

# INSTITUTO PROFESSOR KALAZANS

## A Nova Lei 12.970/14 e a Investigação de Acidentes Aeronáuticos no Brasil na visão de Paulo Murillo Calazans.



**Paulo Murillo Calazans**

**Advogado. Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio. Pós-Graduado em Direito e Processo do Trabalho pela UCAM-RJ. Comandante de A-310.**

A aviação é um sistema complexo. Compõe-se de pessoal altamente qualificado, máquinas sofisticadas e procedimentos operacionais lastreados em tecnologia de ponta. E apoia-se em infraestrutura que envolve vultosos aportes de capital da iniciativa privada e governamental, assim como requer mecanismos de incentivo, intervenção e regulação do Estado.

Como todo sistema decorrente da criação humana, o sistema aeronáutico tem suas falhas. Ainda assim, o transporte aéreo é o meio de locomoção mais seguro existente, considerando-se as extensões dos deslocamentos e a sua velocidade. Isto é tributável sobretudo ao modo pelo qual a inteligência aeronáutica sempre incorpora à sua enciclopédia de conhecimentos os aprendizados advindos das investigações de acidentes e incidentes pretéritos, identificando falhas comportamentais, procedimentais e de material.

No plano jurídico, destaque-se que parte desta fórmula de sucesso advém de um conceito há muito entronizado no meio aeronáutico, que vislumbrou a enorme relevância de se valorizar o aprendizado sobre a punição e a identificação das causas sobre as culpas. É claro que, no plano cível, é fundamental que se identifiquem tanto causas como culpas, para que as devidas reparações a danos possam ser perseguidas sob a ótica da responsabilidade civil.

Todavia, a prevalência da investigação técnica sobre a criminal torna possível alcançar e colher quantidade muito superior de informações disponíveis e, principalmente, de atos e fatos relacionados aos agentes envolvidos, mediante depoimentos, degravações das chamadas caixas-pretas e vasto arsenal documental que, em sede de investigação criminal, tornam-se, [Digite texto]



via de regra, de difícil ou quase impossível acesso à luz da proteção constitucional de não-autoincriminação, mero receio ou medo de potenciais testemunhas etc. Como resultado de se valorizar o aprendizado, experiências desoladoras do passado efetivamente projetam-se para a prevenção de acidentes aéreos no futuro. Tem sido assim a história da aviação e, não por acaso, como dito, é o meio de transporte mais seguro existente.

Este conceito encontra-se, hoje, espalhado pelas principais legislações aeronáuticas do mundo, em particular a da EASA<sup>[1]</sup> (Europa) e do FAA-NTSB<sup>[2]</sup> (EUA), encontrando, ainda, amparo nas diversas recomendações e padrões estabelecidos pelo Anexo 13 da Convenção da OACI (ONU), da qual o Brasil é signatário<sup>[3]</sup>, e que estabelece, em seu item 3.1: “O objetivo único da investigação de acidente aéreo deve ser a prevenção de acidentes e incidentes. Não se constitui propósito desta atividade distribuir culpa ou responsabilidade”.

Neste sentido, a Lei 12.970/14, recém-publicada, e que introduziu diversas modificações no Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA, arts. 86 a 92), trouxe mudanças significativas para o sistema de prevenção de acidentes aeronáuticos no País, na medida em que procurou normatizar algumas destas noções, de grande valia para o transporte aéreo seguro, mas dignas de análise mais detida.

A novel lei é produto dos trabalhos produzidos no seio da CPI da Crise Aérea, que investigou, além do chamado “apagão aéreo”, dois emblemáticos acidentes aeronáuticos ocorridos no País, tendo recebido contribuições relevantes de profissionais do SIPAER (Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos) e de diversas Comissões Temáticas no Congresso.

A lei procurou atender à concomitância de investigações de naturezas diversas, sobretudo a realizada pela polícia judiciária. Pelos objetivos perseguidos e pelo natural maior grau de especialização no assunto, a lei concedeu, além da independência, também a preferência ao investigador aeronáutico sobre os demais, inclusive no respeitante ao acesso e custódia de material de interesse da investigação (arts. 88-B, 88-C) e requisição a entidades afins de laudos, exames, autópsias, documentos etc. (art. 88-G, §1º). É de se ressaltar que, por óbvio, preferência distingue-se de exclusividade.

Na verdade, em conformidade com as recomendações do já citado Anexo 13 da Convenção de Chicago, a pretensão é otimizar o trabalho necessariamente coordenado entre órgãos estatais diversos, cada um com função igualmente importante. É o que se depreende, por exemplo, do art. 88-E da Lei, que impõe à autoridade aeronáutica a obrigação de colocar especialistas à disposição da autoridade policial ou judicial mediante requisição, uma vez preenchidas as condições no mesmo artigo arroladas (incs. I a IV).

Além disto, atribuiu-se aos investigadores aeronáuticos o poder-dever de manter o sigilo profissional quanto às fontes de informação e seus conteúdos. É lógico que o sigilo, aqui, há de ser interpretado no sentido de se dirigir a terceiros estranhos à investigação, como jornalistas e pessoas do povo em geral<sup>[4]</sup>. Por óbvio, o ordenamento jurídico não contemplaria um sigilo absoluto, onde fossem excluídos do acesso às informações colhidas a polícia judiciária, o Ministério Público, advogados<sup>[5]</sup> etc. Isto seria incompatível com a nossa ordem constitucional<sup>[6]</sup>. Trata-se de preceito legal semelhante ao previsto no art. 20 do CPP<sup>[7]</sup>, isto é, sigilo funcional que se impõe ao investigador aeronáutico, dada a natureza complexa e peculiar dos acidentes aeronáuticos, e na medida exata do interesse em tela da sociedade.

Tudo isto sem prejuízo da obrigação de eventual suspensão da investigação aeronáutica e imediata comunicação à autoridade policial quando se constatar a prática de ato ilícito doloso que houver dado causa ao acidente (art. 88-A, §2º; 88-D)<sup>[8]</sup>.

Outrossim, destaque-se a proteção conferida aos “dados dos sistemas de notificação voluntária de ocorrências” (art. 88-I, §2º), instrumento inspirado em modelo criado pelo FAA, ainda na década de 80, onde os diversos agentes envolvidos nas operações aéreas (pilotos, controladores, comissários etc.) podem trazer ao conhecimento da autoridade aeronáutica erros e falhas cometidos, que são incluídos em um banco de dados próprio para fins de pesquisa e prevenção de acidentes futuros.

Mais polêmico, cerne do tema em apreço, é a modificação que diz respeito às “análises e conclusões da investigação do SIPAER”, as quais, na forma da nova lei, “não serão utilizadas para fins probatórios nos processos judiciais e procedimentos administrativos e somente serão fornecidas mediante requisição judicial, observado o art. 88-K desta lei”(art. 88-I, §1º). Este art. 88-K diz que “Para o uso das fontes Sipaer como prova, nos casos permitidos por esta Lei, o juiz decidirá após oitiva do representante judicial da autoridade Sipaer, que deverá se pronunciar no prazo de 72 (setenta e duas) horas.”.

Talvez tenha pecado o legislador, aqui, pela imprecisão. Em primeiro lugar, fala-se em “análises e conclusões da investigação do SIPAER”, que se distinguem, segundo a terminologia adotada pela própria lei, do “relatório final” da investigação aeronáutica. Além disto, embora se faça referência a “casos permitidos por esta lei”, com efeito, nenhuma referência específica existe a este respeito no Código Brasileiro de Aeronáutica, exceto as normas genéricas que atinam à responsabilidade civil no contrato de transporte aéreo.

Por outro lado, é desnecessário mencionar que qualquer interpretação-aplicação desta Lei não prescinde de sua orientação segundo os parâmetros constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa. O que, por sua vez, remeterá a comunidade jurídica a reflexões acerca dos limites aparentemente pretendidos pela novel lei. Naturalmente, o debate argumentativo ínsito a processos judiciais futuros e a inestimável contribuição da doutrina poderão lançar novas perspectivas sobre o tema.

No direito comparado, tem-se registrado uma tendência cada vez maior à persecução criminal de dirigentes de companhias aéreas, engenheiros, controladores de tráfego, mecânicos e pilotos<sup>9</sup>. Mas, é interessante observar que, em alguns países, como particularmente nos EUA, onde o processo investigativo de acidentes aeronáuticos de maior monta é minuciosamente detalhado<sup>10</sup>, a investigação também é presidida pelo especialista do órgão de investigação aeronáutica. E este pode, discricionariamente, na medida do interesse da investigação, convidar a participar da mesma diversos agentes do sistema (a empresa aérea, o fabricante, especialistas diversos, órgãos de representação profissional etc.), que passam a compor um amplo grupo de trabalho subdividido em comissões diversificadas em áreas especializadas<sup>11</sup>. Além disto, de grande importância também, são as audiências públicas, convocadas nos acidentes mais complexos.

A vantagem deste modelo é a maior democratização, especialização e coordenação no tráfego de informações colhidas e processadas, maior transparência e controle interno e externo da lisura da investigação e, o que é mais importante, melhor qualidade do relatório final. Isto também irá necessariamente implicar, mais adiante, em maior celeridade processual em eventuais litígios que se seguirão, menor número de impugnações, nulidades etc.

Há, ainda, duas importantes questões merecedoras de regramento específico. A primeira diz respeito à necessária definição da competência para o eventual inquérito policial entre as diversas polícias judiciárias. Hoje, a Constituição Federal de 88 faz referência à competência da Justiça Federal para processar e julgar os crimes cometidos a bordo de aeronaves (art. 109, IX). Logo, seria a Polícia Federal o órgão competente para a apuração da autoria e materialidade dos mesmos. Entretanto, na prática, é comum, muitas vezes pela localização geográfica, que as polícias judiciárias estaduais, e muitas vezes a polícia militar, atendam [Digite texto]



primeiramente ao local do acidente. Além disto, nem sempre um acidente aeronáutico irá implicar na ocorrência de delito criminal.

Uma opção legislativa seria delimitar a competência funcional em acordo com o percurso da aeronave pelo seu plano de voo, pretendido ou executado, se interestadual ou internacional. Nestes, assim como nos casos de tráfico ilícito de entorpecentes, armas etc., fosse a Polícia Federal incumbida da investigação. Já no caso de voos intraestaduais, atribuir-se-ia tal competência à polícia judiciária estadual, de acordo com sua circunscrição. Isto evitaria que acidentes de maior monta e complexidade, envolvendo, por exemplo, aeronaves de grande porte e em voos internacionais, em lugar ermo do País, imponham a autoridades policiais desprovidas dos recursos necessários atribuição que lhes é materialmente incompatível.

Em segundo lugar, é importante que se proceda à desmilitarização da investigação aeronáutica, legado ainda do regime político-constitucional anterior. Os códigos rígidos de hierarquia e disciplina da atividade militar são incompatíveis com a natureza essencialmente técnica da investigação, que requer integral independência funcional do investigador, ressalvados, naturalmente, os casos que envolvam aeronaves militares. Bons exemplos alhures apontam para a necessidade de criação de uma agência de investigação e prevenção de acidentes de natureza civil, possivelmente na forma de agência executiva, com elevada independência e autonomia, proporcionais às atividades pretendidas.

São, pois, breves observações a serem eventualmente cotejadas pelo legislador em oportunidades futuras de seu labor diuturno de criação e modificação legislativa. Seja como for, a nova lei traz à baila, pela primeira vez, de forma direta, a escolha entre opções políticas excludentes entre si, e novos referenciais normativos no complexo rito de investigação de acidentes aeronáuticos.

---

## Notas

<sup>[1]</sup> European Aviation Safety Agency

<sup>[2]</sup> Federal Aviation Administration/National Transportation Safety Board

<sup>[3]</sup> Convenção de Chicago, incorporada em nosso ordenamento pelo Decreto-Lei nº 7.952/45, promulgada pelo Decreto nº 21.713/46.

<sup>[4]</sup> Não é incomum, dada a normal curiosidade e a grande atração midiática, assistir-se, nas reportagens jornalísticas, a conversas entre tripulantes, controladores de voo etc. em transcrições de CVRs (gravadores de voz da cabine), que, por descoladas de contexto, levam a conclusões precipitadas da opinião pública sobre responsabilidades, e que muitas vezes ensejam situações de extrema injustiça e elevado constrangimento.

<sup>[5]</sup> A respeito das prerrogativas dos advogados, veja-se CF, art. 133 e Súmula Vinculante nº 14 do STF.

<sup>[6]</sup> Const. Federal 1988, art. 5º, inc. LX – “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”;

<sup>[7]</sup> Código de Processo Penal, art. 20 – “A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade”.

<sup>[8]</sup> O que já era previsto no item 3.2 do Anexo 13 da Convenção da OACI, acima referida.

[9] Segundo estudo conduzido por Andreas Mateou e Sofia Michaelidis-Mateou (Flying in the Face of Criminalization, 2010, p. 161), observou-se que, enquanto de 1956 a 1999 (43 anos), registraram-se 27 processos criminais relativos a acidentes aeronáuticos, em apenas 9 anos, entre 2000 e 2009, registraram-se pelo menos 28. Alguns exemplos recentes de acidentes em voos comerciais que ensejaram persecução criminal: França, Air France 447, sobre o Oceano Atlântico, em 2009; Grécia, Helios 522, em Atenas, em 2005; Indonésia, Garuda 200, em Yogyakarta, em 2007; Espanha: Spanair 5022, em Madrid, em 2008; Turquia, próximo a Isparta, em 2007; aqui no Brasil, o voo TAM 3054, em São Paulo, em 2007, e o voo Gol 1907, que se chocou com aeronave privada sobre o Mato Grosso.

[10] Veja-se o Code of Federal Regulations (CFR), Título 49, §§ 831.5 e 1131. Nos EUA, os casos que ensejam persecução penal normalmente limitam-se àqueles em que se verificam condutas dolosas.

[11] Na União Européia, a norma 996/2010 da Comissão Européia também trata da assistência a vítimas e seus parentes, assim como do acesso destes ao procedimento investigativo.

Conheça nossos livros sobre **ACIDENTES AÉREOS** e **DIREITO AERONÁUTICO**.

**ACIDENTES AÉREOS (CSI DA AVIAÇÃO) – DESVENDANDO A CAIXA PRETA – ESTRANHA COLISÃO AÉREA – RESPONSABILIDADE CIVIL NO TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL.**

