

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 67, de 2009 (nº 3.628, de 1997, na origem), do Deputado Vic Pires Franco, que *altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (obriga as concessionárias de serviço aéreo a divulgar nota oficial, em 90 dias após a ocorrência de acidente aéreo com vítimas)*.

RELATOR: Senador **HERÁCLITO FORTES**

I – RELATÓRIO

A proposição em análise, oriunda da Câmara dos Deputados, acrescenta artigo ao Código Brasileiro de Aeronáutica, segundo o qual "em caso de acidentes aéreos com vítimas, o explorador da aeronave acidentada fará a publicação de nota oficial com as conclusões periciais da autoridade policial competente em 90 (noventa) dias após ocorrido o fato". Parágrafo único do artigo determina, ainda, que, "após o prazo mencionado no *caput* deste artigo, caso não se tenha o laudo definitivo, será publicada nota oficial, com periodicidade de 30 (trinta) dias, contendo o atual andamento das investigações, até que elas sejam ultimadas".

O descumprimento dessa obrigação é incluído entre as infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos.

O autor da proposição inicial (Projeto de Lei nº 3.628, de 1997, na Casa de origem), Deputado Vic Pires Franco, argumenta que os acidentes aéreos são “sempre cobertos por uma rede de desinformação inexplicável, que somente alimenta a indústria da especulação e o sofrimento daqueles que foram vitimados pela perda de algum ente querido”. Um dos

problemas decorrentes desse fato seriam as especulações sobre a culpabilidade de pilotos, cuja memória é, não raro, difamada. Para evitar situações desse tipo, far-se-ia necessária a divulgação dos dados oficiais da investigação.

Na Câmara dos Deputados, a proposição foi aprovada conclusivamente pelas Comissões de Viação e Transportes, e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Nessa última comissão, foi aprovado substitutivo que deu origem ao PLC nº 67, de 2009, em tramitação no Senado.

Nesta Casa, o projeto foi distribuído às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, e de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última a decisão terminativa.

No prazo regimentalmente previsto, não foram apresentadas emendas perante esta Comissão.

II – ANÁLISE

A investigação e a prevenção de acidentes aeronáuticos são atividades intensamente reguladas pelo direito internacional e doméstico. Na esfera internacional, a matéria é tratada no Anexo 13 à Convenção de Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), promulgada em nosso país por meio do Decreto nº 21.713, de 2 de agosto de 1946.

O objetivo da investigação aeronáutica, nos termos da Convenção de Chicago, é exclusivamente a prevenção de futuros acidentes, mediante a identificação de todos os fatores que possam ter contribuído para o fato. Não se busca a punição dos responsáveis, que é atribuição da polícia. Por não avaliar a culpa ou dolo dos diversos agentes, a investigação aeronáutica conta com a colaboração de todos os envolvidos, sem receio de auto-incriminação.

Segundo o item 5.12 do Anexo 13, ao realizarem investigações de acidente aeronáutico, os países não darão divulgação, a menos que as autoridades judiciais competentes assim o determinem, às seguintes informações: i) declarações tomadas pelas autoridades

encarregadas da investigação; ii) comunicações entre as tripulações envolvidas; iii) informações de caráter médico ou pessoal dos envolvidos; iv) gravações das conversas dos pilotos e transcrições das mesmas; e v) opiniões expressadas na análise de informações, incluídas aquelas contidas nos registradores de dados de vôo e de voz (caixa-preta).

Consta do próprio Anexo 13 uma explicação para essa recomendação: se divulgadas, as informações mencionadas, incluindo aquelas prestadas voluntariamente pelas pessoas entrevistadas no curso da investigação de acidente aeronáutico, poderiam ser utilizadas fora do âmbito da prevenção, em processos disciplinares, administrativos, civis e penais. Precedente dessa natureza dificultaria a obtenção de informações em futuras investigações, o que afetaria seriamente a segurança de vôo.

A investigação aeronáutica culmina com a apresentação do “Relatório Final de Acidente Aeronáutico”, destinado a divulgar a conclusão oficial e as “Recomendações de Segurança de Vôo”.

A divulgação do citado Relatório Final, objeto do Capítulo 6 do Anexo 13, deve ocorrer assim que possível, enquanto relatórios intermediários, que detalhem o progresso da investigação e os temas de segurança levantados, devem ser feitos anualmente.

Em capítulo específico sobre o tema, o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986) instituiu o Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER). A matéria foi regulamentada pelo Decreto nº 87.249, de 7 de junho de 1982, que definiu o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA) como órgão central do Sistema. Tanto o Código quanto o Decreto são, entretanto, superficiais no tratamento do assunto.

O procedimento detalhado da investigação aeronáutica está descrito na Norma de Sistema do Comando da Aeronáutica (NSCA) 3-6 – “Investigação de Acidente Aeronáutico, Incidente Aeronáutico e Ocorrência de Solo”, aprovada pela Portaria do Estado-Maior da Aeronáutica nº 67/CEN, de 31 de outubro de 2008.

Segundo essa norma, são três os documentos produzidos no curso de uma investigação aeronáutica: i) Relatório de Ação Inicial (RAI), elaborado trinta dias após o conhecimento da ocorrência, que visa a facilitar a adoção de medidas corretivas em curto prazo; ii) Relatório Preliminar (RP), elaborado no prazo de um ano, com o objetivo de registrar o progresso da investigação e os problemas de segurança operacional já descobertos; e iii) Relatório Final (RF), que divulga a análise, a conclusão e as recomendações relativas ao acidente no menor prazo possível. Se o RF não estiver pronto um ano após o acidente, deverão ser divulgadas aos participantes da investigação as informações sobre o andamento dos trabalhos.

Desses documentos, o único a ser distribuído a agentes externos ao Sipaer é o Relatório Final. Ainda assim, não há previsão de publicidade desse relatório por meio de órgão oficial ou da rede mundial de computadores.

A norma infralegal determina que o RF seja divulgado para: operadores e proprietários das aeronaves envolvidas; cada elo das Cadeias de Comando de Investigação (CCI) envolvidas; cada órgão envolvido nas recomendações de Segurança Operacional; operador, Comando Investigador e todos os elos da CCI de outra aeronave envolvida, quando houver; fabricante ou detentor do projeto da aeronave, quando pertinente; entidade de classe ligada diretamente à aviação, quando por ela solicitado; qualquer pessoa física ou jurídica, desde que em proveito da prevenção de acidentes aeronáuticos; Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), no caso de acidentes com aeronaves com peso máximo de decolagem acima de 5.700 kg; e países envolvidos, incluindo qualquer Estado cujos cidadãos tenham sofrido lesões graves ou tenham vindo a falecer e qualquer Estado que tenha fornecido informações pertinentes, instalações importantes ou especialistas.

Paralelamente à investigação aeronáutica, também pode ser instaurado inquérito policial, caso haja suspeita de que o acidente tenha resultado de alguma ação ou omissão criminosa, notadamente de crime de “atentado contra a segurança de transporte marítimo, fluvial ou aéreo”, descrito no art. 261 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940): “expor a perigo embarcação ou aeronave, própria ou alheia, ou praticar qualquer ato tendente a impedir ou dificultar navegação marítima, fluvial ou aérea”, apenado

com reclusão, de quatro a doze anos, “se do fato resulta queda ou destruição de aeronave”, e de dois a cinco anos, na hipótese contrária.

As informações produzidas pelas autoridades policiais estão sujeitas ao regime geral do Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941), segundo o qual “a autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade” (art. 20). Respeitada essa norma, nada impede a publicidade das informações disponíveis.

A proposição em análise atribui ao explorador da aeronave acidentada a responsabilidade pela divulgação das conclusões periciais da autoridade policial competente em noventa dias após o ocorrido. Por um lado, parece-nos haver uma evidente impropriedade na exigência de que uma empresa privada divulgue informações produzidas por um órgão público. Somente quem produz informações pode ser obrigado a publicá-las. De outro, não nos parece adequado exigir da autoridade policial a divulgação de um inquérito ainda inconcluso, notadamente quando se tem em vista que o interesse maior da sociedade diz respeito à prevenção de futuros acidentes.

Com relação à investigação aeronáutica, entretanto, não se justifica a divulgação restrita dos relatórios produzidos pelo Cenipa. A sociedade tem o direito de saber quais fatores podem ter contribuído para o acidente, sem prejuízo do sigilo de fontes necessário à investigação.

Um exemplo recente de prática transparente na investigação aeronáutica foi a divulgação do informe preliminar da investigação do voo 447 da *Air France* pelas autoridades francesas, por meio de entrevista coletiva. O documento, elaborado um mês após o acidente, encontra-se disponível na rede mundial de computadores.

Nesse sentido, formulamos substitutivo à proposição, o qual incorpora ao Código Brasileiro de Aeronáutica os princípios constantes do Anexo 13 à Convenção de Chicago. Em especial, o substitutivo proposto busca explicitar o caráter preventivo da

investigação aeronáutica e assegurar a publicidade dos relatórios preliminares e do relatório final, sem prejuízo do sigilo das informações aeronáuticas.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 67, de 2009, com a seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CRE (SUBSTITUTIVO)

Projeto de Lei da Câmara nº 67, de 2009

Acrescenta artigo à Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para dispor sobre a investigação aeronáutica e a publicidade de seus relatórios.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 91-A. A investigação de acidentes e incidentes aeronáuticos tem por objetivo único a prevenção de futuros acidentes e incidentes, mediante a identificação dos fatores que tenham contribuído, direta ou indiretamente, para a ocorrência e a emissão de recomendações de segurança operacional.

§ 1º As seguintes informações têm caráter sigiloso e não podem ser utilizadas para finalidade distinta da investigação aeronáutica:

I – declarações tomadas por autoridades encarregadas da investigação;

II – gravações das conversas na cabine de pilotagem e suas transcrições;

III – gravações das conversas nas dependências de controle de tráfego aéreo e suas transcrições.

§ 2º Em qualquer fase da investigação poderão ser emitidas recomendações de segurança operacional.

§ 3º O relatório final da investigação aeronáutica será publicado no prazo mais curto possível.

§ 4º Até que seja concluído o relatório final, serão publicados relatórios preliminares a cada aniversário da ocorrência, indicando o progresso da investigação e qualquer questão de segurança suscitada no decorrer dos trabalhos.

§ 5º Excepcionalmente, quando relevantes para a análise do acidente ou incidente, as informações a que se refere o § 1º poderão ser divulgadas nos relatórios preliminares e no relatório final.”

Art. 2º A alínea *v* do inciso III do art. 302 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 302.**

.....

III –

.....

v) deixar de informar à autoridade aeronáutica a ocorrência de incidente ou acidente envolvendo aeronave sob sua responsabilidade;

.....” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 10 de dezembro de 2009.

Senador Eduardo Azeredo, Presidente

Senador Heráclito Fortes, Relator

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 67, DE 2009

IV – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, em reunião ordinária realizada nesta data, aprovou o Relatório do Senador Heráclito Fortes, que passa a constituir Parecer da CRE favorável ao Projeto de Lei da Câmara nº 67, de 2009, do Deputado Vic Pires Franco, com a emenda nº 01-CRE (Substitutivo).

EMENDA Nº 01 – CRE (SUBSTITUTIVO)

Projeto de Lei da Câmara nº 67, de 2009

Acrescenta artigo à Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para dispor sobre a investigação aeronáutica e a publicidade de seus relatórios.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 91-A. A investigação de acidentes e incidentes aeronáuticos tem por objetivo único a prevenção de futuros acidentes e incidentes, mediante a identificação dos fatores que tenham contribuído, direta ou indiretamente, para a ocorrência e a emissão de recomendações de segurança operacional.

§ 1º As seguintes informações têm caráter sigiloso e não podem ser utilizadas para finalidade distinta da investigação aeronáutica:

I – declarações tomadas por autoridades encarregadas da investigação;

II – gravações das conversas na cabine de pilotagem e suas transcrições;

III – gravações das conversas nas dependências de controle de tráfego aéreo e suas transcrições.

§ 2º Em qualquer fase da investigação poderão ser emitidas recomendações de segurança operacional.

§ 3º O relatório final da investigação aeronáutica será publicado no prazo mais curto possível.

§ 4º Até que seja concluído o relatório final, serão publicados relatórios preliminares a cada aniversário da ocorrência,

indicando o progresso da investigação e qualquer questão de segurança suscitada no decorrer dos trabalhos.

§ 5º Excepcionalmente, quando relevantes para a análise do acidente ou incidente, as informações a que se refere o § 1º poderão ser divulgadas nos relatórios preliminares e no relatório final.”

Art. 2º A alínea v do inciso III do art. 302 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 302.
.....
.....
.....
III -
.....
.....
.....
v) deixar de informar à autoridade aeronáutica a ocorrência de incidente ou acidente envolvendo aeronave sob sua responsabilidade;
.....”

(NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Assinam o Parecer os Senhores Senadores:

Eduardo Azeredo (Presidente), Antonio Carlos Valadares, Roberto Cavalcanti, Pedro Simon, Heráclito Fortes, Flexa Ribeiro, Patrícia Saboya, Augusto Botelho, Rosalba Ciarlini, Romeu Tuma e Mozarildo Cavalcanti.

Sala da Comissão, em 10 de dezembro de 2009.

Senador EDUARDO AZEREDO

Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE