

**UNIVERSIDADE DE LISBOA**

**FACULDADE DE DIREITO**



**TERRORISMO NA AVIAÇÃO CIVIL, PREVENÇÃO E REAÇÃO**

**DA LEGITIMIDADE DO ABATE DE AERONAVES CIVIS USADAS  
COMO ARMA DE DESTRUIÇÃO MACIÇA**

**Nuno José Cândido Dias**

Dissertação conducente ao grau de Mestre

em

**CIÊNCIAS JURÍDICO-FORENSES**

**Orientação:** Professor Doutor Paulo Sousa Mendes

Lisboa, 2018

*“Tal há de ser quem quer, com o dom de Marte,  
Imitar os ilustres e igualá-los:  
Voar com o pensamento a toda parte,  
Adivinhar os perigos, e evitá-los:  
Com militar engenho e subtil arte  
Entender os inimigos, e enganá-los;  
Crer tudo, enfim, que nunca louvarei  
O Capitão que diga: “Não cuidei”.”*

*Luís de Camões  
Os Lusíadas, Canto VIII, Estância 89*

## Resumo

Nos tempos hodiernos as democracias têm sido constantemente desafiadas no combate ao terrorismo e respetivas organizações, que por via de violência extrema, perpetuam ataques quase contínuos e indefinidos na sua forma e lugar, colocando em causa a proficiência dos Estados na proteção do modelo de sociedade democrática e dos seus cidadãos.

A luta contra este tipo de organizações suscita grandes desafios no que concerne à atuação dos Estados em matéria de prevenção e reação ao terrorismo, atuação essa que apenas será dotada de eficácia mediante a contração de direitos, liberdades e garantias há muito dados como adquiridos nos sistemas democráticos.

Os acontecimentos que mais marcaram a história do terrorismo foram os ataques de 11 de setembro de 2001, em que o sequestro de quatro aeronaves em simultâneo, permitiu perpetuar uma ofensiva terrorista sem precedentes. Estes ataques impulsionaram um virar de página no que refere às medidas de prevenção da segurança da aviação civil, que passaram a ser uma prioridade no transporte aéreo, efetuando-se avultados investimentos nesta matéria, para recuperar a confiança no setor.

Contudo, apesar dos mecanismos de prevenção desenvolvidos, a aviação civil continua a ser um dos alvos preferenciais das organizações terroristas, que procuram nas mais variadas formas ludibriar os sistemas de segurança existentes, para levar a cabo os seus intentos. O sequestro de aeronaves, pelos perigos que representa, continua a ser uma das principais preocupações no setor aeronáutico.

Importa conhecer, na vertente reativa contra atos de interferência ilícita no setor da aviação civil, que mecanismos operacionais e legais, se encontram ao dispor do Estado para reagir, mormente em situações de sequestro de aeronaves tendo em vista a sua utilização como arma, cenários em que são colocadas em risco vidas humanas que em nada contribuíram para a criação da fonte de perigo.

Face a um quadro de ameaças que se pauta pela imprevisibilidade e pela dimensão catastrófica dos seus efeitos, pretende-se com a presente investigação, equacionar da legitimidade do recurso à legítima defesa ativa na reação perante aeronaves sequestradas e que sejam identificadas como armas de agressão contra alvos civis.

**Palavras chave:** Abate; Segurança da Aviação; Sequestro; Prevenção; e Terrorismo.

## **Abstract**

Terrorism and its organizations, by using extreme violence to perpetuate almost continuous and elusive attacks, defy the ability of States to protect the model of democratic society and its citizens.

The fight against this type of organizations constitutes therefore a great challenge in the sense that States' actions in preventing and responding to terrorism will only be effective through the contraction of rights, freedoms and guarantees that have long been taken for granted in democratic societies.

The attacks of 11<sup>th</sup> September 2001 have left an indelible impression in the history of terrorism, where the simultaneous hijacking of four aircrafts served as an instrument to perpetrate an unprecedented terrorist offensive. These events boosted a turn of the page in civil aviation security preventive measures, which became a high priority justifying significant investments to restore public confidence in air transport.

However, despite the preventive mechanisms created, civil aviation remains one of the preferred target of terrorist organizations, which constantly seek to swindle the existing security systems to carry out their intentions. Hijacking of aircrafts, for the dangers it entails, remains, therefore, a major concern in the aviation industry.

Within a reactive perspective, States must be aware of the operational and legal mechanisms available to them in order to react to acts of unlawful interference, especially in situations involving aircrafts hijacked and used as a weapon, scenarios in which human lives that in no way contributed to the source of danger are put at risk.

Facing a threat based on unpredictability and catastrophic dimension of its effects, this research intends to equate the legitimacy of States resourcing to legitimate active defense when reacting to unlawful seizure of aircrafts to be utilized as a weapon of aggression against civilian targets.

**Key Words:** Shoot down; Aviation Security; Hijacking; Prevention; and Terrorism.

## **Agradecimentos**

Em primeiro lugar, à minha mulher, Alexandra, e à minha filha, Leonor, por todo o suporte familiar e estabilidade emocional que me proporcionaram.

À minha família, por todas as palavras de incentivo.

Aos que comigo trabalham, sem exceção, pelo conhecimento partilhado nos últimos três anos de convivência, dos quais destaco:

A Dr.<sup>a</sup> Carla Pinto, Diretora do Gabinete de Facilitação e Segurança da Aviação Civil da ANAC, pelas oportunidades profissionais que me tem proporcionado;

A Dr.<sup>a</sup> Madalena Paixão, pelos constantes incentivos, opiniões e infindável bibliografia sugerida; e

O Professor Doutor André Inácio, pelos constantes incentivos, bibliografia sugerida, comentários e sugestões que incorporei na versão final desta dissertação.

Ao Professor Doutor Paulo Sousa Mendes, por todo o trabalho de orientação e bibliografia recomendada.

Sem o vosso precioso contributo, este trabalho não teria sido possível.

A todos, um grande BEM HAJA!

## Lista de siglas utilizadas

AAN	Autoridade Aeronáutica Nacional
ANAC	Autoridade Nacional da Aviação Civil
ANG	Autoridade Nacional Governamental
ANSAC	Autoridade Nacional de Segurança da Aviação Civil
APA	Assistentes de Portos e Aeroportos
CEAC	Conferência Europeia de Aviação civil
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CP	Código Penal
DGAC	Direção-Geral da Aviação Civil
EI	Estado Islâmico
EM	Estado(s)-membro(s)
ETA	<i>Euskadi Ta Askatasuna</i>
EUA	Estados Unidos da América
FAL/SEC	Facilitação do Transporte Aéreo e Segurança da Aviação Civil
FSS	Forças e Serviços de Segurança
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil
IRA	<i>Irish Republican Army</i>
IP	Inquérito pessoal
LSI	Lei de Segurança Interna
MDN	Ministro da Defesa Nacional
OACI	Organização da Aviação Civil Internacional
ONU	Organização das Nações Unidas

OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PNSAC	Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil
PNCQSAC	Programa Nacional de Controlo da Qualidade da Segurança da Aviação Civil
PNFSAC	Programa Nacional de Formação em Segurança da Aviação Civil
PNR	<i>Passenger Name Record</i>
RAF	<i>Rote Armee Fraktion</i>
SIS	Serviço de Informações de Segurança
SIED	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
SNSAC	Sistema Nacional de Segurança da Aviação Civil
SPA	Serviço de Policiamento Aéreo
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TC	Tribunal Constitucional
TSA	<i>Transportation Security Administration</i>
UE	União Europeia

## Índice

Introdução:.....	3
Caso hipotético. ....	9
Análise <i>SWOT</i> do caso de estudo. ....	11
1. Abordagem ao tema do terrorismo e o seu enquadramento na aviação civil. 1 1	
1.1 Alguns dos casos de “ <i>hijacking</i> ” com maior relevo na história da aviação civil. ....	13
1.2 Casos mais relevantes de aeronaves abatidas. ....	18
1.3 A apetência dos terroristas pela aviação civil. ....	20
2. A evolução do enquadramento legal Internacional, Europeu e Comunitário na prevenção do terrorismo na aviação civil. ....	22
3. O Direito comparado no que se refere ao abate de aviões. ....	31
3.1 Análise da questão sob o normativo Germânico. ....	32
3.2 A “lei do abate” do ordenamento jurídico Brasileiro.....	36
3.3 A defesa aérea no ordenamento jurídico vigente nos EUA.....	40
4. A legitimidade de atuação perante uma ameaça atual e ilícita de um ataque terrorista com recurso a “ <i>Hijacking</i> ”. ....	44
4.1 A ponderação de valores.....	46
4.1.1 O caso do “homem gordo”.....	48
4.1.2 A “eutanasia Hitleriana”. ....	49
4.1.3 O “caso dos montanhistas”.....	50
4.2 A legítima defesa preventiva ....	51
5. O Quadro Nacional ....	53
5.1 A Autoridade Nacional de Segurança da Aviação Civil (ANSAC) e o Sistema Nacional de Segurança da Aviação Civil (SNSAC). ....	58
5.2 A Autoridade Aeronáutica Nacional (AAN), onde se integra o Serviço de Policiamento Aéreo (SPA).....	68

6. A escalada dos meios até à tomada de decisão da neutralização da ameaça....	71
6.1 A tomada de decisão.....	73
6.2 O cumprimento da decisão.....	74
6.3 Responsabilidades Políticas/Criminais.....	75
6.4 A “ordem de abate” influenciada pelo erro.....	78
7. Medidas preventivas e as perspectivas de evolução .....	78
Conclusão.....	84
Bibliografia.....	90

## **Introdução:**

As novas ameaças terroristas que marcam a atualidade fomentam sentimentos de inquietação e insegurança, resultantes da já longa guerra contra o terrorismo, que parece não ter fim. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, quando o então presidente dos EUA, George W. Bush, declarou guerra contra o terrorismo, a organização fundamentalista islâmica *Al-Qaeda*, que havia reivindicado os atentados, tornou-se no principal alvo dos EUA, que moveu sinergias para acabar com a organização. Embora tenha perdido bastante força, principalmente depois da morte do seu fundador, *Osama Bin-Laden*, a *Al-Qaeda* nunca se extinguiu.

De entre as organizações fundamentalistas que tentam implementar as suas crenças e formas de vida por via da violência, destacamos atualmente uma que tem origem numa ramificação da *Al-Qaeda* presente no Iraque, que com apoio de diversas outras organizações terroristas de matriz islâmica, cresceu muito rapidamente e viria a tornar-se a mais forte organização terrorista já antes vista, responsável por múltiplos atentados espalhados pelo mundo, mas sobretudo, com ataques em diversos pontos da Europa como nunca antes esta tinha sido afetada. Falamos do autoproclamado *Estado Islâmico*<sup>1</sup>, que tem vindo a espalhar o terror sobretudo nos territórios sob o seu domínio no Iraque e da Síria, mas também em outros países onde marca presença, sobretudo no norte de África e no Médio Oriente.

Esta organização financiou-se fortemente dominando parte do negócio petrolífero da Síria e do Iraque nos territórios que ocupava, espalhando-se um pouco por todos os ramos de negócio, que controlava mediante taxas de extorsão. O líder desta organização, *Abu Bakr al-Baghdadi*, pretendia restabelecer o Califado, fazendo

---

<sup>1</sup> Organização fundamentalista islâmica, liderada por *Abu Bakr al-Baghdadi* (nome de guerra) que tem raízes na *Al-Qaeda* do Iraque e do *Estado Islâmico* do Iraque (EII), apoiados por vários grupos que professam o islamismo sunita. Em 2011/2012, quando os EUA implementaram a sua retirada do Iraque, cerca de 80% da hierarquia do EII era composta por antigas figuras da administração de *Saddam Hussein*. Cfr. CYMERMAN, Henrique, e OREG, Aviv: *O Terror Entre Nós. A ameaça do terrorismo islamista ao modo de vida ocidental*. Porto Editora, Porto, 1.<sup>a</sup> Ed. Fevereiro de 2018, p. 97.

estender o islão a um vasto território desde a Índia até à Península Ibérica, incluindo neste o centro e norte de África.

O autoproclamado *Estado Islâmico* ramificou-se pelo mundo de diversos modos, um dos quais através de pequenas células adormecidas, e, com estratégias bem definidas de recrutamento para novos apoiantes da causa para as suas fileiras. A organização auto promovia-se de forma nunca antes vista numa organização terrorista, utilizando as novas tecnologias como meio de divulgação das suas crenças e divulgando vídeos onde faziam propaganda da luta por uma vida ideal para chegar aos seus alvos<sup>2</sup>, que abandonavam tudo para se juntarem a essa guerra contra o “*status quo*”. Também jovens mulheres, algumas ainda de tenra idade, a troco de incentivos que nos são difíceis de compreender, se aventuravam em viagens até à Síria e ao Iraque, onde acabavam por encontrar uma realidade bem diferente das promessas efetuadas, tendo que se submeter às novas leis e tradições, ficando escravas do sistema<sup>3</sup>. Ainda assim, muitas delas dizem-se adaptadas e integradas na nova vida, comunicando frequentemente com os familiares que deixaram para trás, mostrando-se aparentemente felizes com a vida que escolheram.

Com a auto proclamação do *Estado Islâmico* e o desencadear de ataques levados a cabo em várias cidades dos principais países Europeus, associados à propaganda efetuada pela organização e às notícias constantes deste clima de terror, quer por via dos atentados ocorridos, quer por via da divulgação por parte dos órgãos de comunicação social das novas ameaças que a organização fazia, ao desenvolvimento das investigações e às consecutivas reportagens que eram, e continuam a ser efetuadas descrevendo o *módus operandi* da organização, juntaram-

---

<sup>2</sup> Os alvos mais fáceis eram normalmente jovens desintegrados das sociedades onde viviam, normalmente desempregados e de baixa escolaridade, que estando desmotivados com o modo de vida que tinham nos países ocidentais onde viviam, olhavam para a causa como um escape à vida que tinham, bem como uma aventura.

<sup>3</sup> Principalmente nos anos de maior recrutamento de soldados no ocidente, entre 2010 e 2016, o recrutamento destes jovens desenvolvia-se muito com a divulgação do EI através de redes sociais como *Facebook*, *Twitter* ou *Instagram*, passando por contactos *on-line*, que se conjugavam com estabelecimento de contatos presenciais junto dos locais mais frequentados pelos seus alvos, como parques urbanos, escolas, mesquitas, etc. Na divulgação usavam técnicas de manipulação mental e aproveitavam o fascínio dos jovens pelas armas, bem como a sua imaturidade mental, divulgando fotos e vídeos de soldados a combater, mas também de momentos de laser onde estes aparentavam estar de bem com a vida, com alojamento, alimentação e restantes bens essenciais gratuitos. No fundo, estes recrutas só tinham que se dedicar à causa, estando o resto das condições garantidas. Hoje em dia, as autoridades dos Estados estão muito mais atentas e sensibilizadas para estas situações, e os novos recrutamentos baixaram significativamente com as ações preventivas que se têm desenvolvido.

se os ingredientes necessários ao desenvolvimento de um clima dominado por receios e sentimento de insegurança, principalmente para frequentar lugares públicos de maior concentração de pessoas.

A Europa vive assim, presentemente, sob uma onda de criminalidade violenta pouco comum, como são exemplos os ataques terroristas que têm sido levados a cabo em diversos pontos do espaço Europeu, como os ocorridos em França<sup>4</sup>, Alemanha<sup>5</sup>, Suécia<sup>6</sup> Inglaterra<sup>7</sup> ou Espanha<sup>8</sup>.

Após os ataques de 13 de novembro de 2015, em França, o Presidente *François Hollande* afirmou que a França estava em guerra<sup>9</sup>.

Esta onda de ataques não passou ao lado do setor da aviação civil, de que foram exemplo os ataques de ocorridos em Bruxelas<sup>10</sup>, em 22 de março de 2016 e os ataques de Istambul<sup>11</sup>, em 28 de junho de 2016. Além destes, nos últimos anos também ocorreram vários incidentes de quedas de aeronaves, alguns dos quais em

---

<sup>4</sup> Em 13 de novembro de 2015, uma série de atentados terroristas ocorreram em Paris e *Saint-Denis*, que constituíram de fuzilamentos em massa com recurso a armas automáticas, atentados suicidas, explosões e uso de reféns. No total os ataques mataram mais de 180 pessoas. Em 14 de julho de 2016, um camião com semirreboque invadiu a celebração do Dia da Bastilha na avenida marginal de *Nice*, tirando a vida a 84 pessoas.

<sup>5</sup> Em 19 de dezembro de 2016 um camião invadiu o mercado de Natal de Berlim atropelando as pessoas que ali circulavam apeadas, causando a morte de 12 pessoas.

<sup>6</sup> Em 7 de Abril de 2017, um veículo pesado irrompeu por uma das ruas comerciais mais movimentadas do centro de Estocolmo, a *Drottninggatan*, abalroando várias pessoas pelo caminho antes de embater na montra de um armazém, causando a morte a 4 pessoas.

<sup>7</sup> A 22 de maio de 2017, uma explosão de um ataque suicida matou 22 pessoas e fez 59 feridos à saída de um concerto na Ariana Grande, em *Manchester*. No dia 3 de junho de 2017, na *London Bridge* e no *Borough Market*, foi tirada a vida a 7 pessoas e 48 ficaram feridas, por meio de atropelamentos e de ataques com apunhalamentos. Na madrugada do dia 19 de junho um homem atropelou um grupo de muçulmanos que saía de uma mesquita, tirando a vida a 1 pessoa e ferindo 10.

<sup>8</sup> No dia 17 de agosto de 2017 um ataque por via de atropelamento utilizando uma carrinha, na zona das *Ramblas*, em Barcelona, matou 13 pessoas e feriu mais de 100.

<sup>9</sup> Pronunciando-se no Congresso em 16 de novembro de 2015, o Presidente *François Hollande* disse que a França estava em guerra, “Não uma guerra entre as civilizações. Estamos em guerra contra o terrorismo jihadista, que ameaça o mundo inteiro”. Chamou os terroristas de assassinos e covardes, acrescentando que “*Nenhum bárbaro vai nos impedir de viver como decidimos viver. O terrorismo não vai destruir a república, porque a república vai destruir o terrorismo*”. Cfr. <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/11/francois-hollande-declara-que-franca-esta-em-guerra.html>.

<sup>10</sup> No seguimento de duas explosões de ataques suicidas ocorridas no aeroporto de Bruxelas e de uma explosão numa estação de metro, 32 pessoas morreram e 340 ficaram feridas.

<sup>11</sup> Uma série de ataques com recurso a armas automáticas e explosões de suicidas atingiu a zona do terminal de passageiros e de estacionamento do aeroporto *Ataturk*. Perderam a vida 43 pessoas e cerca de 250 ficaram feridas.

circunstâncias que ainda se encontram por explicar<sup>12</sup>. Apesar de menos frequente, o sequestro de aeronaves, vulgo *hijacking*, constitui-se como uma das tipologias que maior preocupação acarreta, não só pelo elevado número de vítimas que pode envolver, mas também pelo enorme impacto na opinião pública, causando enorme alarme social, com conseqüente incremento do sentimento de insegurança. As motivações conhecidas para a prática de *hijacking* têm sido várias, desde políticas, religiosas, psíquicas ou mesmo passionais.

Os atentados de 11 de setembro de 2001, e a forma como esse acontecimento marcou a aviação e o mundo, tornaram-se no marco a partir do qual a segurança, na sua vertente *security*, que embora já tivesse alguns desenvolvimentos até então, passou a ser encarada como uma prioridade no transporte aéreo, desenvolvendo-se até àquilo que hoje se conhece (e que continuará a evoluir em função da ameaça e do risco), sabendo-se de antemão que muitos procedimentos e medidas de segurança que são adotadas, naturalmente, não são de conhecimento público.

Na aviação encontramos duas vertentes distintas da segurança, que na língua portuguesa não se costumam distinguir, *safety* e *security*. Falamos de *safety* quando nos referimos ao conceito de segurança operacional, sendo esta definida como o “estado em que os riscos associados às atividades de aviação, relacionados com, ou em apoio direto da operação de aeronaves, são controlados e reduzidos para um nível aceitável”<sup>13</sup>. Falamos de *security* quando nos referimos a segurança da aviação, definida 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”<sup>14</sup>.

Os profissionais da área da segurança, sabem que a “segurança a cem por cento” é uma utopia, no entanto, é em prol deste objetivo que se movem diariamente para fazer da aviação o meio transporte mais seguro do mundo, e têm-no

---

<sup>12</sup> É exemplo o Boeing 777 da *Malaysia Airlines* que operava o voo MH 370 que desapareceu dos radares sob o oceano Índico cerca de 40 minutos depois de ter descolado do aeroporto Kuala Lumpur com destino a Pequim.

<sup>13</sup> *Glossário da Aviação Civil*, Edição ANAC – Autoridade Nacional da Aviação Civil, 2015, ISBN 978-989-8489-12-8.

<sup>14</sup> Definição do Regulamento (CE) N.º 300/2008 Do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2320/2002. Esta definição encontra-se igualmente explanada no Glossário da Aviação Civil (nota acima).

conseguido, apesar das adversidades. O objetivo é a permanente identificação de vulnerabilidades e a consequente redução do risco a um “mínimo residual”, e não, como em outras áreas de negócio, ao “risco razoável”. A base dessa análise de risco deve partir do pressuposto elencado por *Nassim Taleb*, de que existem ameaças que não conseguimos prever. Importa antecipar o impacto do altamente improvável, como única forma de conseguir vir a ultrapassar o inesperado<sup>15</sup>. Referimo-nos naturalmente a todos os profissionais que contribuem para a segurança da aviação, sem excluir ninguém, porque um sistema de segurança para ser eficaz, recolhe contributos de todos - é o conceito de segurança integrada<sup>16</sup>.

Como bem sabemos, as medidas da segurança da aviação civil encontram-se bastante desenvolvidas e envolvem investimentos de dimensão superior a qualquer outro meio de transporte público<sup>17</sup>. Ainda assim, face à apetência que os grupos terroristas demonstram ter pela aviação civil, levanta-se a questão do que pode ser feito se a prevenção falhar. À questão que vamos colocar, o nosso ordenamento jurídico nunca deu resposta, o que nos motiva para a abordagem do tema.

Desta forma, partindo de um caso hipotético, como forma de identificar a questão em toda a sua magnitude, efetuaremos uma abordagem, necessariamente de forma sucinta ao tema do terrorismo, fazendo a sua ligação com o setor da aviação civil, identificando alguns dos acontecimentos mais marcantes da história da aviação, com ênfase no sequestro de aeronaves, por ser esse o foco deste trabalho, não deixando de identificar alguns casos de aeronaves civis que foram abatidas.

Efetuaremos de seguida uma abordagem ao atual enquadramento legal da segurança da aviação no âmbito da prevenção, por via das normas internacionais resultantes das convenções de que Portugal faz parte, bem como da aplicação da

---

<sup>15</sup> TALEB, Nassim Nicholas, *O Cisne Negro*, Edições D. Quixote, 5ª Edição, 2011, p. 16 e ss. O autor mostra a tendência de ser ignorada a existência de riscos de baixa previsibilidade, mas de grande impacto, dando como exemplos os atentados de 11 de setembro de 2001 ou o *tsunami* ocorrido no pacífico em dezembro de 2004.

<sup>16</sup> Vertido no princípio de que todos contribuem para a segurança, o conceito de segurança integrada recolhe contributos de todos, sem exceção, e, dentro dos limites das suas competências, todas as pessoas que trabalham nas zonas restritas de segurança dos aeroportos recebem formação sobre segurança da aviação civil, tendo os conhecimentos necessários e procedimentos mecanizados, sabendo como reagir em caso de deteção de algo suspeito ou quando confrontados com uma situação anormal.

<sup>17</sup> Desde o 11 de setembro de 2001, os EUA investiram 100 biliões em Segurança da Aviação Civil.

regulamentação comunitária e da legislação e regulamentação nacional sobre o tema, passando posteriormente a uma abordagem de direito comparado ao tema do abate de aeronaves, analisando ordenamentos jurídicos díspares como os EUA, Brasil, Alemanha, para posteriormente abordar o quadro nacional.

Seguiremos com o tema numa abordagem sobre a legitimidade de atuação perante um ataque terrorista iminente utilizando o sequestro de aeronave, avaliaremos as responsabilidades das diversas entidades, quer ao nível do sistema de segurança da aviação civil, onde se promove a prevenção de atos de interferência ilícita, quer ao nível das responsabilidades da atuação, numa perspetiva de uma escalada de meios por parte da Autoridade Aeronáutica Nacional, na qual tentaremos encontrar uma resposta sobre o limite de atuação, perante um cenário que coloca em evidência uma ponderação de vidas contra vidas, na sua maioria, inocentes.

### **Caso hipotético.**

Por forma a abordarmos esta questão, iniciaremos a investigação com um estudo de caso, que embora hipotético, infelizmente é suscetível de suceder. Assim:

Estudo de caso:

Uma aeronave de transporte de passageiros Airbus A 319, com 110 passageiros a bordo mais 6 tripulantes, ao fazer a ligação Paris-Lisboa, entra no espaço aéreo nacional na zona da Guarda, dentro da hora e rota previstas, mas não efetua qualquer contacto com a torre de controlo de tráfego aéreo. Após a torre de controlo efetuar várias tentativas de comunicação sem obter resposta, inicia os procedimentos de contingência, com a AAN, para interceção no ar da aeronave, através do Serviço de Policiamento Aéreo. Dois F-16 descolam da Base Aérea de Monte Real com a missão de interceptar a aeronave que, entretanto, já se encontra a sobrevoar o Distrito de Coimbra. Dez minutos depois, já junto do objetivo, tentam estabelecer comunicação com a aeronave sem obtenção de resposta. Através do contacto visual conseguem aperceber-se que se encontram duas pessoas ao comando da aeronave, que também não respondem aos sinais visuais nem aos sinais de manobra efetuados pelos F-16 que indicam alteração de rota e ordenam que seja seguida a rota indicada pela escolta. A aeronave ignora tais ordens e continua dentro da rota previamente estabelecida, com destino a Lisboa. Dentro da aeronave, na cabina de passageiros, as luzes encontram-se ligadas e alguns dos passageiros que se apercebem da escolta dos F-16 tentam comunicar, dando sinais que algo não se encontra dentro da normalidade. Entretanto, através de comunicações que começam a chegar via 112, por via de alguns dos familiares dos passageiros, corre notícia que a aeronave foi sequestrada, pois os passageiros, pela situação que decorre, via internet, através do Wi-Fi disponível a bordo que os terroristas propositadamente não desligaram, vão dando conta dos acontecimentos.

Apurou-se que, aproveitando a ida ao WC de um dos pilotos, dois terroristas conseguem introduzir-se à força no *cockpit*, enquanto os outros quatro neutralizam a possível reação da restante tripulação. Em simultâneo, um dos terroristas exhibe um EEI (Engenho Explosivo Improvisado), que tudo indica estar pronto a detonar, e dá ordens para que passageiros e tripulação recuem para a zona da classe económica, reservando todo o espaço da classe executiva para as suas operações.

Conseguem assim rapidamente o comando do *cockpit* e manter um perímetro de segurança que impede o acesso ao mesmo, com a tripulação e os passageiros afastados. Ameaçam que se alguém ousar passar para zona da classe executiva, fazem detonar o engenho explosivo que expõem, acabando com a vida de todos. Aos passageiros, dizem “Foram escolhidos por Alá para morrer hoje! Mas não vão sozinhos...”, gritando insistentemente “*Allahu Akbar*” (Alá é Grande), ao mesmo tempo que alguns deles se concentravam fazendo orações em árabe.

A situação acontece numa altura que decorre em Lisboa um famoso evento musical, com milhares de pessoas num parque da cidade muito próximo do Aeroporto de Lisboa.

A tática dos terroristas é não desviar da rota inicialmente prevista, pois para atingir o alvo pretendido, basta “falhar ligeiramente” a pista do Aeroporto Humberto Delgado. O ataque é pensado ao milímetro, sem que nada aconteça por acaso. A transportadora aérea a que pertence a aeronave sequestrada tem bandeira Francesa, país com guerra declarada contra o terrorismo. É nitidamente um desafio aos EUA, pois no momento previsto para o embate estará uma banda Americana a tocar, que fez campanha política a favor do então presidente dos EUA em funções. O alvo acontece em Portugal, mas atinge múltiplas nacionalidades, dada a presença em massa de turistas nessa época do ano para assistir ao referido festival. Sendo um alvo desviado do “habitual” centro da Europa, tem os “ingredientes” necessários para que, se levado a cabo com sucesso, se atinjam vários alvos ao mesmo tempo, reafirmando assim as intenções do autoproclamado *Estado Islâmico* em restabelecer o Califado, do qual uma parte do território Português, lembremo-nos, fazia parte do Al Andaluz.

Todas as informações vão sendo cruzadas e o puzzle vai-se clarificando. Não restam dúvidas das intenções dos terroristas e a ameaça é validada! Muitas pessoas morrerão certamente, resta saber quantas, e o que pode ser feito para evitar um mal maior, levantando-se a questão:

**Poderá considerar-se o abate de uma aeronave civil com 110 inocentes a bordo, como forma de evitar que a mesma seja utilizada como arma de destruição em massa?**

## **Análise SWOT do caso de estudo.**

Como efeitos imediatos de um ataque desta natureza, nitidamente apontar-se-iam falhas ao sistema de segurança da aviação implementado na União Europeia e, inevitavelmente ao sistema de segurança implementado no país e no aeroporto de partida da aeronave, que permitiu que terroristas se introduzissem a bordo de uma aeronave armados com capacidade suficiente para levar a cabo um atentado com contornos semelhantes aos do 11 de setembro de 2001. Esta situação deixaria apreensivo qualquer passageiro, abalando a confiança no transporte aéreo e levando à diminuição do fluxo na operação.

Um acontecimento desta natureza levaria Portugal para um dos últimos destinos turísticos a escolher. O povo Português, que se encontra (completamente) desabitado aos dias de hoje de vivências semelhantes (pelos melhores motivos)<sup>18</sup>, sentir-se-ia altamente inseguro e dominado pelo medo. A guerra contra o terrorismo ganharia certamente novos contornos e a União Europeia sairia decididamente ainda mais fragilizada face a esta situação de terror, que seguramente, seria amplamente difundida pelos media.

### **1. Abordagem ao tema do terrorismo e o seu enquadramento na aviação civil.**

Os atos de terrorismo são algo que acompanhou o desenvolvimento da própria civilização, encontrando-se factualmente identificado na história como agente mais letal do poder estabelecido em determinados Estados contra o seu próprio povo, como meio de repressão para afirmação de poder. Também a forma como os reinos se expandiam com ocupação forçada de territórios alheios para criação de impérios, não deixam de ser hoje classificadas como atos de terrorismo.

Habitualmente associado, entre nós, a algo malévolos como morte indiscriminada, pânico, insegurança, reivindicações, ameaças, etc., é difícil chegar a um consenso para definir terrorismo, pela diversidade com que o mesmo se apresenta, em função das épocas históricas, áreas geográficas e características

---

<sup>18</sup> Conforme RASI 2017, todos os anos a criminalidade violenta tem vindo a diminuir, encontrando-se em valores residuais, comparativamente com a realidade internacional.

culturais a que são associados, não se chegando a concretizar uma definição unânime sobre o tema. A própria ONU não concretiza uma definição do fenómeno, por falta de consenso<sup>19</sup>, no entanto, várias entidades não se abstaram de o fazer.

Nas entidades ligadas à segurança dos EUA também não encontramos uma definição de terrorismo que seja consensual. O Departamento de Justiça, pelo *Federal Bureau of Investigation (FBI)*, enquanto principal agência a investigar o crime federal de terrorismo, define-o como “*o uso ilegal da força contra pessoas ou propriedades para intimidar ou coagir os governos, a população civil ou qualquer segmento interno, de modo a atingir os seus objetivos políticos ou sociais.*”<sup>20</sup>, no entanto, depois subdivide este tema em duas vertentes, o terrorismo doméstico e o terrorismo internacional. Para o Departamento de Defesa dos EUA, terrorismo é entendido como “*o uso ilegal de violência ou ameaça de violência, frequentemente motivado por crenças religiosas, políticas ou outras, para instalar um sentimento de medo e coagir governos ou sociedades, perseguindo objetivos normalmente políticos*”<sup>21</sup>.

Entre nós, também não encontramos uma definição direta e consensual de terrorismo, no entanto, na Lei Contra o Terrorismo é efetuado um enquadramento extenso do que se considera organização terrorista, associando “*todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente*”, reúna uma extensa lista de intenções referidas no n.º 1 do artigo 2º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, estas, por sua vez, associadas a um conjunto de tipos de crime ali elencados. No artigo 4º do mesmo diploma, sob a tipificação “terrorismo”, encontramos um conjunto de condutas, que quando associadas à organização terrorista prevista no n.º 1 do artigo 2º, são punidas de forma mais grave do que a pena prevista no crime que lhe estaria normalmente associado.

---

<sup>19</sup> DEEN Thalif: *A ONU não consegue definir “terrorismo”*, Portal Vermelho 30/11/2010, disponível em: (<http://www.vermelho.org.br/noticia/142672-1>) Último acesso em 18/05/2018.

<sup>20</sup> U.S. Department of Justice – Federal Bureau of Investigation: *TERRORISM 2002-2005*, p. 4. Disponível em: (<https://www.fbi.gov/stats-services/publications/terrorism-2002-2005>) Último acesso em 18/05/2018. Tradução nossa.

<sup>21</sup> DEFENSE, Department of: *Dictionary of Military and Associated Terms. 8 November 2010 (As Amended Through 15 February 2016)*, p. 241. Disponível em: [https://fas.org/irp/doddir/dod/jp1\\_02.pdf](https://fas.org/irp/doddir/dod/jp1_02.pdf). Último acesso em 18/05/2018. Tradução nossa.

Numa investigação efetuada por *Pierre-Marie Dupuy*, existem pelo menos de 109 definições possíveis de terrorismo<sup>22</sup>, o que ilustra as tentativas infrutíferas de se chegar a um consenso para a definição deste fenómeno.

Presentemente, a vertente de terrorismo que mais preocupa as autoridades Estatais é o terrorismo religioso, em especial o terrorismo de matriz islâmica, perpetuado por organizações fundamentalistas como o *Estado Islâmico*, que se tem diversificado bastante nos seus alvos, locais de atuação e *módus operandi*, tendo reivindicado a maioria dos ataques mais recentes que envolveram o setor aeronáutico.

Na aviação civil, os primeiros atos de interferência ilícita começam a ser registados logo no início do século XX, quando as aeronaves a motor ainda davam os seus primeiros voos. Os primeiros casos de atos de interferência ilícita registados estavam completamente dissociados do fenómeno que afronta hoje a aviação, sendo muitas vezes motivados apenas para satisfazer a curiosidade dos prevaricadores em experimentar voar, pelo que as primeiras ocorrências criminais registadas aconteceram a partir de terra firme, sendo o primeiro caso registado em 1911, quando foi publicado num jornal de 9 de agosto, que a polícia de *St. Louis* procurava um avião *monoplane* que tinha sido dado como furtado pelo seu proprietário<sup>23</sup>. Esta seria a primeira de muitas notícias que iriam envolver o setor da aviação civil até aos dias de hoje, concretizando-se os atos das mais variadas formas e sob as mais variadas motivações.

### **1.1 Alguns dos casos de “hijacking” com maior relevo na história da aviação civil.**

Importa proceder à concorrente recensão histórica da fenomenologia em análise, recordando, para tal, alguns dos casos mais emblemáticos de *hijacking* na história da aviação, cujo primeiro registo remonta ao ano de 1919, quando um

---

<sup>22</sup> DUPUY, Pierre-Marie: *State Sponsors of Terrorism: Issues of Responsibility*, in: Bianchi, Andrea (Ed.), *Enforcing International Law Norms against Terrorism*, Portland, Hart, (2004), p. 5. *Apud* RAMOS, Armando Dias: *A prova digital na investigação do (ciber)terrorismo*, in *Investigação Criminal* N.º 9 – Revista Semestral de Investigação Criminal, dezembro/2015, p. 115, sob a nota 11.

<sup>23</sup> BAUM, Philip, *Violence in the Skies*, West Sussex, Reino Unido, 2016. ISBN: 978-1-84953-838-1, p. 11.

Aristocrata Húngaro, no Aeroporto de Budapeste, antes da aeronave descolar, intimou o piloto a transportá-lo para Viena com um amigo<sup>24</sup>. Porém, tal situação não se encontra devidamente documentada e clarificada, o que implicou que o primeiro caso de sequestro de aeronaves registado com detalhe, com direito a registo no *Guinness Book*<sup>25</sup>, seja a ocorrida em 21 de fevereiro de 1931, em *Arequipa*, Peru, quando *Byron Rickards* (EUA) acabou de aterrar um *Ford Tri-motor*, com origem em *Lima*. Após aterrar foi cercado por soldados que o informaram que acabava de se tornar o prisioneiro de uma organização revolucionária, sendo libertado no dia 2 de março do mesmo ano. Estes casos fizeram história, começando a prever-se que a aviação seria um alvo apetecível para a perpetuação de atos ilícitos, sendo que naquela data, estávamos ainda longe de pensar em situações tão gravosas como as que vieram, e continuam a ocorrer<sup>26</sup>.

Em voo, o primeiro *hijacking* da história da aviação comercial aconteceu em Macau, em 16 de julho de 1948, com um fim trágico, quando uma aeronave “*Catalina*” - modelo PBY-5 - que fazia a ligação diária entre Macau e *Hong-Kong*, se despenhou em pleno mar em voo picado, devido à morte do piloto que foi executado por um assaltante que se encontrava a bordo. Na história da aviação este incidente representa o primeiro desvio aéreo ocorrido no mundo, muito antes da generalização das operações de pirataria e de terrorismo aeronáutico registada nas décadas de 60 e 70 do século passado<sup>27</sup>. O ataque nada teve a ver com motivações políticas, sendo o móbil o roubo de uma considerável quantidade de ouro que estava a ser transportada no voo<sup>28</sup>.

No que refere ao sequestro de aeronaves em voo, Portugal andou na linha da frente, naquela que ficou denominada “Operação Vagô”, em 10 de novembro de 1961, quando foi efetuado o desvio de uma aeronave da TAP, que efetuava as ligações Lisboa – *Tânger* – *Casablanca* - Lisboa, com vista ao lançamento de panfletos

---

<sup>24</sup> BAUM, Philip, obra citada, p. 13.

<sup>25</sup> GUINNESS WORLD RECORDS: *First hijack of an aircraft*, disponível em: <http://www.guinnessworldrecords.com/world-records/first-hijack-of-an-aircraft/>. Acesso em 18/05/2018.

<sup>26</sup> BAUM, Philip, obra citada, p. 15.

<sup>27</sup> Entre 1961 e 1972, 159 aviões foram sequestrados nos Estados Unidos. Cfr. KIST Cristine. *A era de ouro dos sequestros de avião*. In Revista *online Super* interessante. 27 NOV 2017. Disponível em: <https://super.abril.com.br/historia/a-era-de-ouro-dos-sequestros-de-aviao/>. Acesso em 09-05-2017

<sup>28</sup> BAUM, Philip, obra citada, p. 23.

contra o regime de Salazar. Neste caso não houve vidas humanas a lamentar, uma vez que a intenção dos sequestradores nunca foi causar mortes, mas sim, efetuar uma ação de propaganda política contra o regime em vigor<sup>29</sup>.

Em 23 de julho de 1968, deu-se o primeiro e único sequestro de aeronave na história da transportadora aérea israelita *El Al*<sup>30</sup>, no voo 426 que tinha partido de Roma com destino ao Aeroporto de *Lod*<sup>31</sup> com 51 pessoas a bordo, incluindo os 3 sequestradores membros da Frente Popular para a Libertação da Palestina. Um dos sequestradores abriu a porta destrancada do *cockpit* e apontou uma arma a um dos pilotos, ordenando que desviasse a rota para aterrar na Argélia. Inicialmente todos os passageiros e tripulantes ficaram reféns, mas foram sendo libertados, primeiro os passageiros não israelitas, depois as mulheres e crianças, sendo que os restantes 12 passageiros e 10 tripulantes ficaram reféns até ao fim das negociações, cerca cinco semanas depois, tendo os sequestradores conseguido a libertação de 16 prisioneiros árabes condenados. Este foi considerado o sequestro de aeronave mais longo da história, com duração de 40 dias<sup>32</sup>.

Em distância, o maior sequestro de aeronave registado aconteceu a 31 de outubro de 1969, perpetuado por um militar, que levou para bordo do voo 85 da TWA de *Los Angeles* para *San Francisco*, uma mochila com uma arma semiautomática desmontada e 250 munições. Iniciou o sequestro cerca de 15 minutos após a descolagem, tendo como destino final Itália. Para o efeito, o suspeito permitiu uma escala em *Denver* para libertação de reféns e efetuou escalas de reabastecimento em *New York*, *Bangor* e Irlanda.

Após as décadas de 60 e 70, consideradas como a época de ouro no sequestro de aeronaves, o fenómeno estabilizou com os acordos internacionais efetuados para

---

<sup>29</sup> MELO, Afonso de: *10 de novembro de 1961*, jornal online SOL, 23 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://sol.sapo.pt/artigo/550604/10-de-novembro-de-1961-operacao-vag>. Acesso em 17 de maio de 2018.

<sup>30</sup> Sendo Israel pioneiro no que refere a sistemas de segurança, todos os voos das companhias israelitas passaram contar com fortes medidas de segurança, das quais as autoridades israelitas não abdicam, mesmo na operação em aeroportos fora de Israel, aplicando medidas adicionais de rastreio, apostando fortemente no *profiling* dos passageiros, e, sobretudo, garantindo a presença de agentes de segurança abordo das suas aeronaves.

<sup>31</sup> Atualmente denominado Aeroporto de *Ben Gurion*, localizado entre Jerusalém e *Tel Aviv*, é o principal aeroporto de Israel, sendo uma referência internacional no setor da aviação civil, como um dos aeroportos mais desenvolvidos do mundo em termos de *security*.

<sup>32</sup> BAUM, Philip, *obra citada*, p. 52.

prevenir este tipo de incidentes, nomeadamente por via da severa punição de tais atos por parte dos Estados contratantes. No entanto, o paradigma viria a mudar, quando os sequestradores começam a atuar sem se preocuparem com o que lhes aconteceria a seguir, tendo como único objetivo provocar morte e destruição.

As primeiras situações de uso de aeronaves como arma surgiram quando decorria a 2ª Guerra Mundial, nas situações dos pilotos “*Kamikazes*” japoneses, que transportando explosivos nas suas aeronaves, promoviam ataques suicidas contra navios dos Aliados<sup>33</sup>. Este cenário é recuperado num novo paradigma, nos ataques de 11 de setembro de 2001, em que 19 sequestradores, terroristas suicidas<sup>34</sup> que atuavam em nome de uma causa fundamentalista religiosa, propalada por *Osama Bin-Laden*, perpetraram um ataque histórico, conseguindo sequestrar 4 aeronaves de passageiros, quase em simultâneo, com recurso a facas e x-atos que utilizaram para, sob ameaça, tomar os comandos das aeronaves<sup>35</sup>. Duas destas chocaram contra as torres gémeas do *World Trade Center*, uma contra o Pentágono e a quarta caiu num campo aberto, na Pensilvânia quando, ao que tudo indica, tinha sido redirecionada pelos terroristas para a capital americana<sup>36</sup>. Não houve sobreviventes em qualquer dos voos, tendo sido atribuídas um total 2753 mortes a estes atentados, revelando-se o mais mortífero da história, levantando desafios ao nível da

---

<sup>33</sup> ORBELL, John, & MORIKAWA, Tomonori: *An Evolutionary Account of Suicide Attacks: The Kamikaze Case*, Political Psychology, Vol. XX, N.º XX, 2011, p. 6. Disponível em: [https://icds.uoregon.edu/wp-content/uploads/2011/08/The\\_Kamikaze\\_Case.pdf](https://icds.uoregon.edu/wp-content/uploads/2011/08/The_Kamikaze_Case.pdf). Acesso em 21/05/2018.

<sup>34</sup> No início do século XX, *Pavlov*, um Psicólogo Russo, descobriu acidentalmente que cães que tinha em laboratório perderam os comportamentos que haviam adquiridos previamente e passaram a demonstrar alterações permanentes de temperamento e sensibilidade emocional. Perante este cenário o Psicólogo conseguiu estimulá-los em comportamentos opostos aos que havia ensinado anteriormente. Esta técnica foi depois desenvolvida em pessoas pelas ordens de *Lenin*, para modificação comportamental e de atitude dos inimigos do seu regime. Mais tarde as organizações terroristas começam a adotar sistemas idênticos para conseguir convencer pessoas a morrer pela sua causa e assim atingir um maior número de vítimas nos seus ataques. Vide CARDOSO, Silvia e SABBATINI, Renato: *A Mente do Terrorista Suicida*, in Revista eletrónica Cérebro e Mente, 24 de outubro de 2001, disponível em <http://www.cerebromente.org.br/n13/terrorist8.html>. Acesso em 15-05-2018.

<sup>35</sup> Cfr. *THE 9/11 COMMISSION REPORT*, p. 1 a 7. Disponível em: <https://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>. Último acesso em 17/05/2018.

<sup>36</sup> Sobre o destino desta última aeronave decorrem várias teorias. Existe quem defenda que se despenhou porque passageiros heroicamente tentaram recuperar os comandos da mesma, e, em sentido contrário, há quem defenda que terá sido abatida por forças militares dos EUA. No relatório dos ataques indicado na nota supra, é confirmado que houve autorização para proceder ao abate da aeronave (página 41).

prevenção que vão muito para além de acordos internacionais ou de severas punições para os sequestradores.

Apesar da aviação ter evoluído bastante nos seus padrões de segurança, continuaram a surgir casos de aeronaves sequestradas após os atentados de 11 de setembro. Um dos casos mais recentes, a 29 de março de 2016, após várias semanas consecutivas com diversos atentados terroristas dentro e fora da Europa, temeu-se o pior no voo MS181 da *Egyptair*, que ligava as cidades de Alexandria e Cairo, no Egito, quando um homem afirmou ter um colete de explosivos, ameaçando fazer-se explodir se não desviassem o voo para o Aeroporto Internacional de *Larnaca*, no Chipre. O colete era afinal falso, sendo o sequestro motivado por razões passionais, uma vez que o sequestrador apenas queria fazer chegar uma carta à sua ex-mulher<sup>37</sup>.

Já este ano, a 15 de abril de 2018, no voo doméstico da *Air China* CA1350, que ligava *Changsha* a *Beijing*, um passageiro atacou uma Comissária de bordo com utilização de uma simples caneta, detendo-a sob seu domínio durante vários minutos, levando a uma aterragem de emergência no aeroporto de *Zhengzhou Xinzheng*, tendo sido controlada a situação pelas autoridades competentes sem incidentes de maior gravidade<sup>38</sup>.

Refletindo o elevado número de ocorrências, verifica-se que embora tenha atingido o seu auge nos anos 60 e 70 do século passado, o sequestro de aeronaves continua a ser uma preocupação permanente. Os atentados de 11 de setembro de 2001 trouxeram um novo paradigma para este fenómeno, que foi a utilização das aeronaves civis como armas de destruição maciça. Contra este tipo de atuação, em que os sequestradores planeiam morrer no atentado que orquestram, de nada vale uma punição severa, pelo que o único meio ara combater este *módus operandi*, é investir numa prevenção eficaz, recorrendo necessariamente a medidas de

---

<sup>37</sup> WONG, Bárbara e REIS, Pedro: *Detido sequestrador do avião egípcio*, 29/01/2018. Disponível em: <https://www.publico.pt/2016/03/29/mundo/noticia/aviao-da-egyptair-desviado-por-piratas-do-ar-aterra-em-chipre-1727423>. Acesso em 17/05/2018.

<sup>38</sup> BBC News: *Air China Plane "pen" hostage drama suspect held by police*. 16-04-2018. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-43779810>. Acesso em 17/05/2018. Neste caso não foi esclarecido na comunicação social se o prevaricador chegou a ter a aeronave sob seu comando ou não, nem as suas verdadeiras intenções, sendo que autoridades policiais Chinesas confirmaram mais tarde que se tratava de um homem com histórico de problemas psiquiátricos.

segurança apertadas, para que se consigam manter os níveis de confiança dos passageiros no setor.

## 1.2 Casos mais relevantes de aeronaves abatidas.

Constituindo-se o sequestro de aeronaves como uma prioridade no setor aeronáutico, ao longo da sua evolução histórica outro fenómeno responsável pelo um grande número de mortes na aviação começa a suscitar sérias preocupações na comunidade internacional. O setor começa a deparar-se com algumas situações em que aeronaves civis eram abatidas pelo pelos Estados, quando estes se sentiam ameaçados com invasões do seu espaço aéreo, originando reações políticas graves que colocavam em perigo a paz mundial.

No dia 22 de julho de 1954, um incidente vitimou 10 das 18 pessoas a bordo de um voo da transportadora aérea *Cathay Pacific Airways*, de *Bangkok* para *Hong Kong*. O Governo chinês elaborou um pedido de desculpa no qual afirmava que houve um erro e o avião comercial fora confundido com um avião militar, sendo conseqüentemente abatido<sup>39</sup>.

Numa viagem de Viena para *Tel Aviv*, uma aeronave da transportadora aérea israelita *El Al*, em 27 de julho de 1955, foi abatida por duas aeronaves militares em espaço aéreo búlgaro. Não houve sobreviventes entre as 58 pessoas a bordo<sup>40</sup>.

Um *Boeing 727* pertencente à companhia *Libyan Arab Airlines*, que viajava de *Trípoli* para o *Cairo*, no dia 21 de fevereiro de 1973, perdeu-se e sobrevoou a península de *Sinai*, que estava sob controlo israelita desde 1967. Depois de alguns avisos, os israelitas abateram o avião vitimando 108 pessoas das 113 que seguiam a bordo.<sup>41</sup>

Uma aeronave da *Itavia Airlines*, que viajava de Bolonha para *Palermo*, no dia 27 de junho de 1980, com 81 passageiros, caiu no mar *Tirreno*, junto da *Sicília*. Dos estudos efetuados a tese mais credível corrobora que a aeronave terá sido atingida por um míssil, embora não se conheça o país atacante ou a razão para o incidente.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> BAUM, Philip, *obra citada*, p. 34.

<sup>40</sup> Idem *Ibidem*. P. 37 e 38.

<sup>41</sup> Idem *Ibidem*. P. 106.

<sup>42</sup> Idem *Ibidem*. P. 143

Um dos casos que mais vítimas causou foi a ocorrência com a aeronave da *Korean Air Lines*, em 1 de setembro de 1983, que foi abatida por jatos intercetadores soviéticos sobre o mar de *Okhotsk*, próximo da ilha de *Sacalina*. Na aeronave seguiam 269 pessoas entre passageiros e tripulação, incluindo-se entre os passageiros *Larry McDonald*, um congressista americano. A guerra fria ainda não tinha descongelado e o caso levou a um enorme problema diplomático, sendo que a União Soviética afirmou que não sabia tratar-se de uma aeronave civil<sup>43</sup>.

Já após a inserção do artigo 3º - bis da Convenção de Chicago, que vincula os Estados a absterem-se do uso de armas contra aeronaves civis em voo, decorria a guerra entre o Irão e o Iraque quando em 3 de julho de 1988 navios americanos e iranianos se debatiam no Golfo Pérsico. Perto desse cenário uma aeronave que era usada pelos iranianos para fins civis e militares foi abatida pela marinha americana, que a terá confundido com uma aeronave militar F14. Não houve sobreviventes entre as 290 pessoas a bordo<sup>44</sup>.

Logo depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, a 4 de outubro, quando o mundo estava em alerta máximo, um avião da Sibéria *Airlines* viajava de *Novosibirski* para *Tel Aviv*, transportando 64 passageiros e 12 membros da tripulação, foi abatido sobre o Mar Negro por um míssil ucraniano. Decorria nesse dia um exercício do exército ucraniano que envolvia o lançamento de 23 mísseis e *drones*, tendo a Ucrânia assumido as suas culpas depois de uma investigação russa.<sup>45</sup>

Mais recentemente, em 17 de julho de 2014, o voo comercial MH17 que efetuava a ligação entre Amesterdão e *Kuala Lumpur*, com 298 pessoas a bordo, foi abatido numa zona de conflito no Este da Ucrânia por um míssil lançado da zona de *Pervomaisk*, território controlado pelos grupos separatistas pró-Rússia. O sistema antiaéreo utilizado pertenceria ao exército russo e terá sido encaminhado de volta para a Rússia no dia seguinte ao incidente. A aeronave seguia na altitude normal

---

<sup>43</sup> Cfr. CAVOC – Asas da Informação. *O voo 747 coreano abatido pelos soviéticos*. Disponível em: <http://www.cavok.com.br/blog/foi-ha-32-anos-boeing-747-da-korean-airlines-kal-007-abatido-pelos-sovieticos-em-1o-de-setembro-de-1983/>.

<sup>44</sup> Cfr. Observador. *As sete vezes em que um avião comercial foi abatido por forças militares*. <https://observador.pt/2014/07/18/7-vezes-que-um-aviao-comercial-foi-abatido-por-forcas-militares/>.

<sup>45</sup> BAUM, Philip, *obra citada*, p. 34.

rumo à capital da Malásia, quando foi atingida por um míssil de origem militar russa, segundo dados conclusivos da *Joint Investigation Team* nomeada para o caso<sup>46</sup>.

### **1.3 A apetência dos terroristas pela aviação civil.**

Verificando-se que são inúmeras as ocorrências registadas envolvendo o setor aeronáutico, aqui havendo sido retratados apenas alguns exemplos de referência das que ocorreram pelo mundo, com uma especial reflexão sobre os casos de sequestro de aeronaves, não deixando de identificar algumas situações de aeronaves que foram abatidas, fica demonstrado como a aviação civil se constitui como um alvo apetecível para a perpetuação de atos terroristas.

Uma viagem de avião, ao contrário de qualquer outro meio de transporte, acarreta sempre algum nervosismo para os passageiros menos frequentes, quanto mais não seja, nos momentos de adrenalina proporcionados pela descolagem e aterragem. Esses sentimentos serão eventualmente proporcionados pelo facto de os poucos acidentes que ocorrem, terem quase sempre associado um elevado número de vítimas mortais, e até, em muitos casos sem sobreviventes.

A segurança na sua vertente de *safety*, evoluiu de forma perentória, considerando-se hoje que a aviação proporciona o meio de transporte mais seguro do mundo. No entanto, sempre que ocorrem incidentes, os cenários causados pela destruição de uma aeronave atingem níveis de devastação quase inigualáveis, equiparados a cenários de destruição em quadros de guerra. Nos casos de acidentes com aeronaves em voo, não se permite sequer que se consigam recolher os corpos das vítimas inteiros de forma a possibilitar as exéquias fúnebres dignas do que um ser humano merece. Pior acontece quando estas situações ocorrem quando as aeronaves se encontram a sobrevoar o mar, casos em que se chegam a demorar dias para localizar a zona do incidente, conseguindo-se por vezes apenas recolher alguns

---

<sup>46</sup> Cfr. *MH17 The Open Source Investigation Three Years Later*, Bellingcat, 15-07-2017, disponível em: <https://www.bellingcat.com/wp-content/uploads/2017/07/mh17-3rd-anniversary-report.pdf>; No mesmo sentido, U.S. Department of State: *The shoot Down of Malaysia Airlines Flight MH17, May 24, 2018*. <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/05/282498.htm>

dos corpos e alguns destroços do que resta da fuselagem, fatores que exponenciam os sentimentos de mágoa dos entes queridos que ficam<sup>47</sup>.

Estes fatores contribuem bastante para que os grupos terroristas explorem as vulnerabilidades que encontram nos sistemas de segurança implementados, para usar o setor aeronáutico como meio para atingir um fim, sabendo que se forem bem-sucedidos, a sua ação causará danos elevadíssimos e atingirá um elevado número de vítimas, exponenciando as proporções da sua ação.

Também os prejuízos financeiros que se acarretam, são de certa forma pouco comparáveis a outros cenários, uma vez que as perdas causadas pela destruição de uma aeronave atingem uma ordem de grandeza bastante superior ao de outros meios de transporte<sup>48</sup>.

Importa também referir a relativa facilidade, em termos de meios, com que se podem causar estes danos, embora hoje em dia de forma cada vez mais difícil, face aos rigorosos métodos de rastreio que são aplicados nos aeroportos. Ainda assim, quando se consegue contornar os sistemas existentes, o investimento efetuado *versus* dano conseguido num ataque terrorista no setor da aviação, reveste uma importância para o terrorista muito superior àquele que conseguiria atingir com um investimento equivalente utilizado noutra lugar ou meio de transporte. A título de exemplo, uma pequena quantidade de explosivo pode ser suficiente para efetuar a destruição completa de uma aeronave em voo, que após a explosão, muitas vezes se desagrega no ar<sup>49</sup>. Acresce que os media “se alimentam” deste tipo de notícias, o que permite uma superior difusão da mensagem de terror.

---

<sup>47</sup> No exemplo do voo da *Malaysia Airlines* MH 370, desaparecido no dia 8 de março de 2014, que partiu da Malásia em direção a Pequim, não havendo até hoje conclusões sobre o que aconteceu, nem tão pouco encontrado o local do incidente, pelo que nunca foram recuperados quaisquer corpos das vítimas.

<sup>48</sup> Segundo a tabela de preços divulgada pela *AEROFLAP*, em 2017, uma aeronave de modelo A 320 ultrapassava a barreira dos 100 milhões de dólares, enquanto um modelo A 330 superava os 230 milhões. Disponível em: <http://www.aeroflap.com.br/quanto-custa-um-aviao-airbus-2018/>. Consulta em 17/05/2018. Ao custo da aeronave deve ser acrescentado valor das indemnizações às vítimas e outros prejuízos diretos e indiretos causados pelo incidente.

<sup>49</sup> Cenário que foi demonstrado pelo *Estado Islâmico* na sua revista oficial denominada “*Dabiq*”, em que divulga fotos de um engenho explosivo improvisado numa lata de refrigerante, na reivindicação do ataque ao avião russo que sobrevoava o Egipto. A organização terrorista diz mesmo que depois de descobrir brechas na segurança do aeroporto de *Sharm el-Sheikh*, um alvo que inicialmente estava direcionado para uma aeronave de uma nação da coligação ocidental liderada pelos EUA, foi redirecionado para o avião russo da transportadora *Metrojet*, que caiu no norte do

## **2. A evolução do enquadramento legal Internacional, Europeu e Comunitário na prevenção do terrorismo na aviação civil.**

A aviação civil é, pela sua essência, uma atividade global, pautando-se pela uniformização e a garantia da eficácia da regulação das normas que a regem, sendo assegurada primeira, e predominantemente, por normas jurídicas internacionais.

É através da celebração de convenções internacionais que se traduzem na criação de regimes jurídicos de base comuns, vinculantes dos respetivos Estados contratantes, que se obtém a uniformização e a garantia do cumprimento das normas sobre segurança para fazer face às novas ameaças. A maior referência desses instrumentos jurídicos é a Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), assinada em Chicago a 7 de dezembro de 1944, aprovada para ratificação através do Decreto-Lei n.º 36158, de 17 de fevereiro de 1947. Constatando-se a aviação civil como um sector de atividade interligado a nível internacional, a Convenção de Chicago, tem como principal objetivo a harmonização de quadros jurídico-normativos, entre os seus países signatários, de modo a que o transporte aéreo internacional se desenvolva numa base pacífica e comum<sup>50</sup>.

Durante as décadas de 60 e 70 do século passado, multiplicaram-se os incidentes de sequestro de aeronaves e de outros atos ilícitos cometidos a bordo de aeronaves, situação para a qual muitos Estados se deparavam por vezes com problemas de falta de quadro legal que permitisse punir os infratores. Numa tentativa de inverter a tendência crescente desses ilícitos, foi assinada em Tóquio, a 14 de setembro de 1963 a Convenção referente às infrações e a certos outros atos cometidos a bordo de aeronaves (Convenção de Tóquio)<sup>51</sup>. Esta Convenção é aplicável:

*“a) Às infrações à lei penal;*

---

Sinai em 31 de outubro de 2015, quando transportava 217 passageiros e 7 tripulantes, não havendo sobreviventes. Disponível em: [http://rr.sapo.pt/noticia/39810/estado\\_islamico\\_revela\\_bomba\\_usada\\_para\\_abater\\_aviao\\_russo](http://rr.sapo.pt/noticia/39810/estado_islamico_revela_bomba_usada_para_abater_aviao_russo). Acesso em 17/05/2018.

<sup>50</sup> Cfr. art.º 37º da Convenção de Chicago *“Cada Estado contratante obriga-se a prestar o seu concurso no sentido de ser alcançada a maior uniformidade possível nos regulamentos, normas, práticas e métodos de organização relativos às aeronaves, pessoal, rotas aéreas e serviços auxiliares, sempre que tal uniformidade facilite e contribua para o aperfeiçoamento da navegação aérea.”*

<sup>51</sup> Aprovada para ratificação do Estado Português pelo Decreto-Lei 45904, de 5 de setembro de 1964.

*b) Aos atos que, embora não constituam infrações, possam pôr ou ponham em perigo a segurança da aeronave, ou das pessoas ou bens, ou que ponham em perigo a boa ordem e a disciplina a bordo.”<sup>52</sup>*

Não definindo em concreto condutas que consubstanciem crimes, a convenção dá ferramentas aos Estados contratantes para conhecer das infrações e de outros atos, definindo políticas de jurisdição, assim como define os poderes do Comandante da aeronave. É ainda dedicado um capítulo específico ao apoderamento ilícito de aeronaves<sup>53</sup>, determinando que nestes casos, os Estados devem tomar todas as providências adequadas para que o legítimo Comandante retome ou conserve o comando da aeronave, referindo também que o Estado contratante onde a aeronave aterrizar, deve permitir aos passageiros e à tripulação o prosseguimento da viagem o mais rapidamente possível, bem como restituir a aeronave e a respetiva carga aos seus legítimos possuidores.

Conforme vimos no capítulo anterior, as ocorrências com sequestro de aeronaves não amenizaram entretanto, contexto que levou à assinatura da Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves, em Haia, a 16 de dezembro de 1970<sup>54</sup>, que tipifica como infração penal quem a bordo de aeronave em voo *“ilicitamente e por meios violentos, ameaça do emprego de tais meios ou por qualquer outra forma de intimidação, se apodere dessa aeronave, exerça o seu controle ou tente cometer algum dos referidos atos”<sup>55</sup>*. É definido na Convenção que cada Estado contratante se compromete a reprimir a infração com penas severas<sup>56</sup>, sendo definidos normativos que conduzem à punição dos infratores, delineando mecanismos de cooperação entre Estados, independentemente do território onde tenha sido cometida a infração<sup>57</sup>.

---

<sup>52</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 1º do da Convenção de Tóquio.

<sup>53</sup> Artigo 11º da Convenção de Tóquio.

<sup>54</sup> Ratificada por Portugal no Decreto n.º 386/72 de 12 de outubro.

<sup>55</sup> Cfr. Alínea a) do artigo 1º da Convenção de Haia. A alínea b) do mesmo artigo atribui também o mesmo ilícito a quem for cúmplice de uma pessoa que cometa ou tente cometer qualquer de tais atos.

<sup>56</sup> Cfr. Artigo 2º da Convenção de Haia.

<sup>57</sup> Como podemos constatar pela redação dos textos destas convenções, na época as preocupações decorrentes da captura ilícita de aeronaves eram bem diferentes das que atualmente se vivem. Ainda que nessa altura tais atos fossem considerados como atos terroristas, nessa altura os sequestradores nunca demonstraram estar dispostos sacrificar a própria vida em prol da sua motivação, o que não acontece atualmente com o *módus operandi* utilizado pelos terroristas, que ao levarem a cabo uma ação, planeiam morrer no decurso da mesma.

Com essa conjuntura, foi também aprovado pelo Conselho da OACI o Anexo 17 à Convenção de Chicago, após a realização da assembleia extraordinária da OACI em junho de 1970. Desde então, este documento tornou-se a base fundamental da política de segurança da aviação civil (*security*) da OACI, impondo a coordenação de todas as atividades e de todos os agentes que estão envolvidos no cumprimento dos programas de segurança. Neste Anexo 17 são ainda emitidas normas e recomendações<sup>58</sup> que devem ser seguidas pelos Estados contratantes na prossecução da segurança da aviação. As especificações do Anexo 17 constam de um documento restrito utilizado pelos governos, transportadoras aéreas e entidades gestoras aeroportuárias, nos seus programas de segurança da aviação, o Doc. 8973. Ambos os documentos são dinâmicos e sujeitos a alterações constantes, adaptando-se ao contexto das novas ameaças e ao desenvolvimento da tecnologia<sup>59</sup>.

Numa tentativa de fazer face à frequente ocorrência de atos ilícitos contra a aviação civil que colocavam em perigo pessoas e bens, foi assinada em 23 de setembro de 1971, em Montreal, a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, que estabelece medidas para prevenir tais atos e para os Estados punirem os infratores.

Não obstante os objetivos das convenções vigentes se encontrarem bem definidos, principalmente na Convenção de Chicago<sup>60</sup>, face à evolução verificada do transporte aéreo, as décadas de 60 e 70, conforme já referimos, foram fustigadas com ocorrências de pirataria aérea, que teimavam em amenizar. Além dos frequentes sequestros, os incidentes registados que resultaram no abate de aeronaves, na sua maioria com fins trágicos para a totalidade dos ocupantes que seguiam a bordo, impunham a adoção de medidas para reforçar a legislação

---

<sup>58</sup> No Parecer de Direito sobre os Anexos Técnicos à Convenção de Chicago, BACELAR GOUVEIA conclui que estes se apresentam com uma função uniformizadora e de aperfeiçoamento da regulação jurídica, contudo, não se destinam por si próprios a possuir efeito direto no Direito Interno dos Estados, devendo estes por si próprios proceder à respetiva integração interna. No mesmo sentido RODRIGUES GUALDINO: *As Fontes do Direito Aéreo – A situação sobre a legislação da aviação civil em Portugal*, Dislivro, Lisboa, 2003, p. 145 e ss.

<sup>59</sup> Publicado pela primeira vez em 1974, o anexo 17, já vai na 10ª Edição. Disponível em: <https://www.icao.int/Security/Pages/default.aspx>. Acesso em 19/05/2018. Também o Doc. 8973 já viu a sua 10ª edição ser publicada em 2017.

<sup>60</sup> Encontramos no curto preâmbulo da Convenção de Chicago algumas frases que definem bem o objeto da convenção, incentivando à criação de regras e mecanismos que contribuam e mantenham o bom entendimento e a amizade entre as nações e os povos, evitando atritos e estimular entre estas aquela cooperação essencial à presença de paz no mundo.

internacional vigente e limitar a atuação com armas por parte dos Estados contra aeronaves civis em voo.

É sob este contexto que em 10 de maio de 1984, reforçando as linhas orientadoras já definidas na versão original da Convenção de Chicago, sob as referências de que “...é desejável evitar mal-entendidos entre as nações e os povos e promover entre eles a cooperação de que depende a paz no mundo” e que “...em obediência a considerações humanitárias elementares, a segurança e a vida das pessoas que se encontrem a bordo das aeronaves civis devem ser asseguradas.”, foi aprovada a inserção após o artigo 3º, do artigo 3º - bis à Convenção de Chicago, que estabelece que “os Estados Contratantes reconhecem que cada Estado deve abster-se de recorrer ao uso das armas contra aeronaves civis em voo e que, em caso de intercepção, não devem ser postas em perigo a vida dos ocupantes das aeronaves nem a segurança destas. Esta disposição não deverá ser interpretada como modificando de algum modo os direitos e obrigações dos Estados estipulados na Carta das Nações Unidas.”

Mesmo com este compromisso reassumido pelos Estados contratantes da Convenção de Chicago, infelizmente, conforme já constatámos, continuaram a acontecer casos em que aeronaves foram abatidas, mesmo por Estados contratantes. Nos casos em que ficava inequivocamente provada a culpa de um Estado no abate de aeronaves, estes, na maioria das vezes, acabavam por alegar que as tinham confundido com aeronaves militares ou que se tratavam de acidentes, acordando as respectivas indenizações com os Estados lesados.

No sentido de desenvolver a prevenção contra atos de interferência ilícita na aviação, foi definido no Anexo 17 à Convenção de Chicago que cada Estado contratante terá como objetivo prioritário a segurança dos passageiros, das tripulações, do pessoal de terra e do público em geral, no que respeita à salvaguarda contra atos de interferência ilícita na aviação civil. Na prossecução desse fim, é estipulado que cada Estado deve ter um organismo próprio que elaborará e aplicará as normas, métodos e procedimentos internacionais que se destinem a salvaguardar a aviação civil contra atos de interferência ilícita<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Cfr. Anexo 17 da Convenção de Chicago, Ponto 2.1.2. “Each Contracting State shall establish an organization and develop and implement regulations, practices and procedures to safeguard civil

No capítulo 3 do Anexo estipula-se que cada Estado contratante deve estabelecer um Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil (PNSAC) e garantir a sua execução e cumprimento<sup>62</sup>, impondo ainda que cada Estado se organize em termos estruturais, de modo a designar uma autoridade competente, responsável pela coordenação de agentes, Forças e Serviços de Segurança e outros órgãos do Estado, bem como de entidades gestoras aeroportuárias e companhias aéreas, de modo a garantir a execução de todos os aspetos do Programa Nacional de Segurança<sup>63</sup>. Também aí é exigido que cada aeroporto e cada transportadora aérea tenham os seus próprios programas de segurança, onde esteja definido o modo como são aplicadas as normas de segurança constantes da legislação de referência.

Já no domínio das medidas preventivas concretas de segurança, inseridas no capítulo 4, estabelece-se que cada Estado contratante deverá adotar medidas para evitar que se introduzam, por qualquer meio, a bordo das aeronaves, armas, explosivos ou outros artefactos, objetos ou substâncias perigosas que possam ser utilizados para cometer atos de interferência ilícita<sup>64</sup>.

Na Europa, a Convenção Europeia Sobre a Aviação Civil (CEAC), foi criada em 1955 com objetivo de harmonizar, a nível europeu, as normas internacionais emanadas pela OACI, nomeadamente as do Anexo 17 à Convenção de Chicago. A CEAC criou assim um documento denominado Doc. 30, que se encontra dividido em duas partes, sendo a Parte I relativa a facilitação e a Parte II relativa a *security*.

Conforme já referimos anteriormente, depois dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 surgiu, naturalmente, a necessidade de reequacionar a política de segurança da aviação civil, confluindo todas as medidas propostas no plano Internacional e Europeu no sentido de reforço dessa mesma política de segurança. Perante esta conjuntura, a União Europeia veio a assumir nesta vertente da aviação, um papel muito mais ativo no plano da regulamentação e supervisão dos Estados-membros (EM). Deste modo, alterou a sua função regulamentadora, passando a

---

*aviation against acts of unlawful interference taking into account the safety, regularity and efficiency of flights."*

<sup>62</sup> Idem Ibidem, pontos 3.1.1 a 3.1.4.

<sup>63</sup> Idem Ibidem, ponto 3.1.5.

<sup>64</sup> Idem Ibidem, ponto 4.1.1.

abranger matérias atinentes à segurança da aviação civil, até então reguladas apenas ao nível da OACI e CEAC.

No âmbito da União Europeia, o Conselho, em 21 de setembro de 2001, adotou medidas no sentido de intensificar o empenho dos EM no combate ao terrorismo através de uma abordagem coordenada e interdisciplinar que incorpora todas as políticas da União, visando o reforço da segurança da aviação civil e o restabelecimento da confiança no transporte aéreo, assente na aplicação de regras de base comuns por parte dos EM, bem como de medidas de aplicação e adaptação técnica referentes à segurança, de forma a prevenir a prática de atos de interferência ilícita suscetíveis de colocar em causa a segurança da aviação civil<sup>65</sup>.

É neste contexto que foi adotado o Regulamento (CE) n.º 2320/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil. As medidas de aplicação destas normas foram definidas no Regulamento (CE) n.º 622/2003 da Comissão, de 4 de abril de 2003, que fruto do clima de insegurança que se vivia, era um documento classificado. Posteriormente considerou-se que muitas das medidas constantes do documento não tinham necessidade de ser classificadas, podendo, e devendo, nalguns casos, ser publicadas em jornal oficial da União Europeia.

O Regulamento (CE) n.º 2320/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, adotou como base normativa o Anexo 17 e pretendeu, sobretudo, fornecer aos EM da UE uma base comum interpretativa daquele documento. Desde logo e à semelhança do Anexo 17, também este Regulamento veio impor que cada EM aprovasse o respetivo PNSAC, de modo a garantir a aplicação das normas de base comuns, impondo igualmente que cada EM designasse uma

---

<sup>65</sup> Num evidente exemplo de reação aos ataques de 11 de setembro, também o Anexo 17 foi alterado, passando a constar neste a obrigatoriedade de, a partir de 1 de novembro de 2003, para aeronaves de passageiros com massa máxima à descolagem superior a 45500 kg, ou capacidade para transporte de mais de 60 passageiros, a existência de uma porta de acesso à cabina de pilotagem com capacidades específicas para resistir à tentativa de entrada forçada de pessoas não autorizadas. Não obstante, em Portugal, por via da entrada em vigor do Decreto-Lei 289/2003, de 14 de novembro, estabeleceu-se que cada aeronave de passageiros que fosse aprovada com uma versão tipo máxima superior a 19 passageiros, deveria ter instalada uma porta entre a cabina de pilotagem e a cabina de passageiros, que deveria cumprir com determinados requisitos específicos (Cfr. Artigo 45º).

autoridade adequada, responsável pela coordenação e supervisão da aplicação do seu PNSAC.

Para garantir a eficácia da implementação do PNSAC, o Regulamento estabeleceu que fosse desenvolvido e implementado por cada EM um Programa Nacional de Controlo da Qualidade da Segurança da Aviação Civil (PNCQSAC)<sup>66</sup> e um Programa Nacional de Formação no domínio da Segurança da Aviação Civil (PNFSAC). Era ainda estabelecido que cada EM deveria assegurar que os seus aeroportos e as transportadoras aéreas que operam a partir deles, definissem, executassem e mantivessem os seus próprios programas de segurança, de forma a que fossem cumpridos os requisitos do PNSAC<sup>67</sup>.

As normas de base comuns constantes no Regulamento (CE) n.º 2320/2002, de 16 de dezembro, foram alicerçadas nas recomendações do Doc. 30, parte II da ECAC<sup>68</sup>, passando os EM a ficar vinculados ao seu cumprimento. As medidas de aplicação das normas de base comuns sobre segurança da aviação foram estabelecidas no anexo ao Regulamento (CE) n.º 622/2003 de 4 de abril, e eram classificadas como secretas, sendo distribuídas às entidades seguindo o princípio da necessidade de conhecer. Surgiram ainda alguns diplomas, que fazendo referência ao Regulamento (CE) n.º 2320/2002, de 16 de dezembro, o vieram complementar<sup>69</sup>.

Com a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 820/2008 da Comissão, de 8 de agosto, que revogou o Regulamento (CE) n.º 622/2003 de 4 de abril<sup>70</sup>, foi revista

---

<sup>66</sup> O Regulamento (CE) n.º 1217/2003, de 4 de julho veio estabelecer especificações comuns para os programas de controlo da qualidade da segurança no setor da aviação civil.

<sup>67</sup> Cfr. Artigo 5º do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro.

<sup>68</sup> Curiosamente ao nível da ECAC, a situação inverteu-se. Se para a criação do Regulamento (CE) n.º 2320/2002 foram tidas como base as recomendações do DOC 30, parte II, hoje em dia, e para manter a harmonização de procedimentos ao nível Europeu pretendidos na criação da ECAC, são as inovações introduzidas nos regulamentos da União Europeia que são adotadas pelo DOC 30 Parte II, servindo como referência para os restantes países da Europa, que não pertencendo ao Espaço Comunitário, não se encontram diretamente vinculados à sua aplicação.

<sup>69</sup> Como exemplo desses diplomas temos 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; O Regulamento (CE) n.º 1138/2004 da Comissão de 21 de Junho de 2004 que estabeleceu uma delimitação comum das áreas críticas das zonas restritas de segurança nos aeroportos; o Regulamento (CE) n.º 1486/2003 da Comissão de 22 de Agosto de 2003, que estabeleceu procedimentos para as inspeções da Comissão no domínio da segurança da aviação civil; e 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.

<sup>70</sup> A regulamentação sobre segurança da aviação civil tornou-se bastante dinâmica ao nível comunitário, ao ponto deste regulamento ser alterado por 14 vezes entre 2003 e 2008.

a necessidade de manter secretas algumas das medidas deste diploma, tornando públicas as restantes<sup>71</sup>.

Em 11 de março de 2008, foi adotado o Regulamento (CE) n.º 300/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2320/2002. Este Regulamento apenas ainda foi alvo de uma alteração, por via do Regulamento (UE) n.º 18/2010 da Comissão, de 8 de janeiro, no que respeita às especificações para os programas nacionais de controlo da qualidade no domínio da segurança da aviação civil.

O âmbito de aplicação deste Regulamento é bastante alargado, abrangendo todos os aeroportos situados no território dos EM que não sejam utilizados para fins militares, estendendo-se essa aplicação aos operadores e transportadoras aéreas que neles operam<sup>72</sup>. Nesse sentido, e considerando que não existia neste Regulamento nenhuma diferenciação entre os tipos de aeroportos existentes dentro dos EM, o Regulamento (UE) N.º 1254/2009, de 18 de dezembro, veio estabelecer critérios que permitiram aos EM derrogar as normas de base comuns no domínio da segurança da aviação civil, adotando medidas de segurança alternativas. Em complemento das normas de base comuns para proteção da aviação civil definidas no anexo ao Regulamento (CE) n.º 300/2008, foi ainda publicado o Regulamento (CE) n.º 272/2009, da Comissão, de 2 de abril.

A harmonização e a adaptação ao mutante contexto da ameaça e risco para a segurança da aviação civil e, conseqüentemente, para o transporte aéreo, determinaram a adoção do Regulamento de Execução (UE) n.º 185/2010, da Comissão, de 4 de março, que estabeleceu as medidas de execução das normas de base comuns sobre a segurança da aviação civil. Ao fim de ter sido alterado 20 vezes desde a sua entrada em vigor, este diploma foi revogado pelo Regulamento de

---

<sup>71</sup> Algumas medidas classificadas até então não contribuíam para a transparência necessária ao setor da segurança, como exemplo disso são as listas de artigos proibidos, cuja informação aos passageiros se revelou não só essencial, como obrigatória, ou o tipo de equipamentos que podem ser utilizados no rastreio, mantendo-se classificadas as especificações dos mesmos.

<sup>72</sup> Cfr. alínea a) e b) do n.º 1 do artigo 2º do Regulamento (CE) n.º 300/2008, de 11 de março, a que se acrescentam as entidades referidas na alínea c) do mesmo ponto.

Execução (UE) 2015/1998 da Comissão, de 5 de novembro de 2015, que atualmente também já conta com três alterações<sup>73</sup>.

As medidas de execução para aplicação das normas de base comuns no domínio da segurança da aviação, contendo informações de segurança sensíveis, foram refletidas na Decisão de Execução da Comissão C(2010) 774, de 13 de abril de 2010, que sendo um documento dinâmico, após várias alterações foi revogado pela Decisão de Execução da Comissão C(2015) 8005, de 16 de novembro de 2015, esta última também já alterada pela Decisão de Execução da Comissão C(2017) 3030, de 15 de maio de 2017. Pela sensibilidade dos conteúdos, as Decisões de Execução da Comissão são consideradas informação classificada da União Europeia, nos termos da alínea a) do artigo 18º do Regulamento (CE) n.º 300/2008, de 11 de março.

De uma maneira geral, toda a regulamentação procura a adoção de medidas e a aprovação de disposições adequadas a garantir, de forma eficaz, a máxima segurança dos intervenientes no setor da aviação civil.

A par dos desenvolvimentos normativos e acompanhando a evolução dos diversos ataques que envolveram a aviação civil, não apenas antes, mas sobretudo, após o 11 de setembro de 2001, o setor da indústria revelou-se fundamental no desenvolvimento de equipamentos de rastreio, que contribuem de forma bastante eficaz para o processamento de passageiros, procurando causar nestes o mínimo transtorno possível no momento do rastreio, que se tornou, além de obrigatório, cada vez mais exigente e sujeito a uma adaptação contínua em função das novas ameaças.

Infelizmente por um lado, mas positivo por outro<sup>74</sup>, não obstante de toda a tecnologia utilizada, existe um fator do qual a segurança da aviação ainda depende

---

<sup>73</sup> Duas alterações foram promovidas para atualização das listas de países terceiros reconhecidos por aplicarem normas equivalentes às normas de base comuns, introduzidas pelos Regulamentos de Execução (UE) 2015/2426, de 18 de dezembro e 2018/55, de 9 de janeiro, e uma alteração introduzida pelo Regulamento de Execução (UE) 2017/815, de 12 de maio, respeitante à clarificação, harmonização e simplificação de determinadas medidas específicas no domínio da segurança da aviação.

<sup>74</sup> Dizemos infelizmente porque assusta fazer depender o sucesso de um terrorista de um único momento de rastreio que depende muito do fator humano, que pode ser influenciado por diversas causas como cansaço, desmotivações laborais, problemas financeiros ou familiares, chantagem, etc. Por outro lado, é positivo que haja uma intervenção do fator humano no rastreio, uma vez que existe uma parte subjetiva do elemento que efetua o rastreio que nenhum equipamento disponível no mercado consegue acompanhar, que é a parte de *profiling*, que embora possa ser trabalhada com formação inicial e contínua, depende sobretudo da experiência que os elementos têm no ambiente em que trabalham.

talvez demasiado, que é o fator humano, absolutamente determinante nos diferentes tipos de rastreio utilizados nos aeroportos.

### **3. O Direito comparado no que se refere ao abate de aviões.**

Sobre a temática do abate de aeronaves, a maioria dos Estados abstém-se de legislar nesta matéria. As motivações para a ausência de quadro legal prendem-se muitas vezes com a sensibilidade do assunto, e com o receio de ferir os preceitos legais internacionais a que se encontram vinculados, pelo que apenas alguns Estados, com frequentes problemas na interceção de aeronaves, ousaram legislar sobre a matéria em apreço.

Apesar do compromisso reassumido pelos Estados na abstenção do uso de armas contra aeronaves civis com a introdução do artigo 3º - bis na Convenção de Chicago, conforme já verificámos, não são inéditos os acontecimentos de abate de aeronaves civis depois deste preceito ter sido aprovado.

Usando como principais referências normativas internacionais a Convenção de Chicago, a Convenção de Tóquio e a Convenção de Haia, acrescentando a estas, no contexto comunitário, a Estratégia Antiterrorista da União Europeia<sup>75</sup>, os Estados devem desenvolver internamente, conforme aludem as respetivas convenções internacionais, os mecanismos que entendem como adequados para fazer face às ameaças.

Poderia pois o artigo 3º - bis vir a ser alterado para que em vez do termo “abstenção do uso de armas”, se criasse uma norma que proibisse expressamente o seu uso, mas tal nunca aconteceu, por um lado, pensamos nós, que pelas raras situações ocorridas em que aeronaves civis foram abatidas pelos Estados, mas também, porque sempre que tal acontecera, os intervenientes que o assumiram sempre justificaram os seus atos com um erro, confundindo as aeronaves abatidas com aeronaves militares, fundamentando a sua ação como última ração na sua linha

---

<sup>75</sup> Adotada pelo Conselho da União Europeia em 30 de novembro de 2005, assenta num compromisso estratégico de “*combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos direitos humanos, e tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça*”, que regendo-se por quatro pilares essenciais, a saber: Prevenir, Proteger, Perseguir e Responder.

de defesa <sup>76</sup>. Neste sentido, também não podemos deixar de comentar a certa renitência por parte dos Estados contratantes em ratificar este artigo 3º-bis, que tendo sido aprovado na 25ª sessão (extraordinária) da Assembleia da Organização da Aviação Civil Internacional, em 10 de maio de 1984, em Montreal, apenas entraria em vigor em 1 de outubro de 1998<sup>77</sup>.

### **3.1 Análise da questão sob o normativo Germânico.**

Estabelece o § 14 da Lei Alemã de Segurança Aérea, de 11 de janeiro de 2005, o seguinte:

*“1. Para impedir a ocorrência de um acidente especialmente grave, as forças e serviços de intervenção podem, no espaço aéreo, pressionar aviões a desviar a rota, obriga-los a aterrizar, ameaça-los com a utilização de armas ou disparar tiros de aviso.*

*2. Das várias medidas possíveis deve ser escolhida aquela que previsivelmente seja a menos lesiva dos interesses dos indivíduos e da coletividade. A medida só deve ser empregada enquanto a sua finalidade o exigir. Ela não deve causar prejuízos que sejam desproporcionais em relação ao resultado pretendido.*

*3. A intervenção imediata com armas só é permitida quando, segundo as circunstâncias, se puder partir de que o avião será usado contra a vida de pessoas e esse for o único meio disponível para a remoção deste perigo atual.*

*4. ...”<sup>78</sup>.*

No Acórdão de 15 de fevereiro de 2006, o Tribunal Constitucional alemão, utilizou vários argumentos para declarar a inconstitucionalidade do § 14.3 da Lei alemã de Segurança Aérea, em contradição com os argumentos de diversa doutrina.

---

<sup>76</sup> Neste sentido: FOONT, Brian E.: *Shooting Down Civilian Aircraft: Is there an Internacional Law*, Journal of Air Law and Commerce, Vol. 72, 2007, p. 719 e ss.

<sup>77</sup> Cfr. *Administrative Package for Ratification of the Protocol on Article 3 bis*, disponível em: [https://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/3bis\\_en.pdf#search=chicago%20convention%20article%203%C2%BA-bis](https://www.icao.int/secretariat/legal/Administrative%20Packages/3bis_en.pdf#search=chicago%20convention%20article%203%C2%BA-bis).

<sup>78</sup> Reprodução da tradução de SILVA DIAS: *Os criminosos são pessoas?..*, p. 788.

Analisando a disposição legal descrita, *Jakobs* refere-se ao §14 da Lei alemã sem equacionar a sua constitucionalidade, relevando o “clima” vivido pelo legislador para adotar a medida como necessária. No seu entender a norma procede à despersonalização de passageiros e tripulantes dos aviões sequestrados, alertando para o facto de que se o legislador considera necessário o sacrifício de vidas inocentes perante uma ameaça terrorista, menos tabus terá com a medida a aplicar aos terroristas que provocam a situação, afirmando que “*esta é a força sistemática explosiva do preceito (legal)*”<sup>79</sup>.

Na análise da questão, Silva Dias aborda os argumentos de *Pawlik*, discípulo de *Jakobs*, quando este questiona se ao n.º 3 do § 14 da referida Lei corresponde “*a dogmática do caso normal*”, refletida em institutos como o estado de necessidade justificante ou de estado de necessidade desculpante supralegal, ou se é antes tributário de uma “*dogmática do caso limite, centrada não na solução de conflitos dentro do Estado, mas de conflitos onde está em jogo a existência ou a identidade constitucional do próprio Estado*”<sup>80</sup>.

*Pawlik* censura a disposição do §14.3 por querer resolver uma situação de crise recorrendo a um modelo individualista que pondera o sacrifício de vidas para salvar outras vidas, não refletindo apropriadamente a diferença entre caso normal e caso limite<sup>81</sup>. O autor entende que o legislador criou uma norma de intervenção que apenas se ajusta às valorações da ordem jurídica, se a mesma for destinada a ser aplicada nas situações limite do ponto de vista da teoria do Estado, seguindo uma estratégia de excecionalidade política, apelando assim ao topo universal da defesa perante um perigo. Defende o autor que a superação de situações desta espécie apenas pode ter lugar no quadro da necessidade (justificante ou desculpante), ao qual é difícil de direcionar a disposição em apreço.

Surpreendentemente o autor vai mais longe na sua teoria, suportando-se no jacobinismo de *Rousseau*, defendendo que estando em causa a subsistência da comunidade, cada cidadão tem o dever de se sacrificar, cedendo se necessário a sua

---

<sup>79</sup> *Apud* SILVA DIAS, Augusto: *Os criminosos são pessoas?...*. p. 788.

<sup>80</sup> v. § Abs3 des Luftsicherheitsgesetzes, - ein Tabubruch?, in JZ, ano 59 (2004) n.º 21 p. 1045/6. *Apud* SILVA DIAS, Augusto: *Os criminosos são pessoas?...*. p. 788.

<sup>81</sup> PAWLIK, §14 Abs.3 des Luftsicherheitsgesetzes, p. 1050 e ss. *Apud* SILVA DIAS, Augusto, “*Os criminosos são pessoas? ...*”, P. 788.

própria vida, como contrapartida da proteção dos direitos liberdades e garantias que dela recebe<sup>82</sup>, seguindo assim a ideia que em condições extremas, há que pagar o preço pela segurança de que se beneficiou até então. No seu entender esta teoria é compatível com a ordem constitucional alemã, nomeadamente com a introdução do estado de necessidade constitucional no n.º 4 do artigo 20º da *Grundgesetz*, fundamentando a faculdade de abater aviões sequestrados por terroristas ou simplesmente porque o piloto endoideceu<sup>83 84</sup>.

Para *Pawlik* esta teoria é viável quando reunidos os seguintes requisitos: presença de uma ameaça existencial à comunidade; ponderação positiva de custos-benefícios; fixação de uma indemnização a favor das vítimas inocentes<sup>85</sup>.

O Tribunal Constitucional (TC) alemão, quando considerou inconstitucional o §14.3 da referida norma, no seu acórdão de 15 de fevereiro de 2006, rejeitou a teoria de *Pawlik* e todas as outras que com esta se perfilavam, considerando que não são compatíveis com o direito à vida conjugado com o princípio da dignidade da pessoa, uma vez que o abate de aeronaves atinge pessoas inocentes – passageiros e tripulantes – que seguem a bordo das mesmas<sup>86</sup>.

Considerando que a destruição das aeronaves implica, quase inevitavelmente, a morte de todos os seus ocupantes, o Estado acaba por tratar as tripulações e passageiros inocentes da mesma forma que os criminosos que tomaram de assalto a aeronave, quando aqueles em nada contribuíram para a situação de crise em que se encontram, não tendo, por isso, de responder por ela. Entende assim o Tribunal Constitucional alemão, que a concretização pelo Estado da morte de pessoas inocentes a bordo de aeronave, para salvar a vida de outros que constituem alvo em

---

<sup>82</sup> SILVA DIAS, Augusto, “Os criminosos são pessoas...” P. 788.

<sup>83</sup> Idem ibidem, p. 789.

<sup>84</sup> A situação da aeronave da *Germanwings*, em 24 de março de 2015, em que o Piloto - que posteriormente se veia a comprovar que sofria de distúrbios psicológicos - encontrando-se sozinho na cabina de pilotagem, fez despenhar a aeronave contra os Alpes franceses, poderia encaixar na teoria do autor para justificar a sua destruição, se o destino que o piloto desse à aeronave não fosse os Alpes franceses (onde era previsível que não causasse mais vítimas do que as que se encontravam a bordo), mas, por exemplo, tentasse dirigir a aeronave para uma situação idêntica ao caso objeto de estudo. Quem está perturbado ao ponto de fazer uma atrocidade desta natureza, não se preocupando minimamente com as pessoas que iam a bordo, também não teria problemas em utilizar a aeronave como arma contra um edifício, uma ponte ou um local público onde estivessem milhares de pessoas.

<sup>85</sup> V. PAWLIK: § 14 Abs3 des *Luftsicherheitsgesetzes*, - ein Tabubruch?, in JZ, ano 59 (2004) n.º 21 p. 1054 e ss. *Apud* SILVA DIAS, Augusto, “Os criminosos são pessoas...” P. 789.

<sup>86</sup> Cfr. SILVA DIAS, Augusto, “Os criminosos são pessoas...” P. 789.

terra, não pode deixar de ser considerado um ato de instrumentalização ou coisificação contrário à dignidade da pessoa<sup>87</sup>.

Também é rejeitada por aquele Tribunal a ideia que presumivelmente tripulantes e passageiros consentiriam o abate da aeronave, alegando ser “*uma ficção alheia à vida*”<sup>88</sup>, não se podendo calcular, de forma razoável, que seja esse o sentimento das pessoas que vão a bordo da aeronave.

São igualmente negados os argumentos de que a vida das pessoas que se encontram a bordo já está irremediavelmente perdida, e de que essas pessoas naquele momento são parte integrante da ameaça, fazendo parte da arma em que o avião se tornou, e, não podendo haver essa separação, têm que ser tratadas de igual forma. Perante este argumento, o Tribunal afirma que esta teoria colide com o sensato ditado de que “enquanto há vida, há esperança”<sup>89</sup>, e, por outro lado, mais uma vez se encontra aqui a coisificação dos passageiros e tripulantes, deixando-se de os considerar como pessoas.

O argumento da teoria de *Pawlik*, de que o indivíduo perante uma situação de necessidade, deve sacrificar a sua vida em prol de toda a comunidade estatal, se só por esta via for possível proteger a comunidade de agressões que visam a sua destruição, foi igualmente recusado, na medida em que entende o tribunal que nesta situação não está em causa o afastamento de agressões que são dirigidas à eliminação da comunidade estatal e à destruição da ordem jurídica liberal<sup>90</sup>.

Por último, mas não menos importante, o Tribunal Constitucional entende que o Estado, embora tenha o dever de proteger todos os cidadãos, deve fazê-lo escolhendo os meios adequados, não podendo recorrer a meios cujo emprego não é compatível com a Constituição, considerando que o § 14.3 ignora o direito de

---

<sup>87</sup> Idem Ibidem. P. 789.

<sup>88</sup> Idem Ibidem. P. 789.

<sup>89</sup> Sobre este argumento do tribunal recordamos o caso da “operação vagô”, da aeronave da TAP que depois de se fazer à pista do Aeroporto de Lisboa, sob sequestro, acelerou motores e sobrevoou a baixa altitude as cidades de Lisboa, Barreiro, Setúbal, Beja e Faro para lançar panfletos contra o regime de Salazar. Existem teorias que quando os F-86 da Força Aérea Portuguesa descolaram de Montreal teriam ordens para abater a aeronave, mas que terão sido os Pilotos a recusarem-se cumprir tal ordem quando a avistaram. Em sentido contrário também se diz que os F-86 nunca chegaram a avistar a aeronave da TAP. Em qualquer dos cenários, a aeronave estava sob sequestro e o destino da mesma seria o que os sequestradores quisessem. Tivesse a aeronave sido abatida, quer pelos F-86, quer pelos navios da Marinha que se encontravam ao largo de Faro, hoje poderíamos estar perante uma eterna discussão se teria ou não sido uma decisão acertada.

<sup>90</sup> SILVA DIAS, Augusto: “*Os criminosos são pessoas...*” P. 789.

proteção dos tripulantes e passageiros da aeronave a que o Estado também se encontra vinculado a proteger, prevendo exatamente o oposto, que é a promoção pelo próprio Estado da agressão que lhes põe termo à vida.

Conclui assim o Tribunal que a incompatibilidade do direito à vida e o princípio da dignidade da pessoa não existiria se a aeronave apenas transportasse terroristas, pois aqui estaria em causa única e exclusivamente a vida dos agressores, afirmando que *“corresponde à posição do agressor que as consequências do seu comportamento autodeterminado lhe sejam atribuídas, pessoalmente, e que ele seja considerado responsável pelos acontecimentos que puser em marcha”*<sup>91</sup>, não sendo por isso a reação defensiva considerada uma negação do direito à dignidade dos sequestradores ou uma violação do princípio da proporcionalidade.

### **3.2 A “lei do abate” do ordenamento jurídico Brasileiro.**

Tendo em vista o combate ao tráfico de droga que se fazia por meio aéreo, maioritariamente, na zona da Amazônia, em 2004 foi publicado o Decreto 5.144 de 16 de julho, relativo ao Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins, que dispõe no seu artigo 4º:

*“uma aeronave suspeita de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins que não atenda aos procedimentos coercitivos descritos no artigo 3º será classificada como aeronave hostil e estará sujeita à medida de destruição”.*

Um decreto polémico e ainda hoje muito discutido na doutrina. Mesmo que a norma preveja medidas apertadas de execução, a sua implementação causou alarme social, tendo parte da doutrina, como Queirós,<sup>92</sup> equiparado a norma ao regresso da pena de morte. Dispõe o artigo 5º que a medida de destruição prevista no artigo 4º consiste no disparo de tiros, feitos pela aeronave de intercetação, com a finalidade de provocar danos e impedir o prosseguimento do voo da aeronave hostil e somente

---

<sup>91</sup> Na tradução de SILVA DIAS, Augusto: *“Os criminosos são pessoas...”* P. 790.

<sup>92</sup> QUEIROZ, Paulo: *Seriam as Leis Inúteis?* 05 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.pauloqueiroz.net/seriam-as-leis-inuteis/>. Acesso em 21/11/2017.

poderá ser utilizada como último recurso e após o cumprimento de todos os procedimentos que previnam a perda de vidas inocentes, no ar ou em terra.

A medida de destruição terá que obedecer às condições do artigo 6º, que dispõe o cumprimento, cumulativamente, dos seguintes requisitos:

*“I - Emprego dos meios sob controle operacional do Comando de Operações Aeroespaciais do Comando da Aeronáutica;*

*II - Registo em gravação das comunicações ou imagens da aplicação dos procedimentos;*

*III - Execução por pilotos e controladores de defesa aérea qualificados segundo os padrões estabelecidos pelo Comando de Operações Aeroespaciais do Comando da Aeronáutica;*

*IV - Execução sobre áreas não densamente povoadas e relacionadas com rotas presumivelmente utilizadas para o tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins; e*

*V - Autorização do Presidente da República ou da autoridade por ele delegada.”*

A discussão sobre a constitucionalidade do decreto gerou a criação de diferentes correntes doutrinárias que, num sentido defendem a sua inconstitucionalidade, fundamentando a sua tese com base no princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio do contraditório e da ampla defesa, o princípio da proporcionalidade e ainda, na impossibilidade de instituir pena de morte, salvo em caso de guerra declarada, e no outro sentido, defendem a constitucionalidade do decreto, alicerçando os seus argumentos na soberania nacional, no direito à segurança e no direito à saúde, conforme analisaremos.

Milanezi, no seu estudo sobre a constitucionalidade da medida à luz do princípio da legalidade, do contraditório e da ampla defesa, do princípio do devido processo legal, do princípio da presunção da inocência, da dignidade da pessoa

humana e do princípio da proporcionalidade, conclui pela inconstitucionalidade do abate das aeronaves, por este ofender todos os princípios observados<sup>93</sup>.

Quanto ao princípio da legalidade, a autora refere tratar-se de um desrespeito à Constituição Federal promovido pela política utilitarista do Estado, na medida em que permite a morte de um cidadão pertencente ao corpo social. A Constituição Federal trata a vida humana como inviolável, mesmo que tal ser humano seja o maior criminoso da história, pelo que a autora refere que a inviolabilidade da vida é um princípio supraconstitucional, não sendo assim plausível que sejam formuladas normas no sentido de tornar a vida violável. Tendo o Supremo Tribunal Federal julgado que a vida humana é violável, toda a sociedade sai prejudicada, na medida em que todos os seres humanos são iguais e devem ter tratamento pautado na dignidade da pessoa humana<sup>94</sup>.

É claramente violado o princípio da presunção da inocência constitucionalmente previsto, na medida em que se presume que o piloto está a transportar drogas pelo simples facto de a aeronave não se identificar e pelo facto de vir de uma região conhecida por comércio de drogas<sup>95</sup>.

Ao permitir que o Comandante da Aeronáutica tenha a decisão de abater ou não uma aeronave hostil, admitindo assim a pena de morte<sup>96</sup>, além de violar o direito à vida dos suspeitos, o decreto afasta a possibilidade do poder judiciário exercer as suas funções, tornando desproporcional o meio utilizado para o fim a alcançar, que é a saúde pública.

Salo de Carvalho defende a inconstitucionalidade da Lei do Abate, não apenas porque este conta com inúmeros conceitos abertos, que permitem grande discricionariedade por parte do órgão de decisão, que ficou estabelecido ser o Comandante da Aeronáutica, mas também, pela violação de diversos princípios constitucionais. Refere que a regulamentação dos meios operacionais de destruição

---

<sup>93</sup> MILANEZI, Raissa: *A (In) Constitucionalidade do Decreto do Abate de Aeronaves*, Jusbrasil, 2016. Disponível em: <https://raissamilanezi.jusbrasil.com.br/artigos/347515724/a-in-constitucionalidade-do-decreto-do-abate-de-aeronaves>. Última visita em 27/05/2018.

<sup>94</sup> Idem ibidem.

<sup>95</sup> Idem ibidem.

<sup>96</sup> Em sentido contrário, GONÇALVES COELHO, Fernando: "A Constitucionalidade da Lei do Abate ou Tiro de Destruição", in *Revista Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial*, setembro 2012, p. 25s.

de aeronaves suspeitas através de procedimentos administrativos, impõe uma sanção mais grave que as penalmente previstas na Constituição<sup>97</sup>, revelando um crescimento de um modelo belicista por parte das agências repressivas, no combate e repressão ao tráfico de drogas. O alinhamento dos meios operacionais das agências punitivas brasileiras à política transnacional de guerra ao tráfico de drogas, está a legitimar, assim, medidas de coação direta típicas de períodos de exceção, nos quais se manifesta o terrorismo de Estado<sup>98</sup>. A constatação é absolutamente pertinente se observarmos que atos como eliminação de suspeitos, a supressão de incômodos e proscricção de inimigos, são comuns dos confrontos armados. O autor refere que medidas desta natureza, embora estejam previstas de forma residual na Constituição Brasileira, apenas se encontram previstas em medidas de exceção como soluções extremas de eliminação de inimigos, em casos de guerra declarada por força de agressão estrangeira.

Mas a medida também encontra vários apoiantes na doutrina brasileira, como Fagundes e Coelho Júnior. Ao nível do Estado, a Força Aérea brasileira justifica a existência do decreto suportando-se no princípio da autodefesa do Estado, uma vez que o tráfico de drogas deixa a sociedade insegura. Além disso, para que a aeronave seja abatida, devem ser tomados diversos procedimentos<sup>99</sup>.

Fagundes, apontando algumas fragilidades ao diploma, conclui pela sua constitucionalidade alegando que o decreto que permite o abate não é uma pena de morte, uma vez que o Piloto defende a soberania nacional. Critica os protagonistas que rapidamente impulsionaram um projeto de Lei em sentido contrário ao Decreto 5.144, alegando que estes estão mais preocupados com a integridade do delinquente do que com a integridade da pátria<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> CARVALHO, Salo de: *A política criminal de drogas no Brasil: Estudo criminológico da Lei 11.343/06*, Ed. 6, São Paulo: Saraiva, 2013. p. 137. Referindo-se aqui o autor ao Art. 5º, XLVI e XLVII da Constituição brasileira, que proíbe a pena de morte salvo nos casos de guerra declarada.

<sup>98</sup> MILANEZI, Raissa: *Ob. citada*.

<sup>99</sup> *Idem ibidem*.

<sup>100</sup> FAGUNDES, João Batista. *Tiro do Abate – Improriedades do Decreto n.º 5.144, de 16 de julho de 2004*. Revista CAER. São Paulo, n. 267, p. 28-32, jun. 2013. Disponível em: <http://www.caer.org.br/downloads/revistas/revista267/revcaer267.pdf>. Último acesso em 27/05/2018.

Coelho Junior, na sua análise à constitucionalidade do decreto defende que o Estado é soberano, não se submetendo as suas leis às leis de outros Estados<sup>101</sup>. As leis aplicam-se em todo território, e neste espaço o Estado exerce plena soberania<sup>102</sup>. Para o autor, o Brasil depara-se com graves problemas com o transporte de drogas por via aérea, principalmente na região norte, razão pela qual, se faz necessário um controle do espaço aéreo brasileiro por intermédio de medidas coercitivas. Referindo-se ao artigo 1º da Constituição Federal, que tem como primeiro fundamento a soberania, o mesmo autor justifica a legitimidade do decreto, argumentando que o tiro de destruição elenca uma série de medidas coercitivas e o invasor que entra no território brasileiro em inobservância as normas de direito aeronáutico e de direito penal, abre mão de seu direito de defesa. Defende que não se tratará assim de pena de morte como defendem alguns autores, já que esta teria forçosamente de ser caracterizada por uma medida judicial, revestindo-se sim numa ação militar que visa à dissuasão da presença clandestina de aeronaves no espaço aéreo pátrio, no exercício da manutenção da soberania.

### **3.3 A defesa aérea no ordenamento jurídico vigente nos EUA**

Os ataques de 11 de setembro de 2001 tiveram grande impacto na economia dos EUA, estimando-se que durante a década seguinte, a indústria aeronáutica terá perdido 35 bilhões de dólares e perto de um terço dos postos de trabalho envolvidos<sup>103</sup>.

Não demoraria que surgisse uma reação legislativa aos atentados por parte dos EUA, que, entretanto, já haviam declarado guerra contra o terrorismo nove dias depois dos atentados, pela voz do seu presidente *George W. Bush*. Em menos de dois meses, o Congresso, compreensivamente, aprovou uma abrangente política

---

<sup>101</sup> COELHO JUNIOR, Fernando Gonçalves: *A constitucionalidade da Lei do Abate ou do Tiro de Destruição*. Revista Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial, setembro de 2012. Disponível em: <http://www.sbda.org.br/revista/1834.pdf>. Último acesso em 27/05/2018.

<sup>102</sup> No mesmo sentido, AMARAL, Alberto do: *Noções de Direito e Direito Internacional*, 4ª Edição Atualizada, Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 2012, p. 58 e 59, refere que "O Estado possui não apenas o direito de usar a força, mas o direito de usá-la de modo exclusivo em seu território. O poder de comandar, que transforma uma multidão de indivíduos isolados em um corpo político organizado, é o traço característico da nossa modernidade política."

<sup>103</sup> RAVICH, Timothy M.: *National Airline Police*, University of Miami Law School - Institutional Repository, Vol. 23, 2014, p. 2.

antiterrorista denominada "*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*", publicada pela lei 107-56, d 26 de outubro de 2001, que abreviada, ficou conhecida por "U.S.A. P.A.T.R.I.O.T. Act."

Expandindo os poderes do Procurador Geral para deter, deportar ou negar a admissão de estrangeiros suspeitos nos EUA, e ampliando a autoridade do Governo para a realização de buscas confidenciais nas casas de suspeitos de terrorismo e interceptar e monitorizar comunicações telefónicas e de internet dos suspeitos, entre outras disposições, esta lei rapidamente se tornou alvo de crítica pelos defensores das liberdades individuais, que acusavam tal medida de prever normas que se constituem como um ataque implacável às liberdades civis<sup>104</sup>. Contudo, a política antiterrorista, compreensivelmente pelo momento que se vivia nos EUA, foi genericamente bem aceite na população, considerando-a como justificada pelo facto de se sentir ameaçada face à tragédia recente.

Curiosamente, os EUA, à semelhança de muitos outros países, não ratificaram na sua ordem jurídica interna a alteração à Convenção de Chicago que introduziu o artigo 3º - bis, e no que refere ao sistema de autorização para abate de aeronaves, também não são conhecidas normas de referência e critérios de atuação, havendo alguma doutrina que descrevera alguns critérios que deveriam ser reunidos para justificar o uso da força contra uma aeronave civil<sup>105</sup>. Para *Foont* esses critérios eram demasiado subjetivos, tendo o autor efetuado a sua própria construção de critérios, baseado em doutrina semelhante que previa o abate de aeronaves na intercepção de

---

<sup>104</sup> GONZALEZ, Tracey Topper. *Individual Rights Versus Collective Security: Assessing The Constitutionality Of The USA Patriot Act*, University of Miami Law School - Institucional Repository, Vol. 11, 2003, p. 75 e ss.

<sup>105</sup> Em 1980, William Hughes estabeleceu três critérios a ser observados para justificar o uso da força contra aeronaves civis intrusas: (1) necessidade de efetuar uma aterragem para a segurança do Estado ofendido; (2) a importância de interromper a intrusão por disparo sobre a aeronave é a proporção razoável para o perigo para o estado territorial dele decorrente; e por fim, como mais importante (3) Todos os restantes meios praticáveis de interromper a intrusão estejam esgotados e a aeronave recusou cumprir com as instruções claras e apropriadas para retornar ao espaço aéreo ou seguir os interceptadores para um aeródromo designado para o tipo de aeronave envolvida. Cfr. HUGHES, William J.: *Aerial Intrusions by Civil Airlines and the Use of Force*. 1980. P. 620. Disponível em: <http://scholar.smu.edu/jalc>. Acesso em 25/05/2018.

voos suspeitos de tráfico de drogas. Estes critérios seguem uma escalada de meios, que culmina numa compensação às famílias das vítimas<sup>106</sup>.

Para o autor a questão de agir ou não, resume-se a um equilíbrio entre o risco de não agir contra o risco de tomar medidas militares, tendencialmente não aceites pela comunidade global. Como refere o autor, os casos de tiros contra aeronaves civis, com exceção da ação armada contra traficantes de droga, nunca obtiveram decisão favorável. Mas as situações devem ser avaliadas casuisticamente, pois a comunidade internacional não questionou, por exemplo, o abate do *Cessna* 152 furtado por um piloto aluno no Líbano, em 24 de maio de 2001, que entrou no espaço aéreo israelita sem permissão e que foi abatido depois de vários avisos<sup>107</sup>. É certo que nesta situação a aeronave não transportava passageiros inocentes, mas apenas a pessoa que provocou o perigo, o que torna a situação diferente, sendo assim a situação facilmente enquadrável em legítima defesa.

É com este quadro, que após o 11 de setembro de 2001, e fazendo jus ao sábio ditado de que mais vale prevenir do que remediar, os EUA investiram fortemente na prevenção, publicando em 19 de novembro de 2001 aquele a que chamaram “*Aviation and Transportation Act*”, que criou a *Transport Security Administration (TSA)* e lhe deu poderes de administração, com a missão de proteger os sistemas de transportes da nação para garantir a circulação de pessoas e bens. O caminho a seguir passaria obrigatoriamente pela aposta na prevenção, primeiramente porque ficou provado nos ataques ocorridos, que os mecanismos de reação, por mais diretos que sejam, podem não oferecer uma capacidade de resposta suficientemente rápida para reagir a um ataque<sup>108</sup>, e depois porque uma reação, ainda que se viesse a revelar eficaz, resultaria certamente em danos irreparáveis para vidas humanas e bens materiais.

Intensificando as medidas de segurança em torno das fronteiras dos EUA, e na segurança da aviação no seu geral, com base numa avaliação de risco, o

---

<sup>106</sup> FOONT, Brian E.: *Shooting Down Civilian Aircraft: Is there an International Law*. Journal of Air Law and Commerce, Vol. 72, 2007, p. 718 e ss.

<sup>107</sup> Idem Ibidem, p. 714.

<sup>108</sup> Como vimos anteriormente, os ataques às torres gémeas e ao Pentágono ocorreram a partir do sequestro de voos domésticos dos EUA, com recurso a facas e x-atos por parte dos terroristas, que sob ameaça tomaram o comando das aeronaves, sendo bastante rápidos na sua execução, quase não dando margem de reação.

licenciamento de voos para os EUA passou a incluir um pacote de medidas adicionais que têm de ser respeitadas pelas transportadoras estrangeiras que voam para o seu território, medidas essas a realizar no último ponto de partida, e que são frequentemente alvo de ações de controlo de qualidade executadas pela TSA nos voos de partida para os EUA, ao abrigo de protocolos de cooperação assinados com os Estados de onde partem essas aeronaves.

Para o efeito, a TSA financia-se através de uma taxa de segurança cobrada aos passageiros<sup>109</sup>, que lhe permite avultados investimentos na prevenção, nomeadamente em áreas de inteligência e análise, de desenvolvimento, de formação e de inspeção, onde se incluem, a título de exemplo, a permanência de equipas de auditores, espalhadas um pouco por todo o mundo, com intuito de efetuar as ações de controlo de qualidade acima referidas.

Contudo, os EUA, tal como o mundo em geral, não se sentiam seguros apenas com as medidas de prevenção que se desenvolveram. Para apaziguar os receios de novos ataques, era importante que se neutralizassem as ameaças que provocaram os hediondos ataques de *New York*. Associadas a esses acontecimentos surgiram reações do Conselho de Segurança das Nações Unidas, através de Resoluções que foram emitidas no imediato, e nos meses seguintes aos atentados.

Na Resolução n.º 1368/2001, de 12 de setembro, em que os atos foram condenados e considerados como uma ameaça à paz e à segurança internacionais, foi reconhecido aos Estados o direito à legítima defesa individual ou coletiva. Outras Resoluções se seguiram sob o tema das ameaças terroristas, delineando estratégias de combate ao terrorismo para os Estados Membros<sup>110</sup>.

Essas Resoluções serviram de suporte para que, tendo por base de argumentação dos perigos resultantes das ameaças terroristas, fosse invocado pelos EUA o artigo 51º da Carta das Nações Unidas, alegando o direito à legítima defesa preventiva na luta contra o terror, para justificar a ação de força iniciada no Afeganistão em 2002.

---

<sup>109</sup> RAVICH, Timothy M.: *National Airline Police*, University of Miami Law School - Institutional Repository, Vol. 23, 2014, p. 3. A taxa de segurança em 2014 fixava-se nos 5.60 dólares, por cada passageiro, e por cada viagem unidirecional, que permite um investimento em segurança para o setor aeronáutico acima de um bilião de dólares por ano.

<sup>110</sup> Cfr. Resoluções 1373 e 1377 (2001), de 28 de setembro e 12 de novembro, respetivamente.

A aplicabilidade da legítima defesa preventiva ao preceituado no artigo 51º da Carta das Nações Unidas causa alguma controvérsia. Enquanto que a legítima defesa, consensualmente aceite pela comunidade internacional, pressupõe uma resposta a um risco grave e iminente, onde se combate uma agressão armada, o quadro apresentado, de legítima defesa preventiva, vai um pouco além do conceito tradicional, causando discussão sobre o momento em que o uso da força é aceite pela comunidade internacional.

Como argumento para o recurso à legítima defesa preventiva, alude-se ao facto de que ter de esperar sem agir o ataque do adversário seria “*transformar numa farsa o objetivo principal da carta que é reduzir ao mínimo as hipóteses de emprego ilícito da força e da violência entre os Estados*”<sup>111</sup>, enquanto que os que não apoiam este conceito, entendem ser o artigo 51º da Carta das Nações Unidas uma exceção à regra do n.º 4 do artigo 2º, onde se refere que “*Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas*”, e como tal, a sua admissibilidade deve seguir uma interpretação restritiva<sup>112</sup>.

#### **4. A legitimidade de atuação perante uma ameaça atual e ilícita de um ataque terrorista com recurso a “Hijacking”.**

O problema das novas ameaças terroristas lança um desafio permanente na organização das polícias, para quem a prioridade se direciona para o aperfeiçoamento de estratégias que têm como fim a defesa dos cidadãos e o combate preventivo da criminalidade<sup>113</sup>. Contudo, como recorda Gomes Canotilho, a luta contra o terror não se iniciou com os ataques de *New York*. Muito antes o problema já era vivido com ações do IRA, da ETA, da RAF ou com as Brigadas Vermelhas, que

---

<sup>111</sup> FLÁVIA VELOSO, Ana: Comentário ao artigo 51º da Carta das Nações Unidas. In BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org). Comentário à carta das Nações Unidas. Belo Horizonte. Editora CEDIN. 2008, p. 782. *Apud* ROCHA TORRES, Edgard M.: *O uso da legítima defesa preventiva no pós 11 de setembro de 2001*. 01/2010, disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14180/o-uso-da-legitima-defesa-preventiva-no-pos-11-de-setembro-de-2001>.

<sup>112</sup> ROCHA TORRES, Edgard M.: *Obra cit.*

<sup>113</sup> Neste sentido, vide GOMES CANOTILHO, José Joaquim: *Terrorismo e Direitos Fundamentais – Criminalidade Organizada e Criminalidade em Massa*. Coord. GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro. Centro de Investigação do ISCP. Lisboa, P. 29.

desafiavam as autoridades dos Estados de direito a se organizarem para otimizar as prestações dos seus corpos policiais. Esta é, no entanto, uma nova era, marcada por atentados suicidas, que torna impotente o direito penal direcionado para a prevenção geral e especial de garantir o Estado de direito contra a criminalidade organizada mais aniquiladora<sup>114</sup>.

Por não ser possível associar imediatamente um atentado terrorista a um determinado Estado, é difícil autorizar abertamente a legítima defesa<sup>115</sup> e empregar meios, bem como de aferir da proporcionalidade da medida face à ameaça que se apresenta. Do quadro normativo internacional resulta, como já vimos, que os Estados devem abster-se de usar armas contra aeronaves civis, contudo, após os ataques de 11 de setembro de 2001 o paradigma começa a admitir outros cenários, sem que, no entanto, o artigo 3º-bis da Convenção de Chicago tivesse sido alterado.

Refletindo os argumentos do Tribunal Constitucional alemão quando diz que não está em causa a comunidade estatal, Silva Dias levanta as seguintes questões: “Devemos então assistir de “mãos atadas”, resignadamente ao sequestro das aeronaves e aos ataques terroristas, usando aeronaves como arma contra pessoas inocentes, exponenciando assim o número de vítimas? O princípio da dignidade da pessoa e a vinculação aos seus direitos e garantias fundamentais impede-nos de adotar medidas eficazes para salvar a vida de outras pessoas e combater tais práticas? Por outro lado, a aceitação do argumento da necessidade de reagir ao ataque para evitar a catástrofe implica uma adesão à tese de *Jakobs*?”. O autor responde negativamente a todas estas questões, demonstrando que o Estado de Direito não obriga à paralisia ante tais práticas mas sim a uma rigorosa concordância prática, a um equilíbrio ótimo, entre as garantias e eficácia na perseguição e na punição de crimes<sup>116</sup>. No seu entender, o problema da norma alemã reside na falta de pressupostos de atuação, que não podem ser baseados em meras suspeitas ou pressupostos como prevê o § 14.3 da lei alemã<sup>117</sup>.

---

<sup>114</sup> Idem ibidem. P 29.

<sup>115</sup> Entendemos que a legítima defesa consagrada na Carta das Nações Unidas é “abstrata”, com um conceito que pode ser difuso, e que, *per se*, no caso objeto de estudo, não justifica de imediato uma resposta armada, uma vez que o conceito de legítima defesa à luz do normativo nacional e de forma consensual na doutrina, não prevê que terceiros inocentes, não autores da ameaça, sejam visados.

<sup>116</sup> SILVA DIAS, Augusto: “Os criminosos são pessoas...” P. 790.

<sup>117</sup> Idem Ibidem, P. 791.

#### 4.1 A ponderação de valores.

O caso objeto do presente estudo conduz-nos, inevitavelmente, para uma questão em que terá de ser efetuada uma ponderação de valores, *in casu*, de vidas contra vidas. Num lado, encontram-se as vidas de pessoas inocentes que se encontram em terra, num evento lúdico, e que em nada contribuíram para criação da situação de perigo. No outro, deparamo-nos com as vidas dos tripulantes e passageiros inocentes, assim como as vidas dos terroristas. Sobre a vida destes últimos, é mais do que consensual que ao contribuírem eles próprios para a situação de perigo, estaria legitimada uma ação contra os mesmos com base nos pressupostos da legítima defesa, ainda que também pudéssemos chamar à colação as teorias do direito penal do inimigo. Já no que refere às vidas, quer dos passageiros, quer dos tripulantes, entende-se que estas possuem exatamente dos mesmos direitos de ser protegidas do que as que se encontram em terra.

No caso específico dos passageiros e tripulantes da aeronave sequestrada por terroristas, estes nem sequer são os criadores da fonte de perigo, vendo-se apenas envolvidos na situação, tal como as pessoas em terra, pelo que a questão é saber se é legítimo impor-lhes o sacrifício das suas vidas em benefício das vidas que estão em terra.

O caso em apreço, relativo ao sequestro de aeronaves por terroristas e ao seu uso como arma, requer, desde logo, que haja uma intervenção em que os agentes pertencem ao Estado, que atua na vertente do poder militar. Impõe-se, pois, uma necessidade de definir os procedimentos de atuação baseados em pressupostos que justifiquem a adoção de uma medida drástica - como que é a destruição da aeronave - devendo esses pressupostos ter como referência os preceitos jurídicos que justificam tradicionalmente a intervenção sobre vidas inocentes para salvar outras vidas<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> Cfr. SILVA DIAS, Augusto: *“Os criminosos são pessoas...”* P. 790.

Desconsideramos para o caso em apreço a figura do conflito de deveres, que conforme doutrina dominante<sup>119</sup>, deve ser representada perante dois deveres de agir e não entre um dever de ação e um de omissão<sup>120</sup>.

Silva Dias comentando a análise que *Jakobs* fez do §14. da Lei de Segurança Aérea alemã, entende que este aborda o facto de uma maneira que pouco relevante para a legitimidade ou validade constitucional da medida, quando se refere que, para a regulação de uma norma desta natureza, conta muito o “clima” vivido pelo Estado<sup>121</sup> que leva o legislador a adotá-la como uma necessidade.

Não será incorreto afirmar, no que refere ao direito penal, que qualquer alteração normativa, implica, consequentemente, uma alteração positiva ou negativa nos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Torna esta questão mais sensível o fato de estarmos a discutir a eventual aplicação de uma norma que terá impacto direto no direito à vida, bem jurídico de valor incalculável e constitucionalmente protegido<sup>122</sup>. Diferente seria, certamente, se o bem jurídico em causa fosse qualquer outro de menor dimensão.

Defende o autor que nem as garantias devem ser entendidas tão rigidamente que impeçam a eficácia no combate ao terrorismo e restante crime organizado, nem a busca de eficácia deve levar à dissolução das garantias e do Estado de Direito. Romper este equilíbrio em qualquer dos sentidos, é dar um paço para a descrença da capacidade dos Estados de Direito lidarem com situações extremas ou no sentido da sua corrupção e conversão em Estado autoritário<sup>123</sup>.

---

<sup>119</sup> *Idem ibidem*. P. 790.

<sup>120</sup> Como o exemplo do médico que perante uma situação urgente de salvar duas vítimas de um acidente, e sem meios disponíveis para salvar as duas vidas, se vê confrontado em ter que optar por uma delas. Neste sentido CORREIA, Eduardo: *Direito Criminal*, II, p. 93 MARQUES DA SILVA, Germano: *Direito Penal Português*, II, p. 124.

<sup>121</sup> Sobre o clima vivido pelo Estado no momento da adaptação das normas, em maio de 2016, no V Curso de Contraterrorismo ministrado no ISCP, MAGINA DA SILVA, Diretor Nacional Adjunto da Polícia de Segurança Pública, pronunciando-se sobre as políticas de proteções de dados praticadas na Europa e em especial em Portugal, e na sua conciliação com a prevenção de ataques terroristas, referiu que “*as democracias por vezes carecem de afinação*”, de acordo com as realidades que se vivem, numa constatação da dura realidade de que os investimentos em segurança que são efetuados pelos governos, são genericamente influenciados por acontecimentos, pelo que os grandes investimentos e alterações normativas, de uma forma geral, só se efetuam numa forma reativa a algo que já aconteceu.

<sup>122</sup> Cfr. artigo 24º da CRP.

<sup>123</sup> SILVA DIAS, Augusto: *Os criminosos são pessoas...* P. 790.

#### 4.1.1 O caso do “homem gordo”.

Em situações de estudo com pressupostos de vida contra vida, Fernanda Palma aponta o caso do “homem gordo”, que se entalou no buraco que permitia a saída de uma caverna, não conseguindo sair nem entrar de novo, nem com isto, permitir que os seus colegas também o pudessem fazer.

Abordando o assunto, de forma a perceber qual o proveito que se pode retirar com o respeito pelo princípio de que nenhuma vida vale mais do que outra, a autora refere que certamente que os companheiros do “homem gordo” sairiam prejudicados, porque aqui o respeito pela vida em geral, custar-lhes-ia a própria vida.

Assim, a autora foca a discussão para a utilidade que a sociedade retiraria com o respeito pelo princípio de que uma vida não vale mais do que outra, questionando se a sociedade lucraria com a preservação do princípio ou com o salvamento dos companheiros do “homem gordo”<sup>124</sup>. Na resposta a esta questão, baseando-se a autora nos pensamentos filosóficos de *Hobbes*, de que a razão de ser deste princípio é a autoconservação individual, na necessidade última de tornar possível a sobrevivência de todos, e sobretudo dos mais fracos, então uma violação do princípio para poder salvar os restantes não afetaria o sistema social nem tão pouco seria um perigoso precedente contra as garantias individuais. No exemplo referido, “o respeito pelo princípio não serviria o próprio princípio”<sup>125</sup>, e como refere a autora, “os benefícios para a autoconservação geral criados pelo suposto cumprimento do princípio não estão suficientemente esclarecidos para que se justifique que a autoconservação em concreto de várias vidas não se deva verificar”<sup>126</sup>.

Evidenciando a existência de ideias de justiça onde se permitem argumentações jurídicas que conduzem a causas de justificação em situações de conflito entre vidas, Fernanda Palma refere o estado de necessidade defensivo para solução destas questões, suportando-se na doutrina alemã de *Hruschka, Gunter, Jakobs e Roxin*. A autora identifica que para esta doutrina, é aceite o sacrifício da futura vítima, independentemente de o perigo ter sido ou não provocado esta,

---

<sup>124</sup> FERNANDA PALMA, Maria. *Casos e Materiais de Direito Penal*. Coimbra, 2002, p. 185.

<sup>125</sup> Idem ibidem, p. 186.

<sup>126</sup> Idem ibidem, p. 186.

considerando a existência de uma figura especial de estado de necessidade, entre a legítima defesa e o estado de necessidade justificante, em que o critério de ponderação de interesses é específico<sup>127</sup>, ou considerando que a própria ponderação de interesses, no estado de necessidade justificante, é alterada, de forma que os bens jurídicos do criador do perigo sofrem uma relativa dessolidarização da sociedade, relativamente aos do agente do estado de necessidade<sup>128</sup>.

#### 4.1.2 A “eutanasia Hitleriana”.

Na nossa doutrina dominante, conforme refere Figueiredo Dias, a vida é definida como um bem jurídico incomparável e insubstituível, que ocupa indiscutivelmente o primeiro lugar na hierarquia dos bens jurídicos. Tão pouco se admitem distinções qualitativas entre o valor de vidas humanas, tendo por isso igual valor a vida entre crianças e idosos, vigorosos e moribundos, afortunados e mendicantes. Com a mesma justificação não são admissíveis ponderações quantitativas, tendo o mesmo valor uma vida, que dez, cem, mil, ou porventura, o resto da humanidade, suportando-se o autor da expressão de *Malraux*: “*Une vie ne vaut rien. Mais rien ne vaut une vie.*”. Conclui que um conflito de vida contra vida(s) se deve reger pelo princípio da imponderabilidade da vida para efeito de estado de necessidade justificante, ficando em aberto uma eventual aplicação da causa de exclusão da culpa<sup>129</sup>.

Figueiredo Dias aborda as possíveis limitações a este princípio da imponderabilidade da vida, nomeadamente quando possa estar em causa uma ponderação com outras vidas, que também elas constituem um fim em si mesmas. Como refere o autor, a lei penal portuguesa não fica insensível a esta questão da imponderabilidade, quando incorpora previsões que determinam a licitude de conflitos de “*vidas contra vidas*” como no conflito de deveres ou da legítima defesa,

---

<sup>127</sup> HRUSCHKA, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1968, p22 e *Strafrecht nach logisch-analytischer Methode*, 1982, p. 82 e GUNTER, *Strafrechtswidrigkeit und Strafrechtsausschluss*, 1983, p. 337 e ss. *Apud* PALMA, Fernanda: *Ob. Cit.* P. 187.

<sup>128</sup> JAKOBS, *Allgemeiner Teil*, 1983, p. 457. *Apud* FERNANDA PALMA, Maria. *Ob. Cit.* P. 187.

<sup>129</sup> FIGUEIREDO DIAS, Jorge: *Direito Penal – Parte Geral*, I, P. 424. Neste sentido em Portugal, FERREIRA, Cavaleiro de: *Lições de Direito Penal – Parte Geral*, I, 1992, p. 222, e PALMA, Fernanda: *Casos e Materiais de Direito Penal*, p. 184 e ss.

onde neste último exemplo, a possível lesão da vida do agressor é fundamentadamente justificada de forma consensual na doutrina<sup>130</sup>.

Para o efeito o autor traz à colação alguns casos práticos objeto de estudo e já dissecados pela doutrina, e que refletem uma ponderação de vidas contra vidas, em que estando várias pessoas em perigo de vida, se matam literalmente algumas delas para que se possam salvar as restantes.

O autor começa os seus exemplos com o caso da “*eutanásia Hitleriana dos enfermos mentais*”, conhecido pelo caso em que determinados médicos deram indicações para que se matassem alguns doentes mentais que se encontravam internados nas suas clínicas porque, se a tal se negassem, seriam substituídos por funcionários nazis que determinariam a morte de todos os internados. Neste exemplo o autor mostra reservas em admitir a exclusão da ilicitude dos atos praticados pelos médicos, pois não se pode tolerar que alguém se arrogue de escolher quem deve morrer e quem deve sobreviver. Também como afirma o autor, não se consegue garantir o que aconteceria se eles não tivessem praticado o ato. No entanto, para este caso o autor deixa em aberto a hipótese de exclusão da culpa dos agentes.

#### **4.1.3 O “caso dos montanhistas”.**

Para Figueiredo Dias, a situação dos médicos de Hitler distingue-se com o caso que ficou conhecido na Alemanha desde 1895, como o “caso dos montanhistas”, em que várias pessoas unidas numa comunidade de perigo numa montanha, um deles, A, que se encontrava numa das extremidades da corda, cai de um precipício de forma tal que se torna impossível içá-lo e a corda que os une começa a ceder, sendo certo que partirá e os arrastará a todos para a morte. Por isso, um dos montanhistas, B, corta a corda que une o montanhista A aos restantes, matando-o, mas salvando-se a si e aos restantes companheiros.

Considera aqui o autor, com a nossa concordância, que não se verifica qualquer escolha da vítima, a qual se apresenta, como refere, sem salvação possível. Também é seguro afirmar, que no caso em apreço, nem o B (juntamente com os restantes

---

<sup>130</sup> FIGUEIREDO DIAS, Jorge: *Direito Penal – Parte Geral*, I, P. 424.

companheiros) teria conseguido içar o A, nem a corda aguentaria, pelo que, *in casu*, a omissão da ação de homicídio teria causado a morte de todos, considerando-se, deste modo, que a morte do A foi adequada para afastar um perigo que pesava em todos os restantes.

#### **4.2 A legítima defesa preventiva**

No estudo de caso em apreço, cabe-nos analisar como se conjuga o direito à vida dos demais cidadãos envolvidos, sabendo que num lado temos o dever do Estado de proteger os cidadãos em terra que serão utilizados como alvo, e no outro, o mesmo direito dos cidadãos inocentes que se encontram dentro da aeronave, e a quem também o Estado tem o dever de proteger, procurando analisar como enquadrar a situação no ordenamento jurídico existente, e no limite, verificar até onde pode ir o conceito de legítima defesa inserido no artigo 51º da Carta das Nações Unidas, tendo ainda como referencia as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas emitidas após o 11 de setembro, no que refere ao reconhecimento do direito à legítima defesa individual ou coletiva.

Em nosso entender, estas resoluções do Conselho de Segurança, servem para clarificar que os atos praticados que motivaram tais resoluções, violam os princípios estabelecidos na Carta das Nações Unidas, sendo como tal condenáveis. Estas resoluções evidenciam as preocupações das ameaças internacionais para assumir uma política de defesa, focada na prevenção do terrorismo. Entendemos que tais resoluções, *de per se*, não serão justificação para recorrer a todo e qualquer ato contra o terrorismo, devendo os mesmos pautar-se sempre com respeito pelas demais convenções internacionais, mas também pelo princípio dos demais direitos, liberdades e garantias individuais dos cidadãos, sob pena de, conforme refere Silva Dias, de estarmos a “vender a alma ao diabo”<sup>131</sup>.

O argumento do recurso a legítima defesa preventiva, como já verificámos, foi utilizado em 2002 pelos EUA para justificar uma ação militar em solo afegão, com o objetivo de neutralizar a ameaça terrorista instalada pelo poder *Taliban*. Embora tenha sido um argumento suscetível de grandes discussões, a verdade é que o

---

<sup>131</sup> SILVA DIAS, Augusto: *Os criminosos são pessoas...* P. 794.

Conselho de Segurança das Nações Unidas nunca colocou em causa a interpretação extensiva (entendemos nós) efetuada pelos EUA ao preceituado no artigo 51º da Carta das Nações Unidas, sustentada nas Resoluções do Conselho de Segurança emitidas após os atentados de 11 de setembro de 2001.

Em casos trágicos como o do objeto de estudo, o facto de os agentes pertencerem ao Estado na veste do seu poder militar, impõe que essa concordância seja feita pelo legislador com a máxima precisão possível<sup>132</sup><sup>133</sup>. O Estado deve definir com transparência os pressupostos da utilização de tal medida, suportando-se para o efeito nas figuras que tradicionalmente justificam a intervenção sobre a vida de pessoas inocentes para salvaguarda de outras, como o conflito de deveres e o estado de necessidade defensivo. Justificando a necessidade de intervenção legislativa<sup>134</sup>, Silva Dias recorda que existem mecanismos no ordenamento jurídico capazes de acolher casos desta natureza, os quais devem servir de referência para a previsão legal dos pressupostos da intervenção militar do Estado.

Entende o autor, que o estado de necessidade defensivo como causa de justificação, poderá servir para que, reunidas determinadas circunstâncias, se justifique a autorização do abate de aviões comprovadamente destinados a ser usados como arma<sup>135</sup>. Demarcando-se de alguns dos argumentos da doutrina alemã a favor do tiro de destruição, o autor entende que a ação deve ser justificada, não numa lógica de direito penal do inimigo, nem tão pouco considerando que as pessoas inocentes se tornam inseparáveis da fonte de perigo ao ponto de serem consideradas parte da fuselagem da aeronave, reduzindo as suas vidas à condição de coisas, ou que o cidadão se deva sacrificar, abdicando do direito à vida para evitar o mal maior. O autor justifica o recurso ao estado de necessidade defensivo, delineando quatro pressupostos cumulativos:

---

<sup>132</sup> Idem Ibidem, P. 790. SILVA DIAS, Augusto: *Os criminosos são pessoas...* P. 790.

<sup>133</sup> No exemplo do estudo abordamos apenas a possibilidade de intervenção por parte da Força Aérea, no âmbito das suas competências de AAN, contudo, não podemos ignorar a aptidão das outras forças militares, como a capacidade antiaérea dos seus navios de guerra da Marinha e dos meios operacionais do Exército, ao dispor do Estado para garantir a sua soberania. Não foram os mesmos abordados, pois pensamos que ao nível do caso em apreço, a resposta com melhor relação eficácia/rapidez estará com a AAN.

<sup>134</sup> SILVA DIAS, Augusto: *Os criminosos são pessoas...* P. 792.

<sup>135</sup> SILVA DIAS, Augusto: *Os criminosos são pessoas...* P. 790.

- I. *“Indicação legal da entidade competente para decidir e ordenar o abate, que deverá ser o titular de um cargo político da hierarquia de topo do Estado;*
- II. *Recolha de indícios seguros de que a aeronave foi sequestrada por grupos terroristas e que vai ser usado como arma com efeitos devastadores;*
- III. *Exaurimento de todas as vias para forçar a aeronave a aterrar ou a mudar de rota e inexistência de meios para a comandar a partir do solo ou de outro ponto;*
- IV. *Comprovação de que as vidas dos tripulantes e passageiros estão, irremediavelmente perdidas”<sup>136</sup>.*

Como refere o autor, o último dos pressupostos por si aludidos, é especialmente importante para a legitimação do abate da aeronave, e quando verificado, conclui-se que as únicas vidas que podem ser salvas, são as das pessoas que estão em terra, entendendo o autor que a ação fica legitimada com o fim de salvar quem pode ser salvo, não havendo, portanto, escolha de vidas contra vidas.

Encontramo-nos, neste caso, distantes do conceito de legítima defesa preventiva argumentada pelos EUA para atuar em territórios de outros estados, com fundamento em ameaças terroristas cuja eminência é suscetível de discussão, e onde muitos inocentes que em nada contribuíram para a situação de perigo foram também sacrificados.

## **5. O Quadro Nacional**

Os normativos internacionais e comunitários a que Portugal se encontra vinculado, de *per si*, conforme já verificámos, não preveem o recurso a armas de fogo, antes pelo contrário, referem que os Estados devem abster-se do seu recurso, conforme decorre da inserção do artigo 3º - bis na Convenção de Chicago. Em Portugal, o recurso a armas de fogo em ação policial encontra-se previsto no Decreto-Lei 457/99, de 5 de novembro, e seria suscetível de ser enquadrado para o caso em apreço, mas tal situação é desde logo também descartada por via do n.º 4 do artigo 3º deste diploma, onde se refere que *“o recurso a arma de fogo só é*

---

<sup>136</sup> Idem. Ibidem. P. 791.

*permitido se for manifestamente improvável que, além do visado ou dos visados, alguma outra pessoa venha a ser atingida*<sup>137</sup>.

Encontra-se referido no 3º - bis da Convenção de Chicago, que a disposição que vincula os Estados na abstenção do recurso a armas contra aeronaves civis, não deverá ser interpretada como modificando de algum modo os direitos e obrigações dos Estados estipulados na Carta das Nações Unidas.

Dispõe o artigo 51º da Carta da Nações Unidas que *“Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais”*<sup>138</sup>.

No artigo 1º da Resolução 3314 (XXIX) de 14 de dezembro de 1974 da Assembleia Geral das Nações Unidas, foi adotada a definição de agressão como sendo *“o uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou de qualquer forma incompatível com a Carta das Nações Unidas, tal Como decorre da presente Definição”*<sup>139</sup>.

Sabendo das ameaças que terrorismo internacional vinha causando aos Estados ao longo dos anos, já em 1994 era focado entre as preocupações expressas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional vigente, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros N.º 9/94, de 13 de janeiro, que *“O terrorismo internacional, as ações de rutura dos aprovisionamentos de recursos vitais e os atentados ecológicos são também riscos que podem considerar-se como graves e cada vez mais atuais”*<sup>140</sup>.

No quadro da Aliança Atlântica, a declaração de *Washington* de 23 de abril de 1999, é bem indicativa quando afirma que *“Continuamos determinados a atuar com*

---

<sup>137</sup> No mesmo sentido, QUINTELA DE BRITO, Teresa: *Estudos de Direito Aéreo*. Coord. Dário Moura Vicente, Coimbra Editora, Lisboa, 2012, p. 494.

<sup>138</sup> Cfr. Artigo 51º da Carta das Nações Unidas, assinada em 26 de junho de 1945. Portugal foi aceite na organização na Assembleia Geral de 14 de dezembro de 1955. Disponível em: <http://www.un.org/en/index.html>. Tradução nossa.

<sup>139</sup> Cfr. artigo 1º da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 3314 (XXIX) de 14 de dezembro de 1974, disponível em: <http://hrlibrary.umn.edu/instree/GAres3314.html>. Tradução nossa.

<sup>140</sup> Cfr. enquadramento internacional do conceito estratégico de defesa nacional, aprovado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94 de 13 de janeiro de 1994.

*firmeza contra todos aqueles que violem os direitos humanos, fomentem a guerra e conquistem territórios. Manteremos não só a solidariedade política, mas também as forças militares necessárias para proteger os nossos países e enfrentar os desafios do próximo século em matéria de segurança. Garantimos o desenvolvimento das nossas capacidades de defesa para cumprir totalmente as missões da Aliança no século XXI. Continuamos a assegurar a confiança e a segurança através de medidas de controlo das armas, do desarmamento e não proliferação. Reiteramos a condenação do terrorismo e a determinação de nos protegermos contra este flagelo<sup>141</sup>”.*

Mal ocorreram os atentados de 11 de setembro de 2001, o Conselho do Atlântico Norte emitiu no dia seguinte uma declaração onde referiu que se fosse determinado que os ataques tinham sido dirigidos do exterior contra os EUA, era motivo para que a ação fosse considerada coberta pelo artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte<sup>142</sup>. Nesta declaração é reafirmado o compromisso da luta contra o terrorismo já invocado anteriormente, quando os Chefes de Estado reuniram em Washington em 1999 e “... reconheceram a existência de uma enorme variedade de riscos para a segurança, alguns dos quais bem diferentes daqueles para que a OTAN foi criada<sup>143</sup>. Mais precisamente condenaram o terrorismo como uma séria ameaça à paz e à estabilidade, reafirmando a sua determinação para o combater, de acordo com os compromissos bilaterais e internacionais e a lei nacional.”<sup>144</sup>.

Também no dia seguinte aos atentados, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a resolução n.º 1368, de 12 de setembro de 2001, onde se refere (no parágrafo 4 dos considerandos) que é reconhecido o “direito inerente à autodefesa individual ou coletiva de acordo com a carta.”, Também foi referido no § 1 que o Conselho “Condena inequivocamente, nos termos mais veementes, os terríveis ataques

---

<sup>141</sup> Cfr. ponto 7 da Declaração de Washington, de 23 de abril de 1999. Tradução nossa.

<sup>142</sup> Onde as partes acordam que um ataque armado contra uma das partes, será considerado como dirigido contra todos os membros da aliança. Desde a assinatura do tratado, fora a primeira vez que se invocou a defesa mútua pela aliança.

<sup>143</sup> Cfr. assumido neste Conselho, até esta altura, todo o tipo de prevenção contra o terrorismo em termos de tratados internacionais nunca previram uma situação como a ocorrida no 11 de setembro de 2001. É nesse prisma que entendemos que as referências efetuadas neste trabalho às normas de direito internacional ainda vigentes que foram elaboradas antes deste acontecimento, não devem ser interpretadas de uma forma restritiva no que refere às premissas dos Estados contratantes no combate ao terrorismo, pois na altura da sua conceção, a realidade da ameaça e do risco era completamente diferente da atual.

<sup>144</sup> NATO: *Statement by North Atlantic Council. Online library*, Disponível em: <https://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>. Consulta em 26/03/2018. Tradução nossa.

*terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001 em Nova York, Washington, DC e Pensilvânia, e considera tais atos, como qualquer ato de terrorismo internacional, como ameaça à paz e segurança internacionais.”*

O tema do terrorismo internacional, como já vimos, começa a estar com frequência na agenda do Conselho de Segurança, sendo que o reconhecimento do direito à autodefesa individual ou coletiva é reafirmado nas Resoluções n.º 1373(2001) de 28 de setembro, e n.º 1377(2001), de 12 de novembro, onde tendo como referência os acontecimentos de 11 de setembro, é declarado que *“tais atos de terrorismo internacional constituem uma das mais graves ameaças à paz internacional e à segurança no século XXI”*, sendo ainda declarado *“que tais atos se constituem como um desafio para os Estados e para toda a humanidade”*<sup>145</sup>.

Neste contexto, o então Ministro da Defesa Nacional, Rui Pena, emite o despacho n.º 22749/2001 (2ª Série), assinado em 22 de outubro de 2001, onde, entre algumas considerações iniciais, se refere que *“Na perspetiva atual, o terrorismo internacional apresenta-se como uma ameaça externa e, quando concretizado em atos,”* é reconhecido *“...aos Estados o exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, através da ação considerada necessária, «inclusive o emprego da força armada».”*

No mesmo despacho o Ministro da Defesa efetua as seguintes determinações:

*“1 — Constituindo missão das Forças Armadas participar, no plano militar, na prevenção e no combate ao terrorismo internacional, compete ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) emitir as correspondentes diretivas operacionais;*

*2 — A atuação das Forças Armadas em cada situação depende de decisão do Governo, transmitida ao CEMGFA através do Ministro da Defesa Nacional;*

*3 — O comando operacional das forças militares que forem empenhadas é exercido pelo CEMGFA, dispondo dos Chefes de Estado-Maior dos ramos como Comandantes subordinados;*

---

<sup>145</sup> Tradução retirada do despacho n.º 22749/2001 do MDN.

4 — *O Governo definirá, nas situações descritas, a coordenação a estabelecer entre as Forças Armadas, as forças de segurança e o Serviço Nacional de Proteção Civil; e*

5 — *O CEMGFA manterá o Ministro da Defesa Nacional permanentemente informado acerca das medidas tomadas no cumprimento desta missão e dos resultados obtidos.”*

O Conselho da União Europeia emitiu a Decisão Quadro (2002/475/JAI), de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo, que entre vários considerandos, tem como referências a necessidade de uma aproximação das infrações terroristas e com grupos terroristas em todos os Estados-Membros, e que essas infrações possam ser objeto de uma incriminação eficaz. Entre as preocupações elencadas nesta Decisão está *“a captura de aeronaves e de navios ou de outros meios de transporte coletivos de passageiros ou de mercadorias”*<sup>146</sup>.

Em cumprimento desta Decisão Quadro, surge a Lei 52/2003, de 22 de agosto, relativa à luta contra o terrorismo, tendo como objeto a previsão e a punição dos atos e organizações terroristas.

A 30 de novembro de 2005 é publicada a Estratégia Antiterrorista da União Europeia, baseada em 4 pilares - Prevenir; Proteger; Perseguir; e Responder – sendo assumido o compromisso de *“combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos direitos humanos, e tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça.”*

É bem patente nesta estratégia, a importância da UE trabalhar em conjunto para aumentar os padrões de segurança dos transportes, sendo dado ênfase aos aeroportos e portos marítimos e às disposições de segurança das aeronaves, para impedir os atentados terroristas e resolver vulnerabilidades, assim como é reconhecido que *“não é possível reduzir a zero o risco de atentados terroristas”*<sup>147</sup>. Por isso além dos esforços que são necessários desencadear para garantir uma prevenção eficaz, deve ser sempre admitida a possibilidade das medidas preventivas serem contornadas, concretizando-se um cenário de ataque terrorista,

---

<sup>146</sup> Cfr. alínea e) do considerando n.º 11 da Decisão-Quadro do Conselho (2002/475/JAI), de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo.

<sup>147</sup> Cfr. § 32 da Estratégia Antiterrorista da União Europeia, de 30 de novembro de 2005.

pelo que se torna vital que os Estados estejam preparados para reagir a qualquer tipo de ameaça.

### **5.1 A Autoridade Nacional de Segurança da Aviação Civil (ANSAC) e o Sistema Nacional de Segurança da Aviação Civil (SNSAC).**

Decorrendo dos requisitos já referenciados das normas internacionais, cada Estado Membro deve designar uma autoridade competente para responsável pela coordenação, implementação e supervisão da execução dos programas no domínio da facilitação do transporte aéreo e da segurança da aviação civil, exigência que se repete na regulamentação comunitária, no que refere à segurança da aviação civil, no Regulamento (CE) n.º 300/2008, de 11 de março, que revogou o Regulamento (CE) n.º 2320/2002, de 16 de dezembro. Em Portugal essa autoridade competente, é a ANSAC, na pessoa do presidente do conselho de administração da Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC).

A ANAC, surge da evolução histórica do Conselho Nacional do Ar, criado pelo Decreto-Lei 16424, de 26 de janeiro de 1929, quando após a primeira guerra mundial, deixando para trás a época dos balões de ar quente, a aviação civil se começa a afirmar como meio de transporte regular. Ao Conselho do Ar seguiu-se, em 1944, o Secretariado da Aeronáutica Civil, criado pelo Decreto-Lei n.º 33967, de 22 de setembro.

A primeira vez que um organismo autónomo supervisiona o setor da aviação civil em Portugal, é em 1946, com a publicação do Decreto-Lei n.º 36061, de 27 de dezembro, que altera a denominação do então Ministério das Obras Públicas e das Comunicações para, simplesmente, Ministério das Obras Públicas, criando o Ministério das Comunicações de onde dependeria a Direção-Geral da Aeronáutica Civil.

O pós Segunda Guerra Mundial trouxe ventos favoráveis ao desenvolvimento do setor, e a aviação civil cresceu fortemente nos anos que se seguiram, levando a que em 1977, se tomasse uma ação política de retirar esse conjunto de serviços da aviação civil da administração central do Estado, criando-se para o efeito os mecanismos e condições necessárias para que estes gerassem receitas próprias

suscetíveis de se bastarem a si próprios<sup>148</sup>. Surge assim o Decreto-Lei n.º 122/77, de 31 de março, tendo como objetivos principais a criação da empresa pública Aeroportos e Navegação Aérea e a criação da Direção-Geral da Aviação Civil (DGAC) com atribuições de assegurar, de modo efetivo, a orientação, regulamentação e fiscalização das atividades relacionadas com a aviação civil nacional, designadamente em matéria de política e segurança aéreas<sup>149</sup>. Sem que nunca se chegasse a publicar o diploma organizativo da DGAC, este Decreto-Lei foi declarado inconstitucional pela resolução do Conselho da Revolução n.º 136/78, de 9 de setembro, impondo urgência na sua criação formal e dotação de uma estrutura e meios adequados à prossecução dos seus objetivos. Surge então o Decreto-Lei 242/79, de 25 de julho que cria a Direção-Geral da Aviação Civil<sup>150</sup> e extingue a Direção-Geral da Aeronáutica Civil. Neste diploma a DGAC viu finalmente definidas as suas atribuições de órgão de orientação, regulamentação e inspeção das atividades do setor, bem como as suas competências, de onde destacamos o que refere à segurança aérea, em sentido lato, mas também, em termos de facilitação e segurança<sup>151</sup>.

Entretanto, a vertente de *security* viria a ganhar peso nas competências da DGAC com a publicação do Decreto-Lei n.º 10/83, de 17 de janeiro, que estabelece normas de segurança aeroportuária, esbatendo no seu preâmbulo claras preocupações de atos de interferência ilícita contra a aviação civil, nomeadamente contra a prática de atos de terrorismo e de captura ilícita de aeronaves, suportadas por orientações da OACI, e tendo como referência as Convenções de Haia, de 16 de dezembro de 1970 e de Montreal, de 23 de setembro de 1971. Neste diploma é estabelecido que o Diretor-Geral da Aviação Civil é o responsável pelo estabelecimento dos sistemas de facilitação do transporte aéreo, de segurança da

---

<sup>148</sup> Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 122/77, de 31 de março.

<sup>149</sup> Cfr. Artigo 2º do Decreto-Lei n.º 122/77, de 31 de março.

<sup>150</sup> Um aspeto que influenciou de modo relevante a estrutura definida neste diploma foi o determinado pelas estreitas ligações com os organismos internacionais da aviação civil, que, no âmbito técnico, tinham de ser convenientemente asseguradas pela DGAC, em resultado dos importantes interesses que são objeto das convenções, acordos e outros instrumentos internacionais de que o País fazia ou viesse a ser, parte. Esta situação implicava a adoção de modelos orgânicos funcionais capazes de dar resposta oportuna às solicitações daí emergentes e para cujo funcionamento se impunha, igualmente, a criação de carreiras de pessoal conformes aos currículos e especializações fixados internacionalmente pelas normas e recomendações emanadas da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). – Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei 242/79, de 25 de julho.

<sup>151</sup> Alínea e) do artigo 3º do Decreto-Lei 242/79, de 25 de julho.

aviação civil e respetivos programas nacionais, competindo-lhe, designadamente, aprovar as normas, recomendações e procedimentos propostos pela Comissão Nacional de Facilitação do Transporte Aéreo e de Segurança da Aviação Civil (Comissão Nacional FAL/SEC), à qual preside, criada neste diploma com o fim de estabelecer a coordenação entre as várias entidades e serviços que intervêm na definição e aplicação das normas, recomendações e procedimentos de facilitação e segurança<sup>152</sup>.

A DGAC, depois de sofrer alterações na sua estrutura, por via do Decreto-Lei n.º 121/94 de 14 de maio, viria a ser extinta com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 133/98, de 15 de maio, dando lugar ao Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC), um instituto público com finalidade de supervisionar, regulamentar e inspecionar o setor da aviação civil<sup>153</sup>. Neste diploma encontramos já a facilitação e a segurança claramente definidas como uma atribuição do INAC<sup>154</sup>.

O INAC, entretanto, oito anos mais tarde, iria ver os seus estatutos alterados por via da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 145/2007, de 27 de abril, mantendo a sua missão de regular e fiscalizar o setor da aviação civil e supervisionar as atividades desenvolvidas neste. Mantinha-se entre as suas atribuições, a promoção da facilitação e da segurança de gestão de transporte aéreo e coordenar o respetivo sistema nacional, sendo acrescentado *“designadamente coordenar e supervisionar a implementação e execução dos programas nacionais de facilitação e segurança da aviação civil e de controlo da qualidade da segurança da aviação civil e promover a implementação e o desenvolvimento do programa nacional de formação e treino de segurança da aviação civil”*<sup>155</sup>. Neste diploma são atribuídas competências específicas de *security* ao Presidente do Conselho Diretivo, nomeadamente, estabelecer os sistemas de facilitação do transporte aéreo e de segurança da aviação

---

<sup>152</sup> Em reforço das competências de segurança da então DGAC, a Lei de Segurança Interna aprovada pela Lei n.º 20/87, de 12 de junho atribui ao Diretor-Geral da DGAC participação no Conselho Superior de Segurança Interna e no Gabinete Coordenador de Segurança, o que se mantém na atual Lei de Segurança Interna, hoje pela pessoa do presidente do conselho de administração da ANAC, enquanto Autoridade Nacional de Segurança da Aviação Civil.

<sup>153</sup> Cfr. n.º 2 do Artigo 1º do Decreto-Lei n.º 133/98, de 15 de maio.

<sup>154</sup> Cfr. alínea l) do Artigo 6º dos Estatutos do INAC aprovados pelo Decreto-Lei n.º 133/98, de 15 de maio.

<sup>155</sup> Cfr. Alínea q) do n.º 2 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 145/2007, de 27 de abril.

civil e respetivos programas nacionais previstos no Decreto-Lei n.º 322/98<sup>156</sup>, de 28 de outubro<sup>157</sup>.

A função regulatória do INAC, nomeadamente na vertente económica do setor aeronáutico, caminhou no sentido de tornar o INAC numa entidade administrativa independente, ao abrigo da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que lhe valeu alargamento de competências nos seus poderes de regulação, bem como reforçados os poderes de supervisão e inspeção, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, passando a denominar-se Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC)<sup>158</sup>.

Nos novos estatutos, a ANAC saiu com atribuições reforçadas na vertente de *security*, cabendo em especial ao Presidente do Conselho de Administração da ANAC:

*“a) Enquanto Autoridade Nacional de Segurança da Aviação Civil, estabelecer os sistemas de facilitação do transporte aéreo e de segurança da aviação civil na vertente security e respetivos programas nacionais previstos no Decreto -Lei n.º 322/98, de 28 de outubro, designadamente coordenar e supervisionar a implementação e execução dos correspondentes programas nacionais e promover a implementação e o desenvolvimento do programa nacional de formação e treino de segurança da aviação civil na vertente security competindo-lhe, com faculdade de delegação, a prática de todos os atos de execução inerentes, designadamente aprovações, certificações e homologações de pessoas, entidades, infraestruturas, sistemas, equipamentos, manuais e programas;*

---

<sup>156</sup> Diploma que revogou o Decreto-Lei n.º 134/95, de 9 de junho, que dispunha sobre os sistemas para a facilitação do transporte aéreo e de segurança da aviação civil, à data sob responsabilidade do Presidente do Conselho de Gerência da ANA-Aeroportos e Navegação Aérea, E.P. Este diploma por sua vez já havia revogado o Decreto-lei n.º 10/83, de 17 de janeiro, que estabelecia as normas sobre segurança aeroportuária.

<sup>157</sup> Cfr. Alínea a) do n.º 8 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 145/2007, de 27 de abril.

<sup>158</sup> Referindo-se Paulo de Sousa Mendes aos poderes das novas autoridades administrativas independentes, afirma que as mesmas assentam num modelo que subverte o sistema clássico da separação de poderes, na medida em que congregam numa só entidade o poder normativo, executivo e (para)judicial. Conforme refere: *“As novas autoridades editam regulamentos de carácter geral e abstrato, acompanham e inspecionam a atividade das empresas e, por fim, aplicam sanções pecuniárias (coimas) e sanções acessórias, se detetarem infrações.”* Cfr. MENDES, Paulo de Sousa: *Law Enforcement & Compliance*, in *Estudos sobre LAW, Enforcement, Compliance e Direito Penal*, Coordenação Científica de MARIA FERNANDA PALMA, AUGUSTO SILVA DIAS E PAULO DE SOUSA MENDES, Edições Almedina, Coimbra, 2018, p. 18.

*b) 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>159</sup>.*

Também a atividade regulatória da ANAC viu as suas competências alargadas, nomeadamente “*aprovar regulamentos relativos à regulação, supervisão, inspeção e fiscalização de segurança, nas vertentes safety e security, no âmbito das suas atribuições*”<sup>160</sup>.

Assim, atualmente, o presidente do conselho de administração da ANAC, enquanto órgão autónomo integrado estatutariamente na estrutura orgânica da ANAC, e legalmente designado ao abrigo da legislação europeia, como Autoridade Nacional de Segurança da Aviação Civil, exerce as suas competências em todo o território nacional e no espaço aéreo sujeito à jurisdição do Estado Português e integra o Conselho Superior de Segurança Interna e o Gabinete Coordenador de Segurança, em representação da ANAC.

Compete, em especial, ao presidente da ANAC, naquela qualidade, assegurar o desenvolvimento e implementação do PNSAC. Tendo por base este contexto legal, Portugal aprovou o seu PNSAC, através da Deliberação do Conselho de Ministros n.º 248 – DB/2003, de 23 de dezembro de 2003<sup>161</sup>, no âmbito do qual se define o Sistema de Segurança da Aviação Civil, como sendo um subsistema do Sistema de Segurança Interna, a respetiva organização, as atribuições e objetivos, bem como as regras e os procedimentos de segurança.

Contribuem diretamente para o Sistema Nacional de Segurança da Aviação Civil outras autoridades, no âmbito das suas competências específicas, sendo que as mesmas constituem a Comissão Nacional FAL/SEC<sup>162</sup> prevista no artigo 3º do

---

<sup>159</sup> Cfr. Alíneas a) e b) do n.º 1 Artigo 19 dos Estatutos da ANAC, aprovados pelo Decreto-Lei 40/2015, de 16 de março.

<sup>160</sup> Cfr. Alínea d) do Artigo 29 dos Estatutos da ANAC, aprovados pelo Decreto-Lei 40/2015, de 16 de março.

<sup>161</sup> Documento atualmente em revisão por Despacho do Primeiro Ministro n.º 4412/2017, de 11 de maio, que criou uma comissão para a revisão e atualização do PNSAC.

<sup>162</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 322/98, de 22 de outubro, a Comissão Nacional FAL/SEC é constituída por: a) Dois representantes permanentes da ANAC, um dos quais presidirá e o outro exercerá funções de secretário; b) Um representante permanente da Força Aérea Portuguesa; c) Um representante permanente da Polícia de Segurança Pública; d) Um representante permanente da Polícia Judiciária; e) Um representante permanente do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; f) Um representante permanente do Serviço de Informações de Segurança; g) Um representante permanente da Brigada Fiscal da Guarda Nacional Republicana; h) Um representante permanente da

Decreto-Lei n.º 322/98, de 22 de outubro, a qual é presidida pelo presidente da ANAC. Esta comissão é um órgão consultivo do presidente do conselho de administração da ANAC, enquanto ANSAC, para os domínios da racionalização e eficiência da exploração aeroportuária e do transporte aéreo (facilitação) e ainda para a prevenção de atos ilícitos contra a aviação civil (segurança)<sup>163</sup>.

O PNSAC definiu o Sistema Nacional de Segurança da Aviação Civil estruturado em quatro níveis de atuação: o nível político/estratégico (Governo, Primeiro – Ministro e Conselho Superior de Segurança Interna), o nível de coordenação técnica (Gabinete Coordenador de Segurança), o nível de gestão (Autoridade Nacional de Segurança da Aviação Civil) e o nível da operação (Forças e Serviços de Segurança, Gestores de Segurança das entidades e os Serviços de Tráfego Aéreo<sup>164</sup>).

Na sua estrutura, a ANAC possui um Gabinete de Facilitação e Segurança da Aviação Civil, que é o serviço executivo da ANSAC, competindo-lhe coadjuvá-la na promoção, implementação e desenvolvimento das políticas de facilitação e segurança de gestão de transporte aéreo e na coordenação do respetivo sistema nacional, tendo ainda um leque alargado de competências<sup>165</sup>, das quais destacamos:

- i. Instruir processos de licenciamento, de certificação, de homologação e de autorização;*
- ii. Proceder a auditorias, inspeções, investigações e testes de segurança;*
- iii. Elaborar estudos e pareceres e apresentar propostas de normas e de medidas de natureza regulamentar, administrativa e técnica;*

---

Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo; i) Um representante permanente do protocolo do Estado; j) Um representante permanente do Instituto Nacional de Emergência Médica; l) Um representante permanente da Direcção-Geral do Turismo; m) Um representante permanente de cada uma das entidades que tenham a seu cargo a exploração de aeroportos e a prestação de serviços no âmbito da navegação aérea; n) Um representante permanente de cada uma das empresas titulares de licença, emitida pelo Estado Português, para o exercício da atividade de transporte aéreo regular; o) Um representante permanente das companhias aéreas que operam em Portugal e não estejam representadas nos termos da alínea anterior; p) Um representante permanente dos CTT - Correios de Portugal, S. A.; q) Um representante permanente da Portugal Telecom, S. A.; r) Um representante permanente do Instituto das Comunicações de Portugal; s) Um representante permanente da Associação dos Pilotos Portugueses de Linha Aérea (APPLA).

<sup>163</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 2º do Decreto-Lei 322/98, de 22 de outubro.

<sup>164</sup> Integram ainda o nível de operação alguns órgãos de coordenação previstos no PNSAC, por onde se articulam estes meios.

<sup>165</sup> Competências previstas no n.º 2 do artigo 2º do Anexo à portaria n.º 543/2007, de 30 de abril, que aprovou a estrutura no INAC.

- iv. Emitir os cartões de acesso às áreas restritas de segurança dos aeroportos nacionais e gerir a base de dados associada;*
- v. Emitir os cartões de identidade de autoridade aeronáutica e gerir a base de dados associada;*
- vi. Representar a autoridade nacional de segurança da aviação civil no secretariado permanente do Gabinete Coordenador de Segurança;*
- vii. Garantir a participação nas auditorias e inspeções de segurança da aviação das instâncias internacionais de que Portugal faz parte, nos termos dos respetivos tratados e direito derivado, designadamente, da União Europeia, da Conferência Europeia de Aviação Civil e da Organização da Aviação Civil Internacional;*
- viii. Garantir a participação nos grupos de trabalho de facilitação e segurança da UE, CEAC e OACI;*
- ix. Assegurar o apoio ao funcionamento da Comissão Nacional de Facilitação e Segurança.*

Os inspetores da ANAC, quando no exercício das suas funções de fiscalização, inspeção ou auditoria, são equiparados a agentes da autoridade, gozando para o efeito das prerrogativas previstas no n.º 1 do artigo 36º dos Estatutos da ANAC.

Dando cumprimento ao disposto no artigo 11º do Regulamento (CE) n.º 300/2008, de 11 de março, a ANSAC aprovou o Programa Nacional de Controlo da Qualidade da Segurança da Aviação Civil (PNCQSAC)<sup>166</sup>, documento que se revela uma ferramenta base nas ações realizadas pela ANAC<sup>167</sup> para assegurar o cumprimento do quadro normativo de referência e das medidas de segurança da aviação civil.

Embora não seja atualmente obrigatório por via da regulamentação comunitária, a ANSAC aprovou também o Programa Nacional de Formação em Segurança da Aviação Civil (PNFSAC)<sup>168</sup>, o qual visa enquadrar e adequar à realidade nacional, o disposto no ponto 11 do Anexo ao Regulamento de Execução

---

<sup>166</sup> Aprovado pela ANSAC em 27 de dezembro de 2012. Documento disponível em: [http://www.anac.pt/SiteCollectionDocuments/Facilitacao\\_Seguranca/PNCQSAC\\_PUBLICO\\_OUT13.pdf](http://www.anac.pt/SiteCollectionDocuments/Facilitacao_Seguranca/PNCQSAC_PUBLICO_OUT13.pdf).

<sup>167</sup> Por meio de auditorias, inspeções, testes, inquéritos e investigações.

<sup>168</sup> Aprovado pela ANSAC em 27 de dezembro de 2012. Documento disponível em: [http://www.anac.pt/SiteCollectionDocuments/Facilitacao\\_Seguranca/PNFSAC\\_DEZ12.pdf](http://www.anac.pt/SiteCollectionDocuments/Facilitacao_Seguranca/PNFSAC_DEZ12.pdf)

(UE) 2015/1998 da Comissão, de 5 de novembro, e que revogou o Regulamento de Execução (UE) n.º 185/2010 da Comissão, de 4 de março.

Nos termos dos artigos 12º, 13º e 14º do Regulamento (CE) n.º 300/2008, de 11 de março, os aeroportos, as transportadoras aéreas e as entidades que o PNSAC faça referência, devem elaborar, aplicar e manter um programa de segurança que descreva os métodos e procedimentos adotados para dar cumprimento à regulamentação de referência e ao PNSAC do Estado-Membro onde estas entidades estão situadas ou prestam serviço. Estes programas devem incluir disposições internas de controlo de qualidade, de forma a que as entidades monitorizem a aplicação desses métodos. Estas disposições de controlo de qualidade não se confundem assim nos *compliance programs* referidos por Paulo de Sousa Mendes, atualmente com enorme visibilidade no meio empresarial, criados voluntariamente em “...ordem a minorar significativamente os riscos de responsabilização das sociedades comerciais e respetivos dirigentes nos âmbitos civil, contraordenacional...”<sup>169</sup>.

Por fim, e nos termos do artigo 15º do mesmo Regulamento, encontra-se estabelecido que “*Em cooperação com a autoridade competente do Estado-Membro em questão, a Comissão efetua inspeções, nomeadamente inspeções aos aeroportos, aos operadores e às entidades que aplicam normas de segurança da aviação, com o objetivo de controlar a aplicação das disposições do presente regulamento pelos Estados-Membros e, se for caso disso, fazer recomendações destinadas a melhorar a segurança da aviação.*”

É neste contexto que se fecha um círculo de atuação no âmbito de controlo de qualidade da segurança da aviação civil, na verificação do cumprimento de normas, que começa no controlo de qualidade interno por parte das entidades, passa pelo controlo de qualidade efetuado pela ANSAC e se conclui com as inspeções realizadas pela Comissão Europeia a cada EM<sup>170</sup>, enquanto regulador do setor da aviação civil no espaço Europeu.

---

<sup>169</sup> MENDES, Paulo de Sousa: *Law Enforcement & Compliance*, in *Estudos sobre LAW, Enforcement, Compliance e Direito Penal*, Coordenação Científica de MARIA FERNANDA PALMA, AUGUSTO SILVA DIAS E PAULO DE SOUSA MENDES, Edições Almedina, Coimbra, 2018, p. 11.

<sup>170</sup> Resulta do n.º 3 do artigo 15º do Regulamento (CE) 300/2008, de 11 de março, que os relatórios das inspeções da Comissão e a respondada autoridade competente são subsequentemente

Sendo ainda Portugal membro da Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC)<sup>171</sup>, neste contexto, é também usual os EM solicitarem a colaboração da CEAC para que sejam levadas a cabo auditorias no seu território, no intuito de obter abordagens diferentes sobre a temática da segurança da aviação civil, usufruindo assim do saber de experiências extracomunitárias. À semelhança da CEAC, também ao nível da OACI, poderão ser efetuadas ações de controlo de qualidade aos Estados.

A fim de assegurar o cumprimento das normas internacionais e europeias em matéria de segurança da aviação civil em termos de *security*, a ANSAC emite com frequência instruções de segurança da aviação civil com intuito de definir responsabilidades e descrever medidas de segurança que devem ser seguidas pelas entidades, de forma a garantir a eficácia do sistema de segurança da aviação. Algumas dessas instruções de segurança são classificadas, sendo facultadas aos seus destinatários seguindo o princípio da necessidade de conhecer.

Todo este sistema funciona também numa base de confiança, havendo necessidade de se saber quem faz parte do sistema. Assim, na fase do recrutamento inicial das pessoas que trabalham no setor da aviação, em especial das que têm acesso aos aeroportos e às suas áreas críticas, é efetuado um inquérito pessoal (IP), previsto no ponto 11.1.3, do Anexo ao Regulamento de Execução (UE) 2015/1998, de 5 de novembro, o qual abrange um escrutínio do historial dos últimos cinco anos da pessoa, antes do recrutamento, que deve ser concluído com êxito antes da pessoa receber formação em segurança da aviação civil que contenha informação não pública. Este IP deve ser repetido pelo menos a cada 5 anos<sup>172</sup>.

Como vimos no início, este sistema de segurança da aviação civil, funciona como um sistema de segurança integrada, onde todas as pessoas que trabalham no setor, de acordo com as suas funções e nível de responsabilidade<sup>173</sup>, recebem formação inicial e contínua sobre segurança da aviação civil, seguindo-se assim o princípio de que a segurança funciona por camadas, e que se uma camada de

---

comunicados às autoridades competentes dos restantes Estados-Membros, não obstante de serem classificados de confidencial nos termos do artigo 18º.

<sup>171</sup> Portugal é membro fundador da CEAC, fundada em 1955 como uma organização Intergovernamental.

<sup>172</sup> Cfr. ponto 11.1.5 do anexo ao Regulamento de Execução (UE) 2015/1998, de 5 de novembro.

<sup>173</sup> Em conformidade com os níveis de formação do Programa Nacional de Formação em Segurança da Aviação Civil.

segurança falhar ou for furada, a camada seguinte detetará a falha e tomará as medidas adequadas para resolução do problema.

Os aeroportos, dentro da sua esfera de competências atribuídas na regulamentação de referência, são responsáveis por aplicar medidas de segurança da aviação, devendo para o efeito dotar-se de uma estrutura adequada, chefiada por um Gestor de Segurança. Como um importante pilar dessa estrutura, encontramos os elementos de segurança (APA), que recebem formação específica para operar os diversos equipamentos de rastreio<sup>174</sup>, bem como a formação necessária para efetuar controlo de acessos e os diversos tipos de rastreio aplicáveis<sup>175</sup>, sendo para o efeito certificados<sup>176</sup> pela ANSAC.

A Polícia de Segurança Pública (PSP), desempenha também um papel de relevante na segurança da aviação nos aeroportos nacionais dentro da sua área de competência territorial<sup>177</sup>. No âmbito das suas atribuições, compete à PSP manter a vigilância e a proteção de pontos sensíveis, onde se encontram as infraestruturas aeroportuárias. Assim, a PSP, em coordenação com as entidades gestoras aeroportuárias, assegura uma importante parte da segurança da aviação, na observância das rondas, vigilâncias e patrulhas previstas no ponto 1.5 do Anexo ao Regulamento de Execução (UE) 2015/1998 da Comissão, de 5 de novembro, assegurando também o Centro de Operações de Segurança do Aeroporto (COSA).

A PSP desenvolve ainda, nos aeroportos nacionais toda uma atividade no âmbito das suas competências de segurança interna, em matérias como a prevenção da criminalidade, prevenção rodoviária, ordem pública, investigação criminal, resposta a incidentes, etc. Compete por fim à PSP, no âmbito das suas atribuições, controlar e fiscalizar as atividades de segurança privada<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> A utilização de equipamentos de rastreio nos aeroportos nacionais carece de homologação prévia dos mesmos pela ANSAC, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 19º dos Estatutos da ANAC, aprovados pelo Decreto-lei n.º 40/20015, de 16 de março.

<sup>175</sup> Inclui-se aqui rastreio de pessoas e dos objetos que transportam (staff e passageiros), de bagagens (cabina e porão), de carga e correio (postal), de correio e material das transportadoras aéreas, de provisões de aeroporto e de bordo.

<sup>176</sup> Nos termos dos pontos 11.0.2 e 11.3 do Anexo ao Regulamento de Execução (UE) 2015/1998 da Comissão, de 5 de novembro.

<sup>177</sup> Neste âmbito, a Guarda Nacional Republicana (GNR) possui competências idênticas nos aeroportos e aeródromos que se situam na área da sua competência territorial.

<sup>178</sup> Cfr. Alínea j) do n.º 2 e alínea b do n.º 3 do artigo 3º da Lei n.º 53/2007, de 31 de junho, que Aprova a Orgânica da Polícia de Segurança Pública.

## **5.2 A Autoridade Aeronáutica Nacional (AAN), onde se integra o Serviço de Policiamento Aéreo (SPA).**

Como observado, encontra-se montado um robusto sistema de segurança contra a perpetuação de atos de interferência ilícita no setor da aviação civil, contudo, esta prevenção não se extingue nas valências e competências do SNSAC acima observado, estendendo-se também às competências da AAN, inseridas na capacidade militar do Estado, na Força Aérea.

Portugal é um dos doze membros fundadores da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), aliança militar de defesa coletiva entre países norte-americanos e europeus, instituída pelo Tratado de Washington em 4 de abril de 1949<sup>179</sup>.

Compete às Forças Armadas a defesa militar da nação<sup>180</sup>. Na Lei n.º 31-A/2009 que aprova a Lei de Defesa Militar, são atribuídas competências a diversos órgãos do Estado, dos quais destacamos o Presidente da República, enquanto Comandante Supremo das Forças Armadas, o Conselho de Ministros, o Governo e o Primeiro Ministro. Das competências destes órgãos destacamos as seguintes:

- Do Conselho de Ministros em aprovar o conceito estratégico de defesa nacional<sup>181</sup>;
- Do Governo em garantir a capacidade, os meios e a prontidão das Forças Armadas para o cumprimento das suas missões e aprovar os mecanismos que assegurem a cooperação entre estas e as Forças e os Serviços de Segurança (FSS), tendo em vista o cumprimento conjugado das suas missões no âmbito do combate a agressões ou ameaças transnacionais<sup>182</sup>; e
- Do Primeiro Ministro em informar o Presidente da República sobre a política e as decisões nas matérias da defesa nacional e das Forças Armadas e informar o Presidente da República, através de comunicação fundamentada, sobre o emprego das Forças Armadas em missões que envolvam a colaboração com as FSS contra agressões ou ameaças transnacionais<sup>183</sup>.

---

<sup>179</sup> Ratificado por Portugal no decreto ratificação publicado no Diário do Governo n.º 165, 1ª Série, de 28 de julho de 1949.

<sup>180</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 275º da CRP.

<sup>181</sup> Cfr. alínea h) do n.º 2 do artigo 12º da Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho.

<sup>182</sup> Cfr. alíneas d) e h) do n.º 3 do artigo 12º da Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho.

<sup>183</sup> Cfr. alíneas c) e e) do n.º 2 do artigo 13º da Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho.

Incumbe às Forças Armadas cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais<sup>184</sup>, sendo missão do EMGFA garantir essa cooperação<sup>185</sup>. Como comandante operacional das Forças Armadas, o CEMGFA é o responsável pelo emprego de todas as forças e meios da componente operacional do sistema de forças, para cumprimento das missões de natureza operacional, nos planos externo e interno, incluindo a cooperação com as FSS e a colaboração em missões de proteção civil<sup>186</sup>.

A atual conjuntura internacional ao nível das ameaças terroristas preocupa a segurança e proteção do sector aeronáutico nacional, na possibilidade da utilização de plataformas aéreas para a prática de atividades ligadas ao crime transnacional organizado. Esta preocupação tem obrigado os Estados a ajustar a regulamentação e os procedimentos de segurança existentes destinados a dissuadir, minimizar ou anular a possibilidade do uso dos meios aéreos para fins ilícitos, interligando organizações civis e militares para uma resposta rápida e eficaz a possíveis incidentes<sup>187</sup>.

O recorrente uso do sector aeronáutico para cometer atos de interferência ilícita, conjugado com o crescimento acentuado do tráfego aéreo<sup>188</sup>, tem criado cada vez mais a necessidade do Estado Português definir os mecanismos legais adequados para a intervenção no espaço aéreo no enquadramento da segurança interna, fora do âmbito da defesa militar da República.

No Despacho n.º 22749/2001 do Ministro da Defesa Nacional, de 22 de outubro, tendo como referência aos compromissos internacionais assumidos por Portugal no quadro da Aliança Atlântica, foram definidas as competências do Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas quanto à prevenção e combate ao

---

<sup>184</sup> Cfr alínea e) do artigo 4º da Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho, que Aprova a Lei de Bases da Organização das Forças Armadas.

<sup>185</sup> Cfr. Alínea e do n.º 1 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro.

<sup>186</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 6º do Decreto-Lei 184/2014, de 29 de dezembro.

<sup>187</sup> Neste sentido, vide ALVES, João. *Autoridade Aeronáutica Nacional – Enquadramento Nacional e Internacional*, in Trabalho de investigação individual do Curso de Promoção a Oficial General – Instituto de Estudos Superiores Militares, Lisboa, 2011, p. 38.

<sup>188</sup> Conforme RASI de 2017, o número de passageiros embarcados e desembarcados em Portugal teve um crescimento de 16% face aos números registados no ano de 2016. A variação registada no RASI de 2016 face ao ano de 2015 situou-se nos 17% de passageiros desembarcados e 15% nos passageiros embarcados.

terrorismo internacional, onde a atuação das Forças Armadas depende de Decisão do Governo.

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, foram desenvolvidos vários cenários e medidas de proteção do espaço aéreo contra a atividade terrorista ao nível da OTAN, com a implementação na Europa de um sistema de defesa aérea, denominado “*NATO Integrated Air Defense System*” (*NATINADS*), no sentido de preservar a integridade do espaço aéreo dos países aliados, em tempo de guerra, crise, ou mesmo de paz, salvaguardando possíveis interferências ilícitas por parte de organizações terroristas<sup>189</sup>.

Criou-se assim o conceito vulgarmente designado por “*Renegade*”, vertido no documento “*Operational concept to increase the Alliance’s Posture in response to possible terrorist attacks*”. Daqui ressaltam várias medidas necessárias que vão até ao abate de uma aeronave suspeita, sendo esta ação sempre uma decisão exclusiva das autoridades nacionais dos estados membros<sup>190</sup>.

A proteção do espaço aéreo depende assim de uma fundamental articulação entre entidades civis e militares, como é o caso do Eurocontrol e da OTAN, cuja interligação é efetuada através do “*NATO/EUROCONTROL ATM Security Co-ordination Group*” e do “*Civil/Military Interface Standing Committee*”<sup>191</sup>.

Em sequência é emitida pelo CEMGFA a Diretiva Operacional 15/CEMGFA/02, de 12 de novembro, relativa à “*Defesa Aérea em Tempo de Paz*”<sup>192</sup>, e que estabelece o canal de decisão para do derrube de aeronaves classificadas como “*Renegade*”<sup>193</sup>.

Com a Lei n.º 28/2013 de 12 de abril, são definidas as competências, estrutura e funcionamento da AAN, que já há algum tempo por direito vinham sendo reclamadas<sup>194</sup>. Por inerência de funções, o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea é a AAN e, nesta qualidade funcional, depende do Ministro da Defesa Nacional.

---

<sup>189</sup> ALVES, João. *Ob cit.*, p. 22.

<sup>190</sup> *Idem* *Ibidem*.

<sup>191</sup> Órgão consultivo do Conselho do “*Eurocontrol*” composto por civis e militares, que tem como objetivo harmonizar e coordenar os interesses civis e militares em termos de utilização do espaço aéreo, equipamentos de bordo, e das necessidades de segurança e defesa dos Estados.

<sup>192</sup> Documento que não tivemos acesso, mas cuja referência é efetuada em diversos trabalhos publicados no Instituto Superior Militar, como os aqui citados.

<sup>193</sup> COSTA, Manuel. *A Segurança no Espaço Aéreo, in* Curso de Promoção a Oficial Superior da Força Aérea, Instituto de Estudos Superiores Militares, 2006/2007, p. 17.

<sup>194</sup> ALVES, João. *Ob cit.*, p. 27.

A AAN compreende o Serviço de Policiamento Aéreo (SPA), que, integrado no Ministério da Defesa Nacional, através da Força Aérea, para efeitos de gestão dos recursos humanos e materiais, é o serviço operacional da AAN, tendo como primeira das suas competências “*Prevenir, fiscalizar e impedir a utilização do espaço aéreo para o desenvolvimento e a prática de atos contrários à lei e aos regulamentos, em coordenação com as demais entidades competentes e as forças e serviços de segurança nos termos da Lei de Segurança Interna, quando apropriado.*”<sup>195</sup>

## **6. A escalada dos meios até à tomada de decisão da neutralização da ameaça.**

Decorre das principais referências internacionais de que cabe aos Estados-Membros criar mecanismos de prevenção contra atos de interferência ilícita, cabendo-lhes, sobretudo, o papel principal na resposta de emergência a incidentes<sup>196</sup>.

Face às responsabilidades de segurança do espaço aéreo que por lei lhe estão atribuídas, abordamos essencialmente as competências da AAN na interceção da aeronave, através do Serviço de Policiamento Aéreo, no entanto, nunca seria de ignorar a aptidão das outras forças militares, como a capacidade antiaérea do Exército<sup>197</sup> e da Marinha<sup>198</sup> que o Estado dispõe para garantir a sua soberania.

O Comandante aéreo é o responsável pela direção, coordenação e controlo das atividades desenvolvidas pelo SPA, tendo para o efeito, entre outras, a competência de determinar a interceção, escolta e intervenção de aeronaves<sup>199</sup>.

A operacionalização dos acontecimentos em situação de “*Renegade*” exige uma estreita colaboração entre serviços de navegação aérea civis, FSS com competências

---

<sup>195</sup> Cfr. Alínea a) do artigo 11º da Lei n.º 28/2013, de 12 de abril.

<sup>196</sup> Conforme ponto 34 da Estratégia Antiterrorista da União Europeia.

<sup>197</sup> O Exército tem atualmente um dispositivo de Forças de Artilharia Antiaérea, que contempla O Regimento de Artilharia Antiaérea N.º 1 (Lisboa), O Grupo de Artilharia Antiaérea (Queluz), a Bateria de Artilharia Antiaérea da Brigada Mecanizada (Santa Margarida), a Bateria de Artilharia Antiaérea do Regimento de Guarnição N.2 (Ponta Delgada) e a Bateria Antiaérea do Regimento de Guarnição N.º 3 (Funchal). Cfr. Coronel de Artilharia COSTA DOS REIS, José: *A Artilharia Antiaérea em Portugal*, 1ª Edição, Porto, novembro de 2016, ISBN 978-989-8647-73-3.

<sup>198</sup> A Marinha tem instalada capacidade antiaérea em todas as suas Fragatas. Disponível em: [https://www.marinha.pt/pt/os\\_meios/fragatas/Paginas/nrp-vasco-da-gama.aspx](https://www.marinha.pt/pt/os_meios/fragatas/Paginas/nrp-vasco-da-gama.aspx).

<sup>199</sup> Cfr. Alínea c) do artigo 13º da Lei n.º 28/2013, de 12 de abril.

de segurança interna e a AAN, tendo os canais de comunicação de ser expeditos para ligar o órgão decisor com o executante.

Torna-se, pois, indispensável que a deteção de uma aeronave suspeita suscetível de uma possível atividade terrorista a bordo, ou mesmo da sua utilização para outros fins contrários à lei, como o narcotráfico, seja efetuada prematuramente, ganhando assim o tempo necessário para diligenciar a sua identificação e interceção, impelindo a mesma a cumprir com as instruções da aeronave intercetadora.

Chamado a intervir o SPA, enquadrar-se-á a sua atuação no âmbito da Lei de Segurança Interna<sup>200</sup>, com a devida coordenação com os membros do Governo responsáveis.

Nos termos do n.º 1 do artigo 2º da LSI, “a atividade de segurança interna pauta-se pela observância dos princípios do Estado de direito democrático, dos direitos, liberdades e garantias e das regras gerais de polícia”. Assim, o recurso aos meios militares, à semelhança da atuação das restantes FSS, deverá ter sempre por base o princípio da mínima força, seguindo uma escalada de meios previamente estabelecida, obedecendo a sua atuação a exigências de adequação e proporcionalidade.

A intervenção do SPA apenas deve surgir quando os meios de contacto com a aeronave suspeita ao dispor das autoridades civis se mostram ineficazes. A decisão do uso de medidas excecionais contra aeronaves em situação de “*Renegade*”, confirmadas como potencial ameaça terrorista, nomeadamente o seu abate, embora não haja diploma legal que o legitime, será da competência exclusiva da Autoridade Nacional Governamental (ANG), que em Portugal será sempre o Primeiro-Ministro, ou no seu impedimento, o Ministro da Defesa Nacional, de acordo com o prescrito no Despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Primeiro-Ministro, exarado no memorando n.º 73 do CEMGFA de 03 de julho de 2002<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> Cfr. Artigo 1º da Lei de Segurança Interna: “*Segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.*”

<sup>201</sup> ALVES, João: *Ob cit.*, p. 44. Por se tratar de matéria confidencial, não nos foi possível analisar o conteúdo do documento.

## 6.1 A tomada de decisão.

Nos termos do n.º 1 do artigo 9º da LSI, o Primeiro-Ministro é politicamente responsável pela direção da política de segurança interna, competindo-lhe, entre outras competências:

*“b) Convocar o Conselho Superior de Segurança Interna e presidir às respetivas reuniões;*

*d) Dirigir a atividade interministerial tendente à adoção das providências adequadas à salvaguarda da segurança interna;*

*e) Coordenar e orientar a ação dos membros do Governo em matéria de segurança interna.”*

Ainda que nos termos do n.º 2, as competências das alíneas b) e d) acima descritas possam ser delegáveis, no todo ou em parte, no Ministro da Administração Interna, a responsabilidade será do Primeiro-Ministro<sup>202</sup>.

Conforme vimos em acima nos procedimentos de referência do SPA da AAN, tendo por base a Diretiva Operacional 15/CEMGFA/02, de 12 de novembro, relativa à “*Defesa Aérea em Tempo de Paz*”<sup>203</sup>, e que estabelece o canal de decisão para o derrube de aeronaves classificadas como “*Renegade*”, esse canal de decisão terminará no Primeiro-Ministro, que poderá, em última instância decidir sobre o abate de uma aeronave hostil<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> Numa reportagem sobre as capacidades da Força Aérea na defesa do espaço aéreo nacional, publicada a 17 de junho de 2017, o militar entrevistado, confirmou que na defesa do espaço aéreo nacional, a cadeia de comando é chefiada pelo Primeiro-Ministro, não cabendo aos pilotos a tomada de decisão, mas sim a sua execução. Cfr. SIC Notícias: *Força Aérea tem caças F-16 disponíveis para levantar voo em 15 minutos*, 17/06/2017 (<http://sicnoticias.sapo.pt/pais/2017-06-17-Forca-Aerea-tem-cacas-F-16-disponiveis-para-levantar-voo-em-15-minutos>); **No mesmo sentido**, também numa outra reportagem, **o militar entrevistado** afirma que em caso de ataque terrorista com um avião comercial, se for necessário abater uma aeronave ou um alvo em terra, os pilotos da Força Aérea têm de estar preparados para cumprir essa ordem, mesmo que daí possa advir a morte de algumas pessoas, e que se um dia essa ordem acontecer, é certamente para salvaguardar um bem maior. Cfr. SEIXAS FERREIRA, Armando, RTP, Direção de Informação, 2008, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8kpiQMsl47A>. Acesso em 31/01/2018.

<sup>203</sup> Documento que não tivemos acesso, mas cuja referência é efetuada em diversos trabalhos publicados no Instituto Superior Militar.

<sup>204</sup> Do que observámos nas pesquisas efetuadas nos trabalhos do IUM (ex. IESM), compreensivelmente, o canal de decisão na ausência do Primeiro-Ministro, passa pelo Ministro de Defesa Nacional e não no Ministro da Administração Interna.

O sistema implementado assemelha-se em parte com o defendido por Silva Dias, quando refere que uma decisão sobre um caso desta natureza teria de seguir uma indicação legal da entidade competente para decidir e ordenar o abate da aeronave, a qual deveria ser um titular de um cargo político de topo na hierarquia do Estado<sup>205</sup>, ficando por saber os critérios que foram definidos para admitir a ação. Contudo, considerando que a atuação do Estado se deve pautar pelo princípio da legalidade, continua em falta uma norma que legitime a ação, conforme defende o autor.

## 6.2 O cumprimento da decisão

Esta ação decorre dos procedimentos de atuação das Forças Armadas na prevenção e no combate contra o terrorismo, onde a ação depende da autorização do Governo, resultantes do Despacho do MDN n.º 22749/2001, assinado em 22 de outubro de 2001, cujos procedimentos operacionais foram delineados na Diretiva Operacional 15/CEMGFA/02, de 12 de novembro, relativa à “*Defesa Aérea em Tempo de Paz*”<sup>206</sup>, e que estabelece o canal de decisão para do derrube de aeronaves classificadas como “*Renegade*”<sup>207</sup>.

Desde a entrada em vigor da Lei n.º 28/2013 de 12 de abril, encontram-se clarificadas as competências da AAN, que por inerência de funções, é o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea e, nesta qualidade funcional, depende do Ministro da Defesa Nacional. A AAN compreende o Serviço de Policiamento Aéreo (SPA), que, integrado no Ministério da Defesa Nacional, através da Força Aérea, para efeitos de gestão dos recursos humanos e materiais, é o serviço operacional da AAN.

Assim, a operacionalização de uma tomada de decisão sobre o abate de uma aeronave suspeita, caberá aos pilotos da Força Aérea, ainda que daí advenha, necessariamente, a morte de pessoas inocentes.

---

<sup>205</sup> DIAS, Augusto Silva – “Os criminosos são pessoas?...” P. 791.

<sup>206</sup> Documento que não tivemos acesso, mas cuja referência é efetuada em diversos trabalhos publicados no Instituto Superior Militar.

<sup>207</sup> COSTA, Manuel. *A Segurança no Espaço Aéreo*, in Curso de Promoção a Oficial Superior da Força Aérea, Instituto de Estudos Superiores Militares, 2006/2007, p. 17.

### 6.3 Responsabilidades Políticas/Criminais

O caso objeto de estudo expõe uma situação cuja aplicabilidade histórica encontra a maior referência nos atentados de 11 de setembro de 2001, não havendo outros casos registados de grande relevo com aeronaves a serem usadas como arma. Conforme vimos anteriormente, existem países, como o Brasil, em que se legislou sobre a possibilidade do abate de aeronaves tendo por base a proteção da saúde pública, no entanto, são casos raros. Havendo falta de previsão legal que contemple o abate de aeronaves, quer a tomada de decisão, quer o seu cumprimento saem fragilizados no momento da aplicação do direito, em que a justificação da atuação dos agentes deverá tentar enquadrar-se nos princípios da inexigibilidade de conduta diversa, beneficiando de uma causa de justificação supralegal.

As responsabilidades políticas a retirar de uma situação desta natureza, à semelhança do que já acontecera em outros países onde aeronaves foram abatidas, certamente passariam por assumir o facto ocorrido, retirando daí as respetivas consequências, não sendo excluída a possibilidade de terem de ser acordadas indemnizações.

No que refere à responsabilidade pela tomada de decisão, importaria para a solução, averiguar em que termos é que a mesma foi tomada, ou seja, comprovar de forma inequívoca, de que foram esgotados todos os meios disponíveis para evitar um mal maior, e que a solução adotada, foi a melhor possível e a que causou menos danos. Assim, perante um cenário ocorrido em que a decisão tenha sido tomada em consciência de que era o melhor que poderia ser feito, reunindo, senão os mesmos, pressupostos idênticos aos defendidos por Silva Dias, entendemos que não haveria outras consequências de relevo a retirar desta situação.

No caso do piloto que executa a ordem, entendemos que nem tão pouco deve ser ponderada a eventual aplicação da obediência indevida desculpante prevista no artigo 37º do Código Penal, onde se refere que *“age sem culpa o funcionário que cumpre uma ordem sem conhecer que ela conduz à prática de um crime, não sendo isso evidente no quadro das circunstâncias por ele representadas.”*<sup>208</sup>, pois entendemos que no caso em apreço, o agente irá atuar conscientemente do ato que

---

<sup>208</sup> FIGUEIREDO DIAS, Jorge: *Direito Penal, Parte Geral, I*, 463. O autor deixa em aberto, no entanto, a hipótese de o funcionário ser excluído da culpa (artigo 37º do CP).

vai praticar, pelo que a eventual exclusão da culpa que defendemos que deveria ser aplicada, não se enquadraria neste instituto, mas ao abrigo do estado de necessidade defensivo, motivado por um *animus defendendi*.

Estando o agente a agir sob ordens diretas e em tempo real com a sua cadeia de comando, na avaliação da sua responsabilidade devem ser tidas em conta as seguintes situações:

- i. O agente é parte integrante de uma estrutura hierarquizada, que se encontra envolvida na ação e que lhe seleciona a informação;
- ii. Que a informação chega ao agente já filtrada pelos órgãos da cadeia de comando que serve, os quais lhe dão as instruções que deve seguir, pelo que o cenário que lhe é exposto deve ser tomado como verdadeiro;
- iii. Todo o seu treino, é baseado numa vertente militar, revestindo na sua essência uma base de atuação bélica, dever de obediência e confiança no seu comando, pelo que o agente não deverá ter dilemas em agir<sup>209</sup>;
- iv. No momento em que está em cena, ao comando da aeronave militar, a mente do piloto está ocupada com toda a sequência de procedimentos de voo e de manobras de tentativa de interceção da aeronave suspeita, não sendo exigível, em nosso entender, que ao mesmo tempo, deva ter uma capacidade de discernimento sobre a ponderação de valores em causa, ao ponto de colocar em questão as decisões emanadas da sua cadeia de comando, principalmente, quando o que está em causa, é a execução de procedimentos há muito pré-estabelecidos, e, certamente, treinados frequentemente.

Por estes factos, entendemos que no caso de mais tarde a ordem de abate que tenha sido dada pela cadeia de comando venha a ser considerada ilegal, e que se conclua que a atuação do agente tenha sido contrária ao direito, a sua culpa deva ser excluída, ou, no mínimo, especialmente atenuada, a menos que fique comprovado que o agente tinha obrigação de agir de modo diferente com a informação que tinha disponível.

---

<sup>209</sup> A confiança na cadeia de comando está normalmente associada ao meio militar, enquanto a vertente bélica do treino do agente permitirá ter “sangue frio” no momento de cumprir a missão que lhe é atribuída; O dever de obediência estará neste caso apenas associado à vertente militar, mas na nossa opinião, o cenário que for colocado ao agente tem que reunir pressupostos pré-estabelecidos, sem os quais, o agente não deverá agir, ou seja, a ordem não deverá sequer ser transmitida ao executante.

Com a ausência de disposição legal que dê cobertura à ordem emanada da cadeia de comando, equaciona-se a possibilidade de o Piloto se recusar a cumprir essa mesma ordem no termos do Regulamento de Disciplina Militar, que prevê que *“O dever de obediência consiste em cumprir, completa e prontamente, as ordens e instruções dimanadas de superior hierárquico, dadas em matéria de serviço, desde que o seu cumprimento não implique a prática de um crime”*<sup>210</sup>.

Assim caso o militar entenda que não deve cumprir com a ordem emanada da sua cadeia de comando, por entender que a mesma consubstancia a prática de um crime, *in casu*, dos mais gravosos, uma vez que atentaria contra a vida de pessoas inocentes, entendemos que não devam ser extraídas consequências dessa sua omissão, ainda que diversos despachos administrativos prevejam ação contrária.

Assim, entendemos que uma eventual decisão de abater uma aeronave, deve ser devidamente sustentada, com critérios, senão iguais, pelo menos de referência aos referidos por Silva Dias, não deixando margem para dúvidas que face ao cenário apresentado, seria inevitável que o destino de todos os que iam a bordo seria a morte, e que a decisão tão só serviu para, dentro do mal, escolher o mal menor. Trata-se assim, de garantir que não houve uma opção de escolher vidas contra vidas, mas apenas de antecipar por escassos minutos ou mesmo segundos, um conjunto de mortes que já estavam predestinadas de acontecer, com o único objetivo de salvar quem poderia ser salvo.

Justificando-se a atuação nessa base, entendemos que não deverão resultar responsabilidades para o órgão decisor, nem para o agente que executa essa mesma ordem, e neste sentido, concordamos com Silva Dias, na argumentação da necessidade de intervenção normativa<sup>211</sup>.

---

<sup>210</sup> Cfr. N.º 1 do artigo 12º do Regulamento de Disciplina Militar, aprovado pela Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho.

<sup>211</sup> Por outro lado, contra a intervenção legislativa sobre este assunto, RUI PEREIRA, mostra-se defensor do sistema existente, sem qualquer intervenção normativa, alegando que a aplicação de um normativo sobre este tema poderia conduzir a “interpretações perigosas”. Contudo, mostra-se defensor que em caso de *Hijacking* com vista à utilização de uma aeronave civil como arma de destruição maciça, o Estado terá o dever de intervir, mediante a adoção de determinados procedimentos. Assim, num caso limite, deverá ser admissível atuar na forma necessária para evitar um mal maior, como refere, ao abrigo de uma causa de justificação supralegal. (Cfr. Defendeu enquanto orador no V Curso de Contraterrorismo ministrado no ISCPSI, em maio de 2016).

No caso da norma alemã, o Tribunal Constitucional não se ocupou de analisar tal questão, por não ser esse o tema em decisão, contudo, entendemos que a declaração de inconstitucionalidade obtida, não deixará de ter repercussões numa eventual decisão que se venha a obter num eventual caso futuro<sup>212</sup>.

#### **6.4 A “ordem de abate” influenciada pelo erro.**

Não sendo o foco do nosso tema, surge sempre a possibilidade que importa antecipar, de mais tarde se provar que o comando da aeronave tinha sido recuperado e os terroristas neutralizados, e ainda assim, a ordem de abate foi cumprida, causando a morte de todos os ocupantes, que se conclui que poderia ter sido evitada.

Neste cenário estaremos no campo de uma decisão de uma ação, com base em factos que induzem em erro a pessoa que tomou a decisão e, conseqüentemente, da que executou a ordem. Estaríamos, pois, perante o regime do erro, que se poderia enquadrar nos termos dos números 2 e 3 do artigo 16º do CP, onde o preceito determina a exclusão do dolo, salvaguardando, no entanto, a possibilidade de os agentes serem punidos a título de negligência, caso se comprove que o erro era evitável. Assim, conforme defende Quintela de Brito, os agentes beneficiariam do regime do erro e não de uma causa de exclusão da ilicitude, para não serem punidos pela sua ação<sup>213</sup>.

### **7. Medidas preventivas e as perspetivas de evolução**

Perante todo o cenário já abordado, cumpre fazer uma pequena retrospectiva daquilo que é efetuado para garantir as medidas de segurança da aviação, mas sobretudo, das medidas que são seguidas noutros Estados e que por boas práticas poderão vir a ser seguidas.

Ao nível regulatório, a Comissão Europeia trabalha sistematicamente na atualização das normas em concordância com as diretrizes de segurança da aviação

---

<sup>212</sup> Neste sentido SILVA DIAS, Augusto. *“os criminosos são pessoas?..”*, p. 790.

<sup>213</sup> QUINTELA DE BRITO, Teresa: *Estudos de Direito Aéreo*, Coord. Dário Moura Vicente, Coimbra, 2012, p. 449.

civil que são emanadas ao nível da OACI pelos diplomas já anteriormente abordados. Também ao nível da CEAC, como vimos, surgem recomendações, que, estando também em linha com as diretrizes da OACI e com a regulamentação europeia, estendem-se ao nível de pormenor em determinadas matérias.

Já ao nível interno, o PNSAC, que atualmente se encontra em fase final de reformulação, assenta num modelo que permitirá uma adaptação agilizada da regulamentação nacional com a regulamentação comunitária de referência. Perspetiva-se que este diploma venha acompanhado de um regime contraordenacional adequado aos novos desafios da ANAC, a ser usado subsidiariamente, quando os outros mecanismos regulatórios se mostrem ineficazes<sup>214</sup>.

O Combate ao terrorismo tem vindo a usufruir de uma preciosa ferramenta de prevenção por parte das FSS do espaço Europeu nessa sua missão, que é a base de dados “*Passenger Name Record*”, utilizada pelas companhias aéreas e agências de viagens nos seus sistemas de reservas, a qual permite a recolha de determinados tipos de dados dos passageiros, sendo que os mesmos ficam guardados e disponíveis para consulta das autoridades por determinado período de tempo<sup>215</sup>.

Como se pode constatar, este é um conjunto de informação, que embora não se possa considerar totalmente fidedigna, podendo o passageiro falsear intencionalmente alguns dos dados que fornece, torna-se uma ferramenta de informação que, quando trabalhada convenientemente por uma autoridade que

---

<sup>214</sup> Referindo-se ao poder sancionatório das novas autoridades administrativas independentes, Paulo de Sousa Mendes afirma que se torna difícil sustentar a contraposição clássica entre o direito administrativo e o direito penal, aludindo à frequente jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, que tem vindo a considerar que as contraordenações e outras infrações tipicamente administrativas, devem ser consideradas infrações criminais para efeitos da aplicação do artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que consagra o direito a um processo justo, equitativo e a presunção da inocência. Cfr. MENDES, Paulo de Sousa: *Law Enforcement & Compliance*, in *Estudos sobre LAW, Enforcement, Compliance e Direito Penal*, Coordenação Científica de MARIA FERNANDA PALMA, AUGUSTO SILVA DIAS E PAULO DE SOUSA MENDES, Edições Almedina, Coimbra, 2018, p. 18.

<sup>215</sup> Informação retirada da consulta da dissertação para obtenção do grau de Mestre em Direito de BRANCO, Margarida Lopes: *A importância da criação da base de dados Passenger Name Record (PNR) como meio de investigação criminal na União Europeia*. Universidade Autónoma de Lisboa, Orientação Professor Doutor André Ventura, Lisboa, novembro de 2016. P. 39 e ss.

pretenda controlar os movimentos de determinado passageiro, pode revestir extrema relevância numa investigação<sup>216</sup>.

No recrutamento das pessoas que trabalham na aviação, ainda que hoje em dia seja obrigatório por via da regulamentação europeia, a realização de um inquérito pessoal relativo à vida do trabalhador, não se pode ignorar as notícias referentes aos processos de recrutamento de terroristas e sobre a condução dos processos de radicalização, pelo que uma das preocupações atuais da segurança da aviação, é a ameaça interna (*insider threat*). Assim, é função de todos os elementos que contribuem para o SNSAC, estarem atentos a sinais que normalmente são visíveis pelas pessoas que se encontram radicalizadas ou em processos de radicalização<sup>217</sup>. Sinais que não devem ser confundidos com estereótipos que habitualmente se associam a determinadas minorias, no entanto, em caso de dúvida, não devem deixar de ser reportados, para que as entidades competentes possam despistar as situações.

Ao nível das medidas de segurança, existem Estados que apostam em redes de *intelligence* robustas, defendendo-as como fundamentais para o sucesso da sua missão. A gestão da informação recolhida nos PNR, bem como noutras bases de dados nacionais que disponham, é trabalhada constantemente e com recursos humanos afetos em número suficiente para garantir uma adequada prevenção e capacidade de resposta ao nível das FSS no terreno. Em Estados como Israel, embora sejam visíveis fortes medidas de segurança nos seus aeroportos e pontos turísticos que visitamos, é abertamente anunciado que a parte visível das medidas de segurança que têm, representa uns simbólicos 10 a 20% das medidas que implementam, deixando cerca de 80% das medidas para o funcionamento da sua

---

<sup>216</sup> Cabe referir, que a base de dados PNR não inclui informações que indicam, diretamente, a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as crenças religiosas ou filosóficas do indivíduo, a sua filiação sindical, informações quanto à sua saúde ou, até mesmo, informações respeitantes à sua vida sexual. Cfr. BRANCO, Margarida Lopes: *A importância da criação da base de dados Passenger Name Record (PNR) como meio de investigação criminal na União Europeia*. Universidade Autónoma de Lisboa, Orientação Professor Doutor André Ventura, Lisboa, novembro de 2016. P. 41.

<sup>217</sup> Neste sentido, referindo-se às ameaças para as empresas no que diz respeito à segurança da aviação civil, Carla Pinto refere que estas “*residem no terrorismo transnacional e no “fenómeno” da radicalização globalizada associados à permeabilidade do fator humano, originando o risco de insider threat*”, e assim, conforme refere, “*Se as empresas percecionarem o seu contributo para a segurança como essencial e de implementarem mecanismos objetivos de efetivação desse contributo, estarão a adquirir uma mais-valia de credibilidade securitária da sua própria atividade*”. Cfr. Rodrigues Pinto, Carla: *Segurança: Olhares do Estado, Academia, Sociedade, Empresas e Trabalhadores*. Revista Segurança Comportamental, 2017, Ano 8, Número 11, pp. 32.

rede de *intelligence* e outros mecanismos de reação<sup>218</sup>. Algumas dessas medidas são perceptíveis nos infundáveis questionários que fazem aos passageiros durante o processo de *check-in*.

Entre nós, a Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25 de agosto, que aprova e regula o procedimento especial de acesso a dados de telecomunicações e internet pelos oficiais de informações do Serviço de Informações de Segurança e do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, veio permitir aos oficiais de informações do SIS e do SIED o acesso a dados de tráfego, apenas para prevenção de atos de espionagem e de terrorismo. Tendo sido um passo importante para estes serviços, esta norma reflete bem o estado atual do normativo vigente em matérias de proteção de dados, que embora sujeito à necessária *accountability*, no nosso entender, deveria ser mais permissivo para a prevenção de atos tão bárbaros como o terrorismo<sup>219</sup>.

Relativamente a medidas de segurança física, em determinados Estados, como Alemanha, Inglaterra, EUA e Israel (entre outros), são utilizados Agentes de Segurança a bordo, habitualmente designados por *Air Marshals*. Estes agentes viajam nas aeronaves misturando-se com os passageiros, atuando apenas em caso de necessidade, se a segurança do voo estiver a ser colocada em causa<sup>220</sup>.

Uma das atuais tendências da segurança da aviação, é a extensão das medidas de segurança ao lado terra dos aeroportos, que por serem locais de livre acesso e onde existe grande concentração de pessoas, principalmente nas zonas de chegadas, de partidas e de *check-in*, têm sido eleitas por terroristas para levar a cabo ataques, como ocorreram em Bruxelas ou em Istambul (*Ataturk*).

---

<sup>218</sup> Conforme demonstrado pelos organizadores da Conferência de *Land Side Security*, realizada entre 9 e 11 de junho de 2016, em *Tel Aviv*.

<sup>219</sup> INÁCIO, André: *Tratamento de Dados Pessoais Pelas Forças e Serviços de Segurança - Sociedade de Risco, T.I. e o exercício da liberdade em Segurança, artigo em publicação na revista PROELIUM: "O Artº 27º da CRP consagra o "Direito à Liberdade e à Segurança", de onde decorre a Segurança como garante da Liberdade. A proteção da sociedade e do Estado implica, no atual momento histórico, o reequacionar da dimensão dos Direitos Individuais na sua relação com os Direitos/Deveres de Cidadania, exigindo, porém, responsabilização e transparência nos processos, respeito pelos princípios da necessidade e da competência, por forma a acautelar quaisquer violações de Direitos Fundamentais, por via de uma eficaz accountability."*

<sup>220</sup> Cfr. Na Conferência de *Land Side Security*, acima indicada em nota, foi defendido firmemente pelos anfitriões que a utilização de Agentes de Segurança a bordo é algo de que não abdicam, pois, a sua existência já provou por diversas vezes ser eficaz no controlo de situações que colocaram em causa a segurança dos voos. Como tal, a utilização dos agentes de segurança a bordo não pode ser vista como um custo, mas sim como um investimento na segurança.

Nesta matéria, as FSS possuem um papel fundamental na implementação de medidas preventivas contra o terrorismo. Não deixando estas situações de ser enquadráveis em segurança da aviação<sup>221</sup>, porque um ataque num aeroporto, ainda que ocorra no lado terra, tem certamente consequências graves para aviação<sup>222</sup>, as FSS, em especial a PSP, têm efetuado um trabalho preventivo de relevo com o reforço da presença policial, que contribui fortemente para a sensação de segurança que passa para o passageiro, mas, e sobretudo, revelando prontidão na resposta a eventuais ataques, tornando-se assim um fator dissuasor para os potenciais terroristas.

Nas perspetivas de evolução, encontramos-nos atualmente numa fase em que a principal ameaça terrorista que afetou a Europa nos últimos anos, o autoproclamado *Estado Islâmico*, se encontra em fase de decadência, sendo inclusive anunciado o seu fim no final de 2017. Contudo estes anúncios não significam que a ameaça se tenha extinguido totalmente, sendo que o que se extinguiu foi o domínio territorial da organização. A perda de território dominado é um importante marco na luta contra esta organização fundamentalista, que certamente terá peso no seu financiamento, prevendo-se que saia enfraquecida. Importa, pois, acautelar que os ideais permanecem, tal como a organização e os seus seguidores.

Neste sentido, Henrique Cymerman, citando o destacado diplomata americano Alberto Fernandez, com curriculum no médio oriente, refere-nos que “há um problema mais sério que é o facto de termos um Estado Islâmico no terreno e outro que atua sobre as mentes – O EI criado nas redes sociais...” e adivinhando a queda do EI no terreno, nos indica que “Se amanhã o Daesh for destruído, a ideia em si, associada à conceção salafita jiadista do mundo, continuará viva.” Fernandez refere ainda que a luta contra o extremismo será difícil, e que além da batalha física, deve haver uma batalha ideológica que deve partir dos próprios muçulmanos, lançando também três ideias de combate fundamentais, já levadas a cabo pelo *Center of Strategic Counterterrorism Communication (CSCC)*, a saber:

---

<sup>221</sup> O Anexo 17 da Convenção de Chicago estabelece que os Estados devem garantir a adoção de medidas de segurança no lado terra dos aeroportos, para mitigar o risco e prevenir a possibilidade de ocorrência atos de interferência ilícita. Cfr. ponto 4.8 do Anexo 17 da Convenção de Chicago, na sua versão de abril de 2017.

<sup>222</sup> Veja-se por exemplo os atentados de Bruxelas de 22 de março de 2016, que deixaram o aeroporto inoperacional durante quase duas semanas.

1) devem ser utilizados todos os meios de comunicações do governo para intensificar o trabalho na área do contraterrorismo;

2) trabalhar através de representantes, habitantes locais, governos locais, ONG e associações locais da sociedade civil, reunindo as suas vozes contra os extremistas, utilizando exemplos e testemunhos de vítimas e sobreviventes de ataques, para que as suas histórias sejam usadas como ferramentas de contraterrorismo; e

3) Combater os extremistas nas redes sociais, indo diretamente onde estão e confrontá-los, cara a cara<sup>223</sup>.

Entendemos assim que não é momento para baixar a guarda, uma vez que a organização, conforme já constatámos, mantém um preocupante sistema de radicalização e simpatizantes espalhados um pouco por todo o mundo, em especial na Europa, o que se tem vindo a constatar pela série de atentados, de menor dimensão, é certo, que têm ocorrido em algumas cidades europeias. Estes são próprios de lobos solitários que efetuam ataques de pequena escala, com a utilização de poucos recursos para o efeito.

Concomitantemente, o fim do território dominado pelo EI, ditará o regresso a casa de muitos dos combatentes Europeus que se juntaram à causa nos territórios conquistados pela organização, não significando, necessariamente, que tenham abandonado a causa. Estas situações devem muito bem monitorizadas pelas FSS, que têm pela frente um novo desafio no seu papel de combate ao terrorismo, onde além de todos os importantes mecanismos de *intelligence*, o policiamento de proximidade terá também um papel fundamental na deteção, identificação e monitorização de suspeitos.

Sabendo que a organização persiste, e os seguidores também, compete às entidades estatais acompanhar os desenvolvimentos da estratégia que a organização irá traçar nos tempos que se aproximam, não desvalorizando a mesma como se fez nos primeiros anos da sua existência.

---

<sup>223</sup> Cfr. CYMERMAN, Henrique, e OREG, Aviv: *O Terror Entre Nós. A ameaça do terrorismo islamista ao modo de vida ocidental*. Porto Editora, Porto, 1.ª Ed. Fevereiro de 2018, pp. 187 e 188.

## Conclusão

A prevenção contra ameaças terroristas tende a afirmar-se como uma prioridade dos Estados, quer de forma autónoma, quer no seio das organizações internacionais que integram no domínio das políticas de segurança, sendo desenvolvidos esforços no sentido de, sendo difícil a previsão de ocorrência de ataques, se prepararem para minimizar o seu impacto, caso se realizem. Exemplo prático, entre nós, é que embora Portugal tenha sido poupado das investidas dos ataques terroristas que afetaram a Europa nos últimos anos, alguns dos quais envolvendo a aviação civil, como no caso de Bruxelas e de Istambul (*Atatürk*), num quadro de ameaça que sempre foi classificado pelas autoridades nacionais competentes entre nível baixo e moderado<sup>224</sup>, não deixou de desenvolver mecanismos de prevenção contra atos terroristas, notando-se um reforço da presença policial nos aeroportos e em pontos turísticos, com forças que originalmente são de reserva<sup>225</sup>.

O sequestro de aeronaves, sendo uma preocupação da aviação civil, praticamente desde o seu início, como vimos, teve o seu auge nas décadas de 60 e 70, altura em que foram desencadeados diversos mecanismos para lutar contra estes atos criminosos, com o estabelecimento de acordos internacionais que comprometiam os Estados em legislar internamente e a punir severamente tais atos.

Contudo, os ataques terroristas começaram, a partir de determinada altura, a ser perpetuados por radicais que não se importavam de morrer pela causa que defendiam, surgindo assim as situações de ataques suicidas como verificámos nos atentados de 11 de setembro de 2001, numa altura em que nada fazia prever que tal situação pudesse ocorrer com aeronaves civis, principalmente, nos termos em que aconteceram.

---

<sup>224</sup> Mesmo em épocas em que ocorreram consecutivos ataques terroristas pela europa, incluindo na vizinha Espanha, as autoridades nacionais competentes mantiveram moderado o nível de ameaça terrorista. Cfr. Henriques, Ana: *Nível de ameaça mantém-se moderado em Portugal, mas pode subir*. Público, 18/08/2017, disponível em: <https://www.publico.pt/2017/08/18/sociedade/noticia/nivel-de-ameaca-mantemse-moderado-em-portugal-mas-pode-subir-1782753>. Consulta em 20/05/2018.

<sup>225</sup> Após a onda de atentados que afetou a Europa, as Forças de Segurança tradicionalmente “mais musculadas” da Unidade Especial de Polícia da PSP e Unidade de Intervenção da GNR, que constituem normalmente forças de reserva, têm sido empenhadas no âmbito preventivo em zonas de grande afluência turística, bem como nos principais aeroportos nacionais.

O combate ao terrorismo passou a ser, mais do que nunca, um desafio complexo que exige uma resposta internacional, coordenada e abrangente. Neste sentido, no que se refere à proteção da aviação civil contra os atos terroristas, hoje pode falar-se de duas eras distintas que marcam a história da segurança da aviação, divididas pelos ataques ocorridos em 11 de setembro de 2001, que marcaram o ponto de viragem para os desenvolvimentos que encontramos presentemente no setor.

Nos tempos hodiernos, o setor da indústria desenvolve-se incessantemente no sentido de proporcionar à aviação em geral e aos aeroportos, em particular, maiores níveis de segurança, procurando, ao mesmo tempo, proporcionar uma experiência agradável ao passageiro, tornando os procedimentos de rastreio rápidos, confortáveis, mas sobretudo, eficazes.

Contudo, conforme referimos no início, a segurança a cem por cento é uma utopia, havendo sempre, e em todos os sistemas de segurança implementados no mundo, vulnerabilidades que podem ser exploradas por quem tenha a intenção de perpetuar um ataque terrorista.

Estando cientes que os terroristas que procuramos, por vezes, viajam conosco nas “nossas” aeronaves<sup>226</sup>, seria negligente desconsiderar a hipótese que algum ou alguns deles tentem um dia perpetuar um atentado sequestrando uma aeronave para usá-la como arma. Face aos desenvolvimentos da segurança, é pouco provável que o consigam com o mesmo método e facilidade com que foram tomadas as aeronaves em 2001, contudo, nesta matéria não há impossíveis. Nestes casos, à semelhança da investigação criminal, que tende sempre a andar um passo atrás dos criminosos, criando posteriormente os mecanismos legais e adequados para os apanhar e incriminar, também a segurança da aviação tende a desenvolver-se em sequência de atentados terroristas ocorridos, ainda que alguns deles não tenham passado de meras tentativas ou atos preparatórios, como o caso dos atentados que

---

<sup>226</sup> Não podemos ignorar que os ataques terroristas, uns mais do que outros, requerem uma preparação de alguma complexidade para quem os leva a cabo. Dessa preparação faz parte um estudo aprofundado do alvo que se quer atingir, identificando as vulnerabilidades do sistema, explorando-as para causar maior impacto com a ação.

foram evitados em 2006, pela atuação das autoridades Britânicas, que impediram um ataque de larga escala com recurso a explosivos líquidos<sup>227</sup>.

Tendo consciência de que não existem sistemas perfeitos, e que um dia, alguém poderá conseguir furar os mecanismos de segurança existentes, foi levantada a questão fulcral desta dissertação, relativa à possibilidade de abater uma aeronave civil com inocentes a bordo, tendo como principal objetivo impedir que a mesma seja utilizada como arma de destruição em massa.

No âmbito do direito comparado, concluiu-se que existem Estados que têm legislação que permite, mediante determinadas circunstâncias o uso da força militar para obrigar os suspeitos a cumprir com as ordens que lhe são dadas, como é o caso do Brasil, mas para situações específicas no combate ao narcotráfico. Para a situação objeto de estudo, envolvendo a possibilidade de sacrifício de vidas inocentes que estão a bordo da aeronave, contra a vida dos inocentes dos que estão em terra, encontrámos a polémica norma alemã, que foi declarada inconstitucional na parte que previa o tiro de destruição.

Na análise dessa norma, independentemente dos argumentos usados pelo Tribunal Constitucional ao apreciá-la, concordamos com Silva Dias, quando refere que o legislador não terá sido feliz na redação do texto da mesma, ao prever o abate de aeronaves com a “*mera suspeita*” de estas serem usadas como arma.

Do quadro normativo vigente, de onde se inclui, primeiramente, o artigo 3º - bis da Convenção de Chicago, que prevê a abstenção dos Estados no uso de armas contra aeronaves civis, mas que deve ser conjugado com o princípio do direito de legítima defesa consagrado no artigo 51º da Carta das Nações Unidas, referenciando igualmente as resoluções do Conselho de Segurança que reconhecem o direito dos Estados à legítima defesa contra atentados terroristas, resulta, em nosso entender,

---

<sup>227</sup> O regulamento (CE) n.º 1546/2006 da Comissão, de 4 de outubro de 2006, veio impor medidas adequadas ao risco acrescido de introdução de explosivos líquidos a bordo das aeronaves. Esta medida surge na sequência das autoridades Britânicas terem anunciado terem desmantelado um grupo que se preparava para efetuar ataques de larga escala em aeronaves com explosivos em bagagem de cabina. Cfr. EMOL. Mundo: *Polícia britânica frustra atentado terrorista contra aviones de pasajeros*. Disponível em:

<http://www.emol.com/noticias/internacional/2006/08/10/227715/policia-britanica-frustra-atentado-terrorista-contra-aviones-de-pasajeros.html>. Acesso em 28/05/2018. No mesmo sentido TVI 24: *Ameaça de terrorismo em Londres provoca caos na Europa*. Disponível em:

<http://www.tvi24.iol.pt/aeroporto/reino-unido/ameaca-de-terrorismo-em-londres-provoca-caos-na-europa>. Acesso em 28/05/2018.

que na ordem jurídica interna, nada contrariava o disposto nas convenções assinadas por Portugal, se existisse uma norma que previsse uma atuação adequada de defesa extrema para esta possibilidade de ataque cataclista.

No normativo atualmente vigente em Portugal, não se encontrando tal situação legislada, constatamos que o recurso à figura da legítima defesa para resolver a questão, não se coaduna com o sacrifício de pessoas inocentes, havendo, pois, que recorrer a outras causas de justificação.

Tal situação, enquadrar-se-ia, conforme vimos, não numa posição de escolha entre vidas humanas, onde se elege quem sobrevive e quem morre, mas sim numa situação de escolha entre salvar quem pode ser salvo, ou permitir a ocorrência do ataque terrorista nada fazendo para impedir a sua concretização.

Partilhamos da opinião de Silva Dias quando refere que entre nós, o estado de necessidade defensivo pode servir para justificar atuação militar que causa a morte dos inocentes que estão a bordo, como garante da salvação das pessoas que estão a ser ameaçadas por esse perigo em terra. No entanto, conforme refere o autor, prevendo-se que os agentes pertençam ao Estado, na sua vertente militar, exige-se que a sua atuação seja pautada pelo princípio da legalidade. Para tal o autor estabeleceu alguns requisitos, cumulativos, a ser tidos em conta numa eventual atuação militar para a resolução do cenário criado. Partilhamos também da sua opinião quando refere que o caso em apreço não se enquadra numa lógica do direito penal do inimigo, caso contrário, estaríamos a assumir que as pessoas inocentes seriam um inimigo, o que nos parece incompreensível.

Em casos de escolha de vidas contra vidas, quando nada mais há a fazer para evitar um perigo eminente para a vida dos intervenientes, como foram os exemplos dos montanhistas numa comunidade de perigo, ou do caso do “homem gordo”, demonstrados por Figueiredo Dias e Fernanda Palma, respetivamente, foi também defendido pelos autores a possibilidade do sacrifício das vítimas inocentes.

Partilhamos também da opinião destes autores, de que, quando nada pode ser feito para que se salvem todos os que estão sujeitos à fonte de perigo, seja feito o possível para salvar a vida de quem possa ser salvo. Trata-se de uma atuação ao abrigo de um *animus salvandi*, que em nosso entendimento, embora teoricamente possa preencher todos os elementos de um tipo legal de crime, qualquer condenação

que resultasse dessa atuação seria manifestamente injusta. Conforme referem os autores, o princípio inerente à preservação da vida humana seria prejudicado pelo seu próprio cumprimento, e a sociedade que o direito serve teria muito mais a perder no caso de omissão do que na ação para salvar quem poderia ser salvo, pelo que, só uma interpretação da condição de vida humana semelhante a uma santificação, e conseqüentemente, contrária ao próprio princípio da preservação da vida humana, poderia decidir em sentido contrário.

Neste sentido concluímos que no caso de estudo apresentado, referente ao abate de uma aeronave civil sequestrada por terroristas e prestes a ser utilizada como arma de destruição maciça, poderá a mesma ser abatida pelas forças militares que têm competência para a interceção de aeronaves, que em Portugal é a Força Aérea no seu Serviço de Policiamento Aéreo integrado na Autoridade Aeronáutica Nacional, devendo, contudo, essa atuação ser a última ração, quando estiverem esgotados todos os outros meios possíveis para afastar o perigo, obedecendo a situação a uma escalada de meios, e a um protocolo de uma cadeia de decisão, que como vimos, se encontra previsto, cabendo a ordem de abate ao Primeiro-Ministro, ou, no seu impedimento, ao Ministro da Defesa Nacional.

As Forças e Serviços de Segurança desempenham um papel fundamental na prevenção e na investigação contra atos terroristas. Os bons exemplos na aposta em redes de *intelligence* adotados por países como Israel, EUA e Inglaterra, devem ser copiados, dotando estas entidades com os meios técnicos adequados, mas também, e sobretudo, com meios humanos apropriados à missão, conjugando um quadro legal equilibrado no domínio da proteção de dados, que lhes permita desencadear as suas investigações de forma eficaz e em tempo útil.

Ao nível da prevenção, e no domínio das competências da Autoridade Nacional de Segurança da Aviação Civil, embora tenhamos consciência que a segurança da aviação esteja, atualmente, elevada a padrões de segurança nunca antes observados em Portugal, o crescimento constante do volume de passageiros nos aeroportos nacionais, impõe preocupação em conservar estes padrões, conseguidos por via de um apertado controlo da qualidade e formação adequada aos *Stakeholders*. Contudo, existe sempre margem para melhorar, podendo o sistema de segurança da aviação

civil beneficiar de qualquer evolução que seja concedida às Forças e Serviços de Segurança nos aspetos acima descritos.

## Bibliografia.

ACORDÃO do Tribunal Constitucional (BverfG) alemão de 15 de fevereiro de 2006:

*Declaração de inconstitucionalidade do §14.3 da Lei alemã de Segurança Aérea (LuftSiG)*, disponível em:

[http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Homepage/homepage\\_node.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Homepage/homepage_node.html)

AMARAL, Alberto do: *Noções de Direito e Direito Internacional*, 4ª Edição Atualizada, Brasília, FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão/Ministério das relações exteriores, 2012.

AMBUS, Kai:

- *Derecho Penal del enemigo*, Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2007;

- and TIMMERMANN, Anina: *Terrorism and customary International Law*. in Ben Saul (ed.), *Research handbook on international law and terrorism*, Elgar 2014.

ALVES, João. *Autoridade Aeronáutica Nacional – Enquadramento Nacional e Internacional*, in Trabalho de investigação individual do Curso de Promoção a Oficial General – Instituto de Estudos Superiores Militares, Lisboa, 2011.

BAUM, Philip, *Violence in the Skies*, West Sussex, Reino Unido, 2016. ISBN: 978-1-84953-838-1;

BRANCO, Margarida Lopes: *A importância da criação da base de dados Passenger Name Record (PNR) como meio de investigação criminal na União Europeia*. Universidade Autónoma de Lisboa, Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Direito, Orientação Professor Doutor André Ventura, Lisboa, novembro de 2016.

BURKE, Jason: *The New Threat – The Past, Present, and Future of Islamic Militancy*. New York, 2015. IBN 978-1-62097-136-9.

CALDEIRA BRANT, Leonardo Nemer: *Terrorismo e Direito – Os impactos do Terrorismo na Comunidade Internacional e no Brasil, Perspectivas Político-jurídicas*. Rio de Janeiro, 2003. ISBN 9788530915636.

- CARDOSO, Silvia e SABBATINI, Renato: *A Mente do Terrorista Suicida*, in Revista eletrónica Cérebro e Mente, 24 de outubro de 2001, disponível em: <http://www.cerebromente.org.br/n13/terrorist8.html>. Acesso em 15-05-2018.
- CARVALHO, Salo de: *A política criminal de drogas no Brasil: Estudo criminológico da Lei 11.343/06*, Ed. 6, São Paulo: Saraiva, 2013.
- CAVALEIRO DE FERREIRA, Manuel: *Lições de Direito Penal*, Parte Geral, I, A Lei Penal e a Teoria do Crime no Código Penal de 1982, Editorial Verbo, Lisboa, 1992. ISBN 972-220-138-7.
- CYMERMAN, Henrique, e OREG, Aviv: *O Terror Entre Nós. A ameaça do terrorismo islamista ao modo de vida ocidental*. Porto Editora, Porto, 1.<sup>a</sup> Ed. Fevereiro de 2018. ISBN 978-972-0-06378-6.
- COELHO JÚNIOR, Fernando Gonçalves: *A constitucionalidade da Lei do Abate ou do Tiro de Destruição*. Revista Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial, setembro de 2012. Disponível em: <http://www.sbda.org.br/revista/1834.pdf>. Último acesso em 27/05/2018.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA: *Estratégia Antiterrorista da União Europeia*. 30/11/2005. Bruxelas. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=pt>. Acesso em 20/05/2018.
- COSTA, Manuel. *A Segurança no Espaço Aéreo*, in Curso de Promoção a Oficial Superior da Força Aérea, Instituto de Estudos Superiores Militares, 2006/2007.
- COSTA DOS REIS, José: *A Artilharia Antiaérea em Portugal*, 1.<sup>a</sup> Edição, Porto, novembro de 2016, ISBN 978-989-8647-73-3.
- CORREIA, Eduardo: *Direito Criminal*, II, reimpressão, Coimbra, Livraria Almedina, 1996.
- DEEN Thalif: *A ONU não consegue definir "terrorismo"*, Portal Vermelho 30/11/2010, disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/142672-1>. Último acesso em 18/05/2018.

- DEFENSE, Department of: *Dictionary of Military and Associated Terms*. 8 November 2010 (As Amended Through 15 February 2016), p. 241. Disponível em: [https://fas.org/irp/doddir/dod/jp1\\_02.pdf](https://fas.org/irp/doddir/dod/jp1_02.pdf). Último acesso em 18/05/2018.
- DUPUY, Pierre-Marie: *State Sponsors of Terrorism: Issues of Responsibility*, in: Bianchi, Andrea (Ed.), *Enforcing International Law Norms against Terrorism*, Portland, Hart. 2004.
- DUQUE, Raquel: *Terrorismo na Aviação Civil: Perspetivas para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea*. Nação e Defesa. N.º 137, pp. 118-141. 2014.
- FAGUNDES, João Batista. *Tiro do Abate – Impropropriedades do Decreto n.º 5.144, de 16 de julho de 2004*. Revista CAER. São Paulo, n. 267, p. 28-32, jun. 2013. Disponível em: <http://www.caer.org.br/downloads/revistas/revista267/revcaer267.pdf>. Último acesso em 27/05/2018.
- FERNANDA PALMA, Maria. *Casos e Materiais de Direito Penal*. Coimbra, 2002. ISBN: 9789724021300.
- FÉLIX, Carla: *Breve Incursão Histórica, Social e Psicológica sobre o Terrorismo*, Revista Nação e Defesa, N.º 109 – 2ª Série, Outono 2004.
- FIGUEIREDO DIAS, Jorge: *Direito Penal – Parte Geral, TOMO I, Questões Fundamentais; A Doutrina Geral do Crime*. 2ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2012. ISBN 9879723221084.
- FLÁVIA VELOSO, Ana: Comentário ao artigo 51º da Carta das Nações Unidas. In BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org). *Comentário à carta das Nações Unidas*. Belo Horizonte. Editora CEDIN. 2008.
- FOONT, Brian E.: *Shooting Down Civilian Aircraft: Is there an International Law*, Journal of Air Law and Commerce, Vol. 72, 2007.
- GLOSSÁRIO DA AVIAÇÃO CIVIL, Edição ANAC – Autoridade Nacional da Aviação Civil, 2015, ISBN 978-989-8489-12-8.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim: *Terrorismo e Direitos Fundamentais – Criminalidade Organizada e Criminalidade em Massa*. Coord. GUEDES

- VALENTE, Manuel Monteiro. Centro de Investigação do ISCPSI, 2009. Lisboa. ISBN 9789724038315.
- GONÇALVES COELHO, Fernando: “*A Constitucionalidade da Lei do Abate ou Tiro de Destruição*”, in *Revista Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial*, setembro 2012.
- GONZALEZ, Tracey Topper. *Individual Rights Versus Collective Security: Assessing The Constitutionality Of The USA Patriot Act*, University of Miami Law School - Institutional Repository, Vol. 11, 2003.
- GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro / Fernandes, Luís Fiães: *Segurança Interna Reflexões e Legislação*, Coimbra, Almedina, 2005, ISBN 972-40-2681-7;
- HENRIQUES, Ana: *Nível de ameaça mantém-se moderado em Portugal, mas pode subir*, Público. 18/08/2017.  
(<https://www.publico.pt/2017/08/18/sociedade/noticia/nivel-de-ameaca-mantemse-moderado-em-portugal-mas-pode-subir-1782753>) Consulta em 20/05/2018.
- HUGHES, William J.: *Aerial Intrusions by Civil Airlines and the Use of Force*. Volume 45, *J. Air L. & Com.* 595. (1980). Disponível em: <http://scholar.smu.edu/jalc>. Acesso em 25/05/2018.
- HONORATO MARCELO: *Crimes Aeronáuticos*, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2014;
- INÀCIO, André: *Tratamento de Dados Pessoais Pelas Forças e Serviços de Segurança - Sociedade de Risco, T.I. e o exercício da liberdade em Segurança, artigo em publicação na revista PROELIUM*.
- KIST, Cristine: *A era de ouro dos sequestros de avião*. In *Revista online Super interessante*. 27 NOV 2017. Disponível em: <https://super.abril.com.br/historia/a-era-de-ouro-dos-sequestros-de-aviao/>. Acesso em 09-05-2017.
- MARQUES DA SILVA, Germano: *Direito Penal Português, II - Teoria do Crime, Verbo*, 1999. ISBN 9789722219020.

MELO, Afonso de: *10 de novembro de 1961*, jornal online SOL, 23 de fevereiro de 2017. Disponível em:

<https://sol.sapo.pt/artigo/550604/10-de-novembro-de-1961-operacao-vag>. Acesso em 17 de maio de 2018.

MELO AMORIM, Maria Carolina de: *A inexigibilidade de conduta diversa, Os Fundamentos para Aplicação das Causas Supralegais no Direito Penal Brasileiro*, Belo Horizonte, 2014. ISBN 978-85-384-0374-6.

MENDES, Paulo de Sousa:

- *Investigação, prevenção e informação de segurança*, in Manuel Monteiro Guedes Valente (coord.), *IV Congresso de Processo Penal - I Congresso Luso-Brasileiro de Criminalidade Económica-Financeira*, Coimbra: Almedina, 2016.

- *Lições de Direito Processual Penal*, 3.<sup>a</sup> reimpressão, Coimbra: Almedina, 2015.

- *Law Enforcment & Compliance*, in *Estudos sobre LAW, Enforcment, Compliance e Direito Penal*, Coordenação Científica de MARIA FERNANDA PALMA, AUGUSTO SILVA DIAS E PAULO DE SOUSA MENDES, Edições Almedina, Coimbra, 2018. ISBN 978-972-40-7362.

MILANEZI, Raissa: *A (In) Constitucionalidade do Decreto do Abate de Aeronaves*, Jusbrasil, 2016. Disponível em: <https://raissamilanezi.jusbrasil.com.br/artigos/347515724/a-in-constitucionalidade-do-decreto-do-abate-de-aero-naves>. Última visita em 27/05/2018.

MOREIRA, Adriano:

- *Terrorismo*, Edições Almedina, 2004, ISBN: 9789724023199;

- *As Dependências Internas e Externas da Segurança - Criminalidade Organizada e Criminalidade em Massa*. Centro de Investigação ISCPSI, Almedina, 2009. ISBN 979724038315.

ORBELL, John, & MORIKAWA, Tomonori: *An Evolutionary Account of Suicide Attacks: The Kamikaze Case*, Political Psychology, Vol. XX, N.º XX, 2011, p. 6. Disponível em: [https://icds.uoregon.edu/wp-content/uploads/2011/08/The\\_Kamikaze\\_Case.pdf](https://icds.uoregon.edu/wp-content/uploads/2011/08/The_Kamikaze_Case.pdf). Acesso em 21/05/2018.

- QUEIROZ, Paulo: *Seriam as Leis Inúteis?* 05 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.pauloqueiroz.net/seriam-as-leis-inuteis/>. Acesso em 21/11/2017.
- QUINTELA DE BRITO, Teresa: *Estudos de Direito Aéreo*, coordenação de BACELAR GOUVEIA, Jorge, Edições Almedina, 2007 ISBN: 9789724031781;
- RAMOS, Armando Dias: *A prova digital na investigação do (ciber)terrorismo*, in *Investigação Criminal N.º 9 – Revista Semestral de Investigação Criminal*, dezembro/2015.
- RAVICH, Timothy M.: *National Airline Police*, University of Miami Law School - Institutional Repository, Vol. 23, 2014.
- RODRIGUES AGUDA, João: *O uso Político das Forças Armadas, e outras questões militare*, Editora Mauad, Rio de Janeiro, 2007;
- RODRIGUES, Gualdino: *As Fontes Internacionais do Direito Aéreo - A Situação da Legislação Sobre a Aviação Civil em Portugal*, Editora Dislivro, 2003, ISBN 9789728604653;
- RODRIGUES, Gualdino: *Aviação Civil Internacional, o Sistema Jurídico de Chicago*, Angola, 2010;
- RODRIGUES PINTO, Carla: *Segurança: Olhares do Estado, Academia, Sociedade, Empresas e Trabalhadores*. *Revista Segurança Comportamental*, 2017, Ano 8, Número 11;
- ROCHA TORRES, Edgard M.: *O uso da legítima defesa preventiva no pós 11 de setembro de 2001*. 01/2010, disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14180/o-uso-da-legitima-defesa-preventiva-no-pos-11-de-setembro-de-2001>.
- SÁ GOMES, Catarina e SALGADO, João: *Terrorismo, A Legitimidade de um Passado Esquecido*. AAFDL, Lisboa, 2005.
- SARDINHA, José Miguel: *O Terrorismo e a Restrição dos Direitos Fundamentais em Processo Penal*. Coimbra Editora, Coimbra, 1989. 972-32-0379-0.
- SEIXAS FERREIRA, Armando, RTP, Direção de Informação, 2008, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8kqpjQMsL47A>. Acesso em 31/01/2018.

SICILIANO, Domenico: *Sobre la justificación del uso de la fuerza militar contra aviones civiles*. Revista Europea de Derechos Fundamentales. ISSN 1699-1524. Núm. 14/2º Semestre 2009. P. 155-182.

SILVA CANADO, Reinaldo: *O Terrorismo na Aviação Civil*, Chiado Editora, 2010 ISBN: 9789896970307 (Monografia);

SILVA DIAS, Augusto:

- *Os criminosos são pessoas? Eficácia e garantias no combate ao crime organizado, in Que futuro para o direito processual penal?: Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do código de processo penal português*. 2009. P. 687-798. ISBN 9789723216578.

- *Torturando o inimigo ou libertando a garrafa do génio do mal? Sobre a tortura em tempo de terror*, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Figueiredo Dias, Vol. I, Coimbra Editora, 2009. Pp. 207-254.

SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA: *Relatório Anual de Segurança interna*. 2017, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=9f0d7743-7d45-40f3-8cf2-e448600f3af6>. Acesso em 01/05/2018.

STRATENWERTH, Günter - *Derecho Penal. Parte General, I, El hecho punible*, traducción de la 2ª Edición alemana (1976) de Gladys Romero Manuel, Edersa, Madrid, 1982.

TALEB, Nassim Nicholas, *O Cisne Negro*, Edições D. Quixote, 5ª Edição, 2011. ISBN: 9789722048019.

THE 9/11 COMMISSION REPORT. Disponível em: <https://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> Último acesso em 17/05/2018.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE – Federal Bureau of Investigation: *TERRORISM 2002-2005*. Disponível em: <https://www.fbi.gov/stats-services/publications/terrorism-2002-2005>. Último acesso em 18/05/2018.

## **Legislação**

### **Principais referências internacionais:**

Carta da Nações Unidas, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945.

Convenção de Chicago, sobre a Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago a 7 de dezembro de 1944, aprovada para ratificação pelo Decreto-Lei n.º 36158, de 17 de fevereiro de 1947.

Anexo 17 à Convenção de Chicago – Anexo técnico relativo a segurança da aviação civil 10ª Ed., 2017; ISBN 978-92-9249-884-9.

Doc 8973/9 – *Aviation Security Manual*, 10ª Ed., 2017. ISBN 978-92-9258-277-7.

Convenção Europeia dos Direitos do Homem, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950.

Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo, aprovada para ratificação pelo Decreto-Lei n.º 19/81, de 18 de agosto.

Convenção Haia, relativa à repressão da Captura Ilícita de Aeronaves, assinada em Haia, em 16 de dezembro de 1970, aprovada para ratificação pelo Decreto-Lei n.º 386/72, de 12 de outubro.

Convenção Montreal, relativa à repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, 1971, aprovada para ratificação pelo Decreto-Lei n.º 451/72, de 14 de novembro.

Convenção Tóquio, relativa às Infrações e a certos outros atos cometidos a bordo de aeronaves, assinada em 14 de setembro de 1963, aprovada para ratificação pelo Decreto-Lei n.º 45904, de 5 de setembro de 1964.

ECAC Policy Statement in the Field of Civil Aviation Security - ECAC Doc n.º 30 (PART II), 13<sup>th</sup> Ed./May 2010.

Tratado do Atlântico Norte, assinado em Washington D.C., em 4 de abril de 1949.

USA PATRIOT ACT, Public Law 107-56 October 26, 2001 - *“Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001”*.

### **Principais referências comunitárias:**

DECISÃO DE EXECUÇÃO DA COMISSÃO de 16 de novembro de 2015, que estabelece as medidas de execução das normas de base comuns sobre a segurança da aviação e que contém as informações a que se refere o artigo 18.º, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 300/2008.

DECISÃO-QUADRO DO CONSELHO (2002/475/JAI), de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo.

REGULAMENTO (CE) n.º 2320/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil.

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.

REGULAMENTO (CE) n.º 216/2008 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 20 de fevereiro de 2008, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil e que cria a Agência Europeia para a Segurança da Aviação.

REGULAMENTO (CE) n.º 300/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março, que estabelece as normas de base comuns sobre segurança da aviação civil e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2320/2002.

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 definidas no anexo ao Regulamento (CE) n.º 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho.

REGULAMENTO (UE) n.º 1254/2009 da Comissão, de 18 de dezembro de 2009, relativo ao estabelecimento de critérios que permitam aos Estados-Membros derrogar às normas de base comuns no domínio da segurança da aviação civil e adotar medidas de segurança alternativas.

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.

REGULAMENTO DE EXECUÇÃO (UE) 2015/1998 da Comissão, de 5 de novembro de 2015, que estabelece as medidas de execução das normas base comuns sobre a segurança da aviação.

REGULAMENTO DE EXECUÇÃO (UE) 2015/2426 da Comissão, de 18 de dezembro de 2015, que altera o Regulamento (UE) 2015/1998 no que se refere aos países terceiros reconhecidos por aplicarem normas de segurança equivalentes às normas de base comuns em matéria de segurança da aviação civil.

REGULAMENTO DE EXECUÇÃO (UE) 2017/815 da Comissão, de 12 de maio de 2017, que altera o Regulamento de Execução (UE) 2015/1998 no respeitante à clarificação, harmonização e simplificação de determinadas medidas específicas no domínio da segurança da aviação.

REGULAMENTO DE EXECUÇÃO (UE) 2018/55 da Comissão, de 9 de janeiro de 2018, que altera 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.

**Principais referências nacionais:**

Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro.

Código Penal Português, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro.

Constituição da República Portuguesa, aprovado pelo Decreto de aprovação da Constituição – Diário da República n.º 86/1976, de 10 de abril de 1976.

Decreto-Lei 16424, de 26 de janeiro de 1929, que cria o Conselho Nacional do Ar.

Decreto-Lei n.º 33967, de 22 de setembro de 1944, que cria o Secretariado da Aeronáutica Civil.

Decreto-Lei n.º 36061, de 27 de dezembro de 1946, que cria o Ministério das Comunicações, de onde dependeria a Direção-Geral da Aeronáutica Civil.

Decreto-Lei n.º 122/77, de 31 de março, que cria a empresa pública Aeroportos e Navegação Aérea e prevê a criação da Direção-Geral da Aviação Civil.

Decreto-Lei n.º 242/79, de 25 de julho que cria a Direção-Geral da Aviação Civil.

Decreto-Lei n.º 10/83, de 17 de janeiro, que estabelece normas sobre segurança aeroportuária.

Decreto-Lei n.º 121/94 de 14 de maio, que aprova a Lei Orgânica da Direção-Geral da Aviação Civil.

Decreto-Lei n.º 133/98, de 15 de maio, que cria o Instituto Nacional de Aviação Civil.

Decreto-Lei n.º 322/98, de 28 de outubro, que estabelece as linhas gerais da constituição e funcionamento dos órgãos intervenientes nos sistemas de facilitação e de segurança do transporte aéreo.

Decreto-Lei n.º 149/2001, de 7 de maio, que fixa as normas de funcionamento do Gabinete Coordenador de Segurança, órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das forças e serviços de segurança (com redação dada pelo Decreto-Lei nº 51/96, de 16 de Maio).

Decreto Lei n.º 289/2003, de 14 de novembro, que define os requisitos para a emissão do certificado de operador aéreo e regula os requisitos relativos à exploração de aeronaves civis utilizadas em transporte aéreo comercial.

Decreto-Lei n.º 145/2007, de 27 de abril, que altera os estatutos do Instituto Nacional de Aviação Civil.

Decreto-Lei 184/2014, de 29 de dezembro, que Aprova a Lei Orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas.

Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, que aprova os Estatutos da Autoridade Nacional da Aviação Civil.

Despacho n.º 22749/2001 do Ministro da Defesa Nacional, de 22 de outubro, que define competências do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) no comando operacional das Forças Armadas quanto à prevenção e combate ao terrorismo internacional no quadro da Aliança Atlântica.

Despacho conjunto n.º 312/2004, de 22 de maio, que atribui à ANA – Aeroportos de Portugal, SA e ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, SA, nos

aeroportos nacionais sob a sua gestão, a responsabilidade da instalação, manutenção e operação e do sistema de rastreamento a 100% de bagagem de porão e do sistema de rastreamento de passageiros e respectiva bagagem de mão.

Lei n.º 52/2003 de 22 de agosto, que aprova a Lei de Combate ao Terrorismo.

Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna.

Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho, que Aprova a Lei de Defesa Nacional.

Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho, que Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas.

Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho, que aprova o Regulamento de Disciplina Militar.

Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25 de agosto, que aprova e regula o procedimento especial de acesso a dados de telecomunicações e Internet pelos oficiais de informações do Serviço de Informações de Segurança e do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e procede à segunda alteração à Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário).

Lei n.º 28/2013 de 12 de abril, que define as competências, a estrutura e o funcionamento da Autoridade Aeronáutica Nacional.

Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprova a lei-quadro das entidades reguladoras.

Portaria n.º 541/2004, de 21 de maio, que fixa os valores da taxa de segurança a pagar por passageiro embarcado em aeroportos e aeródromos nacionais.

Portaria n.º 543/2007, de 30 de abril, que aprovou a estrutura no INAC.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94, de 13 de janeiro de 1994, que aprova o conceito estratégico de defesa nacional.

#### **Outros documentos de referência:**

Diretiva Operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas n.º 15/CEMGFA/02, de 12 de novembro, relativa à “*Defesa Aérea em Tempo de Paz*”.

Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil (PNSAC), aprovado pela deliberação do Conselho de Ministros n.º 248 – DB/2003, de 23 de dezembro de 2003.

Programa Nacional de Controlo de Qualidade da Segurança da Aviação Civil (PNCQSAC), aprovado em 27 de dezembro de 2012.

Programa Nacional de Formação em Segurança da Aviação Civil (PNFSAC), aprovado em 27 de dezembro de 2012.

### **Parecer de Direito:**

BACELAR GOUVEIA, Jorge: *Os Anexos Técnicos à Convenção de Chicago de 1944 e a Ordem Jurídica Portuguesa*, Lisboa, novembro de 2005.

### **Principais fontes eletrónicas:**

ACADEMIA EUROPEIA DE POLÍCIA: <https://www.cepol.europa.eu/>.

AEROFLAP: *Quanto custa um avião?* Airbus. 19/02/2017. Disponível em: <http://www.aeroflap.com.br/quanto-custa-um-aviao-airbus-2018/>. Consulta em 17/05/2018.

BBC NEWS: *Air China Plane “pen” hostage drama suspect held by police*. 16-04-2018. (<http://www.bbc.com/news/world-asia-china-43779810>). Acesso em 17/05/2018.

CAVOC – Asas da Informação. *O voo 747 coreano abatido pelos soviéticos*. Disponível em: <http://www.cavok.com.br/blog/foi-ha-32-anos-boeing-747-da-korean-airlines-kal-007-abatido-pelos-sovieticos-em-1o-de-setembro-de-1983/>.

CIA - Central Intelligence Agency: <https://www.cia.gov/index.html>.

DIÁRIO DA REPÚBLICA ELETRÓNICO: <https://dre.pt/>.

EMOL. Mundo: *Polícia britânica frustra atentado terrorista contra aviones de pasajeros*. Disponível em:

<http://www.emol.com/noticias/internacional/2006/08/10/227715/policia-britanica-frustra-atentado-terrorista-contra-avionnes-de-pasajeros.html>.

Acesso em 28/05/2018.

EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

EUROCONTROL: <https://eurocontrol.int/>. 9

EUROPEAN UNION: [https://europa.eu/european-union/index\\_en](https://europa.eu/european-union/index_en).

FBI – Federal Bureau of Investigation <https://www.fbi.gov/>.

GUINNESS WORLD RECORDS: *First hijack of an aircraft*, disponível em: <http://www.guinnessworldrecords.com/world-records/first-hijack-of-an-aircraft/>. Acesso em 18/05/2018.

IGFEJ – Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça: <http://www.dgsi.pt/>.

ICAO: *Security and Facilitation*. Disponível em: <https://www.icao.int/Security/Pages/default.aspx>. Acesso em 19/05/2018.

JUSBRAZIL: <https://www.jusbrasil.com.br/home>.

MARINHA - <https://www.marinha.pt/>.

NATO/OTAN: <https://www.nato.int/>.

OBSERVADOR: *As sete vezes em que um avião comercial foi abatido por forças militares*. <https://observador.pt/2014/07/18/7-vezes-que-um-aviao-comercial-foi-abatido-por-forcas-militares/>. Acesso em 01/05/2018.

PGDL - Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa: <http://www.pgdlisboa.pt/home.php>.

PÚBLICO: WONG, Bárbara e REIS, Pedro: *Detido sequestrador do avião egípcio*, 29/01/2018. <https://www.publico.pt/2016/03/29/mundo/noticia/aviao-da-egyptair-desviado-por-piratas-do-ar-aterra-em-chipre-1727423>. Acesso em 17/05/2018.

RADIO RENASCENÇA: *Estado Islâmico revela bomba usada para abater avião russo*, 18-11-2015.

[http://rr.sapo.pt/noticia/39810/estado\\_islamico\\_revela\\_bomba\\_usada\\_para\\_abater\\_aviao\\_russo](http://rr.sapo.pt/noticia/39810/estado_islamico_revela_bomba_usada_para_abater_aviao_russo). Acesso em 20-01-2018.

SIC NOTÍCIAS: *Força Aérea tem caças F-16 disponíveis para levantar voo em 15 minutos*, 17/06/2017 Disponível em: <http://sicnoticias.sapo.pt/pais/2017-06-17-Forca-Aerea-tem-cacas-F-16-disponiveis-para-levantar-voo-em-15-minutos>. Acesso em 15/05/2018.

TSA - Transportation Security Administration: <https://www.tsa.gov/>.

TVI 24: *Ameaça de terrorismo em Londres provoca caos na Europa*. <http://www.tvi24.iol.pt/aeroporto/reino-unido/ameaca-de-terrorismo-em-londres-provoca-caos-na-europa>. Acesso em 28/05/2018.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL: <http://www.un.org/en/sc/>.