



# SENADO FEDERAL

## PARECERES

### NºS 1.522 E 1.523, DE 2010

Sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 67, de 2009 (nº 3.628/1997, na Casa de 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).

**PARECER Nº 1.522, DE 2010**  
(Da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional)

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 voo.

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 Voo”.

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.** .....

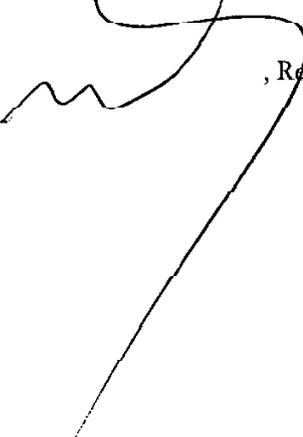
.....  
III – .....

.....  
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.

 , Presidente  
 , Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

**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 – 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 - .....

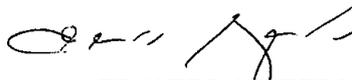
v) deixar de informar à autoridade aeronáutica a ocorrência de incidente ou acidente envolvendo aeronave sob sua responsabilidade, .....” (NR)

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

**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL**

PROPOSIÇÃO: PLC Nº 67, DE 2009.

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 10 / 12 / 2009, AS SENHORAS SENADORAS E OS SENHORES SENADORES:

<b>PRESIDENTE: SENADOR EDUARDO AZEREDO</b>	
<b>RELATOR: SENADOR HERÁCLITO FORTES</b>	
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PC do B, PRB)</b>	
EDUARDO SUPPLY (PT)	1 - ALOIZIO MERCADANTE (PT)
ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB)	2 - MARINA SILVA (PV)
JOÃO RIBEIRO (PR)	3 - RENATO CASAGRANDE (PSB)
JOÃO PEDRO (PT)	4 - MAGNO MALTA (PR)
ROBERTO CAVALCANTI (PRB)	5 - AUGUSTO BOTELHO (PT)
<b>PMDB, PP</b>	
PEDRO SIMON	1 - ALMEIDA LIMA
FRANCISCO DORNELLES	2 - INÁCIO ARRUDA
GERALDO MESQUITA JÚNIOR	3 - WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA
ROMERO JUCÁ	4 - VALDIR RAUPP
PAULO DUQUE	5 - GILVAM BORGES
<b>BLOCO DA MINORIA (DEM e PSDB)</b>	
EFRAIM MORAIS (DEM)	1 - ADELMIR SANTANA (DEM)
DEMÓSTENES TORRES (DEM)	2 - ROSALBA CIARLINI (DEM)
MARCO MACIEL (DEM)	3 - JOSÉ AGRIPINO (DEM)
HERÁCLITO FORTES (DEM)	4 - ROMEU TUMA (PTB)
JOÃO TENÓRIO (PSDB)	5 - ÁLVARO DIAS (PSDB)
EDUARDO AZEREDO (PSDB)	6 - ARTHUR VIRGÍLIO (PSDB)
FLEXA RIBEIRO (PSDB)	7 - TASSO JEREISSATI (PSDB)
<b>PTB</b>	
FERNANDO COLLOR	1 - MOZARILDO CAVALCANTI
<b>PDT</b>	
PATRICIA SABOYA	1 - CRISTOVAM BUARQUE

**PARECER Nº 1.523, DE 2010**  
(Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

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, 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. A 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 disponham, 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 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 DEMOSTENES TORRES**, Presidente

, Relator

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLC Nº 67 DE 2009

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 10/11/10, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <u>Senador DEMÓSTENES TORRES</u>	
RELATOR: "AD HOC": <u>SENADOR ROMERO JUCA</u>	
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)</b>	
SERYS SLHESARENKO	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE <i>Aloizio</i>	2. AUGUSTO BOTELHO (S/PARTIDO)
EDUARDO SUPPLY <i>Eduardo</i>	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES <i>Antônio</i>	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES <i>César Borges</i>
TIÃO VIANA	6. MARINA SILVA (PV)
<b>MAIORIA (PMDB, PP)</b>	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCA <i>Romero</i>
ALMEIDA LIMA	2. RENAN CALHEIROS
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. HÉLIO COSTA
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
EDISON LOBÃO	6. NEUTO DE CONTO
<b>BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)</b>	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES <i>Demostenes</i>	2. ADELMIR SANTANA
JAYME CAMPOS <i>Jayme</i>	3. NÍURA DEMARCHI <i>Níura</i>
MARCO MACIEL <i>Marco</i>	4. JOSÉ BEZERRA <i>José</i>
ANTONIO CARLOS JÚNIOR <i>Antônio</i>	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS <i>Alvaro</i>	6. EDUARDO AZEREDO
JARBAS VASCONCELOS	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
<b>PTB</b>	
VAGO	1. GIM ARGELLO
<b>PDT</b>	
OSMAR DIAS <i>Osmar</i>	1. PATRICIA SABOYA

Atualizada em: 27/10/2010

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL

EMENDA Nº 1 - CRE - CCJ AO  
PROPOSIÇÃO: PLC Nº 07, DE 2009

TITULARES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB e PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB e PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
SERYS SLESSARENKO	X				1- RENATO CASAGRANDE				
ALOIZIO MERCADANTE	X				2- AUGUSTO BOTELHO				
EDIJARDO SUPLICY	X				3- MARCELO CRIVELLA	X			
ANTONIO CARLOS VALADARES	X				4- INACIO ARRUDA	X			
IDEI SALVATI					5- CÉSAR BORGES				
TIAO VIANA					6- MARINA SILVA (PV)				
TITULARES - PMDB e PP	SIM	NÃO	AUTOR <td>ABSTENÇÃO</td> <td>SUPLENTE - PMDB e PP</td> <td>SIM</td> <td>NÃO</td> <td>AUTOR</td> <td>ABSTENÇÃO</td>	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PMDB e PP	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
PEDRO SIMON					1- ROMERO JUCA (ZEL. "A") HQC)	X			
ALMEIDA LIMA					2- RENAN CALHEIROS				
GILVAM BORGES					3- GERALDO MESQUITA JÚNIOR				
FRANCISCO DORNELLES					4- HÉLIO COSTA				
VALTER PEREIRA					5- VALDIR RAUPP				
EDISON LOBÃO					6- NEUTO DE CONTO				
TITULARES - BLOCO DA MINORIA (DEM e PSDB)	SIM	NÃO	AUTOR <td>ABSTENÇÃO</td> <td>SUPLENTE - BLOCO DA MINORIA (DEM e PSDB)</td> <td>SIM</td> <td>NÃO</td> <td>AUTOR</td> <td>ABSTENÇÃO</td>	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - BLOCO DA MINORIA (DEM e PSDB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
KÁTIA ABREU					1- EFRAIM MORAIS				
DEMÓSTENES TORRES (PRES.)					2- ADELMIR SANTANA				
JAYME CAMPOS	X				3- NIURA DEMARCHI	X			
MARCO MACIEL	X				4- JOSÉ BEZERRA	X			
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	X				5- ELISEU RESENDE				
ALVARO DIAS	X				6- EDUARDO AZEVEDO				
JARBAS VASCONCELOS					7- MARCONI PERILLO				
LÚCIA VÂNIA					8- ARTHUR VIRGÍLIO				
TASSO JERISSATI					9- FLEXA RIBEIRO				
TITULAR - PTE	SIM	NÃO	AUTOR <td>ABSTENÇÃO</td> <td>SUPLENTE - PTE</td> <td>SIM</td> <td>NÃO</td> <td>AUTOR</td> <td>ABSTENÇÃO</td>	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PTE	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
VAGO					1- GIM ARGELLO				
TITULAR - PDT	SIM	NÃO	AUTOR <td>ABSTENÇÃO</td> <td>SUPLENTE - PDT</td> <td>SIM</td> <td>NÃO</td> <td>AUTOR</td> <td>ABSTENÇÃO</td>	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PDT	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
OSMAR DIAS	X				1- PATRÍCIA SABOYA				

TOTAL: 14 SIM: 13 NÃO: 1 ABSTENÇÃO: 0 AUTOR: 1 PRESIDENTE 1

SALA DAS REUNIÕES, EM 10 / 11 / 2010  
Senador DEMÓSTENES TORRES  
Presidente

O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITOS DE QUORUM (art. 132, § 8º, do RISF)  
J:\ACCV2009\Reunião\Votação nominal.dcc (atualizado em 27/10/2010).

**SECRETARIA-GERAL DA MESA  
SECRETARIA DE COMISSÕES  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

**EMENDA Nº 1 – CRE/CCJ  
(Substitutivo)**

**TEXTO FINAL**

**PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 67, DE 2009  
Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que:**

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. ....

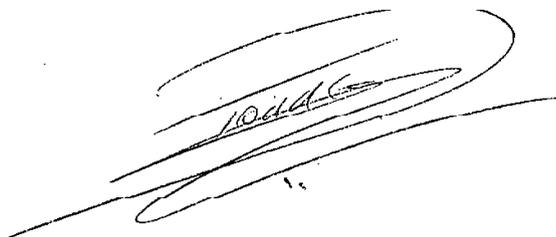
III – .....

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, 17 de novembro de 2010.



, Presidente

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA**

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

.....

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

.....

**DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940.**

Código Penal.

.....

**Atentado contra a segurança de transporte marítimo, fluvial ou aéreo**

Art. 261 – Expor a perigo embarcação ou aeronave, própria ou alheia, ou praticar qualquer ato tendente a impedir ou dificultar navegação marítima, fluvial ou aérea:

Pena - reclusão, de dois a cinco anos.

**Sinistro em transporte marítimo, fluvial ou aéreo**

§ 1º - Se do fato resulta naufrágio, submersão ou encalhe de embarcação ou a queda ou destruição de aeronave:

Pena - reclusão, de quatro a doze anos.

**Prática do crime com o fim de lucro**

§ 2º - Aplica-se, também, a pena de multa, se o agente pratica o crime com intuito de obter vantagem econômica, para si ou para outrem.

**Modalidade culposa**

§ 3º - No caso de culpa, se ocorre o sinistro:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos.

---

**DECRETO-LEI Nº 3.689, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941.**

Código de Processo Penal.

---

Art. 20. A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade.

Parágrafo único. Nos atestados de antecedentes que lhe forem solicitados, a autoridade policial não poderá mencionar quaisquer anotações referentes a instauração de inquérito contra os requerentes, salvo no caso de existir condenação anterior (Incluído pela Lei nº 6.900, de 14.4.1981)

---

**DECRETO Nº 21.713, DE 27 DE AGOSTO DE 1946.**

Promulga a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago a 7 de dezembro de 1944 e firmado pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945.

---

**LEI Nº 7.565, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1986.**

Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica.

---

**CAPÍTULO III**  
**Das Infrações**

---

Art. 302. A multa será aplicada pela prática das seguintes infrações:

---

III - infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos:

---

v) deixar de informar à autoridade aeronáutica a ocorrência de acidente com aeronave de sua propriedade;

---

SECRETARIA-GERAL DA MESA  
SECRETARIA DE COMISSÕES  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

Ofício nº 316/10-PRESIDÊNCIA/CCJ

Brasília, 17 de novembro de 2010.

A Sua Excelência o Senhor  
Senador **JOSÉ SARNEY**  
Presidente do Senado Federal

**Assunto:** decisão terminativa.

**Senhor Presidente,**

Em cumprimento ao disposto no artigo 91, § 2º, combinado com o art. 284, do Regimento Interno desta Casa, comunico a Vossa Excelência que, em Reunião Ordinária realizada nesta data, esta Comissão, em turno suplementar, adotou definitivamente o **Substitutivo** ao Projeto de Lei da Câmara nº 67, de 2009, 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)", de autoria do Deputado Vic Pires Franco.

Aproveito a oportunidade para renovar protestos de estima e consideração.

Cordialmente,

  
Senador **DEMÓSTENES TORRES**  
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

## RELATÓRIO

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 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, 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 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 voo 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 voo.

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 Voo”.

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 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 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 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, apresentamos em anexo 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.

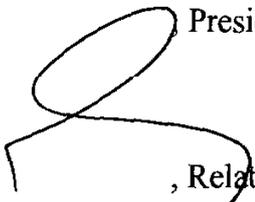
§ 3º O relatório final da investigação aeronáutica será publicado no prazo mais curto possível.

§ 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** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

 Presidente  
 , Relator

## RELATÓRIO

RELATOR: Senador **GEOVANI BORGES**

### 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,  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, cuja 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.

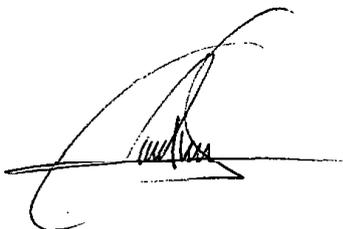
Ao incorporar ao direito brasileiro os princípios do Anexo 13 da Convenção de Chicago, a emenda substitutiva aprovada pela CRE não apenas atende ao objetivo primordial da proposição, que é a transparência das investigações perante a opinião pública, mas também supre lacuna relativa ao regime jurídico 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,

, Presidente



, Relator

Publicado no DSF, de 25/11/2010.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – DF

OS: 15438/2010