



# IMAGENS AÉREAS DO BRASIL POR OUTROS PAÍSES

*ANTÔNIO OSSLER MALAGUTTI*  
Consultor Legislativo da Área XVII  
Segurança e Defesa Nacional

JUNHO/2000

NOTA TÉCNICA

© 2000 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.



**Câmara dos Deputados  
Praça dos 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF**

## **1. LEGISLAÇÃO, ACORDOS E TRATADOS SOBRE O USO DO ESPAÇO AÉREO POR OUTROS PAÍSES.**

---

**I**nicialmente, julgamos cabível uma apreciação, embora bastante sucinta, da maneira como está estruturada, no Brasil, a prestação do serviço de transporte aéreo civil, com o Sistema de Aviação Civil, por meio de dados extraídos do IV PDSAC (Plano de Desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil, do Ministério da Aeronáutica, Edição de 27 Mai 97).

A Constituição Federal, no art. 21, inciso XII, alínea c, estabelece que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária. O art. 22, inciso I, estabelece que compete privativamente à União legislar sobre direito aeronáutico e espacial. O art. 178 prevê que a lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreos e que a *ordenação do transporte aéreo internacional deverá observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade*.

A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, estabelece que o Comando da Aeronáutica (Ex-Ministério da Aeronáutica) tem como atribuições subsidiárias e particulares orientar, coordenar e controlar as atividades da aviação civil, além de contribuir para a formulação e condução da Política Aeroespacial Nacional.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e suas alterações atribuem ao M. Aer. a orientação, coordenação e controle das atividades da aviação civil, tanto comerciais como privadas e desportivas.

A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, cumpre o preceituado na Constituição no que diz respeito às atividades e à

operacionalidade do sistema, em geral, e em decorrência dessa Lei existe todo um sistema legislativo, cumprindo-se, portanto, uma hierarquia normativa.

Pelo Decreto nº 65.144, de 12 de setembro de 1969, o Sistema de Aviação Civil foi criado como instituto jurídico no Ministério da Aeronáutica, com finalidade definida, estrutura e atribuições:

*“Art. 1º - Fica instituído o Sistema de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica com a finalidade de organizar as atividades necessárias ao funcionamento e ao desenvolvimento da Aviação Civil, fonte e sede de sua reserva mobilizável.*

*§ 4º - São também considerados, como eles executivos do Sistema de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica, os órgãos ou elementos estranhos ao Ministério da Aeronáutica que, por força de convênios, contratos ou concessões, explorem os serviços públicos correlacionados à Aviação Civil”.*

De acordo com a Lei nº 7.565, art. 1º, o Direito Aeronáutico Brasileiro é fundamentalmente constituído pelos Tratados, Convenções, Atos Internacionais e Acordos Aéreos de que o Brasil seja parte, pelo Código Brasileiro de Aeronáutica e pela legislação complementar.

No que se refere às Normas Internacionais adotadas pelo Brasil, estas são incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro através dos procedimentos legalmente previstos, tais como assinatura, aprovação, ratificação e publicação por meio de ato legislativo competente.

Entre os Tratados, Convenções, Atos Internacionais e Acordos Aéreos de que o Brasil faz parte e que são integrantes do nosso ordenamento jurídico, temos a Convenção para Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional (Varsóvia, 1929), Convenção de Roma (1933), Convenção de Aviação Civil Internacional (Chicago, 1944), Convenção de Genebra (1948), Convenção de Roma (1952), Protocolo de Haia (1955), Convenção de Tóquio (1963), Convenção de Haia (1970) e Convenção de Montreal (1971).

O Brasil é, assim, parte integrante de quase todos os atos internacionais que regulamentam a aviação civil, com exceção dos Acordos sobre Direito de Trânsito dos Serviços Aéreos Internacionais e do Acordo sobre os Transportes Aéreos Internacionais, por questões de princípios assentados em sua política aeronáutica: *o Brasil exerce completa e exclusiva soberania sobre seu espaço aéreo*, projeção dos territórios terrestre, fluvial, lacustre e marítimo (artigo 1º da Convenção de Chicago, 1944, e artigo 11 da Lei nº 7.565/86), e adota o *princípio da bilateralidade*, ou seja, o sistema de Acordos Bilaterais.

Esses Acordos abrigam um conjunto de dispositivos que regulam o relacionamento aeronáutico entre as partes contratantes, incluindo-se entre eles a concessão recíproca de direitos de tráfego, isto é, a possibilidade de realizar transporte aéreo comercial de passageiros, carga e mala postal.

Para tanto adotou-se desde os primeiros acordos uma terminologia contida em uma proposta norte-americana de Acordo Multilateral sobre Transporte Aéreo Comercial, recusada pela maioria dos Estados, naquela ocasião, uma vez que sua adoção significaria o predomínio irreversível daquele país sobre o sistema, devido a sua predominância industrial no pós-guerra.

Assim, o sistema de Acordos Bilaterais permitiu aos países menos desenvolvidos proteger seus interesses aerocomerciais, já que a tese é a de que *o tráfego produzido por um país é um bem de valor comercial* e como tal seu transporte por aeronaves de outro país deve ser negociado bilateralmente, permitindo a reciprocidade.

A Convenção de Chicago de 1944, Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, teve como principais objetivos harmonizar os diversos interesses na exploração do transporte aéreo e criar mecanismos para o seu desenvolvimento internacional. No Brasil, a Convenção de Chicago foi promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946.

Na maioria dos Estados, sobretudo nos economicamente mais frágeis, desenvolveu-se a tendência de criação de empresas aéreas estatais. Isso se deveu por três razões fundamentais:

- importância estratégica da aviação;
- importância política de levar a bandeira do país ao cenário internacional;
- falta de capacidade de investimento privado.

Essa tendência é hoje mundialmente declinante. Registre-se que o Brasil jamais cogitou de formar empresa aérea estatal, tendo apenas ocorrido o caso da VASP, do governo paulista, agora em mãos privadas.

Houve, portanto, no Brasil, um processo competitivo bastante amplo, desde o início da aviação comercial, cujas concessões foram reservadas a nacionais por razões de segurança, antes que econômicas.

Por outro lado, os instrumentos do chamado “Sistema de Varsóvia” estabelecem o regime jurídico da responsabilidade contratual entre o transportador e o usuário.

O Brasil ratificou e promulgou parte do “Sistema de Varsóvia”: Convenção de Varsóvia (Decreto nº 20.704, de 24 Nov 1931); Protocolo de Haia (Decreto nº 56.463, de 15 Jun 1965) e Convenção de Guadalajara (Decreto nº 60.967, de 07 Jul 1967).

A Convenção da Guatemala de 1971 e os Protocolos Adicionais nº 1, 2, 3 e 4 de Montreal, de 1975, que também integram o chamado “Sistema de Varsóvia”, foram assinados e ratificados pelo Governo brasileiro, mas não atingiram os números de ratificações previstos para sua entrada em vigor e, por isso, não integram, ainda, o ordenamento jurídico nacional.

Verifica-se, portanto, que em matéria de política de transporte aéreo internacional regular, o Brasil negocia por meio de Acordos Bilaterais a concessão de direitos para a sua exploração, *como aliás se processa universalmente*, em virtude do insucesso desta questão na Conferência de Chicago de 1944, e da falta de aceitação do Acordo de Transporte Aéreo Internacional que dela se originou.

Atualmente o Brasil possui em vigor cerca de 50 Acordos de Transporte Aéreo bilaterais, celebrados com outros tantos países, em que tem seguido a política caracterizada fundamentalmente pela predeterminação da capacidade do transporte, pela dupla aprovação das tarifas adotadas e por uma certa restrição quanto ao direito de transportar passageiros de terceiros países. Têm sempre sido notificadas à Organização de Aviação Civil Internacional as diferenças entre as normas da Organização e as normas estabelecidas pela legislação nacional, em atenção ao que prescreve a Convenção de Chicago.

Do que foi até aqui exposto, pode-se verificar que:

- por princípio assentado em sua política aeronáutica, o Brasil exerce completa e exclusiva soberania sobre seu espaço aéreo;
- a Constituição Federal, no art. 178, prevê que na ordenação do transporte aéreo internacional, o Brasil deverá observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade;
- o princípio da reciprocidade é universalmente seguido, não havendo caso conhecido de abertura do tráfego interno a transportador estrangeiro;
- a aviação civil brasileira se constitui em reserva mobilizável do Ministério da Aeronáutica.

Vemos, portanto, que a sistemática do transporte aéreo civil internacional está, legalmente, bastante bem estruturada, sendo que não há nenhuma dúvida quanto aos direitos de cada parte envolvida.

## **2. PERMISSÃO PARA QUE OUTROS PAÍSES FAÇAM AEROLEVANTAMENTOS NO PAÍS**

---

As atividades definidas como aerolevantamentos, aéreos ou espaciais, pressupõem operações sobre as quais existem dispositivos legais, senão restritivos, pelo menos de certos controles institucionais, pelas suas características de peso estratégico.

Assim, essas atividades são reguladas pelos seguintes dispositivos normatizadores:

- a) Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que “dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica”;
- b) Decreto-Lei nº 1.177, de 21 de junho de 1971, que “dispõe sobre aerolevantamentos no território nacional”;
- c) Decreto nº 84.557, de 12 de março de 1980, que regulamenta o Decreto-Lei nº 1.177/71;
- d) Decreto nº 97.822, de 8 de junho de 1989, que “institui o Sistema de Monitoramento Ambiental e dos Recursos Naturais por Satélite (SIMARN)”.

Especificamente a Lei nº 7.565/86, no seu art. 21, estabelece que:

*“Salvo com autorização especial de órgão competente, nenhuma aeronave poderá transportar explosivos, munições, arma de fogo, material bélico, equipamento destinado a levantamento aerofotogramétrico ou de prospecção, ou ainda quaisquer outros objetos ou substâncias consideradas perigosas para a segurança pública, da própria aeronave ou de seus ocupantes”.*

O órgão competente para a autorização especial a que se refere o dispositivo acima transcrito, é o atual Ministério da Defesa, criado pela Medida Provisória 1.799-6, de 10 de junho de 1999 (sucessor do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), previsto no Decreto-Lei nº 1.177/71, regulamentado pelo Decreto nº 84.557/80).

Está, portanto, perfeitamente claro que a legislação nacional especifica em que casos se poderá fazer aerolevantamento do território brasileiro. Fora dessa normativa, qualquer atividade aérea estrangeira com essa finalidade será um atentado à soberania do País, que deverá ser tratada no foro internacional adequado, de forma a estabelecer a necessária reparação diplomática.

## **3. REGISTROS/MAPEAMENTOS, DO BRASIL, FEITOS DO ESPAÇO.<sup>1</sup>**

---

Os programas espaciais tiveram seu grande impulso inicial durante o transcurso da chamada Guerra Fria, com a forte motivação política representada pela demonstração de força e de prestígio, que concentravam os esforços de americanos e soviéticos. Essa motivação foi a causa do surgimento do formidável processo de geração de alta tecnologia e de implantação do gigantesco complexo industrial correlato, nos dois países. Após o final da Guerra Fria, no entanto, os orçamentos governamentais foram drasticamente reduzidos, sendo que os programas espaciais passaram a ter uma necessidade de justificação de base econômica. Começou-se, assim, a incentivar projetos de cooperação entre países e a repassar tecnologias, antes de domínio militar, a programas civis. Exemplo disso é o caso de imagens de sensoriamento remoto com alta resolução. Outro fato notável é o atual acordo multinacional para a consecução da Estação Espacial Internacional.

Deve-se, contudo, considerar que essa predisposição para a cooperação internacional foi, de longa data, uma preocupação da Organização das Nações Unidas, que consideravam a utilização do espaço como um direito de todos os países. Desse modo, diversos tratados, acordos e convenções têm sido concordados no âmbito da ONU. Vejamos os 5 atos principais:

1. Tratado sobre Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, Inclusive a Lua e Demais Corpos Celestes, de 19/12/66, em vigor, com 93 ratificações (conhecido como Tratado do Espaço); 2. Acordo sobre Salvamento de Astronautas e Restituição de Objetos Lançados ao Espaço, de 19/12/67, em vigor, com 83 ratificações; 3. Convenção sobre Responsabilidade Internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais, de 27/11/71, em vigor, com 76 ratificações; 4. Convenção sobre Registro de Objetos Lançados ao Espaço Cósmico, de 12/11/74, em vigor, com 39 ratificações; e 5. Acordo sobre Atividades dos Estados na Lua e nos Corpos Celestes, de 5/12/79, em vigor, com 9 ratificações.

O Brasil assinou e ratificou apenas os de números 1, 2 e 3.

Pelo princípio consagrado no art. 1º do Tratado do Espaço, “a exploração e o uso do espaço cósmico ... deverão ter em mira o bem e o interesse de todos os países, qualquer que seja seu estágio de desenvolvimento econômico e científico, e são incumbência de toda a humanidade”. Por esse princípio, não deveria haver nenhuma contradição de interesses motivada pelo desnível de conhecimentos científicos e tecnológicos, especialmente na área espacial, que separa os numerosos países em desenvolvimento dos poucos países desenvolvidos. No entanto, essa contradição se fez sentir quando da assinatura da Resolução nº 41/65 da Assembléia Geral da ONU, de 9/12/86, com a aprovação dos “Princípios sobre Sensoriamento Remoto”.

Nessa Resolução há duas referências aos países em desenvolvimento: no Princípio II e no XII.

*“Princípio II – As atividades de sensoriamento remoto deverão ter em mira o bem e o interesse de todos os Estados, qualquer que seja o estágio de seu desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico, levando em especial consideração as necessidades dos países em desenvolvimento.”*

*“Princípio XII – O Estado sensoriado deverá ter acesso aos dados primários e processados relativos ao território sob sua jurisdição, assim que forem produzidos, em base não discriminatória e a um custo razoável. O Estado sensoriado deverá ter acesso, também, em base não discriminatória e nas mesmas condições e termos, à informação analisada, relativa ao território sob sua jurisdição, disponível nos domínios de qualquer outro Estado participante de atividades de sensoriamento remoto, levando-se em especial consideração as necessidades e interesses dos países em desenvolvimento.”*

A questão do sensoriamento remoto por satélite foi discutida no Subcomitê Jurídico do Copuos (trata do Uso Pacífico do Espaço) durante 15 anos. As divergências entre os dois grupos de países (desenvolvidos e em desenvolvimento) eram fundamentais. Os países em desenvolvimento estavam preocupados com a proteção de sua soberania nacional, o consentimento prévio e o controle da distribuição dos dados sobre o seu território. Os países desenvolvidos, por sua vez, sustentavam a liberdade de uso e a não discriminação na distribuição das informações obtidas através do espaço.

Os países em desenvolvimento defendiam o princípio do acesso prioritário dos países sensoriados aos dados a respeito de seus territórios, mas a proposta foi recusada pelos desenvolvidos.

O texto aprovado não concede nenhum direito preferencial ao estado sensoriado. Este terá “acesso aos dados primários e processados relativos ao território sob sua jurisdição, assim que forem produzidos, em base não discriminatória e a um custo razoável”.

Assim, o país sensoriado acabou sendo tratado como qualquer outro país com relação aos dados sobre seu próprio território, inclusive porque o conceito de custo razoável, elástico e impreciso, depende acima de tudo das chamadas leis de mercado.

No caso das informações já processadas, a situação do país sensoriado é ainda mais complicada, pois esse tipo de informação tende a ser do domínio de empresas privadas, o que pode dificultar em muito o acesso em base não discriminatória e em termos razoáveis. A informação final, no caso, é valioso objeto de comércio, com suas próprias normas.

À falta de um acordo internacional, não há garantias legais de que esteja protegida contra decisões unilaterais e arbitrárias, valendo lembrar que, durante a Guerra do Golfo, a empresa francesa Spot-Image e a norte-americana Eosat cortaram a venda de imagens não só ao Iraque, como a outros países árabes.

Embora o texto final da resolução 41/65 seja consensual, ou seja não produto de votação, no essencial prevaleceram os interesses dos envolvidos, ou seja os países em desenvolvimento não tiveram como impor seus pontos de vista, mesmo porque as Resoluções da ONU são meras recomendações, não tendo força obrigatória como os tratados e nem representam nenhum compromisso, nem mesmo para aqueles que votaram a seu favor.

Isto significa que as atividades de sensoriamento remoto por satélite, apesar do seu inequívoco caráter internacional, continuam, na prática, sendo regidas pelo direito interno de alguns países desenvolvidos.

Sintetizando, na impossibilidade de fazer valer seus pretensos direitos, por não haver normas internacionais consolidadas, a respeito, o Brasil resolveu desenvolver seu programa de colaboração com outros países para ter, de modo transparente, seus próprios conhecimentos sobre o território nacional. Desse modo, tem feito acordos com diversos órgãos estrangeiros, em especial com a agencial espacial chinesa para lançamento de seus satélites, e com a norte-americana para programas de estudo do solo, por meio de sensoriamento remoto. Em ambos os casos os resultados têm sido muito favoráveis, sendo às vezes maiores do que o previsto.

#### **4. CONCLUSÕES**

---

1. Quanto às atividades aerocomerciais, as relações do Brasil com os demais países estão perfeitamente delineadas e regularizadas.

2. Sobre a realização de aerolevantamentos por meio de aeronaves, existe todo um conjunto de normas legais que regulamentam essas atividades, no território nacional.

3. Em se tratando de sensoriamento por satélites, as normas internacionais não estão completamente definidas, havendo, porém a predisposição de parcerias entre os agentes interessados, sendo o Brasil um dos mais bem aparelhados, na atualidade, para participar dessa atividade.

#### **NOTA DE REFERÊNCIA**

---

<sup>1</sup> O texto deste tópico foi todo baseado nos artigos contidos na revista PARCERIAS ESTRATÉGICAS, nº 7, de outubro de 1999, do Centro de Estudos Estratégicos, do MCT.