

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 67, de 2009 (PL 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 GILVAM BORGES

RELATOR *AD HOC*: Senador ROMERO JUCÁ

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 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 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 (CRE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

O parecer da CRE foi favorável à matéria, nos termos de emenda substitutiva elaborada pelo relator, Senador Heráclito Fortes. A emenda acrescenta artigo ao Código Brasileiro de Aeronáutica, para dispor sobre a investigação aeronáutica e a publicidade de seus relatórios.

Nos termos da emenda, o objetivo único dessa investigação seria “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”. Seriam de utilização exclusiva para a investigação aeronáutica as declarações tomadas pelas autoridades aeronáuticas e as gravações das conversas na cabine de pilotagem e nas dependências de controle de tráfego aéreo. Até a conclusão do relatório final, determina-se, ainda, que sejam publicados relatórios preliminares a cada aniversário da ocorrência.

II – ANÁLISE

A matéria insere-se no âmbito da competência da União para legislar privativamente sobre direito aeronáutico, conforme disposto no art. 22, I, da Constituição Federal. Não há reserva de iniciativa em favor do Presidente da República.

É louvável a preocupação do autor do projeto com a transparência das investigações aeronáuticas. O Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), órgão do Comando da Aeronáutica encarregado dessas investigações, disponibiliza na *internet* apenas ocasionalmente o relatório final de alguns acidentes. Não há publicação em diário oficial. Relatórios intermediários são produzidos, mas não são divulgados. Resulta daí uma compreensível desconfiança de parcela da opinião pública com relação à segurança do transporte aéreo, que somente poderá ser revertida com mais transparência.

Como bem destaca o parecer da CRE, entretanto, há uma evidente impropriedade na exigência de que uma empresa privada divulgue informações produzidas por autoridade policial. A necessária transparência sobre as causas dos acidentes aéreos virá com o acompanhamento pela opinião pública da investigação aeronáutica, conduzida pela Força Aérea Brasileira, que visa à prevenção de futuros acidentes. Esse era, inclusive, o objetivo original do projeto em análise, conforme sua redação original. O substitutivo aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados, no entanto, trocou a expressão “autoridade aeronáutica” por “autoridade policial”, sem que o relator tenha dado qualquer explicação para o fato.

Não há na legislação federal disciplina adequada dessa investigação, que é regida, no direito internacional, pelo Anexo 13 à Convenção de Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), promulgada em nosso país por meio do Decreto nº 21.713, de 1946. Os anexos não integram o texto da própria Convenção, pois foram aprovados posteriormente pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) e, por esse motivo, não se incorporaram ao direito interno brasileiro.

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. Para estimular os diversos agentes a divulgarem as informações relevantes para a apuração desses fatores, é preciso impedir que seus depoimentos venham a ser utilizados na esfera penal. Caso contrário, o receio de autoincriminação levaria os agentes envolvidos a reter os dados de que dispõem, o que dificultaria a prevenção de futuros acidentes e acabaria afetando a segurança de voos.

Paralelamente à investigação aeronáutica, nada impede que seja instaurado inquérito policial, caso haja suspeita de que o acidente tenha resultado de alguma ação ou omissão criminosa.

Ao incorporar ao direito brasileiro os princípios do Anexo 13 da Convenção de Chicago, a emenda substitutiva aprovada pela CRE não apenas atende ao objetivo primordial da proposição, que é o de garantir a transparência das investigações perante a opinião pública, mas também supre lacuna relativa ao regime jurídico da investigação aeronáutica. A emenda assegura a publicidade dos relatórios preliminares e do relatório final, sem prejuízo do sigilo das informações aeronáuticas.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 67, de 2009, nos termos da Emenda nº 1 (substitutivo) da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE).

Sala da Comissão, 10 de novembro de 2010

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

Senador ROMERO JUCÁ, Relator *AD HOC*