

PROJETO DE LEI Nº /2007.
(Da CPI - Crise do Sistema de Tráfego Aéreo)

Dispõe sobre o Sistema de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER), a inviolabilidade do sigilo de suas investigações e dá outras providências.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** faz saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DO SISTEMA DE PREVENÇÃO DE ACIDENTES AERONÁUTICOS

Seção I
Da Qualificação

Art. 1º Compete ao Sistema de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – SIPAER, através de seu órgão central, o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), planejar, orientar, coordenar, controlar e executar as atividades de prevenção e de investigação de acidentes aeronáuticos, incidentes aeronáuticos e ocorrências de solo, conforme definido nas normas do sistema.

Seção II
Da Atividade de Prevenção

Art. 2º A prevenção de acidentes aeronáuticos, incidentes aeronáuticos e ocorrências de solo, engloba políticas, planos, programas, práticas, processos, procedimentos e sistemas voltados à eliminação ou à mitigação de fatores de risco que afetem ou possam vir a afetar a segurança operacional envolvendo aeronaves, seus ocupantes e terceiros no solo, unicamente em proveito da preservação de recursos humanos e materiais.

Art. 3º A prevenção de acidentes aeronáuticos é da responsabilidade de todos os entes, órgãos e pessoas, naturais ou jurídicas, envolvidos com o projeto, fabricação, manutenção, operação, regulação, fiscalização e circulação de aeronaves, e transporte aéreo de pessoas e bens, no território brasileiro.

Art. 4º As empresas exploradoras de serviços aéreos públicos, os órgãos públicos que operem aeronaves, as organizações militares que operam aeronaves, as operadoras de infra-estrutura aeroportuária, as prestadoras de serviços de tráfego aéreo, os fabricantes de aeronaves e de motores de uso aeronáutico, e as empresas prestadoras de serviços de manutenção em aeronaves, devem manter em sua estrutura organizacional um setor destinado à gestão da prevenção de acidentes aeronáuticos, conforme definido pela regulamentação aplicável.

§1º O setor de prevenção mencionado no caput deste artigo constitui um Elo-SIPAER, deve estar diretamente subordinado ao mais elevado nível de decisão na organização e deve ter claramente estabelecidas e documentadas as linhas de responsabilidade por suas atividades específicas.

§ 2º O setor de prevenção mencionado no caput deste artigo deve ser gerenciado por profissional habilitado e com credencial SIPAER válida, conforme definido nas normas do sistema.

Seção III **Da Investigação SIPAER**

Art. 5º A investigação SIPAER engloba práticas, técnicas, processos, procedimentos e métodos empregados para a identificação de atos, condições ou circunstâncias que, isolados ou conjuntamente, representem risco à integridade de pessoas, aeronaves e outros bens, unicamente em proveito da prevenção de acidentes aeronáuticos, incidentes aeronáuticos e ocorrências de solo.

Parágrafo único. A investigação do *caput* deve considerar fatos, hipóteses e precedentes conhecidos na identificação dos possíveis fatores contribuintes para a ocorrência ou o agravamento das conseqüências de acidentes aeronáuticos, incidentes aeronáuticos e ocorrências de solo.

Art. 6º A investigação SIPAER não impede a instauração nem supre a necessidade de outras investigações para fins diferentes da prevenção, mas tem precedências sobre os procedimentos, concomitantes ou não, das demais investigações.

§ 1º Às pessoas envolvidas com a investigação SIPAER, nos limites estabelecidos pelo responsável pela investigação, fica assegurado o acesso à aeronave acidentada, seus destroços e coisas que por ela eram transportadas, onde se encontrarem, bem como a dependências, equipamentos, documentos e quaisquer outros elementos necessários à investigação.

§ 2º A investigação SIPAER de um determinado sinistro deve ocorrer em separado de qualquer outra investigação sobre o mesmo sinistro, sendo vedada a participação nesta última de qualquer pessoa que esteja engajada ou tenha participado na primeira.

§ 3º Se, no curso de investigação SIPAER, forem encontrados indícios de crime doloso, relacionados ou não à cadeia de eventos do sinistro, far-se-á a comunicação à autoridade policial competente.

§ 4º Em coordenação com o representante do CENIPA, fica assegurado às autoridades policiais, o acesso à aeronave acidentada, seus destroços ou coisas que por ela eram transportadas.

§ 5º Fica assegurado ao responsável pela investigação SIPAER o conhecimento dos resultados de exames, inclusive autópsias, realizados nas pessoas envolvidas com acidentes aeronáuticos, incidentes aeronáuticos e ocorrências de solo.

§ 6º Exceto para efeito de salvar vidas, preservação da segurança das pessoas, ou preservação de evidências, nenhuma aeronave acidentada, seus destroços ou coisas que por ela eram transportadas podem ser vasculhadas ou removidas, a não ser com a autorização do representante do CENIPA.

§ 7º Exceto quando provida pelas Forças Armadas, cabe à Polícia Militar ou, no impedimento desta, a órgão municipal de guarda patrimonial, a proteção de aeronave acidentada, seus destroços e coisas que por ela eram transportadas contra furtos.

Art. 7º Mediante pedido da autoridade policial, o Comando da Aeronáutica colocará especialistas à disposição para os exames necessários às diligências sobre o acidente aeronáutico, desde que:

I – não exista, no quadro de pessoal do órgão solicitante, técnico capacitado ou equipamento apropriado para os exames requeridos;

II – a autoridade policial discrimine os exames a serem feitos;

III – exista no quadro de pessoal da Aeronáutica técnico capacitado e equipamento apropriado para os exames requeridos; e

IV – os custos decorrentes corram por conta da autoridade policial solicitante.

Parágrafo único. O técnico colocado à disposição da autoridade policial não poderá ter participado da investigação SIPAER do respectivo sinistro.

Art. 8º - A aeronave envolvida em sinistro aeronáutico poderá ser interdita pelo elemento credenciado pelo SIPAER encarregado da investigação.

§ 1º Efetuada a interdição, será lavrado o respectivo auto, assinado pela autoridade que a realizou e pelo responsável pela aeronave.

§ 2º Será entregue ao responsável pela aeronave e cópia do auto a que se refere o parágrafo anterior.

§ 3º A aeronave interdita não será impedida de funcionar, para efeito de manutenção.

Art. 9º A investigação de ocorrência relacionada com a infra-estrutura aeronáutica, desde que não envolva aeronave, não constitui investigação SIPAER.

Art. 10 A investigação SIPAER finda com a confecção do Relatório Final, documento que representa o pronunciamento da Autoridade Aeronáutica sobre os possíveis fatores contribuintes de determinado sinistro aeronáutico e apresenta recomendações em proveito da prevenção.

Seção IV **Das Recomendações de Segurança Operacional**

Art. 11 As recomendações de segurança operacional devem apontar medidas que, se adotadas, eliminem ou mitiguem os fatores de risco com potencial para contribuir para acidentes aeronáuticos, incidentes aeronáuticos e ocorrências de solo.

§ 1º As recomendações tratadas no *caput*, quando emitidas em Relatório Final ou pelo CENIPA, devem ser respondidas ao CENIPA pelos dirigentes das organizações a que se destinarem inclusive aquelas do âmbito dos demais sistemas que compõem a infra-estrutura aeronáutica brasileira, conforme definido na regulamentação aplicável.

§ 2º As recomendações de segurança operacional destinadas a setores da administração pública e a empresas que explorem serviços aéreos públicos serão disponibilizadas pelo CENIPA para consulta pública, conforme definido na regulamentação aplicável.

Art. 12 A emissão de uma recomendação de segurança operacional em decorrência de um acidente aeronáutico atesta que a investigação SIPAER identificou uma medida necessária à prevenção de acidentes, mas não comprova culpa do destinatário.

Seção V

Do Sigilo Profissional e da Proteção à Informação

Art. 13 É assegurado o sigilo das fontes e das informações prestadas ao profissional do SIPAER em decorrência de seu ofício, com vistas a assegurar a confiabilidade no sistema.

Parágrafo único. Salvo para fins de prevenção, é vedado ao profissional do SIPAER revelar suas fontes e respectivos conteúdos, sob pena de responsabilidade funcional.

Art. 14 São consideradas fontes para o SIPAER, os sistemas de processamento e notificação, as bases de dados, os esquemas para intercâmbio de informação e as informações registradas, compreendendo:

- I - Gravações das conversas nas dependências do controle de tráfego aéreo e suas transcrições;
- II - Gravações das conversas na cabine de pilotagem e suas transcrições;
- III - Gravações dos dados de vôo e os gráficos e parâmetros deles extraídos e/ou transcritos;
- IV - Sistemas de notificação voluntária e obrigatória de ocorrências;
- V - Sistemas automáticos e manuais de coleta de dados; e
- VI - Demais registros usados nas atividades de prevenção, incluindo os de investigação SIPAER.

§ 1º Toda declaração em proveito de investigação do SIPAER será prestada de forma espontânea e baseada na garantia de seu uso exclusivo para fins de prevenção.

§ 2º É vedada a utilização, no todo ou em parte, de qualquer fonte SIPAER para a apuração de culpa ou responsabilidade penal, civil ou administrativa, ou para fins punitivos.

§ 3º A proibição do parágrafo anterior não se aplica aos gravadores de dados de vôo, mas sustenta-se com relação aos dados dele extraídos pela investigação SIPAER.

Art. 15 Cabe ao CENIPA, a divulgação das informações relativas aos processos de investigação de acidentes aeronáuticos, incidentes aeronáuticos e ocorrências de solo realizados pelo SIPAER.

Seção VI

Das Infrações

Art. 16. As infrações a seguir sujeitam seus autores à cassação de certificados, licenças, concessões ou autorizações previstas no inciso III do artigo 289 da Lei 7.565/86:

I – deixar de apresentar Programa de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos nos termos da regulamentação do SIPAER;

II – deixar de constituir ou manter, em sua estrutura organizacional, um Elo-SIPAER para o trato dos assuntos relacionados à prevenção de acidentes aeronáuticos, nos termos da regulamentação do SIPAER;

III – deixar de observar as normas de conduta ética estabelecidas na regulamentação do SIPAER;

IV – concorrer, o elemento credenciado pelo SIPAER, para a transgressão de qualquer dos dispositivos constantes da Seção V desta lei;

V – deixar de apresentar qualquer documento, de prestar qualquer informação ou obstar as ações do Elo-SIPAER encarregado de investigação de acidente aeronáutico, incidente aeronáutico ou de ocorrência de solo;

VI – permitir ou fazer uso, em aeronaves e seus sistemas, de peças e/ou componentes não autorizados pelo fabricante ou não aprovados pela autoridade brasileira de certificação; e

VII – fazer uso, a empresa exploradora de serviços aéreos públicos, as operadoras de infraestrutura aeroportuária, as prestadoras de serviços de tráfego aéreo, os fabricantes de aeronaves e de motores de uso aeronáutico e as empresas prestadoras de serviços de manutenção em aeronaves, de instrumentos de prevenção previstos na regulamentação do SIPAER para fins punitivos.

Art. 17. As infrações a seguir sujeitam seus autores à suspensão de certificados, licenças, concessões ou autorizações previstas no inciso II do artigo 289 da Lei 7.565/86:

I – todas as infrações listadas no artigo 16;

II – deixar de cumprir os prazos estabelecidos para a apresentação de plano de ação em resposta à recomendação de Segurança Operacional emitida pelo SIPAER;

III – deixar de dar o tratamento adequado aos relatórios de prevenção recebidos pelo Elo-SIPAER;

IV – deixar, o tripulante, de realizar inspeção de saúde quando determinado por Elo-SIPAER encarregado de investigação de sinistro aeronáutico; e

V – deixar, o fabricante de aeronave e/ou de produto aeronáutico, de notificar ao CENIPA, de acordo com a regulamentação do SIPAER, qualquer defeito ou mau funcionamento, ou sinistro aeronáutico de que, de qualquer modo, tenha ciência, e que possam vir a afetar a segurança de vôo e que possa vir a se repetir nas demais aeronaves ou produtos aeronáuticos cobertos pelo mesmo projeto de tipo aprovado.

Art. 18. As infrações a seguir sujeitam seus autores à multa prevista no inciso I do artigo 289 da Lei 7.565/86:

I – todas as infrações listadas no artigo 17;

II – deixar de manter, como responsável pelo Elo-SIPAER da organização, elemento credenciado em conformidade com a regulamentação do SIPAER;

III – deixar, o operador de aeronave, de comunicar ao Elo-SIPAER competente as ocorrências nas quais seja constatada a presença de fatores de risco que afetem ou possam vir a afetar a segurança operacional envolvendo aeronaves, seus ocupantes e terceiros no solo;

IV – deixar, a empresa exploradora de serviços aéreos públicos, as operadoras de infra-estrutura aeroportuária, as prestadoras de serviços de tráfego aéreo, os fabricantes de aeronaves e de motores de uso aeronáutico, e as empresas prestadoras de serviços de manutenção em aeronaves, de fornecer informação e/ou documentação solicitada pelo CENIPA, nos termos da regulamentação do SIPAER;

V – deixar de manter atualizadas as informações administrativas requeridas pela regulamentação do SIPAER; e

VI – deixar de realizar atividade de prevenção prevista na regulamentação do SIPAER.

Parágrafo único. A multa será imposta de acordo com a gravidade da infração, podendo ser acrescida da suspensão de qualquer dos certificados ou da autorização ou permissão.

Art. 19. Toda vez que se verifique a ocorrência de infração prevista nesta lei, no Código Brasileiro de Aeronáutica ou na legislação complementar, o Elo-SIPAER lavrará o respectivo auto, remetendo-o à autoridade ou órgão competente para a apuração, julgamento ou providência administrativa cabível.

Parágrafo único. É de competência exclusiva do CENIPA a apuração das infrações ao Código de Ética do SIPAER.

CAPÍTULO II DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 20 Toda pessoa que tiver conhecimento de acidente com aeronave ou da existência de destroços de aeronave deve comunicar o fato pelo meio mais rápido à autoridade pública, preferencialmente do Comando da Aeronáutica.

Parágrafo único. A autoridade pública que tiver conhecimento do fato deve comunicá-lo imediatamente ao Comando da Aeronáutica, sob pena da responsabilidade cabível.

Art. 21 A responsabilidade pela remoção de aeronave envolvida em sinistro, destroços e bens transportados, em qualquer parte, é do explorador da aeronave, que arcará com as despesas decorrentes.

§ 1º Nos aeródromos públicos, caso o explorador não providencie tempestivamente a remoção da aeronave ou dos seus destroços, cabe à administração do aeródromo fazê-lo, devendo o explorador indenizar os custos decorrentes.

§ 2º O explorador da aeronave acidentada deve providenciar e custear a higienização do local, dos bens e dos destroços quando, pelo lugar ou estado em que se encontrarem, não puderem ser removida, com vistas à proteção ao meio ambiente, à segurança, à saúde e à propriedade de outrem ou da coletividade.

Art. 22 Compete exclusivamente ao CENIPA a formação de profissionais, inclusive servidores dos quadros das polícias judiciárias, para a realização de investigação SIPAER.

Parágrafo único. No tocante à formação de profissionais para o exercício das demais atividades de prevenção, tal competência poderá ser delegada pelo CENIPA a entidades homologadas, de acordo com a regulamentação do SIPAER.

Art. 23 O exercício das atividades de prevenção previstas nesta lei serão realizadas exclusivamente por profissionais habilitados, matriculados no SIPAER e com credencial válida.

Parágrafo único. Compete exclusivamente ao CENIPA a matrícula e o credenciamento de que trata o *caput* deste artigo.

Art. 24 Os atos regulamentares às atividades do SIPAER, bem como os procedimentos a serem adotados, serão disciplinados por portaria do Comando da Aeronáutica.

Art. 25 Revogam-se os artigos 86 a 93 da Lei 7.565 de 19 de dezembro de 1986.

Art. 26 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Sobre o Art. 1º

No Brasil, à semelhança de países desenvolvidos, há um sistema voltado para a prevenção de acidentes aeronáuticos, o SIPAER. Unicamente com a finalidade de prevenção de acidentes, ao lado de ações pró-ativas, o SIPAER realiza investigações de sinistros (acidentes, incidentes e ocorrências de solo) envolvendo aeronaves.

Sobre o Art. 2º

Em face da complexidade da indústria da aviação, que congrega fabricantes de aeronaves, aeroportos, oficinas de manutenção, operadores de aeronaves, órgãos reguladores, etc, o SIPAER precisa lançar mão de diversos recursos para atingir os resultados pretendidos em termos de prevenção de acidentes.

Legislação Internacional

A Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), no item 3.1 do Anexo 13 à Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), estabelece que o único objetivo da investigação equivalente à investigação SIPAER é a prevenção de acidentes e de incidentes. No mesmo dispositivo, fica estabelecido que não é propósito da referida investigação apontar culpa ou responsabilidade.

Sobre Art. 3º

Resultados positivos em prevenção de acidentes dependem do que se tem chamado “mobilização geral”, isto é, o envolvimento de todos os setores relevantes para a aviação. Há teorias que explicam que acidentes ocorrem em virtude do erro ativo (aquele próximo ao resultado) e de condições latentes, que são deficiências que permanecem dormentes no sistema de aviação até o momento em que se unem na cadeia de eventos que levam ao acidente.

Sobre Art. 4º

Todos os segmentos listados são de extrema relevância dentro da indústria da aviação. A previsão de que a regulamentação aplicável definirá a forma pela qual cada segmento atenderá ao mandamento de estabelecer um setor para a gestão da prevenção visa deixar, para os órgãos competentes, margens de ajuste para adequar as exigências à situação de cada entidade. Por exemplo, será possível exigir uma estrutura de prevenção maior para um operador do RBHA 121 (empresas como TAM e GOL) do que para um operador do RBHA 91 (Polícia Militar do DF).

Sobre §1º

A subordinação direta ao maior nível de decisão visa prover ao responsável pela prevenção de acidentes autoridade de posição (próximo ao chefe) e trâmite adequado dentro da organização. Busca-se a independência do especialista em prevenção em relação aos demais setores da organização. Em tese, se todos os setores da organização atuassem apropriadamente, não haveria necessidade de um setor de prevenção. Como é usual haver deficiências dormentes no seio dos processos e práticas adotados por uma organização, faz-se

necessário a presença de alguém voltado unicamente para identificar, eliminar (ou mitigar) os fatores de risco. Para que esse trabalho seja feito de forma eficiente, é preciso haver linhas de responsabilidade definidas, de forma que exista alguma pressão em favor da resolução das condições geradoras dos fatores de risco.

Sobre § 2º

As atividades de prevenção requerem uma capacitação apropriada. A validade da credencial assegura, em certa medida, que o profissional está atualizado com os avanços, que são constantes na “ciência” de prevenção de acidentes.

Sobre Art. 5º

Parágrafo único.

A aeronave (projeto, fabricação, manutenção, operação, etc), a tripulação (qualificação, treinamento, condições fisiológicas e psicológicas, dinâmica, etc), e o meio (aeroportos, tráfego aéreo, condições meteorológicas, etc.) podem tornar a investigação de um acidente aeronáutico extremamente complexa. Portanto, lança-se mão de todos os recursos disponíveis para a identificação de tudo que possa haver contribuído para o acidente ou o agravamento de seus resultados. Assim, há lugar para fatos extraídos dos elementos de investigação do acidente considerado e para hipóteses derivadas da combinação destes fatos com precedentes conhecidos, que provêm de sinistros anteriores. Tudo, fatos e hipóteses, servem ao fim exclusivo de produzirem recomendações de segurança de vôo, em proveito unicamente da prevenção de acidentes.

Legislação internacional

A Comunidade Européia, através da Directiva 94/56/CE do Conselho, de 21 de Novembro de 1994, estabelece os princípios fundamentais que regem os inquéritos sobre os acidentes e os incidentes no domínio de aviação civil, com o objectivo de aumentar a segurança aérea, facilitando a rápida realização de inquéritos técnicos, cuja finalidade exclusiva é a prevenção de futuros acidentes ou incidentes.

Exemplos de outros países

Na Noruega, a legislação (Act no. 0101 of 11 June 1993, Aviation Act, Section 12-13, Carrying out investigations and the extent of investigations) estabelece que a autoridade responsável pela investigação equivalente à investigação SIPAER deve decidir sobre o alcance da

investigação e sobre como ela deve ser feita. Ao decidir, a autoridade deve pesar as lições que possam ser aprendidas em proveito da prevenção de acidentes, a gravidade do evento, seus efeitos na segurança da aviação civil em geral e se o evento é parte de uma série de outros.

Sobre Art. 6º

Diante de um acidente aeronáutico, a investigação SIPAER sempre é instaurada e destina-se unicamente à prevenção de acidentes. A investigação policial, quando instaurada, volta-se à determinação de culpa e responsabilidade. Considerando a importância para a sociedade da prevenção de acidentes, que é uma atividade pró-ativa (seu benefício traduz-se na não-ocorrência de um novo acidente), tem-se que à investigação SIPAER é dada precedência sobre as demais investigações, todas de natureza reativa. No entanto, a investigação SIPAER não é hábil para a apuração de culpa ou responsabilidade e, por tal motivo, não supre a necessidade da investigação policial. Precedência não significa não-concomitância, ou seja, ambas as investigações podem (e devem) correr paralelamente. No caso de retenção de algum item para exame (um componente do motor, por exemplo), a investigação SIPAER terá precedência, mas, findo o seu exame, o item, se solicitado, será disponibilizado para a investigação policial.

Sobre § 1º

Exemplos de outros países

Na Noruega, a legislação (Act no. 0101 of 11 June 1993, Aviation Act, Section 12-15, Measures for obtaining information) estabelece que, na investigação equivalente à investigação SIPAER, o investigador deve ter acesso à propriedade privada e pode tomar e manter a posse da aeronave, dos destroços, dos documentos e de outros itens na extensão necessária à realização da investigação.

Nos Estados Unidos, a legislação (NTSB Statute § 1134. Inspections and autopsies) assegura ao investigador devidamente identificado entrar em qualquer lugar onde um acidente tenha ocorrido ou exista destroços para fazer tudo o que for necessário em proveito da investigação, bem como, durante período de tempo razoável, inspecionar qualquer registro, processo, controle ou dependência relacionada ao acidente.

Sobre § 2º

Para que seja mantida a confiança na investigação SIPAER, esta deve correr em separado de qualquer outra investigação instaurada para fins alheios (embora legítimos) à prevenção de acidentes. A investigação SIPAER valhe-se da ajuda daqueles diretamente ou indiretamente envolvidos com o acidente, incluindo a tripulação, e, portanto, depende que tais pessoas sintam-se seguras em prestar informações. Ao assumir um erro para o profissional SIPAER, o piloto

entende que estará contribuindo para que tal erro não venha a ser cometido por outrem. Em contrapartida, ao assumir um erro em depoimento para um policial, o piloto sabe estar contribuindo para a sua própria penalização. Portanto, tais investigações têm que correr, necessariamente, em separado. Pelo mesmo raciocínio, alguém que tenha tomado parte na investigação SIPAER não pode participar da investigação policial do mesmo sinistro porque, se assim ocorresse, o fornecimento de informações ao profissional SIPAER ficaria prejudicado, se não naquele caso, nos casos futuros.

Exemplo de outros países

Na Nova Zelândia, a legislação (Transport Accident Investigation Commission Act - 1990, 140, Commission investigators not compellable to give opinion evidence in certain proceedings) estabelece que nenhuma pessoa engajada na investigação equivalente à investigação SIPAER pode, em proveito de qualquer ato relativo à apuração judicial, ser compelida a prover evidências, opiniões, ou informações sobre exames, análises, conclusões ou recomendações relativas ao acidente.

Sobre § 3º

Havendo indícios de crime doloso (intencional), a polícia deve ser informada por razões óbvias. No entanto, indícios de crime culposos não devem motivar a manifestação do profissional SIPAER envolvido com a investigação do sinistro. Entenda-se que, em face da larga amplitude do conceito de negligência, diversos fatos comumente presentes em acidentes aeronáuticos ensejariam a comunicação à polícia. A consequência seria a associação direta da investigação SIPAER com a “certeza” de denúncia à polícia. Isto, em pouco tempo, minaria a confiança no profissional SIPAER, causando prejuízos à capacidade do sistema em prevenir acidentes. Vale ressaltar que a investigação policial é o instrumento hábil ao levantamento dos elementos de dolo ou culpa. Assim, a intenção do parágrafo é assegurar que indícios de dolo não fiquem sem a devida apuração naqueles casos em que, em um primeiro momento, não tiver sido instaurada a investigação policial.

Sobre § 4º

O acesso da polícia à aeronave, seus destroços ou coisas que por ela eram transportadas faz-se necessário para que sejam feitos os exames necessários à investigação policial. A coordenação com o representante do CENIPA visa que indícios importantes para a investigação SIPAER sejam preservados. A interação de profissionais de ambas as investigações no exame dos destroços não traz prejuízos à independência de nenhuma delas. Conforme já comentado, a investigação SIPAER tem precedência para a realização de exames nos destroços.

Sobre § 5º

Um piloto pode ter estado sob efeito de substâncias tóxicas durante o voo. Da mesma forma, os cadáveres podem guardar indícios importantes para o esclarecimento de aspectos fundamentais

para a investigação SIPAER. Por exemplo, a presença de fumaça nos pulmões pode indicar a ocorrência de fogo em vôo ou que a desaceleração da aeronave foi tal que permitiu à vítima sobreviver ao impacto e, então, perecer devido à inalação de fumaça. Fraturas nos braços e pernas podem indicar quem estava nos comandos da aeronave, e assim por diante.

Exemplos de outros países

Na Noruega, a legislação (Act no. 0101 of 11 June 1993, Aviation Act, Section 12-15, Measures for obtaining information) estabelece que, na investigação equivalente à investigação SIPAER, o investigador deve ter acesso aos resultados dos exames realizados nas pessoas envolvidas no acidente, incluindo as autópsias. Se necessário, pode também requisitar um exame médico dos envolvidos.

Sobre § 6º

A preservação de indícios é fundamental para a investigação SIPAER e para a investigação policial. Assim, exceto para salvar vidas, eliminar risco iminente à segurança das pessoas, ou preservar evidências que, em face das circunstâncias, seriam destruídas (por exemplo, vazamento de combustível e marcas de impacto sob chuva), somente com a autorização do CENIPA o local do acidente e tudo que nele estiver pode ser acessado. Mesmo a correspondência postal deve ser mantida intocada até a liberação pelo representante do CENIPA, haja vista que o transporte de cargas perigosas já contribuíram para acidentes.

Exemplos de outros países

Na Noruega, a legislação (Act no. 0101 of 11 June 1993, Aviation Act, Section 12-14, Prohibition against removal of wreckage etc.) estabelece que uma aeronave civil danificada num acidente, seus destroços e itens relacionados podem ser interferidos (mexidos, tocados, movimentados) sem o consentimento dos responsáveis pela investigação equivalente à investigação SIPAER e da polícia, a menos que necessário para salvar ou evitar riscos à vida, à propriedade, ou para evitar o desaparecimento de itens de relevância para a investigação.

Sobre § 7º

A proteção da aeronave, seus destroços e coisas transportadas é imprescindível para a preservação de evidências para a investigação SIPAER e para a investigação policial. Assim, para evitar o furto de coisas (muitas subtraídas a título de souvenir), faz-se necessária a proteção dos destroços pela polícia militar. Nos casos de acidentes com aeronaves militares, quer dentro de organizações militares, quer fora delas até a chegada da guarda da respectiva Força Armada, deve também caber à Polícia Militar a proteção da aeronave, seus destroços e coisas transportadas.

Sobre Art. 7º.

Parágrafo único.

Nos casos em que a polícia não dispuser de meios (equipamento, conhecimento) para a realização de certos exames, o delegado poderá solicitar auxílio ao Comando da Aeronáutica. O atendimento ao pedido, contudo, ficará condicionado ao atendimento das quatro condições impostas. A primeira dispensa explicação. A segunda, a discriminação do que se pretende, visa evitar que o apoio prestado pela Aeronáutica seja usado em substituição ao trabalho de investigação policial pela formulação de pedidos genéricos (por exemplo, um pedido de análise de um motor inteiro para identificar se há indícios de manutenção deficiente). A terceira condição, a existência de pessoal e equipamentos necessários no Comando da Aeronáutica, justifica-se porque não caberia sobrecarregar a Aeronáutica com uma obrigação além de sua capacidade. A quarta condição, o custeamento pela polícia, decorre do fato de que os recursos públicos colocados à disposição da Aeronáutica destinam-se ao cumprimento de suas competências, dentre as quais figura a investigação SIPAER, mas não a investigação policial.

Sobre Art. 8º

§ 3º

A aeronave precisa ficar disponível para que sejam apurados possíveis falhas de seus sistemas.

Sobre Art. 9º

Em tese, toda ocorrência envolvendo a infra-estrutura aeronáutica tem algum interesse para a prevenção de acidentes. No entanto, a investigação SIPAER concentra-se naqueles eventos que envolvem diretamente aeronaves, deixando para outros setores o trato dos demais sinistros.

Sobre Art. 10

O Relatório Final, elaborado pelo CENIPA, traz a posição oficial do governo brasileiro a respeito dos fatores que possivelmente contribuíram para o acidente. A investigação decorre da apuração de fatos, da consideração de precedentes conhecidos e da elaboração de hipóteses que combinam fatos e precedentes. Portanto, fala-se dos possíveis fatores contribuintes. Vale ressaltar que, para fins de elaboração de recomendações de segurança, valioso instrumento da prevenção de acidentes, o que poderia ter acontecido é tão útil quanto o que de fato ocorreu.

Exemplos de outros países

Na Noruega, a legislação (Act no. 0101 of 11 June 1993, Aviation Act, Section 12-23, Exemption of draft report from the public domain) estabelece que os relatórios preliminares de uma investigação equivalente à investigação SIPAER não devem ser disponibilizados para o público.

Sobre Art. 11

As recomendações de segurança, quer provenientes de investigações, quer originadas em outros processos e sistemas usados para a prevenção de acidentes, são o principal instrumento do SIPAER para melhorar o nível de segurança da aviação brasileira. No Brasil, como nos Estados Unidos e diversos outros países, a adoção ou não das recomendações cabe a quem detiver a competência legal para atuar.

Exemplos de outros países

Na Noruega, a legislação (Act no. 0101 of 11 June 1993, Aviation Act, Section 12-21, Investigation report) estabelece que o relatório de investigação deve conter os fatores contribuintes para o acidente e as recomendações da autoridade de investigação sobre medidas a serem implementadas ou contempladas com vistas à prevenir futuros acidentes e incidentes graves.

Sobre § 1º

Uma das grandes lacunas da legislação em vigor é não estabelecer a forma de relacionamento entre o SIPAER e os demais sistemas que compõem a infra-estrutura aeronáutica brasileira, notadamente no tocante ao SISCEAB (Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro, ora sob direção do DECEA) e ao SEGVVOO (Sistema de Segurança de Vôo, ora sob direção da ANAC). Este dispositivo visa estabelecer uma relação adequada em proveito dos interesses da prevenção de acidentes. Vale ressaltar que responder não significa acatar, uma vez que cada setor detem competência para avaliar se a adoção da medida recomendada é praticável e apresenta relação custo-benefício vantajosa. Contudo, uma resposta faz-se necessária para permitir o fechamento do ciclo da prevenção.

Exemplos de outros países

Na Noruega, a legislação (Act no. 0101 of 11 June 1993, Aviation Act, Section 12-20, Information to the civil aviation authority) estabelece que a autoridade responsável pela investigação equivalente à investigação SIPAER deve manter a autoridade de aviação civil informada sobre os progressos na investigação do acidente conforme julgar necessário à prevenção de acidentes. Noutras palavras, a autoridade de aviação civil recebe oportunamente alertas ou recomendações

decorrentes da investigação. Assim, para fechar o ciclo, é necessário que haja uma resposta a estas alertas e recomendações.

Sobre § 2º

Cada organização destinatária de uma recomendação detem competência para avaliar e decidir se a adoção da mesma é praticável e apresenta relação custo-benefício vantajosa. Em contrapartida, concede-se ao CENIPA a possibilidade de disponibilizar as recomendações em seu site. Assim, estabelece-se um sistema de compensação, que outorga ao CENIPA um instrumento de pressão voltado a evitar que as recomendações não sejam tão-somente letra morta. Ademais, atinge-se um objetivo adicional e igualmente importante para a prevenção de acidentes, educa-se a comunidade de aviação, a imprensa e o público interessado a consultar o site do CENIPA.

Registre-se que nos Estados Unidos o NTSB (National Transportation Safety Board, órgão correlato do CENIPA, no Brasil) disponibiliza em seu site as recomendações que julga mais importantes para a melhoria da segurança nos transportes, inclusive aquelas destinadas à FAA (Federal Aviation Administration, órgão correlato da ANAC, no Brasil).

Sobre Art. 12

A investigação SIPAER engloba a apuração de fatos, a consideração de precedentes conhecidos e a elaboração de hipóteses que combinam fatos e precedentes. Portanto, fala-se dos possíveis fatores contribuintes para o acidente e não, necessariamente, dos fatores que comprovadamente contribuíram para o sinistro. Vale ressaltar que, para fins de elaboração de recomendações de segurança operacional, valioso instrumento da prevenção

de acidentes, o que poderia ter acontecido é tão útil quanto o que de fato ocorreu.

Sobre Art. 13

As informações prestadas ao SIPAER e registradas em diversos bancos de dados e documentos são fornecidas em confiança que serão usadas somente em proveito da prevenção de acidentes. Se essa confiança for quebrada, os prejuízos à atividade de prevenção, que tantas vidas já salvou e tantas ainda tem por salvar, seriam inimagináveis.

Legislação Internacional

A OACI, em março de 2006, elaborou e aprovou o Apenso E ao Anexo 13 à Convenção de Chicago. No apenso são estabelecidas uma série de medidas voltadas à proteção de informações derivadas

de processos destinados à prevenção, inclusive a investigação de acidentes, com relação a seu uso para fins alheios à prevenção. A motivação da ICAO fundamentou-se na certeza de que a proteção das referidas informações no presente é imprescindível à disponibilidade de novas informações no futuro. Não foi propósito da ICAO interferir com a administração da Justiça, que deve promover a sua própria investigação para a apuração de culpa ou responsabilidade decorrentes do mesmo acidente.

Sobre Parágrafo único.

A prerrogativa de sigilo enseja o dever de sigilo. Assim, o profissional do SIPAER deve atuar como guardião de informações que detém em função de seu ofício.

Exemplos de outros países

Na Noruega, a legislação (Act no. 0101 of 11 June 1993, Aviation Act, Section 12-19, Duty of confidentiality) estabelece que todas as pessoas que atuam na investigação equivalente à investigação SIPAER são obrigadas a tratar as informações que venham a ter conhecimento em decorrência de sua participação como confidencial. Tais informações só podem ser passadas adiante (para outros setores, não para o público) quando necessário à investigação.

Sobre Art. 14

Todos os itens listados são instrumentos concebidos com a finalidade de prevenção de acidentes. Portanto, seu uso para outros fins desvirtua a sua essência. Este entendimento é compartilhado pela comunidade de segurança de vôo internacional e já foi incorporado no ordenamento jurídico de diversos países.

Exemplos de outros países

Nos Estados Unidos, a legislação (49 U.S.C.A., § 1114. Disclosure, availability, and use of information, (3) Protection of voluntary submission of information) estabelece que, a despeito de qualquer outra previsão legal, nem o NTSB (National Transportation Safety Board, órgão encarregado das investigações equivalentes à investigação SIPAER), nem qualquer outra agência que receba informação do NTSB, pode revelar qualquer informação relacionada à prevenção de acidentes que tenha sido provida voluntariamente caso o NTSB entenda que a revelação da informação possa inibir o fornecimento de novas informações.

Noutra parte [(c) Cockpit recordings and transcripts], a legislação americana estabelece que é vedado ao NTSB tornar público qualquer parte de gravação (de voz, vídeo, ou ambos) ou as transcrições de comunicações orais havidas entre os tripulantes ou destes com órgãos em solo que estejam relacionadas com um acidente ou incidente investigado pelo NTSB. Contudo, o NTSB pode tornar público qualquer parte de uma transcrição ou descrição escrita de uma

informação visual que ele, NTSB, decida ser relevante para a investigação em dois casos: (1) durante audiência pública que o NTSB promova sobre o acidente; ou (2) na ocasião em que o NTSB tornar disponível os dados factuais relativos à investigação serem arquivados. Contudo, nenhum dispositivo impede o NTSB de fazer referência a uma gravação de voz ou de vídeo em proveito da emissão de recomendações de segurança.

Sobre § 1º

Prevenção de acidentes se faz com informação, cujo fornecimento depende da certeza de não punitividade. Assim, nenhuma fonte SIPAER deve ser usada para fins outros que não o de prevenção de acidentes. A segurança da aviação brasileira depende, em grande medida, da capacidade de o SIPAER cumprir bem a sua missão.

Exemplos de outros países

Na Noruega, a legislação (Act no. 0101 of 11 June 1993, Aviation Act, Section 12-16 Obligation to make a statement to the investigating authority etc.) estabelece que todas as pessoas, sem argumentar dever de segredo de qualquer forma, são obrigadas a prestar à autoridade responsável pela investigação para fins de prevenção todas as informações que conheçam e que possam ser de relevância para a investigação. Tais pessoas têm direito ao acompanhamento de um advogado ou de outra pessoa ao prestarem as informações. No Brasil, em face de nossa realidade, não seria vantajoso tornar a declaração obrigatória, mas será um grande avanço assegurar a proteção absoluta das informações prestadas, sob confiança, ao profissional do SIPAER.

Nos Estados Unidos, a legislação (49 U.S.C.A., § 1154. Discovery and use of cockpit and surface vehicle recordings and transcripts) estabelece que, salvo em condições especialíssimas, transcrições e gravações que não tenham sido tornadas públicas pelo NTSB (National Transportation Safety Board, órgão encarregado das investigações equivalentes à investigação SIPAER) não podem ser usadas por qualquer parte em processo judicial. Ao NTSB cabe a prerrogativa de, unicamente em proveito da prevenção de acidentes ou da investigação em andamento, tornar público qualquer elemento de investigação.

Sobre § 2º

Em qualquer âmbito, inclusive empresas aéreas, fica vedado o uso de fontes SIPAER para fins punitivos, já que tal desvirtuamento abala a confiabilidade do sistema, causando prejuízos severos à prevenção de acidentes. Por outro lado, conforme já estabelecido, a investigação SIPAER e a investigação policial têm que ocorrer separadamente. Afinal, todos os instrumentos necessários a uma investigação policial competente já existem, tornando o uso das fontes SIPAER inaceitável. Vale ressaltar que o Estado Brasileiro estabeleceu dois sistemas, o Judiciário-policial, repleto de recursos humanos e materiais para a apuração de culpa e responsabilidade, e o SIPAER com a finalidade única de prevenção de acidentes. Assim, a competência do SIPAER em fazer seu trabalho não pode ser comprometida pelo uso inapropriado de suas fontes.

Exemplos de outros países

Nos Estados Unidos, a despeito da regra geral de abertura de informações em registros públicos (Federal Freedom of Information Act – FOIA), há restrições severas no que tange aos elementos decorrentes da investigação para fins de prevenção de acidentes. O NTSB (National Transportation Safety Board, órgão encarregado das investigações equivalentes à investigação SIPAER) invoca diversas combinações de dispositivos legais [FOIA, 49 U.S.C. 1114, 5 U.S.C. 552(b)(3), (b)(6) e (b)(5)] para proteger as informações e elementos relacionados à prevenção de acidentes, incluindo aqueles decorrentes de investigações, como gravações de voz e relatórios.

Na Noruega, a legislação (Act no. 0101 of 11 June 1993, Aviation Act, Section 12-24 Prohibition against use as evidence in criminal proceedings) estabelece que a informação recebida em virtude da investigação equivalente à investigação SIPAER não pode ser usada como evidência em processo criminal subsequente contra aquele que a forneceu. Da mesma forma, em outro ponto (Section 12-29), a legislação estabelece a mesma vedação para as informações recebidas pela autoridade de aviação civil, que, também lá, é distinta da autoridade que realiza a investigação para fins de prevenção.

No tocante à proteção dos empregados, a legislação norueguesa (Act no. 0101 of 11 June 1993, Aviation Act, Section 12-31, Prohibition against sanctions from employers) estabelece que, atendidas certas condições, um empregado que, em proveito da prevenção de acidentes, submete um reporte ou faz um alerta não pode sofrer sanção por parte de seu empregador. A proteção não se aplica quando o reporte ou alerta trata de negligência “grosseira” por parte do mesmo empregado ou quando a omissão do mesmo empregado se fez conhecida por outros meios.

Na Nova Zelândia, a legislação (Act of 1990, 14N, Admissibility of accident or incident findings, recommendations, or report) estabelece que nenhuma recomendação ou relatório decorrente de uma investigação para fins de prevenção de acidentes é admissível como evidência em procedimentos judiciais de qualquer natureza.

Sobre § 3º

Os gravadores de dados de vôo servem a fins diversos. No tocante à investigação de ocorrências, os gravadores de dados viabilizam o conhecimento de um grande número de parâmetros do vôo, permitindo, muitas vezes, uma reconstituição da trajetória da aeronave. No caso das aeronaves modernas de grande porte, quando destruídas em virtude de acidente, torna-se praticamente impossível realizar uma investigação apropriada, SIPAER ou policial, sem lançar mão dos gravadores de vôo. Portanto, o gravador de vôo, mas não a sua análise pelo pessoal SIPAER, deve ser disponibilizado para a polícia após seu uso na investigação SIPAER, que tem precedência. Mesmo diante de maior gasto, a segunda leitura dos gravadores de vôo em proveito da

investigação policial justifica-se pelas vantagens em assegurar-se a distinção desta última da investigação SIPAER, de cujo sucesso depende a prevenção de novos acidentes.

Sobre Art. 15

A veiculação periódica de informações sobre o andamento das investigações tem se mostrado prática positiva e cada vez mais adotada nos países desenvolvidos. Após acidentes com elevado número de fatalidades, o clamor popular e, sobretudo, dos familiares das vítimas torna conveniente que a autoridade com mando sobre a investigação, oportunamente, fale dos avanços alcançados. No Brasil, o CENIPA, órgão central do SIPAER e de maior nível técnico nas investigações, mostra-se como a organização ideal para realizar tais pronunciamentos.

Sobre Art. 20

O desencadeamento do processo de investigação, incluindo as providências para a ida ao local do acidente, ocorre imediatamente após o conhecimento do evento pela Aeronáutica. Quanto mais rápido a notícia do acidente chegar à Aeronáutica, maior as chances de que evidências perecíveis não sejam perdidas.

Sobre Parágrafo único.

O agente público tem o dever de cumprir prontamente a previsão legal estabelecida neste parágrafo único, que reflete mandamento contido na Lei 7.565/1986.

Sobre Art. 21

Este mandamento amplia a previsão do Art. 91 da Lei 7.565/1986, atribuindo ao operador a responsabilidade e os custos pela remoção da aeronave independentemente de ter sua culpa pelo sinistro comprovada.

Sobre § 1º

Este mandamento reflete previsão do parágrafo único do Art. 91 da Lei 7.565/1986. Ademais, a normalidade das operações deve ser restabelecida.

Exemplo de outros países

Na Noruega, a legislação (Act no. 0101 of 11 June 1993, Aviation Act, Section 12-32, Removal of wreckage outside an airport etc) estabelece que, quando a aeronave, seus destroços ou coisas

transportadas são um impedimento ao tráfego, um perigo ou inconveniência, a polícia pode estabelecer um limite de tempo para o operador remover os itens citados. Caso o problema não seja resolvido no tempo estabelecido, a polícia providencia a remoção às custas do operador.

Sobre § 2º

Este parágrafo justifica-se pela necessidade de proteção aos bens listados em seu texto.

Sobre Art. 22

A formação de pessoal para atuar nas investigações tem cabido exclusivamente ao CENIPA, que, com o apoio da comunidade de aviação brasileira, ministra cursos de qualidade a baixo custo. Devido à importância de especializar em aspectos inerentes à aviação policiais, que já são investigadores por força de seu ofício, o CENIPA tem oferecido vagas aos mesmos em seus cursos de investigação. Tal medida mostra-se importante porque, à medida que as polícias dispõem de mais profissionais qualificados para investigar acidentes aeronáuticos, menor é a necessidade de os órgãos do Poder Judiciário solicitar a investigação SIPAER, que se mostra inadequada para a apuração de culpa e responsabilidade.

Sobre Parágrafo único.

Hoje, além do CENIPA, cerca de uma dezena de entidades (a maioria de ensino superior) oferecem a formação básica em prevenção de acidentes. Enquanto no CENIPA os cursos são gratuitos, nas demais entidades eles são a título oneroso. Tais entidades são homologadas pelo CENIPA de acordo com a norma NSCA 3-10, que trata da formação e do aperfeiçoamento do pessoal do SIPAER.

Sobre Art. 23

Parágrafo único.

As atividades de prevenção requerem uma capacitação apropriada. A validade da credencial assegura, em certa medida, que o profissional está atualizado com os avanços, que são constantes na “ciência” de prevenção de acidentes. A matrícula pelo CENIPA assegura que o profissional não infringiu os preceitos éticos do SIPAER.

Sobre Art. 24

As atuais normas do SIPAER (NSCA 3-1 a 3-12) são normas do Comando da Aeronáutica aprovadas por portaria do Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica.

Sobre Art. 25

COMENTÁRIO. Os artigos 86 a 93 da Lei 7.565/1986 compõem o CAPÍTULO VI, que trata do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado MARCELO CASTRO
Presidente

Deputado MARCO MAIA
Relator