

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

SUBSTITUTIVO DO SENADO AO PROJETO DE LEI Nº 2453, DE 2007

Altera o Capítulo VI do Título III e revoga os Arts. 89 a 92 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica, para dispor sobre as investigações do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – SIPAER e o acesso aos destroços de aeronave; e dá outras providências.

AUTOR: Senado Federal

RELATOR: Nelson Marquezelli

I-RELATÓRIO

Esta Comissão é chamada a se pronunciar sobre o substitutivo ao Projeto de Lei nº 2453, de 2007, de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Crise do Sistema de Tráfego Aéreo. Essa CPI foi instalada após o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006, envolvendo um Boeing 737-800, da Gol Transportes Aéreos, e um jato Legacy, da *America ExcelAire*, com mais de uma centena de vítimas.

O projeto em análise é desdobramento dos trabalhos da referida Comissão em resposta aos anseios da sociedade por transporte aéreo mais seguro. Ele dispõe sobre a proteção às investigações do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER), o acesso aos destroços de aeronave; revoga dispositivos da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica) e dá outras providências.

Em sua tramitação no Senado Federal, o Projeto sofreu modificações na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), na forma de um Substitutivo, no sentido de adequá-lo à Lei de Acesso à Informação. Na Comissão de Relações Exteriores

e Defesa Nacional (CRE), também sofreu modificações na forma de um novo Substitutivo, no sentido de atender às sugestões formuladas pela Secretaria de Assuntos Institucionais da Presidência da República, após acordo ocorrido entre o Ministério da Justiça, Casa Civil, Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA) e Assessoria Parlamentar do Comandante da Aeronáutica (ASPAER).

A investigação de acidentes aeronáuticos realizada pelo Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER) possui nobre objetivo de evitar que outros acidentes semelhantes voltem a ocorrer, ceifando vidas humanas preciosas e causando prejuízos que nenhum país, principalmente os em desenvolvimento, não pode se dar ao luxo de ter.

Essas investigações seguem o rígido propósito de prevenir outros acidentes, não sendo objeto de embasamento para imputar culpa ou responsabilidade. Para este fim, investigações judiciais são instauradas em paralelo e peritos são nomeados para levantar as causas dos acidentes e seus responsáveis.

As investigações de acidentes aeronáuticos conduzidas pelo SIPAER, por visarem prevenir a recorrência de novos acidentes similares, necessitam que as informações sejam levantadas com celeridade, para não se perder a oportunidade de evitar que um outro acidente, com fatores contribuintes semelhantes, venha a causar mais prejuízos.

Quando ocorre um acidente aeronáutico, uma imensa estrutura de investigação é mobilizada pelo SIPAER, que envia uma equipe ao local da ocorrência e começa a coletar todos os dados necessários para que seja realizada uma investigação da melhor forma possível. Tão logo as informações são levantadas, Recomendações de Segurança de Voo são emitidas a todas as organizações (civis e militares, governamentais ou particulares) que operam o mesmo tipo de aeronave envolvida no acidente, que realizam o mesmo tipo de operação ou, no caso de acidentes que podem ocorrer em qualquer tipo de operação e aeronave, a todos os operadores da aviação brasileira.

Como exemplo da efetividade da coleta de informações para a prevenção de acidentes, cabe citar um acidente ocorrido com uma aeronave privada de pequeno porte que foi abastecida com outro tipo de combustível e teve falha do motor após a decolagem, colidindo com o solo e matando todos os seus ocupantes. Em menos de 48 horas, após a ocorrência, foi feita uma divulgação a todos os operadores de aeronaves no Brasil quanto aos cuidados de se verificar o tipo de combustível a ser colocado nas aeronaves, bem como da necessidade de se observar os requisitos de modelos de bocais de abastecimento (que são diferentes justamente para se evitar erros).

Quando se detecta um problema técnico em determinado modelo de aeronave, por exemplo, é outra situação que requer celeridade no descobrimento e divulgação deste problema para que sejam implantadas as correções, pois em face da semelhança de sistemas o mesmo problema provavelmente se apresenta em outras aeronaves do mesmo modelo.

Esta investigação é realizada por um grupo de especialistas que se desdobra em descobrir, o mais rapidamente possível, todos os fatores que contribuíram para o acidente. A confiança nos investigadores SIPAER, pelos envolvidos no acidente, é primordial, pois erros cometidos pelos mesmos têm que ser reportados rapidamente para que sejam analisados e divulgados aos demais operadores.

As declarações das testemunhas envolvidas no acidente aeronáutico são voluntárias. Caso uma pessoa não deseje, não será obrigada a prestá-las. Dessa forma, reforça-se a necessidade de confiança no investigador e no SIPAER, a fim de permitir que a testemunha relate todas as informações que conhece.

A informação é primordial para a prevenção de acidentes aeronáuticos. É a matéria prima da investigação e da prevenção. As investigações do SIPAER visam levantar todas as falhas que contribuíram para o acidente, a fim de recomendar medidas de prevenção. Caso alguma dessas falhas não seja abordada, devido, por exemplo, a alguma testemunha que deixou de relatar o problema que vivenciou, por medo de punição, tal problema permanecerá sem a correção adequada, podendo vir a contribuir para outro acidente aeronáutico.

Caso os envolvidos no acidente não tenham plena confiança de que suas declarações não sejam utilizadas unicamente na prevenção de outros acidentes, dificilmente apontarão seus erros cometidos durante a operação da aeronave ou a sua preparação, omitindo dados preciosos para a efetiva prevenção de acidentes semelhantes. As informações prestadas ao SIPAER, pelas pessoas e empresas envolvidas, têm a finalidade única da prevenção e se tornarão públicas na forma de Relatório Final, recomendando as correções necessárias ao operador ou ao fabricante da aeronave envolvida. Por serem voluntárias, essas informações não devem ser utilizadas como provas jurídicas, pois ninguém é obrigado a produzir provas contra si.

Durante a investigação do SIPAER, as informações são levantadas sem a preocupação de que se estabeleça um advogado para garantir os direitos dos envolvidos, justamente por esta investigação ter, como objetivo único e exclusivo, a prevenção de ocorrências, e não a responsabilização e punição dos envolvidos. Para essa finalidade, é instaurada em paralelo uma investigação policial/judicial, com livre acesso aos elementos da investigação, podendo apontar responsáveis pelo acidente.

O uso das informações do SIPAER com a finalidade única da prevenção não é uma questão de se atribuir um grau de sigilo para proteger os envolvidos, mas sim uma questão de respeito à legislação internacional da qual o Brasil é signatário. Como membro da *International Civil Aviation Organization* – ICAO (Organização de Aviação Internacional), e juntamente com mais 190 países, signatário da *Convention on International Civil Aviation* (Convenção de Aviação Civil Internacional), ocorrida em Chicago no dia 7 de dezembro de 1944, o Brasil deve respeitar o previsto no Anexo 13 dessa Convenção. Esse Anexo estabelece que as investigações voltadas para a prevenção não sejam utilizadas para outros fins que não o da segurança de voo. Estabelece, ainda, que as investigações têm como único objetivo a prevenção de acidentes aeronáuticos, não se destinando a imputar culpa ou responsabilidade.

A fim de reforçar que este provimento seja seguido, a ICAO coloca como requisito de conformidade, nas auditorias que realiza em seus países membros, a necessidade de legislações que assegurem a utilização das informações com a finalidade única da prevenção de acidentes aeronáuticos. Em 2009, o Brasil foi auditado e recebeu neste requisito a observação de “pendente”, tendo em vista que o Projeto de Lei nº 2.453-A, de 2007, está ainda em tramitação no Congresso Nacional.

Com a aprovação deste Projeto de Lei, o Brasil ficará na vanguarda da Segurança de Voo mundial, conseguindo separar as investigações voltadas para a prevenção daquelas que visam apurar responsabilidades, garantindo aos cidadãos brasileiros seus plenos direitos assegurados pela Constituição e, por fim, possibilitando aos investigadores do SIPAER o necessário marco legal para desenvolver seus trabalhos de forma profunda e efetiva, a fim de preservar os bens mais preciosos que a Nação Brasileira possui – as vidas de seus cidadãos.

No Senado Federal, a matéria tramitou nas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); e na de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE). O texto final foi aprovado pelo respectivo Plenário em 14 de agosto de 2013. Em seguida, a proposição foi remetida para apreciação desta comissão.

II-VOTO DO RELATOR

Na forma do disposto no Regimento Interno da Casa (art. 32 XV, *d e l*), cabe a esta Comissão Permanente a análise de matérias relativas a direito internacional público, à ordem jurídica internacional e a direito aeronáutico.

No que se refere ao mérito, a proposta é, a vários títulos, bem-vinda. Ela objetiva tornar o espaço aéreo nacional mais seguro para a aviação. Esse desiderato revela-se tanto mais importante quanto mais constatamos o aumento contínuo no número de voos em nosso território. Tal perspectiva tende a aumentar, de modo superlativo, com o

incremento no número de brasileiros com acesso a essa forma de transporte, bem como com a crescente inserção do país no plano internacional. Assim, o projeto visa a contribuir com desafio de vulto: ampliar a segurança da aviação por meio tanto da prevenção de acidentes quanto da correta investigação de acidentes que eventualmente venham a ocorrer no espaço aéreo nacional.

Nesse sentido, o substitutivo em apreço propõe marco legal mais preciso no sentido de fazer frente ao desafio de diminuir os acidentes aeronáuticos em nosso país. Cuida-se de contributo do Parlamento com vistas a avançar para abordagem proativa, na linha da prevenção, e a dar tratamento investigativo mais apropriado na busca de esclarecimentos adequados com vistas à correta responsabilização de eventuais culpados.

Essa missão há de ser mais exitosa na medida em que ela é outorgada à Força Aérea Brasileira (FAB). O Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER) não poderia estar sob responsabilidade de instituição mais apropriada. Nossa Força Aérea goza de larga experiência em seu campo de atuação. Essa circunstância é reconhecida, também, pelas suas congêneres no plano internacional. Destaco o profissionalismo, o domínio de tecnologias aeronáuticas sensíveis (civil e militar) e o amplo conhecimento acumulado em anos de atividade, que proporcionam a certeza de que a FAB é a única entidade que, entre nós, congrega a *expertise* necessária em todos os domínios da navegação aérea. Com efeito, apenas essa organização militar tem por missão dominar a arte e ciência de todas as modalidades de navegação aérea, usando todo o leque de tecnologias disponíveis, o que faz com que seja exatamente a Força Aérea a agência governamental com maiores capacidades para bem cumprir as finalidades estabelecidas pela lei ao SIPAER.

Outro aspecto a considerar, tendo em conta estarmos no âmbito da CREDN, é o fato de o projeto de lei encontrar-se respaldado na Convenção sobre Aviação Civil Internacional, também conhecida como Convenção de Chicago. O texto convencional, que foi celebrado em 1944, entre outras coisas, criou a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). Essa Organização passou a adotar padrões e a fazer recomendações com vistas ao desenvolvimento mais seguro e ordenado da aviação internacional. Desde então o sistema segue se aperfeiçoando.

Importante ressaltar que a Convenção — promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 1946 — situa-se, em nosso sistema jurídico, no mesmo plano de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias. É o que prescreve a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (v., entre outras, a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.480, de 1997, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello). Assim sendo, o Congresso Nacional ao aperfeiçoar o ordenamento jurídico interno homenageia o direito de todos ao corroborar o disposto no instrumento internacional a que a República Federativa do Brasil está vinculada.

O substitutivo do Senado Federal atende a esses objetivos em sua plenitude, veiculando a essência do marco regulatório necessário à investigação de acidentes aéreos no país e certamente proporcionará ao Brasil legislação mais apta a lidar com os temas objeto de suas disposições.

Ante o exposto, **voto** pela **aprovação do substitutivo do Senado Federal ao PL nº 2453, de 2007.**

Sala da Comissão, em de 2013

Deputado Nelson Marquezelli

Relator