.

---

<sup>605</sup> É a chamada validação de secretária (“desktop validation”).

<sup>606</sup> Cf. “Focus on ACC3 requirements”, ponto 28, p. 13.

<sup>607</sup> Cf. considerando 8 do Preâmbulo do Regulamento.

Por outro lado, denotamos a introdução de um regime provisório, que terminou em 30 de junho de 2018, para os agentes reconhecidos de países terceiros que operem numa rede com diferentes instalações<sup>608</sup>, idêntico ao regime do roteiro da ACC3, atrás mencionado, embora com algumas diferenças, de que ressaltamos, a exigência de um número maior de validações (quer antes da designação, quer durante os cinco anos de duração da designação<sup>609</sup>), bem como a necessidade de estabelecer o roteiro de forma independente da entidade que opera a rede (que não o pode alterar)<sup>610</sup>.

### **2.2.7 O Regulamento de Execução (UE) 2015/1998, da Comissão, de 5 de novembro de 2015 e o Regulamento de Execução (UE) 2015/2426 da Comissão, de 18 de dezembro de 2015**

O Regulamento de Execução (UE) 2015/1998 revogou o Regulamento (UE) n.º 185/2010 da Comissão com o propósito de “garantir clareza e segurança jurídica” de modo a consolidar num único documento “o ato inicial e todas as respetivas alterações” clarificando-o e atualizando-o “à luz da experiência prática adquirida e dos progressos tecnológicos pertinentes”<sup>611</sup>.

No que concerne ao ponto 6.8. do anexo ao Regulamento, foram poucas as alterações realizadas. Não obstante, salientamos a alteração do título do ponto 6.8 para “Procedimentos de segurança aplicáveis à carga e ao correio transportados de países terceiros para a União”, a eliminação das referências ao regime transitório que terminava em 30 de junho de 2014<sup>612</sup> e a introdução da segunda parte da alínea b) do ponto 6.8.4.1, referente ao conteúdo dos relatórios de validação dos agentes reconhecidos dos países terceiros e dos expedidores conhecidos dos países terceiros.

---

<sup>608</sup> Através da adição dos pontos 6.8.4.4. a 6.8.4.6 (presentemente pontos 6.8.5.5 a 6.8.5.7) do anexo ao Regulamento.

<sup>609</sup> Cf. alínea c) do primeiro parágrafo do ponto 6.8.4.4 e segundo parágrafo do mesmo ponto.

<sup>610</sup> Cf. segundo parágrafo do ponto 6.8.4.4 do anexo ao Regulamento.

<sup>611</sup> Cf. considerando (3) do Preâmbulo do Regulamento de Execução (UE) 2015/1998.

<sup>612</sup> E que determinou a eliminação da alínea c) do ponto 6.8.1.2 e a alteração da alínea b) do ponto 6.8.1.2 e do ponto 6.8.2.4 do anexo ao Regulamento.

Refira-se ainda o Regulamento de Execução (UE) 2015/2426 da Comissão, de 18 de dezembro de 2015 que alterou o anexo do Regulamento (UE) 2015/1998 no contexto dos países terceiros reconhecidos por aplicarem normas de segurança equivalentes às normas de base comuns em matéria de segurança da aviação civil, designadamente, no âmbito que nos importa, aditando o Montenegro ao Apêndice 6-Fi.

### **2.2.8 O Regulamento de Execução (UE) 2017/815 da Comissão, de 12 de maio de 2017**

O Regulamento de Execução (UE) 2017/815 da Comissão, de 12 de maio de 2017 alterou o Regulamento de Execução (UE) 2015/1998 com vista à clarificação, harmonização das suas normas.

No que concerne aos procedimentos de segurança aplicáveis à carga e correio transportados de países terceiros para a União, podemos afirmar que, de um modo geral, as alterações introduzidas por este Regulamento consolidaram, significativamente, a orientação dos diplomas que o precederam, no sentido de atribuir maior destaque e autonomia aos agentes reconhecidos e expedidores conhecidos de países terceiros, e à consequente implementação de uma cadeia segura de abastecimento a montante da operação da ACC3 e da qual esta constitui o último elo de ligação entre os países terceiros e a União.

Assim, no âmbito da validação da ACC3, ressaltamos a introdução da possibilidade de a Autoridade poder também aceitar o relatório de validação de uma ACC3 que realize a totalidade da operação de carga e correio aéreos em nome de outra ACC3 para efeitos de designação como ACC3 da última<sup>613</sup>.

No que aos controlos de segurança da carga e do correio diz respeito, denotamos a introdução de um prazo de vigência relativamente à aplicabilidade das disposições relativas

---

<sup>613</sup> Cf. ponto 6.8.2.3. do anexo ao Regulamento.

aos expedidores avançados de países terceiros (AC3) que cessará em 30 de junho de 2021, em consonância com o término previsto para a figura do expedidor avançado a que nos reportamos anteriormente<sup>614</sup>.

Igualmente importante foi a introdução da exigência não só da ACC3, mas também do agente reconhecido validado UE (RA3) e do expedidor conhecido validado UE (KC3), indicarem na documentação que acompanha a remessa o respetivo identificador alfanumérico único (IAU). Esta alteração é particularmente relevante porque denota as alterações introduzidas ao processo de designação dos RA3 e KC3 no sentido de uma aproximação com o processo de designação da ACC3, sendo aquele também concluído com a atribuição de um IAU. Por outras palavras, os RA3 e os KC3 passaram também a constar da base de dados da União.

Trata-se, pois, de mais um passo na consolidação do papel dos RA3 e KC3 no sistema da segurança da carga e correio aéreos, e que permite que estas entidades sejam investidas em responsabilidades idênticas às da ACC3, assumindo um papel de parceiro da ACC3 na cadeia segura de abastecimento dos países terceiros.

O papel da ACC3 e do RA3 foram alvo de um considerável desenvolvimento<sup>615</sup> neste Regulamento, notando-se uma aproximação dos controlos de segurança a aplicar pelo agente reconhecido validado UE (RA3), aos controlos de segurança descritos no ponto 6.3.2 do anexo ao Regulamento de Execução (UE) 2015/1998. Estes controlos de segurança passaram a incluir a obrigação de consulta da base de dados da União (a fim de confirmar se a transportadora ou a entidade estão ativas na mesma), a confirmação de que o IAU da transportadora ou entidade que entrega a remessa consta da respetiva documentação de

---

<sup>614</sup> Sem prejuízo deste Regulamento ter introduzido a obrigatoriedade de a ACC3 manter uma base de dados com as informações listadas no ponto 6.8.5.4 sobre cada expedidor avançado sob a sua responsabilidade, cf. 2º parágrafo do ponto 6.8.5.4 do anexo ao Regulamento.

<sup>615</sup> Através da extensão dos controlos de segurança previstos no ponto 6.8.3.5 e da adição dos pontos 6.8.3.6 e 6.8.3.7 operadas pelo Regulamento de Execução (UE) 2017/815 da Comissão, de 12 de maio de 2017. No que toca ao 2º parágrafo do ponto 6.8.3.5 denota-se a menos feliz redação na versão portuguesa, sendo que onde se lê “devendo as remessas ser examinadas”, deveria ler-se “devendo as remessas ser rastreadas”, como aliás consta da versão inglesa.

acompanhamento, que passou a ter de incluir mais informação (além do estatuto de segurança da remessa e do IAU da ACC3, também o identificador único e o conteúdo da remessa, e, as razões que determinam a aposição do estatuto de segurança da remessa<sup>616</sup>).

Também o processo de designação dos agentes reconhecidos e dos expedidores conhecidos de países terceiros foi alvo de aprofundamento através da introdução de um ponto específico dedicado à respetiva designação<sup>617</sup>, reforçando-se, conforme atrás referido, que a designação destas entidades passou a ser realizada pela autoridade competente de um Estado-Membro, sendo o processo concluído com a introdução dos seus dados na base de dados da União e a atribuição de um IAU<sup>618</sup>.

O prazo de validade da designação dos RA3 e KC3 foi encurtado, passando a ter uma duração de três anos, sendo, pois, ser inferior ao da ACC3<sup>619</sup>.

Em consequência do acima exposto, a validação (autónoma) dos agentes reconhecidos e dos expedidores conhecidos de países terceiros passou a ter de ser realizada pelo menos de três em três anos, e, passou também abarcar a análise do programa de segurança da entidade e a verificação no local de aplicação dos controlos de segurança<sup>620</sup>. Também neste âmbito houve uma aproximação dos requisitos da designação dos RA3 e KC3 e dos requisitos da designação da ACC3<sup>621</sup>.

---

<sup>616</sup> Cf. ponto 6.8.3.6 do anexo ao Regulamento. As alterações ao processo de designação e de validação dos agentes reconhecidos e nos expedidores conhecidos de países terceiros refletir-se-iam também na correspondente atualização das listas de controlo a utilizar nas validações ao local em que decorre a respetiva operação de carga/correio aéreos (constantes dos Apêndices 6-C2 e 6-C4), bem como nas respetivas Declarações de Compromisso (Apêndices 6-H2 e 6-H3) nas quais ressaltamos a respetiva similitude com a Declaração de Compromisso – ACC3 (constante do Apêndice 6-H1), bem como a introdução de prazos para estas entidades facultarem informação à autoridade competente pela designação.

<sup>617</sup> O ponto 6.8.4 do anexo ao Regulamento que passou a abordar especificamente a designação destas entidades.

<sup>618</sup> Nos termos do ponto 6.8.4.2 do anexo ao Regulamento.

<sup>619</sup> Sem prejuízo de no ponto 6.8.4.8 se admitir que as designações atribuídas antes de 1 de junho de 2017 expirem cinco anos após a respetiva data ou em 31 de março 2020, consoante o que ocorrer primeiro.

<sup>620</sup> Cf. alínea b) do ponto 6.8.5.1 do anexo ao Regulamento.

<sup>621</sup> Igualmente interessante é a previsão, no ponto 6.8.5.3, da equivalência das ações de controlo de conformidade pela autoridade competente de um Estado-Membro ou pela Comissão e uma validação UE para efeitos de segurança da aviação.

Finalmente, denotamos a clarificação das regras relativas não só, à deteção de não conformidades e consequente desativação do estatuto na base de dados da União, mas também, à suspensão da designação que passaram a aplicar-se também aos RA3 e KC3, além da ACC3.

## **Sinopse**

Como vimos, desde cedo que a Comissão Europeia se apercebeu do carácter global da segurança da aviação civil, perceção essa que encontramos refletida em diversos preceitos do Regulamento (CE) n.º 300/2008, atinentes ao fomento das relações da UE com países terceiros e com a ICAO, que por sua vez se refletiriam em medidas concretas tomadas no âmbito da respetiva regulamentação complementar e de implementação.

O estabelecimento de um quadro regulamentar da proteção da carga e correio oriundos de países terceiros, foi, contudo, mais longe: “Conforme previsto no plano de ação para a segurança da carga aérea, a Comissão alargou a sua atividade neste domínio ao estabelecer o quadro regulamentar aplicável à carga e ao correio transportados de países terceiros com destino à União e um sistema de validação UE sólido para efeitos da segurança da aviação, aplicável também fora da jurisdição da União Europeia”<sup>622</sup>.

Considerando que o Anexo 17 da Convenção de Chicago<sup>623</sup> estipula standards internacionais dirigidos a garantir a segurança da carga e do correio aéreos aprovados pela ICAO, é legítimo questionar sobre a necessidade de implementar um regime comunitário de proteção de carga e correio aéreos oriundos dos países terceiros.

A resposta poderá residir, no que Macário refere ser a falta de confiança no cumprimento dos standards da ICAO pelos Estados contratantes (ou por alguns deles), ou a perceção de

---

<sup>622</sup> Cf. “Relatório anual de 2012 sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 relativo a regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, 9.7.2013, COM(2013) 523 final, p. 8.

<sup>623</sup> Complementado pelo ICAO - Doc. 8973.

que os standards da ICAO não são suficientes para garantir a segurança da carga e correio aéreos<sup>624</sup>.

Segundo este autor, as dificuldades da ICAO em responder às necessidades da segurança (*security*) da aviação derivam essencialmente de três motivos: da lentidão no processo decisório e na incapacidade de reagir, com rapidez, a novas ameaças; da dificuldade em conciliar as expectativas dos vários Estados que integram a ICAO e que têm diferentes necessidades e meios, e, da impossibilidade de a ICAO assegurar o cumprimento dos seus standards, associada à sua incapacidade de promover uma efetiva troca de informação entre os Estados-contratantes<sup>625</sup>.

Assim, a previsão de um sistema de segurança da carga e correio aéreos oriundos de países terceiros, permite reforçar o sistema global da segurança da aviação, através de um maior envolvimento desses países que pode ser consolidado através da ICAO – entidade com a qual a União têm vindo progressivamente a cimentar um relacionamento próximo em várias vertentes da aviação civil, incluindo na área da segurança (*security*).

Aliás, a relação entre o sistema de segurança da carga e correio aéreos oriundos de países terceiros e o quadro regulamentar da ICAO é estabelecida no considerando (6) do Preâmbulo do Regulamento de Execução (UE) n.º 859/2011, ao declarar o dever de a Comissão e de os Estados-Membros cooperarem com as autoridades dos países terceiros e lhes prestarem assistência, com vista ao desenvolvimento das capacidades de aplicação dos requisitos de segurança.

Em termos práticos, a consagração de um sistema de normas de proteção da carga e correio oriundos de países terceiros, traduz-se, pois, numa expansão do quadro normativo comunitário da segurança da carga e correio aéreos, aplicável na União, a países terceiros<sup>626</sup>.

---

<sup>624</sup> Cf. MACÁRIO, R, *in ob cit* p. 19 e 26.

<sup>625</sup> Cf. MACÁRIO, R. e outros *in ob cit*. p. 39.

<sup>626</sup> Assim MACÁRIO, R. e outros, *in ob cit*. p. 27.

Neste sentido, Hallside *et al* sugerem mesmo a transposição das normas da validação UE, no contexto da proteção de carga e correio oriundos de países terceiros, para o quadro regulamentar da ICAO, com vista à respetiva implementação a nível global, de modo a promover a harmonização internacional das medidas de segurança da carga e correio aéreos, constituindo uma contribuição, efetiva, da UE no sentido da melhoria dos standards da segurança da carga e correio aéreos a nível mundial<sup>627</sup>.

Este autores consideram que uma vez que o quadro regulador da UE desenvolve vários aspetos previstos pela ICAO (no Anexo 17 da Convenção de Chicago), e, porque é mais completo e detalhado, ajudaria a clarificar e a preencher as lacunas que tornam os standards de segurança (*security*) da ICAO menos eficientes e/ou mais difíceis de implementar<sup>628</sup>.

Assim, não obstante este quadro regulamentar emergir de uma iniciativa europeia, tem um âmbito inerentemente global que lhe permite servir de modelo para uma abordagem global mais harmonizada da segurança da carga e correio aéreos a implementar pela ICAO<sup>629</sup>.

Sem prejuízo do acima exposto, é importante sublinhar que a assimilação de normas da segurança (*security*) da aviação civil da União para o seio do direito internacional, tem vindo a verificar-se, de forma menos óbvia (ou indireta) através da adoção das alterações ao Documento 30 da CEAC. Com efeito, segundo Olsvik, na última década as alterações ao Documento 30 têm determinado alterações ao Anexo 17 da Convenção de Chicago<sup>630</sup>. Ora, presentemente, as alterações ao Documento 30 são maioritariamente motivadas pela necessidade de o mesmo acompanhar a evolução da legislação comunitária.

Podemos, assim, constatar que através da consagração e desenvolvimento do sistema de proteção da carga e correio oriundos de países terceiros, o quadro normativo comunitário

---

<sup>627</sup> Cf. HALLSIDE, M e outros, *in ob cit* 98 e 110.

<sup>628</sup> *Idem*.

<sup>629</sup> *Idem*, p. 19

<sup>630</sup> Cf. OLSVIK, Elise A., *in ob cit*, p. 37.

expandiu-se para o contexto internacional, concretizando uma tendência que já se fazia sentir ainda que de forma menos óbvia.

Podemos, pois, afirmar que assistimos, atualmente, a uma inversão do movimento que esteve na base da criação do quadro normativo comunitário da segurança da aviação civil – sustentado na assimilação das normas de direito internacional – sendo, hoje, possível concluir pela existência de uma inter-relação de influência recíproca entre as normas do Direito Internacional e do Direito Comunitário, no seio da segurança da aviação civil.

### **3. As questões suscitadas pelo movimento de expansão do quadro normativo comunitário**

Demonstrado que está o movimento de expansão do quadro comunitário da segurança da aviação civil para o contexto internacional, levantam-se duas questões controvertidas no tocante à relação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 com os (vários) regulamentos de execução que introduziram, desenvolveram e consolidaram o sistema da segurança da carga e correio aéreos nos países terceiros.

**Primeira questão:** A matéria dos procedimentos de segurança de carga e correio aéreos em países terceiros, prevista no ponto 6.8 do anexo do regulamento de execução, não consta do Regulamento (CE) n.º 300/2008, nem do Regulamento (CE) n.º 272/2009. Com efeito, o artigo 4º n.º 3 do Regulamento (CE) n.º 300/2008, referente às medidas de execução das normas de base comuns, não menciona a proteção da carga e correio aéreos em países terceiros, levantando-se, pois, a questão de saber se o regulamento de execução terá ido além do regulamento base cujas normas pretenderia implementar.

Para apreciar esta questão, não podemos deixar de invocar, neste âmbito, o artigo 291º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que expressamente determina que “Quando sejam necessárias condições uniformes de execução dos atos juridicamente vinculativos da União, estes conferirão competências de execução à Comissão (...)” e que

“(…) o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, definem previamente as regras e princípios relativos aos mecanismos de controlo que os Estados-Membros podem aplicar ao exercício das competências de execução pela Comissão”<sup>631</sup>.

O Regulamento (CE) n.º 300/2008, elenca as medidas de execução das normas de base comuns, determinando que as mesmas são aprovadas pelo procedimento de regulamentação previsto no n.º 2 do artigo 19.º que expressamente remete para os artigos 5º (Procedimento de regulamentação) e 7º da Decisão 1999/468/CE<sup>632</sup>. Esta Decisão, conforme atrás referido, foi revogada pelo Regulamento (UE) n.º 182/2011 que determina a aplicabilidade do procedimento de exame quando o ato de base se reporte ao supra mencionado artigo 5º da Decisão 1999/468/CE<sup>633</sup>.

O Regulamento (UE) n.º 182/2011 veio detalhar as regras relativas ao controlo pelos países da UE do exercício das competências de execução pela Comissão, controlo que é realizado através do que, no jargão da UE, se denomina procedimentos de «comitologia», ou seja, a Comissão Europeia tem de apresentar todos os projetos de atos de execução a comités compostos por representantes dos países da UE e presididos pela Comissão – neste contexto, o Comité para a Segurança da Aviação Civil<sup>634</sup>.

O procedimento de exame (previsto no artigo 5º) assegura que os atos de execução não podem ser adotados pela Comissão se não estiverem conformes ao parecer do Comité, (exceto em circunstâncias excecionais e urgentes previstas no artigo 7º).

---

<sup>631</sup> Complementarmente, a alínea c) do n.º 1 artigo 91º do TFUE estabelece que, no âmbito da política comum dos transportes, “o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, estabelecem: (...) c) Medidas que permitam aumentar a segurança dos transportes;”.

<sup>632</sup> Cf. n.º 3 do artigo 4º e considerando (17) do Preâmbulo: “As medidas necessárias à execução do presente regulamento deverão ser aprovadas nos termos da Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão”

<sup>633</sup> Cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 13º do Regulamento (EU) n.º 182/2011.

<sup>634</sup> “AVSEC Committee”.

Ora, nos termos do considerando (8) do Preâmbulo do Regulamento de Execução (UE) n.º 859/2011 (que introduziu o ponto 6.8 ao anexo do Regulamento (UE) n.º 185/2010): “As medidas previstas no presente regulamento estão em conformidade com o parecer do Comité para a Segurança da Aviação Civil, instituído pelo artigo 19.º n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 300/2008”.

Esta questão é tanto mais pertinente quanto, sendo o Regulamento (CE) n.º 300/2008 um “regulamento base”, os respetivos regulamentos de execução “São atos jurídicos cuja validade depende de um «regulamento de base» (...)” que “(...) estabelece as regras básicas, ao passo que o regulamento de execução estabelece determinadas disposições técnicas”<sup>635</sup>.

Conforme atrás sublinhado, na estrutura do sistema normativo comunitário da segurança da aviação civil, o Regulamento (CE) n.º 300/2008 tem o papel de determinar os princípios e as normas basilares de sustentação do sistema de segurança da aviação civil - as normas de base comuns - que têm de ser completadas e detalhadas por outros regulamentos.

Importa pois atentar, no que concerne às normas de execução, ao n.º 3 do artigo 4º do Regulamento (CE) n.º 300/2008, que elenca as “medidas de execução das normas de base comuns referidas”, referindo: “Essas medidas incluem” – esta expressão abre a porta, parece-nos, para a interpretação de que estamos perante um elenco que não será fechado e do qual aliás consta, salientamos, a referência a “requisitos e procedimentos para rastreio” e a “procedimentos para a aprovação ou designação de agentes reconhecidos, de expedidores conhecidos e de expedidores avançados, bem como as obrigações a cumprir pelos mesmos”<sup>636</sup>.

Adicionalmente, notamos que os “Procedimentos de segurança aplicáveis à carga e ao correio transportados de países terceiros para a União”, constam de um ponto (6.8) do capítulo 6 do anexo ao Regulamento de Execução (UE) 2015/1998 e não excecionam as

---

<sup>635</sup> Cf. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114522>

<sup>636</sup> Cf. alíneas a) e f) do n.º 3 do artigo 4º.

normas, nem os princípios no mesmo vertidos, antes, desenvolvem-nos no contexto dos países terceiros.

Note-se ainda que também a matéria dos “Líquidos, Aerossóis e Géis” (LAG) não se encontra prevista no Regulamento (CE) n.º 300/2008, embora conste do anexo ao Regulamento de Execução (UE) 2015/1998<sup>637</sup>. Sucede, porém, que os LAG estão previstos no Regulamento (CE) n.º 272/2009<sup>638</sup> que, conforme vimos, estabelece medidas gerais destinadas a alterar elementos não essenciais das normas de base comuns, completando-as.

Assim, parece-nos legítimo concluir que o Regulamento de Execução (UE) 2015/1998 não excedeu o espaço de manobra conferido pelo Regulamento (CE) n.º 300/2008 ao prever no ponto 6.8 as medidas de proteção de carga e correio aéreos oriundos de países terceiros, já que esta é uma matéria ínsita no sistema das regras da segurança da carga e correio aéreos, genericamente previstas no regulamento base, não conflituando, pois, com a estrutura do edifício normativo da segurança da aviação civil.

Não obstante, denotamos a conveniência desta matéria passar constar do Regulamento (CE) n.º 272/2009<sup>639</sup> a bem da uniformidade e coerência do quadro normativo vigente.

**Segunda questão:** A segunda questão controvertida, consiste em saber em que termos a implementação do regime da proteção da carga e correio oriundos de países terceiros, poderá bulir com o âmbito de aplicação do regulamento base, concretamente com o artigo 2º do Regulamento (CE) n.º 300/2008, ou seja, saber se o âmbito de aplicação vertido no regulamento base é compatível com o sistema de proteção da carga e correio oriundos de países terceiros que pode aplicar-se a entidades cuja atividade se desenvolve fora do território da União.

---

<sup>637</sup> Cf. pontos 4.1.2 e 4.1.3

<sup>638</sup> Cf. Parte B.1 Introduzida pelo Regulamento (UE) n.º 297/2010, da Comissão, de 9 de abril de 2010.

<sup>639</sup> Ao abrigo da alínea l) do n.º 2 do artigo 4º (“Quaisquer medidas gerais não previstas à data de entrada em vigor do presente regulamento que tenham por objecto alterar elementos não essenciais das normas de base comuns referidas no n.º 1, completando-as”)

Para analisarmos esta questão devemos remontar à origem do quadro normativo da segurança da aviação civil, concretamente ao Regulamento (CE) n.º 2320/2002, cujo artigo 3º (Âmbito) n.º 1, determinava que “As medidas estabelecidas no presente regulamento são aplicáveis a todos os aeroportos situados nos territórios dos Estados-Membros a que o Tratado se aplique”.

O âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 assentava, pois, num critério claramente territorial, centrado nos aeroportos. A este respeito é interessante notar que o Comité Económico e Social<sup>640</sup> tinha-se pronunciado, sobre a proposta do artigo 3º, questionando se “o artigo 3.º da proposta de regulamento (...) não estará em contradição com o principal objectivo da mesma, e indaga se as aeronaves provenientes de países terceiros só deverão ser autorizadas a aterrar em segurança se o nível de segurança aplicável no aeroporto de origem for pelo menos equivalente às disposições do regulamento”. E rematava afirmando “O conceito de segurança não é territorial, pelo que não devia ser limitado ao território da UE”.

No mesmo sentido o Parlamento Europeu havia sugerido que a Comissão desenvolvesse, juntamente com a ICAO e a CEAC um mecanismo para avaliar se os aeroportos de países terceiros cumpriam os requisitos essenciais de *security*, apresentando como justificação a necessidade de avaliar a segurança nos aeroportos dos países terceiros<sup>641</sup>. Esta preocupação teria eco na redação do artigo 10º do Regulamento (CE) n.º 2320/2002, que previa que “a Comissão deveria considerar, assistida pelo Comité de Segurança e em colaboração com a Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO) e a CEAC, a possibilidade de

---

<sup>640</sup> No ponto 4.1.1. do Parecer sobre a “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil” (2002/C 48/17).

<sup>641</sup> Cf. alteração 11 propondo a introdução de um artigo 9-bis (novo), p. 11/25 do “Projeto de Resolução legislativa do Parlamento Europeu sobre a posição comum adoptada pelo Conselho tendo em vista a adopção do regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil” (15029/4/2001 – C5-0033/2002 – 2001/0234(COD)), disponível em:  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A5-2002-0134&language=PT#title3>

estabelecer um mecanismo para avaliar se os voos provenientes de aeroportos de países terceiros cumprem os requisitos de segurança necessários”.

Podemos, pois, constatar, conforme já mencionado, que desde a construção do quadro normativo comunitário da segurança da aviação civil, houve um reconhecimento da natureza intrinsecamente global da aviação civil, que se traduziria na aprovação de medidas que se estenderam para além das fronteiras da União, seja com o objetivo de implementar o “*one-stop-security*”, ou através da criação de listas de “países de alto risco”, ou com o reconhecimento de países com normas de segurança equivalentes, ou ainda através da colaboração estreita entre a União Europeia e ICAO.

É também neste contexto que o Regulamento (CE) n.º 300/2008 inclui vários artigos referentes às relações da União Europeia com países terceiros e com a ICAO, no âmbito da segurança da aviação civil, tendo sido várias as iniciativas da União Europeia neste contexto, conforme descrito.

Tentar criar um quadro normativo dirigido a reforçar os níveis de segurança da aviação civil no território comunitário de costas voltadas para o contexto internacional, redundaria na construção de uma “fortaleza europeia”<sup>642</sup> manifestamente inadequada ao carácter globalizado da aviação civil, sendo, conseqüentemente, expectável que as normas da União que regulam a segurança (*security*) se estendam às operações que se iniciam fora do território da União Europeia, e que prosseguem através dos aeroportos comunitários.

Foi justamente esta perceção globalizada que, no nosso entendimento, determinou a letra do artigo 2º do Regulamento (CE) n.º 300/2008. Embora reconheçamos que, quando da redação deste preceito, o legislador não pudesse prever a necessidade de implementar um regime de proteção da carga e correio aéreos oriundos de países terceiros – já que este foi despoletado por eventos que decorreram após a entrada em vigor do Regulamento – em nosso entendimento, a extensão do âmbito de aplicação do regulamento-base aproveita ao

regime de proteção da carga e correio oriundos de países terceiros, permitindo incluí-lo no respetivo âmbito de aplicação.

Assim, o artigo 2º (Âmbito de aplicação) do Regulamento (CE) n.º 300/2008 determina a respetiva aplicação aos aeroportos que servem a aviação civil situados no território dos Estados-Membros, aos operadores que prestam serviços nesses aeroportos e às entidades que fornecem bens e/ou prestam serviços a esses aeroportos ou através deles.

Face à redação do supramencionado artigo 3º do Regulamento (CE) n.º 2320/2002, notamos uma densificação da norma que regula o âmbito de aplicação do regulamento-base (e conseqüentemente dos seus atos de execução), nas três alíneas do n.º 1 do artigo 2º, consagrando-se a sua aplicabilidade não só a aeroportos, mas também a partes de aeroportos situados no território dos Estados-Membros.

Adicionalmente, e numa perspetiva mais alargada, o Regulamento também se aplica aos operadores - incluindo transportadoras aéreas - que prestem serviços nesses aeroportos (podendo neste âmbito incluir-se as transportadoras aéreas designadas ACC3).

Mas o legislador foi ainda mais longe, declarando que o Regulamento se aplica às entidades que apliquem normas de segurança da aviação, que operem a partir de instalações situadas no interior ou no exterior das instalações aeroportuárias e que forneçam bens e/ou prestem serviços aos aeroportos acima referidos ou através deles<sup>643</sup>.

Ora, o sistema de validação UE nos países terceiros é centrado nas operações realizadas pelas transportadoras e nas entidades que, a montante, integram a cadeia segura de abastecimento nos países terceiros, das quais a transportadora aérea ACC3 recebe carga e

---

<sup>642</sup> Cf. WALDNER, O. - “Overture do colloque: *Sûreté aérienne: Incidences juridiques et financières des mesures antiterroristes*”, p. 6.

<sup>643</sup> Na alínea c) do n.º 1 do artigo 2º.

correio, representando a transportadora o último elo de ligação entre os países terceiros e a União<sup>644</sup>.

Face ao exposto, podemos concluir que embora o artigo 2º tenha sido criado em momento anterior aos factos que motivaram a previsão do regime de proteção da carga e correio oriundos de países terceiros, é legítimo assumir que a extensão do âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 se alicerçou na perceção do carácter não territorial da segurança da aviação civil, já declarada quando da preparação do Regulamento n.º 2302/2002 e que permite incluir este regime no âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008, não existindo entre ambos qualquer conflito.

---

<sup>644</sup> Não deixa de ser curioso notar que a Comissão Europeia viria declarar que o sistema de validação UE nos países terceiros não visa inspecionar, auditar ou avaliar o nível de segurança da aviação do Estado terceiro ou do aeroporto, nem o cumprimento pelos mesmos com os standards da ICAO, acrescentando ainda, que as regras do regime de proteção da carga e correio aéreos oriundos de países terceiros não se aplicam a Estados terceiros, mas sim a operadores, Cf. “Focus on ACC3 requirements”, p. 4.

**INTENCIONALMENTE EM BRANCO**

## CONCLUSÃO

O direito aéreo – entendido como o sistema de regras e princípios que regula a atividade inerente à aviação civil – conheceria, no século XX um desenvolvimento considerável, mercê do desenvolvimento tecnológico no domínio da aeronáutica, decorrente da utilização de aeronaves nos dois grandes conflitos mundiais e do (posterior) interesse económico em explorar comercialmente o transporte aéreo.

O carácter global da aviação civil, aliado à necessidade de garantir a eficiência e segurança do transporte aéreo, determinaria que esta matéria, inicialmente circunscrita à esfera da soberania dos Estados, fosse sendo progressivamente regulada por normas de direito internacional, consubstanciadas na obtenção de um consenso internacional na regulação da aviação civil global (sem prejuízo da respetiva implementação e controlo manter-se na esfera da soberania dos Estados).

Foi precisamente no século XX, por via da Conferência de Chicago de 1944, que surgiu pela primeira vez um quadro legal uniformizador da aviação civil, o “sistema de Chicago”, visando promover a cooperação entre Estados, bem como o desenvolvimento seguro e ordeiro da aviação civil internacional. A supervisão deste sistema ficou a carga da então criada Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO).

A regulação da aviação civil revelou-se então, não só como instrumento impulsionador da recuperação e prosperidade económica, mas também como instrumento político motivador de compromissos e de manutenção da paz mundial.

Todavia, o âmbito deste quadro legal uniformizado centrava-se na navegação e segurança operacional (*safety*) da aviação civil, sendo necessário a ocorrência crescente de atos de interferência ilícita – entendidos como os atos ou tentativas de atos dirigidos a colocar em perigo a segurança da aviação civil – a partir da década de 50, para que fossem criadas, sob a égide da ICAO, os primeiros textos legais, dirigidos a dar uma resposta a esses atos.

A regulação da segurança (*security*) da aviação civil emergiu de um quadro legal composto por três convenções internacionais dirigidas a punir atos de interferência ilícita: a Convenção relativa às Infrações e a certos outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves, celebrada em Tóquio em 1963; a Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves, celebrada em Haia em 1970, e a Convenção para a Repressão de Atos ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, celebrada em Montreal em 1971. Este quadro legal seria profundamente revisto em 2010 e 2014.

Estas convenções visavam punir condutas específicas, sendo aprovadas à medida que foi aumentando o número e a tipologia dos atos de interferência ilícita, numa postura claramente reativa ou de resposta e que não consubstanciava uma abordagem integrada da (*security*) da aviação civil.

O escopo específico de cada uma das Convenções, associado ao respetivo défice de implementação, resultante da necessidade de obtenção de compromissos no processo de aprovação dos diplomas, entre os vários Estados animados por visões divergentes e pouco disponíveis para abrir mão de áreas de soberania de que tradicionalmente dispunham (nomeadamente quanto a temas como a extradição), condicionaram fortemente a eficácia das Convenções, levantando-se a questão da sua adequação para lidar eficazmente com os atos de interferência ilícita.

A ICAO cedo se apercebeu da necessidade de dotar os Estados de meios que permitissem combinar medidas e recursos direcionados à prevenção de atos de interferência ilícita, tendo para o efeito aprovado o Anexo 17 da Convenção de Chicago de 1944 - contendo Standards e as Práticas Recomendadas (SARPS), dirigidas à salvaguarda da aviação civil internacional contra atos de interferência ilícita - bem como o Manual de Segurança (Doc. 8973), detalhando regras que os guiam e auxiliam os Estados na implementação do Anexo 17.

No contexto deste Anexo, cada Estado deveria desenvolver um quadro normativo de salvaguarda da segurança da aviação civil – que incluía a aprovação de programas nacionais de segurança, de formação e de controlo de qualidade – e uma estrutura organizacional de suporte e implementação do mesmo, definindo e coordenando as várias entidades responsáveis pela implementação dos diversos programas.

Foram assim criadas, no seio da ICAO, as primeiras regras do quadro normativo e de supervisão da segurança (*security*) da aviação civil em cada Estado, cuja implementação viria (mais tarde) a ser monitorizada através de um programa dedicado de auditorias levado a cabo pela ICAO (USAP).

Na Europa, a discussão em torno do combate ao terrorismo iniciou-se na década de 70, fora do contexto das instituições europeias, em resposta aos atentados terroristas que então ocorreram, alguns envolvendo a aviação civil. Nas décadas seguintes, esta discussão seria absorvida e institucionalizada (ou diluída) no seio do processo de estruturação da União Europeia.

Seria em resposta aos ataques terroristas ocorridos a 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América, que se iniciaria a construção da política europeia de combate ao terrorismo que, todavia, não se demonstrou inovadora ou direcionada (essa resposta direcionada viria a manifestar-se mais tarde por via da criação da Estratégia Antiterrorista da União Europeia de 2005).

A exceção a esta tendência manifestou-se no contexto da segurança (*security*) da aviação civil, já que a resposta aos ataques de 11 de setembro de 2001 constituiu um ponto de viragem, permitindo ir mesmo mais além das medidas elencadas no Plano de Ação de 21 de setembro de 2001 do Conselho Europeu, promovendo a criação de um quadro normativo sistematizado e harmonizado que lançaria as bases para o atual sistema comunitário da segurança da aviação civil.

A segurança da aviação civil, matéria que durante vários anos esteve encerrada no contexto da esfera da soberania dos Estados-Membros, passou então para a esfera de regulação e supervisão da União Europeia.

Vários fatores podem explicar este impulso incluindo, naturalmente, o facto de terem sido utilizadas aeronaves civis para o cometimento do maior ataque terrorista de que até hoje há memória. Certo é que o papel da Comissão Europeia, quer como regulamentador, quer como fiscalizador da implementação do normativo aprovado – de que resultariam alterações às normas inicialmente aprovadas – permitiu criar um quadro normativo regulador de uma área da aviação civil até então inexistente.

Com efeito, e numa rápida reação aos eventos do 11 de setembro de 2001, a União Europeia logrou edificar um sistema regulador da segurança da aviação civil, aplicável a todo o território da União e sustentado no trabalho desenvolvido pela Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC) que foi, desse modo, absorvido e incorporado no quadro normativo comunitário então constituído.

A União utilizou as recomendações constantes do Documento 30 da CEAC e verteu-as em regulamento comunitário, tornando-as diretamente aplicáveis e obrigatórias para os Estados-Membros. Complementarmente, a implementação desse quadro normativo nos Estados-Membros foi alvo de um intenso esforço de acompanhamento pela Comissão Europeia.

À medida que foi monitorizando a implementação das normas nos Estados-Membros, a Comissão Europeia foi percebendo que a (rápida) adoção de normas não específicas do contexto comunitário que havia caracterizado a génese do sistema, determinaria a necessidade de proceder a alterações aos diplomas que compunham o quadro normativo original.

Fomos assim assistindo a um crescendo da completude e complexidade do sistema comunitário da segurança da aviação civil que, inexoravelmente, redundaria na necessidade

de proceder a uma profunda reestruturação do quadro normativo criado - reestruturação que se iniciaria em 2005 e consolidaria, finalmente, em 2010.

Esta reestruturação, alicerçada na experiência dos anos anteriores, denotou um amadurecimento e um reconhecimento da abrangência da aviação civil – inicialmente demasiado centrada dos aeroportos – que determinaria, desde logo, a consagração de um alargamento do âmbito de aplicação do quadro normativo revisto, bem como a consagração de normas dirigidas a outras entidades (para além das transportadoras aéreas e aeroportos).

No sistema revisto, foi estabelecido um novo equilíbrio entre matérias do interesse público que passaram a constar de diplomas públicos – conferindo-se maior a segurança e a transparência ao sistema - e matérias que se entendeu prioritário manter fora do domínio público, por forma a garantir a integridade e eficácia do sistema de segurança da aviação civil.

Procedeu-se igualmente à alteração da estrutura do edifício normativo da segurança da aviação civil que passou a sustentar-se em três “níveis” de regulamentação: a regulamentação de base, contendo princípios ou normas de base comuns dirigidas à proteção da aviação civil, e, a regulamentação complementar e a regulamentação de execução - progressivamente densificando as normas de base comuns.

A UE também assumiu, expressamente, a necessidade de cooperação e de obter o retorno dos Estados-Membros - responsáveis pela implementação efetiva das normas – mas também das partes interessadas, envolvidas nas operações diárias da aviação civil, consagrando expressamente, na regulamentação, a respetiva participação no processo de produção normativa.

O sistema de segurança da aviação civil resultante da reestruturação e atualmente vigente, é um sistema bastante mais complexo do que o que resultou do Plano de Ação de 2001 e sobretudo, mais amadurecido, tendo evoluído de modo a fazer face às diversas e crescentes solicitações no âmbito da *security*.

Mercê da evolução, consolidação e do contexto em que foi implementado, podemos afirmar que o quadro normativo comunitário da segurança da aviação civil tornou-se mais complexo, abrangente e eficaz que o sistema da ICAO que esteve na sua origem.

Essa abrangência manifestar-se-ia também ao nível do relacionamento com os sistemas de segurança da aviação civil de países terceiros, através do reconhecimento da equivalência dos sistemas daqueles países, bem como pelo progressivo fomento de um relacionamento estreito entre a União Europeia com a ICAO, no domínio da segurança (*security*) da aviação civil e não só.

Em outubro de 2010, a tentativa de atos de interferência ilícita utilizando remessas de carga aérea, em trânsito, determinaria a necessidade da Comissão Europeia debruçar-se sobre a segurança da carga e correio aéreos – área até então pouco desenvolvida – denotando, mais uma vez, as medidas consequentemente preconizadas o reconhecimento do carácter global da aviação civil.

Foi então instituído um sistema de segurança da carga e correio aéreos transportados de países terceiros para a União, assente no estabelecimento de normas de segurança aplicáveis às transportadoras que queriam transportar carga ou correio aéreos para a UE (designadas ACC3), na análise do risco e ameaça e na cooperação internacional e reforço das capacidades dos países terceiros.

Este sistema, inicialmente centrado nas transportadoras aéreas, evoluiu no sentido de uma maior aproximação com o sistema de segurança da carga e correio aéreos vigente na União, e, da autonomização das entidades a montante da cadeia segura de abastecimento nos países terceiros (RA3 e KC3), passando as transportadoras aéreas a constituir o elo de ligação final entre a cadeia segura de abastecimento no país terceiro e o território da União.

Para a sua implementação, e com vista a determinar o nível de conformidade da entidade validada com os requisitos estabelecidos na regulamentação, foi desenvolvido um sistema de validação UE.

Através da consagração e desenvolvimento do sistema de proteção da carga e correio aéreos oriundos de países terceiros, constatamos assim, que o quadro normativo comunitário se expandiu para o contexto internacional, reforçando uma tendência que já se vinha notando ao nível das atualizações do Documento 30 da CEAC e do Anexo 17 da Convenção de Chicago.

Deste modo, e sem prejuízo da subsistência da influência das recomendações da ICAO no quadro normativo da União – de que a extinção da figura do expedidor avançado é um claro exemplo – podemos afirmar que o sistema comunitário da segurança da aviação civil, passou a constituir uma referência no seio do direito internacional, sendo vários os autores que, face à maior completude do normativo comunitário, recomendam a assimilação do sistema de validação UE pela ICAO, de modo a promover a harmonização internacional das medidas de segurança da carga e correio aéreos.

Face ao exposto podemos constatar que o quadro normativo comunitário da segurança da aviação civil, nascido da assimilação das normas de segurança (*security*) criadas no contexto do direito internacional, atualmente surge como influenciador do normativo internacional neste domínio, existindo entre ambos uma inter-relação de influência recíproca.

Partindo desta conclusão, importava ainda esclarecer duas questões: a primeira, saber se o regulamento de execução, ao prever medidas de proteção de carga e correio aéreos oriundos de países terceiros, teria excedido a margem de manobra do regulamento base cujas normas pretenderia implementar, já que esta é uma matéria que não se encontra prevista no regulamento base.

Quanto a esta questão concluímos que as medidas de proteção de carga e correio aéreos oriundos de países terceiros, inserem-se no sistema das regras de segurança da carga e correio aéreos, genericamente previsto no Regulamento (CE) n.º 300/2008, e que estas medidas apenas desenvolvem as normas previstas no regulamento base no contexto dos

países terceiros, não conflituando com a estrutura do edifício normativo comunitário da segurança da aviação civil.

A segunda questão visava aferir se o regime da proteção da carga e correio oriundos de países terceiros, na medida em que pode aplicar-se a entidades cuja atividade se desenvolve fora do território da União, nos países terceiros, é compatível com o âmbito de aplicação do regulamento base.

Uma análise comparativa do âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 e do Regulamento (CE) n.º 300/2008, permitiu-nos constatar que este último, refletindo preocupações que já haviam sido manifestadas quando da aprovação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002, mas que não haviam obtido concretização normativa, cuidou de alargar o âmbito de aplicação do regulamento, para além do âmbito (restrito) dos aeroportos.

Com efeito, o Regulamento (CE) n.º 300/2008 declara aplicar-se a entidades que prestem serviços nos aeroportos (incluindo transportadoras aéreas), mas também a entidades que estejam situadas fora dos aeroportos e que prestem serviços através deles. Esta extensão do âmbito de aplicação, no nosso entendimento, deve ser conjugada com os vários preceitos do Regulamento referentes às relações da União Europeia com países terceiros e com a ICAO, sublinhando-se as várias iniciativas da União Europeia neste contexto.

Face ao exposto, concluímos que não obstante o Regulamento (CE) n.º 300/2008 ter sido criado, e se ter tornado aplicável, em momento anterior aos factos que motivaram a consagração do regime de proteção da carga e correio oriundos de países terceiros, procedeu a uma extensão do respetivo âmbito de aplicação, quando comparado com o Regulamento que o antecedeu.

Esta extensão alicerçou-se no reconhecimento do carácter global, ou não territorial, da segurança da aviação civil presente em outros preceitos do diploma, e que, no nosso entendimento, permite incluir o regime de proteção da carga e correio oriundos de países terceiros no âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

## BIBLIOGRAFIA

ABEYRATNE, Ruwantissa I. R.:

“Attempts at Ensuring Peace and Security in International Aviation” *in* Transportation Law Journal, Vol. 24, 1996.

“Aviation Security Law”, Springer, Verlag Berlin Heidelberg, 2010.

“Conventions on International Civil Aviation: A Commentary”, Springer International Publishing Switzerland, 2014.

“Some Recommendations for a New Legal and Regulatory Structure for the Management of the Offense of Unlawful Interference with Civil Aviation” *in* Transportation Law Journal, University of Denver, College of Law, Volume 25, 1997-1998.

ABRANTES, Marta – “Segurança na aviação Civil. A evolução da regulamentação e a implicação financeira nas companhias aéreas” *in* Estudos de direito aéreo: I Pós-Graduação em direito aéreo e direito espacial, coordenador Jorge Bacelar Gouveia, Almedina, Coimbra 2007.

AKWEENDA, Sakeus – “Prevention of Unlawful Interference with Aircraft: A Study of Standards and Recommended Practices” *in* The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 35, No. 2, 1986.

ALBERT, Pelsser – “Over 90 years of world airline cooperation” *in* The Canadian Connection, 1.12.2010.

ALEMÁN, Moses A. – “The International Civil Aviation Security Program Established by ICAO” *in* Aviation Security Management Vol. I - The context of Aviation Security Management, Greenwood Publishing Group, Praeger Security International, 2008.

ALMEIDA, Carlos A. Neves – “Linhas gerais de evolução do Direito Aéreo, Política europeia em matéria de segurança aérea” *in* Estudos de Direito Aéreo, coordenador Dário Moura Vicente, Coimbra Editora, 2012.

ARCHICK, Kristin – “U.S.-EU Cooperation Against Terrorism”, Congressional Research Service, dezembro 2014.

ARGOMANIZ, Javier – “The European Union Post 9/11 Counter-terror policy response: an overview” *in* Research Paper nº. 140, Research Institute for European and American Studies (RIEAS), Atenas, Fevereiro de 2010.

ARGOMANIZ, Javier e Lehr, Peter – “Political Resilience and EU Responses to Aviation Terrorism”, *in* Studies in Conflict & Terrorism, 39:4, 363-379, 2016.

BORDALO, Francisco – “Efeitos do 11 de Setembro na aviação mundial” *in* Estudos de direito aéreo, coordenador Jorge Bacelar Gouveia, Almedina, Coimbra, 2007.

BOYLE, Robert P. – “International Action to Combat Aircraft Hijacking” *in* 4 U. Miami Inter-Am. L. Rev. 460, 1972, disponível em: <https://repository.law.miami.edu/umialr/vol4/iss3/5>

BOYLE, Robert P. e PULSIFER, Roy. – “The Tokyo Convention on Offenses and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft”, 30 *Journal of Air Law & Commerce*, 305, 1964, disponível em: <http://scholar.smu.edu/jalc/vol30/iss4/2>

BRANDÃO, Ana Paula – “Os gaps da União Europeia” *in* *Relações Internacionais* n.º 31, Instituto Português de Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa, setembro de 2011.

CALLANDER, Briony E. – “The Expansion of Counter-terrorism in the EU Post-9/11: The Development of EU Aviation Security”, University of Dundee, 2015, disponível em: [https://discovery.dundee.ac.uk/ws/files/7763414/The\\_Expansion\\_of\\_Counter\\_Terrorism\\_in\\_the\\_EU\\_Post\\_9\\_11\\_The\\_Development\\_of\\_EU\\_Aviation\\_Security.pdf](https://discovery.dundee.ac.uk/ws/files/7763414/The_Expansion_of_Counter_Terrorism_in_the_EU_Post_9_11_The_Development_of_EU_Aviation_Security.pdf).

CARDOSO, Carla P. e outros – “A União Europeia, história, instituições e políticas”, Edições Universidade Fernando Pessoa, 4ª Edição, Porto, 2015.

CARRAPIÇO, Helena – “As fragilidades da União Europeia face ao terrorismo” *in* *Relações Internacionais* n.º 6, Instituto Português de Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa, junho de 2005.

CARTOU, Louis – “Droit Aérien”, Presses Universitaires de France, THÉMIS, 1963.

CASALE, Davide – “EU Institutional and Legal Counter-terrorism Framework” *in* *Defence Against Terrorism Review*, Vol. 1, No. 1, Spring 2008.

CATARINO, Óscar Ferreira – “Terrorismo na aviação civil: o impacto dos atentados do 11 de setembro de 2001 na regulamentação da segurança aérea”, CEDIS Working Papers, Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, maio 2016.

COELHO DOS SANTOS, J. – “Direito Aéreo e a Aeronáutica militar” *in* *Boletim do Instituto de Altos Estudos da Força Aérea* n.º 9, 1996.

CONTE, Alex – “Human Rights in the Prevention and Punishment of Terrorism, Commonwealth Approaches: The United Kingdom, Canada, Australia and New Zealand”, 2010, Springer.

COOPER, John C – “The International Air Navigation Conference, Paris, 1910” *in* *Journal of Air Law and Commerce*, vol. 19, 1952.

DEMPSEY, Paul S.:

“Aerial Piracy and Terrorism: unilateral and multilateral responses to aircraft hijacking” *in* *Connecticut Journal of International Law*, Volume 2, 1987.

“Aviation Security: The role of law in the war against terrorism” *in* *Columbia Journal of Transnational Law*, Volume 41, Número 3, 2003.

DEN BOER, Monica – “9/11 and the Europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment” *in* *Policy Papers* n.º 6, Groupment d’Etudes et de Recherches, Notre Europe, Setembro de 2003, <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000005001-000010000/000007639.pdf>

DIEDERIKS-VERSCHOOR, Isabelle H Ph – “An introduction to Air Law”, 7th rev. ed., The Hague: Kluwer Law International, 2009.

DONATO, Marina – “Seguridad de La aviación civil internacional, alta prioridade en su tratamiento a nivel mundial” *in* Revista Latino-Americana de Derecho Aeronáutico, n.º 1, maio 2011, disponível em: <http://www.rlada.com/articulos.php?idarticulo=40307>

DONNER, Michel; e KRUK, Cornelis – “Supply chain security guide”, Washington, DC: World Bank, 2009, disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/862601468339908874/Supply-chain-security-guide>

DUARTE, Maria Luísa – “As fontes euro-comunitárias e do Direito Aéreo no espaço da União Europeia” *in* Estudos de Direito Aéreo, coordenador Dário Moura Vicente, Coimbra Editora, 2012.

DUCHESNEAU, Jacques – “Aviation terrorism, thwarting high impact low probability attacks”, Royal Military College of Canada, 2005.

DUQUE, Raquel – “Terrorismo na Aviação Civil: Perspetivas para uma Estratégia Europeia de Segurança aérea” *in* Nação e Defesa, n.º 137, Instituto de Defesa Nacional, 2014.

ELPHISTON, Gary – “The Early History of Aviation Security Practice” *in* Aviation Security Management, Vol. I - The context of Aviation Security Management, Greenwood Publishing Group, Praeger Security International, 2008;

EVANS, Alona E. – “Aircraft hijacking: its cause and cure” *in* The American Journal of International Law, Vol. 63, n. 4, 1969.

FALVEY, Anne – “Legislative Responses to International Terrorism: International and National Efforts to Deter and Punish Terrorists” *in* Boston College International & Comparative Law Review, 323, 1986, disponível em: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol9/iss2/5>

FARIA, Paula Ribeiro de – “Comentário ao artigo 287º do Código Penal” *in* Comentário Conimbricense do Código Penal, Parte Especial, tomo II, artigos 202º a 307, dirigido por Jorge de Figueiredo Dias, Coimbra Editora, 1999.

FITZGERALD, G. F - “Recent Proposals for concerted Action against States in respect of Unlawful Interference with International Civil Aviation” *in* Journal of Air Law and Commerce, Vol. 40, 1974.

FOLLIOT, Michel G:

“Le transport aérien international: evolution et perspectives”, Paris: Librairie Général de Droit et Jurisprudence (LGDJ), 1977.

“Les relations aériennes internationales”, Paris: A. Pedone, 1985.

FREITAS, Lourenço Vilhena de – “Política europeia em matéria de segurança aérea” *in* Estudos de Direito Aéreo, coordenador Dário Moura Vicente, Coimbra Editora, 2012.

GALITO, Maria Sousa – “Terrorismo: Conceptualização do Fenómeno, Lisboa”, Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento (CEsA), ISEG, 2013, Working Paper 117/2013, disponível em [http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc\\_trabalho/WP117.pdf](http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/WP117.pdf)

GIEMULLA, Elmar M. - “Aviation Security in the European Union” *in* International and EU Aviation Law: Selected Issues, Kluwer Law International, 2011.

GONÇALVES PEREIRA, André e QUADROS, Fausto de - Manual de Direito Internacional Público, Almedina (3ª edição), 2015.

GOUVEIA, Jorge Bacelar

– “Manual de Direito Internacional Público, uma perspetiva de língua portuguesa”, 5ª edição, Almedina, 2017.

– “Os anexos técnicos à Convenção de Chicago de 1944 e a ordem jurídica Portuguesa, parecer de Direito”, novembro de 2005, disponível em: [http://www.fd.unl.pt/Anexos/Conteudos/JBG\\_ATCC.pdf](http://www.fd.unl.pt/Anexos/Conteudos/JBG_ATCC.pdf)

GREENSTOCK, Jeremy - “The fight against terrorism: The UN’s contribution in a changed world” *in*, Revista Negócios Estrangeiros n.º 3, Edição do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, fevereiro de 2002.

GUEDES, Armando Marques – “O Terrorismo transnacional e a ordem internacional” *in* Instituto de Defesa Nacional, Nação e Defesa, n.º 108, 2004.

GUERRERO-LEBRÓN, María Jesus - "Incidencia del 11 de Septiembre en el Derecho aeronáutico" *in* Derecho Europeo de Transportes – Revista jurídica Y económica, Vol. XXXIX, Número 5, 2004.

HAARSCHER, Guy – “Le terrorisme et les valeurs de la démocratie libérale”, Working Papers du Centre Perelman de philosophie du droit n° 2008/2, disponível em <http://www.philodroit.be/IMG/pdf/WP-GH-2008-2-terrorisme.pdf>

HALLSIDE, Marcus O’CONNOR, Mark – “Study on the Legal Situation Regarding Security of Flights from Third-countries to the EU, Final Report”, novembro 2010.

HALLSIDE, Marcus e outros – “Implementing Regulation (EU) No 1082/2012 amending Commission Regulation (EU) No 185/2010 in respect of EU Aviation Security Validations, Evaluation Report”, novembro 2012.

HARRISON, John – “Aviation Security Practice and Education: 1968 Onward” *in* Aviation Security Management Vol. 1, 2 e 3 The context of Aviation Security Management, Greenwood Publishing Group, Praeger Security International, 2008.

HAVEL Brian F e outro – “The Principles and Practice of International Aviation Law”, Cambridge University Press, 2014.

HENNEBEL, Ludovic e outro – “Le problème de la définition du terrorisme” Vandermeersch, D., eds., Juger le terrorisme dans l'état de droit, Bruxelles, Bruylant, 2009, disponível em: [http://www.philodroit.be/IMG/pdf/Lewkowicz\\_et\\_al\\_-\\_le\\_probleme\\_de\\_la\\_definition\\_du\\_terrorisme\\_web.pdf](http://www.philodroit.be/IMG/pdf/Lewkowicz_et_al_-_le_probleme_de_la_definition_du_terrorisme_web.pdf)

HENRIQUES DE LIMA, Jonas – “O impacto do terrorismo nas cadeias globais de abastecimento”, Editora da Universidade do Porto, 2006.

INTERNATIONAL REVIEW, 28, JOURNAL OF AIR LAW E COMMERCE, 1962, disponível em: <http://scholar.smu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3132&context=jalc>

JÚNIOR, António de Azevedo – “A regulamentação internacional da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI)” *in* Revista da Ordem dos Advogados, Vol. I, 2000.

MACÁRIO, Rosário e outros - "The security of air cargo from third-countries, study - European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B, Structural and cohesion policies, transport and tourism, maio de 2012, disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-TRAN\\_ET\(2012\)474546](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-TRAN_ET(2012)474546)

MACKENZIE, David – “ICAO: A History of the International Civil Aviation Organization”, University of Toronto Incorporated, 2010.

MANKIEWICZ, R.H. - “The 1970 Hague Convention” *in* Journal of air Law and Commerce, Vol. 37, 1971.

MARTINS, Ana Maria G. – “Introdução ao Estudo do Direito Comunitário, sumários desenvolvidos”, Lex, Textos Universitários, Lisboa 1995.

McMLINTOCK, Michael CC – “Jurisdiction over crimes on board aircraft” *in* Journal of Air Law and Commerce, Volume 40, 1974.

MENÉNDEZ, Adolfo M. – “Regimen Jurídico del Transporte Aéreo”, 1ª edição, Civitas 2005.

MILDE, Michael – “International Air Law and ICAO” *in* Essential Air and Space Law, Eleven International publishing, 2008.

MIRANDA, Jorge – “Direito Internacional Público I”, 3ª edição, Principia, 2006.

MOREIRA, Adriano - “As dependências internas e externas da Segurança” *in* Criminalidade organizada e criminalidade de massa – interferências e ingerências mútuas, Centro de Investigação do ISCP, Almedina, 2009.

MOURÃO, Rodrigo – “As medidas restritivas aplicadas pela União Europeia no Combate ao Terrorismo” *in* RJLB, n.º 4 Ano 1 - 2015, disponível em: [http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2015/4/2015\\_04\\_1491\\_1591.pdf](http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2015/4/2015_04_1491_1591.pdf)

OLIVEIRA ASCENSÃO, José de – “O Direito, Introdução e Teoria Geral”, Almedina, Coimbra, 1991.

OLSVIK, Elise A. – “Challenges of Aviation Security Regulation in Norway Post 9/11”, Faculty of Social Sciences, Department of Media, Culture and Society, University of Stavanger, Noruega, 2015.

PIERA, Alejandro e outro - “Will the New ICAO-Beijing Instruments Build a Chinese wall for International Aviation Security?” *in* Vanderbilt Journal of Transnational Law, 47:145, 2014, disponível em: [https://www.vanderbilt.edu/wp-content/uploads/sites/78/Piera-Final-Look\\_rv-ap-23-jan-2014.pdf](https://www.vanderbilt.edu/wp-content/uploads/sites/78/Piera-Final-Look_rv-ap-23-jan-2014.pdf)

QUADROS, Fausto de – “Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público - Contributo para o Estudo da Natureza Jurídica do Direito Comunitário Europeu”, Almedina, 1991.

REBELO DE SOUSA, Marcelo – “Introdução ao Estudo do Direito”, 2ª Edição, publicações Europa-América, 1992.

RODRIGUES, Gualdino – “Aviação civil, Acordos e Convenções Internacionais”, Edições INAC, 2006.

ROSSI DAL POZZO, Francesco – “E.U. Legal Framework for Safeguarding Air Passenger Rights”, Springer International Publishing, Switzerland, 2015.

SAN PEDRO, José Garcia:

“Análisis jurídico del terrorismo” *in* Terrorismo (Coordenador Adriano Moreira), 2ª Edição, Almedina, 2004.

“Respuesta Jurídica Internacional frente al Terrorismo” *in* Criminalidade organizada e criminalidade de massa – interferências e ingerências mútuas, Centro de Investigação do ISCPSI, Almedina, 2009.

SAND, Peter H e outros – "An Historical Survey of International Air Law before the Second World War." McGill LJ7, 1960, disponível em: <http://lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/6355045-sand.pdf>

SAND, Peter H. e outros - "An Historical Survey of International Air Law Since 1944." McGill LJ 7, 1960, disponível em: <http://lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/8058569-sand.pdf>

SANTOS, Raquel Duque dos – “Aviação Civil e Segurança Internacional”, Working Paper #8, Observatório Político, publicado em 15/3/2012, URL: [www.observatoriopolitico.pt](http://www.observatoriopolitico.pt)

SCHIAVO, Maria F. – “A Chronology of Attacks against Civil Aviation” *in* Aviation Security Management Vol. I - The context of Aviation Security Management, Greenwood Publishing Group, Praeger Security International, 2008.

SCHMID, Alex – “Terrorism, The Definitional Problem” *in* Case Western Reserve Journal of International Law, Volume 36, Issue 2, 2004, disponível em: <http://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1400&context=jil>

SEABRA, Pedro e NOIVO, Diogo – “Combate ao terrorismo na União Europeia: construção de uma abordagem comum” *in* Segurança & Defesa, n.º. 14, julho/setembro 2010.

SHUBBER, Sami – “Aircraft Hijacking under the Hague Convention 1970: a new regime?” *in* The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 22, no 4, 1973.

ROBNAGEL, Alexander e GEMINN, Christian – “SIAM, Security Impact Assessment Measures”, WP 9 Legal Frameworks Regulative Techniques. Deliverable D9.8, Evaluation of case study reports, Kassel University, Project number, 261826FP7-Security-2010-1, disponível em: [https://www.tu-berlin.de/fileadmin/f27/PDFs/Forschung/SIAM/9.8\\_Evaluation\\_of\\_case\\_study\\_reports\\_further\\_findings.pdf](https://www.tu-berlin.de/fileadmin/f27/PDFs/Forschung/SIAM/9.8_Evaluation_of_case_study_reports_further_findings.pdf)

SILVEIRA, João Tiago e ROMÃO. Miguel Lopes – “Regime jurídico do combate ao terrorismo: os quadros normativos internacional, comunitário e português”, CIEJD, Lisboa, 2005, disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000021565/>

SOARES, Paulo Alexandre – “As Organizações Europeias da Aviação Civil” *in* Estudos de Direito Aéreo, coordenador Dário Moura Vicente, Coimbra Editora, 2012.

STAGE, Edma – “The European Civil Aviation Conference, Institute of International Air Law”, McGill University, Montreal, 1960, disponível em: [http://digitool.library.mcgill.ca/webclient/StreamGate?folder\\_id=0&dvs=1495101099481~68](http://digitool.library.mcgill.ca/webclient/StreamGate?folder_id=0&dvs=1495101099481~68)

STEFANI, Giorgio de – “Diritto aéreo”, IBN Editores, 2002.

THOMAS, C.S. e KIRBY, M. J – “The Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the safety of civil aviation” *in* The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 22, número 1, 1973.

THOMAS, Marc – “The EU regulatory framework applicable to civil aviation security note”, European Parliament, Directorate-General for Internal policies, Policy Department B, Structural and cohesion policies, transport and tourism, 2013 disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

TOORN, Damian van der – “September 11 Inspired Aviation Counter-terrorism Convention and Protocol Adopted” *in* American Society of International Law insights, Volume 15 n.º 3, 26 de Janeiro de 2010, disponível em <https://www.asil.org/sites/default/files/insight110126pdf.pdf>

WALDNER, Olivier – “Overture do colloque: *Sûreté aérienne: Incidences juridiques et financières des mesures antiterroristes*” *in* TRANSIDIT SURETE, n.º 47, 2006, disponível em: [http://www.idit.asso.fr/revue/documents/TRANSIDITSURETE\\_47.pdf](http://www.idit.asso.fr/revue/documents/TRANSIDITSURETE_47.pdf)

WILKINSON, Paul – “International terrorism: the changing threat and the EU’s response”, Chaillot Paper n.º 84, Institute for Security Studies, European Union, outubro de 2005, disponível em: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp084.pdf>

WHITE, Gillian M.E – “The Hague High-jacking Convention” *in* International Commission of Jurists (ICJ) Review, número 6, 1971.

YOUNG, Reuven – “Defining Terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Concept in International Law and Its Influence on Definitions in Domestic Legislation” *in* Boston College International and Comparative Law Review, Volume 29, 2006, disponível em: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol29/iss1/3>

ZEIDAN, Sami – “Desperately Seeking Definition: The International Community's Quest for Identifying the Spectre of Terrorism” *in* 36 Cornell International Law Journal, Vol. 36, Issue 3, Article 5, 2004, disponível em: <http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1530&context=cilj>

## **Textos institucionais:**

COMISSÃO EUROPEIA - Compreender as políticas da União Europeia: Transportes, Comissão Europeia, Direção-Geral da Comunicação, Informação dos cidadãos, Bruxelas, Novembro de 2014, disponível em: [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pt/transport\\_pt.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pt/transport_pt.pdf)

COMISSÃO EUROPEIA – “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu respeitante à posição comum adoptada pelo Conselho tendo em vista a adopção de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, Bruxelas, 2005/0191 (COD), COM(2006) 810 final, 12.12.2006

COMISSÃO EUROPEIA - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - A política de luta contra o terrorismo da UE: principais realizações e desafios futuros, SEC(2010) 911, COM(2010) 386 final, de 10.7.2010.

COMISSÃO EUROPEIA - Focus on ACC3 requirements - Answers to the most frequently asked questions on EU regulations for inbound air cargo and mail, version 1.1, 21.02.2014, disponível em: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/security/cargo-mail/doc/qa1082v11.pdf>

COMISSÃO EUROPEIA – “Progress report regarding strengthening air cargo security”, Bruxelas, 7/6/2011, disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011250%202011%20INIT>

COMISSÃO EUROPEIA – Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing rules in the field of civil aviation security, 2001/0234 (COD), COM(2001) 575 final, 10.10.2001.

COMISSÃO EUROPEIA - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil, 2005/0191 (COD), COM(2005) 429 final, 22.9.2005.

COMISSÃO EUROPEIA – Relatório da Comissão - “Primeiro relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo à segurança da aviação civil”, COM (2005) 428 final, 22.09.2005.

COMISSÃO EUROPEIA - Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões – “Segundo relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo à segurança da aviação civil” COM(2007) 542 final, 20.9.2007.

COMISSÃO EUROPEIA - Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – “Terceiro relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil” COM(2008) 582 final, 29.9.2008.

COMISSÃO EUROPEIA - Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – “Quarto relatório sobre

a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil” COM(2009) 518 final, 8.10.2009.

COMISSÃO EUROPEIA - Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – “Quinto relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil” COM(2010) 725 final, 10.12.2010.

COMISSÃO EUROPEIA - Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, e aos Estados-Membros – “Relatório anual de 2010 sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 relativo a regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, COM(2011) 649 final, 19.10.2011.

COMISSÃO EUROPEIA - Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – “Relatório anual de 2011 sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 relativo a regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, COM(2012) 412 final, 24.7.2012.

COMISSÃO EUROPEIA - Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – “Relatório anual de 2012 sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 relativo a regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, COM(2013) 523 final, 9.7.2013.

COMISSÃO EUROPEIA - Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – “Relatório anual de 2013 sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 relativo a regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, COM(2014) 399 final, 1.7.2014.

COMISSÃO EUROPEIA - Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – “Relatório anual de 2014 sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 relativo a regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, COM(2015) 360 final, 23.7.2015.

COMISSÃO EUROPEIA - Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – “Relatório anual de 2015 sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 relativo a regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, COM(2016) 454 final, 8.7.2016.

COMISSÃO EUROPEIA - Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – “Relatório anual de 2016 sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 300/2008 relativo a regras comuns no domínio da segurança da aviação civil”, COM(2017) 768 final, 15.12.2017.

COMISSÃO EUROPEIA - The EU action plan on air cargo security, MEMO/10/625, Bruxelas, 29 de novembro de 2010, disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-10-625\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-625_en.htm?locale=en)

CONSELHO – Posição Comum (CE) N.º 3/2007, adotada pelo Conselho em 11 de Dezembro de 2006, tendo em vista a adopção do Regulamento (CE) n.º .../2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de ..., relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2320/2002, (2007/C 70 E/02), publicada no JOCE C 70E/21, de 27 de março de 2007.

CONSELHO EUROPEU – Conclusões e Plano de Ação do Conselho Europeu Extraordinário de 21 de Setembro de 2001, disponível em:

<http://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/conselho-europeu-extraordin%25C3%2581rio-de-bruxelas--conclus%25C3%2595es-e-plano-de-ac%25C3%2587%25C3%2583o/%2BCONSELHO+EUROPEU+21+de+setembro+de+2001&gbv=2&&ct=clnk>

COUNCIL OF EUROPE – “Explanatory Report to the European Convention on the Suppression of Terrorism”, Strasbourg, European Treaty Series – No 90, 27.I.1977, disponível em:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent%3FdocumentId%3D09000016800d4b94+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt>

COUNCIL OF EUROPE – “Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism”, Warsaw, Council of Europe Treaty Series – No 96, 16.V.2005, disponível em:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d3811>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – “Living in an Area of Freedom, Security and Justice”, General Secretariat DG F Communication, 01.01.2005, disponível em:

[www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/2005/pdf/pu2088\\_broch\\_jai\\_en\\_qxd\\_pdf/+&cd=5&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt](http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/2005/pdf/pu2088_broch_jai_en_qxd_pdf/+&cd=5&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt)

EUROPEAN ORGANIZATION FOR SECURITY (EOS) – EOS ‘White Paper’ Towards Holistic European Security and a Competitive European Security Industry, EOS support to the Comprehensive Assessment of the EU’s Security Policies, junho de 2017.

EUROPOL – “Ten years of Europol, 1999-2009”, European Police Office, Europol Corporate Communications, 2009, disponível em:

<https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/anniversary-publication.pdf+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt>

PARLAMENTO EUROPEU - Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu – “Documento de trabalho sobre a Estratégia Europeia de Luta contra o Terrorismo” (10586/2004 – 2004-2114 (INI), 18.11.2004, disponível em:

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/547/547811/547811pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/547/547811/547811pt.pdf)

PARLAMENTO EUROPEU – “The EU regulatory framework applicable to civil aviation security”, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department Structural and Cohesion policies, 2011, disponível em:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/460047/IPOL-TRAN\\_NT\(2011\)460047\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/460047/IPOL-TRAN_NT(2011)460047_EN.pdf)

PARLAMENTO EUROPEU – “The EU regulatory framework applicable to civil aviation security”, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B, Structural and cohesion policies, transport and tourism, 2013, disponível em:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495860/IPOL-TRAN\\_NT\(2013\)495860\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495860/IPOL-TRAN_NT(2013)495860_EN.pdf)

UNITED NATIONS - Glossary of Terms for UN Delegates, United Nations Institute for

Training and Research, 2005, disponível em:

<https://pt.scribd.com/document/157497546/Glossary>

UNITED NATIONS - Survey of multilateral instruments, which may be of relevance for the work of the International Law Commission on the topic “The obligation to extradite or prosecute (*aut dedere aut judicare*)”, Doc. A/CN.4/630, Estudo do Secretariado da Organização das Nações Unidas, 18 de junho de 2010, disponível em: [legal.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_630.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_630.pdf)

UNITED NATIONS, Transport-related (civil aviation and maritime) Terrorism Offences, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Counter-Terrorism Legal Training Curriculum, MODULE 5, United Nations, New York, 2014, disponível em [https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module\\_on\\_Transport/13-89032\\_Ebook\\_from\\_DM\\_9-9-2014.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module_on_Transport/13-89032_Ebook_from_DM_9-9-2014.pdf)

#### **Informação “online”:**

<http://www.aci.aero/About-ACI>

[http://www.anac.pt/vPT/Generico/LegislacaoRegulamentacao/LegislacaoSector/Documents/Defesa%20do%20consumidor/convencao\\_varsovia.pdf](http://www.anac.pt/vPT/Generico/LegislacaoRegulamentacao/LegislacaoSector/Documents/Defesa%20do%20consumidor/convencao_varsovia.pdf)

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=837>

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/238269/8217.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238269/8217.pdf)

[http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/090/signatures?p\\_auth=n5EDFMe4](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/090/signatures?p_auth=n5EDFMe4)

[www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/pdf-1992-1975/rome-european-council,-1-and-2-december-1975/+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt](http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/pdf-1992-1975/rome-european-council,-1-and-2-december-1975/+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt).

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddfa3496efcaf043dea886ea9c4f266d77.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNc3r0?text=&docid=77515&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=347072>

[https://www.ecac-ceac.org/1985-1995?p\\_p\\_id=58&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_58\\_struts\\_action=%2Flogin%2Fforgot\\_password](https://www.ecac-ceac.org/1985-1995?p_p_id=58&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_58_struts_action=%2Flogin%2Fforgot_password)

[https://www.ecac-ceac.org/documents/10189/51566/DOC20-Constitution\\_7th\\_Edition-July\\_2015e.pdf/86680e36-7516-4c1a-adfc-17f4d9f0973e](https://www.ecac-ceac.org/documents/10189/51566/DOC20-Constitution_7th_Edition-July_2015e.pdf/86680e36-7516-4c1a-adfc-17f4d9f0973e)

<https://www.ecac-ceac.org/ec-ecac-case-project>

<https://www.ecac-ceac.org/eu-funded-project-eastern-partnership-central-asia-project>

<https://www.ecac-ceac.org/history>

[https://ec.europa.eu/transport/modes/air/security/aviation-security-policy/oss\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/air/security/aviation-security-policy/oss_en)

[https://ec.europa.eu/transport/modes/air/international\\_aviation/european\\_community\\_icao/cooperation\\_security\\_inspections\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/european_community_icao/cooperation_security_inspections_en)

[https://ec.europa.eu/transport/modes/air/international\\_aviation/european\\_community\\_icao\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/european_community_icao_en)

[https://europa.eu/european-union/law\\_pt](https://europa.eu/european-union/law_pt)

[http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index\\_pt.htm](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_pt.htm)

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-01-18\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_pt.htm)

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-01-1397\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-1397_pt.htm)

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-544\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-544_en.htm?locale=en)

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127\(01\)&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127(01)&from=PT)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996F0610&from=PT>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114522>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0043>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62006CJ0345&from=EN>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0267+0+DOC+XML+V0//PT>

<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/economy/20140129STO34174/o-que-e-o-ceu-unico-europeu>

[http://www.europarl.europa.eu/summits/mad2\\_pt.htm#annex3](http://www.europarl.europa.eu/summits/mad2_pt.htm#annex3)

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A5-2002-0134&language=PT#title3>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2001-0421+0+DOC+XML+V0//PT>

<https://www.Europol.europa.eu/sites/default/files/publications/anniversary-publication.pdf+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt>

<http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/files/database/000000001-000005000/000001399.pdf>

<https://www.govtrack.us/congress/bills/107/s1447>

<http://www.iata.org/about/pages/index.aspx>

[http://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1919\\_the\\_paris\\_convention.htm](http://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1919_the_paris_convention.htm)

[http://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1926\\_the\\_iberian\\_american\\_convention.htm](http://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1926_the_iberian_american_convention.htm)

[http://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1928\\_the\\_havana\\_convention.htm](http://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1928_the_havana_convention.htm)

[https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/standards\\_and\\_recommended\\_practices.htm](https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/standards_and_recommended_practices.htm)

[https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/the\\_first\\_years\\_of\\_the\\_legal\\_committee.htm](https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/the_first_years_of_the_legal_committee.htm)

[https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/tcc\\_iata\\_over\\_90\\_years\\_of\\_world\\_airline\\_cooperation.pdf](https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/tcc_iata_over_90_years_of_world_airline_cooperation.pdf)

[https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/annex\\_17\\_security\\_safeguarding\\_international\\_civil\\_aviation\\_against\\_acts\\_of\\_unlawful\\_interference.htm](https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/annex_17_security_safeguarding_international_civil_aviation_against_acts_of_unlawful_interference.htm)

<https://www.icao.int/about-icao/History/Pages/default.aspx>

[https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/icao\\_and\\_the\\_united\\_nations.htm](https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/icao_and_the_united_nations.htm)

[https://www.icao.int/secretariat/legal/list%20of%20parties/montreal\\_prot\\_2014\\_en.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/list%20of%20parties/montreal_prot_2014_en.pdf)

[https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing\\_Prot\\_EN.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing_Prot_EN.pdf)

<https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc274r1m1.pdf>

[https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/legal\\_instruments\\_related\\_to\\_aviation\\_security.htm](https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/legal_instruments_related_to_aviation_security.htm)

[https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing\\_Conv\\_EN.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing_Conv_EN.pdf)

[https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/legal\\_instruments\\_related\\_to\\_aviation\\_security.htm](https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/legal_instruments_related_to_aviation_security.htm)

[https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo\\_ES.pdf](https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Tokyo_ES.pdf)

<https://www.icao.int/assembly-archive/Session18/A.18.REP.2.P.EN.pdf>

<https://www.icao.int/assembly-archive/Session17E/A.17E.RESOL.8895.EN.pdf>

<https://www.icao.int/secretariat/legal/Lists/Current%20lists%20of%20parties/AllItems.aspx>

[http://ww.icao.int>secretariat>legal>via\\_en](http://ww.icao.int>secretariat>legal>via_en)

<https://www.icao.int/Meetings/avseconf/Documents/WP%2015/PROMOTION%20OF%20THE%20BEIJING%20CONVENTION%20AND%20THE%20BEIJING%20PROTOCOL%20OF%202010.en.pdf>

[https://www.icao.int/Meetings/AMC/MA/Assembly%2033rd%20Session/plugin-resolutions\\_a33.pdf](https://www.icao.int/Meetings/AMC/MA/Assembly%2033rd%20Session/plugin-resolutions_a33.pdf)

<https://www.icao.int/Newsroom/Pages/EU-ICAO-collaboration-expands-to-include-new-security-provisions.aspx>

<https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/eurocontrol.htm>

[http://immigrationtounitedstates.org/371-aviation-and-transportation-security-act-of-2001.html#Summary\\_of\\_the\\_Aviation\\_and\\_Transportation\\_Security\\_Act](http://immigrationtounitedstates.org/371-aviation-and-transportation-security-act-of-2001.html#Summary_of_the_Aviation_and_Transportation_Security_Act)

<http://www.g8.utoronto.ca/summit/>

<https://www.gns.gov.pt/legislacao.aspx>

<https://pt.scribd.com/document/157497546/Glossary>

<https://rm.coe.int/16800d4b94>

<https://www.tsa.gov/for-industry/cargo-programs>

[https://treaties.un.org/Pages/DB.aspx?path=DB/studies/page2\\_en.xml&menu=MTDSG](https://treaties.un.org/Pages/DB.aspx?path=DB/studies/page2_en.xml&menu=MTDSG)

[http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a53556b76644756346447397a4c334277636a55304c56684a53556c664d53356b62324d3d&fich=ppr54-XIII\\_1.doc&Inline=true](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a53556b76644756346447397a4c334277636a55304c56684a53556c664d53356b62324d3d&fich=ppr54-XIII_1.doc&Inline=true)

<http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>