

OS PRINCÍPIOS JURÍDICOS DO SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO E PREVENÇÃO DE ACIDENTES AERONÁUTICOS - SIPAER

Marcelo Honorato¹

RESUMO

O Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER) possui princípios jurídicos específicos, capazes de formar um microsistema jurídico próprio. Este estudo irá apresentar os aspectos mais relevantes dos princípios jurídicos do SIPAER, no que tange à atividade de prevenção, bem como seus efeitos para a responsabilização criminal, cível e administrativa.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Aeronáutico. Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. Princípios Jurídicos.

ABSTRACT

System Investigation and Prevention of Aeronautical Accidents (SIPAER) has specific legal principles, capable of forming an independent microsystem legal. This study will present the most relevant aspects of the legal principles SIPAER, with respect to prevention activity and its effects on criminal liability, civil or administrative.

KEYWORDS: Aviation Law. System Research and Prevention of Aeronautical Accidents. Legal Principles.

¹ Juiz Federal Substituto (JFPE), Especialista em Direito Processual (UNAMA), Direito Constitucional (IDP), Direito do Estado (UNIDERP), Bacharel em Ciências Aeronáuticas (AFA).

1. O SISTEMA DE INVESTIGAÇÃO E PREVENÇÃO DE ACIDENTES AERONÁUTICOS

O Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER) é um dos sistemas que compõe a infraestrutura aeronáutica, como dispõe o art. 25 do Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA (Lei Federal 7.565/1986), *in verbis*:

Art. 25. Constitui infra-estrutura aeronáutica o conjunto de órgãos, instalações ou estruturas terrestres de apoio à navegação aérea, para promover-lhe a segurança, regularidade e eficiência, compreendendo:

I - o sistema aeroportuário (artigos 26 a 46);

II - o sistema de proteção ao voo (artigos 47 a 65);

III - o sistema de segurança de voo (artigos 66 a 71);

IV - o sistema de Registro Aeronáutico Brasileiro (artigos 72 a 85);

V - **o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos (artigos 86 a 93);**

(...)

Inicialmente, os vários sistemas integrantes da infraestrutura aeronáutica estavam subordinados à competência do Ministério da Aeronáutica, consoante dispõe o art. 12 do Código Aviatório:

Art. 12. Ressalvadas as atribuições específicas, fixadas em lei, submetem-se às normas (artigo 1º, § 3º), orientação, coordenação, controle e fiscalização do **Ministério da Aeronáutica**:

I - a navegação aérea;

II - o tráfego aéreo;

III - **a infra-estrutura aeronáutica;**

IV - a aeronave;

V - a tripulação;

VI - os serviços, direta ou indiretamente relacionados ao voo.

Ocorre que, em 2005, foi criada, por intermédio da Lei Federal 11.182/2005, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), diploma que promoveu revogação tácita de alguns dispositivos do CBA. Segundo a nova lei, a ANAC passou a regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica. No entanto, o citado dispositivo exceção, dentre tais competências, o SIPAER, como se observa do inciso XXI do art. 8º da lei instituidora da referida agência reguladora:

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

(...)

XXI - regular e fiscalizar a **infra-estrutura aeronáutica** e aeroportuária, **com exceção** das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o **sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos**; (não há grifos no original)

Sendo assim, o SIPAER continua sob o escopo administrativo da Autoridade Aeronáutica, autoridade essa que recentemente teve a sua denominação modificada para Autoridade Aeronáutica Militar, a fim de diferenciá-la da Autoridade de Aviação Civil, nos termos da Lei Complementar nº 97/1999 (art. 17, parágrafo único), alterada pela Lei Complementar nº 136/2010.

Interessante fazer constar que tal modificação de denominação em nada contribuiu para a harmonia do Sistema de Aviação Civil Brasileiro, pois a inserção da qualificação de “militar” à Autoridade Aeronáutica mais confunde que auxilia na aplicação do direito aeronáutico. É que a Autoridade Aeronáutica Militar ainda mantém, sob seu manto de responsabilidade administrativa, dois sistemas da infraestrutura aeronáutica: o SIPAER e o SICEAB (Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro, *ex vi* art. 8º, inciso XXI, da Lei 11.182/2005). Logo, a modificação não tem fundamento jurídico, pois que a Autoridade Aeronáutica Militar não se limita à gestão de assuntos da aviação militar, ao contrário, atua decisivamente no sistema de aviação civil.

O SIPAER, por sua vez, é um sistema que possui duas atribuições administrativas em seu bojo: as atividades de prevenção e as de investigação de acidentes aeronáuticos. Embora se constate uma dupla competência administrativa, importante frisar que a atividade de investigação de acidentes, realizada pela Autoridade Aeronáutica, detém uma única e exclusiva finalidade: a prevenção de novos acidentes.

Ou seja, as duas atribuições voltam-se a uma única finalidade preventiva, com isso, pode-se depreender que o objetivo do legislador em congregá-las sob um único sistema deve-se à necessidade da mais absoluta harmonia normativa e executiva, pois eventual quebra em tal regime irá repercutir diretamente na segurança de voo, tema esse que já foi objeto de estudo em outro trabalho científico².

Diferentemente dos demais sistemas integrantes da infraestrutura aeronáutica, o SIPAER possui princípios próprios, erguidos por tratados, leis e legislação complementar, formando um microsistema jurídico, tal qual o sistema de proteção e defesa do consumidor, o sistema do meio ambiente, o sistema tributário, dentre outros.

Esta autonomia principiológica reside na necessidade de formar um arcabouço jurídico capaz de prover proteção às informações colhidas durante a investigação de um acidente aeronáutico e criar um ambiente de confiança entre os operadores aéreos, para que a informação coletada, em absoluta neutralidade jurídica, possa alimentar o próprio SIPAER. Conquanto mais real e rápida for a informação dirigida ao órgão de prevenção, maior será a eficácia das ações preventivas.

Por outro lado, fato desconhecido dos operadores do direito é que a investigação SIPAER desenvolve-se sob estruturas lógicas diferentes daquelas existentes nos sistemas de persecução penal ou de responsabilização administrativa.

A título de exemplo, podemos destacar, como aspectos especiais da investigação SIPAER: a busca de condições inseguras e não de indícios de autoria; conclusão investigativa concretizada na emissão de recomendações de segurança e não na determinação de culpa ou responsabilidade; direcionamento das recomendações a pessoas ou órgãos que possam eliminar ou mitigar as condições inseguras detectadas e não a pessoas que tenham relação direta com o caso concreto; e sopesamento valorativo de

² HONORATO, Marcelo. A crise da legalidade no sistema de prevenção de acidentes aeronáuticos. Brasília: Revista Conexão SIPAER, v.3, n.1, nov. 2011.

hipóteses e probabilidades com a mesma relevância de fatos concretos. Esses são alguns elementos lógicos que diferenciam o procedimento investigativo SIPAER dos procedimentos processuais ou inquisitoriais de imputação de responsabilidade e que, se inobservados, podem levar a uma instrução processual radicalmente injusta.

2. OS PRINCÍPIOS JURÍDICOS DO SIPAER

2.1 Princípio da Preservação da Vida Humana

Princípio-matriz do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos, justamente por ser também o objetivo maior da própria existência do SIPAER, o princípio da preservação da vida humana concentra o esforço principal do SIPAER.

O Decreto 87.249/82, que regulamenta o SIPAER, enfatiza o princípio da preservação da vida humana, como se depreende da regra constante do § 1º de seu art. 1º:

§ 1º - Para efeito deste Decreto, as atividades de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos são as que envolvem as tarefas realizadas com a finalidade de evitar perdas de vidas e de material decorrentes de acidentes aeronáuticos.

O Código Brasileiro de Aeronáutica também demonstra a relevância da atividade de prevenção, em sentido *latu*, ao estabelecer um dever de colaboração a todos os atores da aviação brasileira (operadores aéreos, fabricantes, controladores de voo, gerentes e etc.) aos trabalhos de prevenção:

Art. 87. A prevenção de acidentes aeronáuticos é da responsabilidade de todas as pessoas, naturais ou jurídicas, envolvidas com a fabricação, manutenção, operação e circulação de aeronaves, bem assim com as atividades de apoio da infra-estrutura aeronáutica no território brasileiro.

A ordem legal de inclusão de qualquer operador aéreo aos deveres de prevenção produz o efeito de incorporar, no escopo do SIPAER, também a aviação militar, já que o código aviatório estabelece que a submissão de tal ramo da aviação às suas normas somente ocorre quando exista disposição especial em tal sentido (art. 107, § 5º):

§ 5º **Salvo disposição em contrário**, os preceitos deste Código não se aplicam às aeronaves militares, reguladas por legislação especial (artigo 14, § 6º). (Não há negrito no original)

Importante ainda registrar que a conclusão do procedimento investigativo SIPAER não traz o mesmo rol de conclusões que uma perícia judicial consigna, como indício de autoria e prova de materialidade.

Ao contrário, recomendações de segurança são edificadas no intuito de evitar um novo acidente, excluindo ou mitigando as condições inseguras detectadas, quer seja por substrato fático, quer seja a título de hipótese. Assim agindo, a Autoridade Aeronáutica busca proteger a vida humana em qualquer grau de certeza, diferentemente da cognição judicial, que requer maior grau de precisão, especialmente quando da prolatação de uma sentença condenatória, ainda que apenas no âmbito civil.

2.2 Princípio da Neutralidade Jurisdicional e Administrativa

A investigação SIPAER é um procedimento investigativo livre, sem formalismo e sem observância do contraditório e da ampla defesa, pois visa, exclusivamente, a evitar novos acidentes, à medida que não se desenvolve sob acusação ou litígio.

Para que a liberdade de atuação da Autoridade Aeronáutica tenha efetividade, necessário se prover uma neutralidade jurídica a tal investigação, impedindo que as conclusões de tal procedimento acabem por servir de prova para fundamentar a imputação de responsabilidade civil, penal ou administrativa.

Por outro lado, sem liberdade de atuação, o procedimento investigativo SIPAER acaba por perder eficácia, à medida que deixará de considerar hipóteses e probabilidades como substrato de seu trabalho preventivo. Assim ocorrendo, a investigação SIPAER se assemelhará literalmente à investigação policial e deixará de ser necessária, pois apenas duplicará o uso de recursos públicos para a persecução penal, repetição funcional essa em plena contrariedade ao Princípio Constitucional da Eficiência da Administração (art. 37, *caput*, da CF/88).

Importante observar que o procedimento investigativo SIPAER está em busca de condições inseguras, sem atrelá-las a qualquer pessoa, em outras palavras, inexistente imputação de responsabilidade a quem quer que seja. Com isso, pode-se concluir que está ausente a figura jurídica do litígio, pois não há partes ou qualquer acusação.

As conclusões do procedimento de investigação SIPAER, por sua vez, resumem-se a proclamar recomendações de segurança, cujos destinatários não são escolhidos com base em relação causal com o acidente, mas sim com a sua capacidade de excluir ou mitigar as condições inseguras detectadas. Nesse sentido, estabelece a legislação complementar aeronáutica, em especial, a Norma de Sistema do Comando da Aeronáutica nº 3-9/2008:

1.3.4 Destinatário: Aquele que detém as condições para implementar a ação corretiva ou que tenha autoridade para determinar a sua implementação.

Com base em tais premissas, pode-se agora compreender porque motivo é absolutamente inaplicável o inciso LV do art. 5º da Carta Magna de 1988 ao procedimento investigativo SIPAER: ausência de litigantes e de qualquer acusação.

LV - **aos litigantes**, em processo judicial ou administrativo, e aos **acusados em geral** são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Logo, inviável ensejar a garantia ao contraditório e à ampla defesa, pois não há acusação, logo, não há o que contradizer; não há vinculação do sinistro a qualquer pessoa, mas busca de condições inseguras, assim, não há pessoa a ser defendida.

Portanto, os efeitos da investigação SIPAER limitam-se à esfera operacional, sendo que o emprego de tal investigação em processos judiciais ou administrativos, que visem à imputação de responsabilidade, é um efeito anômalo, que deve ser corrigido com a desconstituição de tal prova e não com possíveis pedidos de anulação da investigação SIPAER.

Eventual determinação judicial de observância do inciso LV do art. 5º da CF/88 ao procedimento investigativo SIPAER transforma tal procedimento em inquérito policial, extraindo seu caráter pre-

ventivo e tornando-o desnecessário, já que a autoridade policial conduz procedimento sob as regras do contraditório, ampla defesa, havendo uma acusação clara e determinação específica de autoria, logo, com determinação de partes, formando aí sim um litígio.

Da análise acima, pode-se concluir que a neutralidade jurídica da investigação SIPAER garante não apenas a plena eficácia da atuação preventiva, mas também protege os cidadãos de serem responsabilizados com base em prova absolutamente ilícita, para fins de imputação de culpa, embora seja claramente lícita, para as atividades de prevenção.

A neutralidade jurídica da investigação SIPAER está estabelecida em tratados e normas complementares aeronáuticas. A Convenção de Chicago³, especialmente seu Anexo 13, consigna a finalidade exclusiva de prevenção e repele o seu emprego como meio de prova para fins de responsabilização:

3.1 O único objetivo da investigação de acidentes ou incidentes será a prevenção de futuros acidentes e incidentes.

Não é o propósito desta atividade imputar culpa ou responsabilidade.

Os fundamentos da Mensagem de Veto nº 805 de 22 de dezembro de 1986, do Exmo Sr. Presidente da República, ao § 4º do art. 86 do CBA é outra fonte que abstrai o caráter de neutralidade jurídica, para fins de responsabilização. Tal mensagem presidencial aquilata a verdadeira finalidade da investigação SIPAER, quando vetou a inclusão, na Comissão de Investigação de Acidentes Aeronáuticos, de representantes do operador e de sindicatos.

Tal manifestação de veto decorre da especial estrutura lógica da investigação SIPAER, pois, como já dito, não busca imputar culpa ou responsabilidade, inexistente um litígio, mas tão somente se busca um juízo de valor acerca das condições de segurança de determinada operação aérea, logo, desnecessário abrir o contraditório e a ampla defesa a terceiros interessados:

³ BRASIL. Decreto nº 21.713 de 1946.

Por outro lado, a investigação de acidentes aeronáuticos tem como objetivo precípuo a prevenção dos mesmos; **nunca visa incriminar, culpar, nem punir ninguém, como também não visa a apuração de responsabilidade civil ou criminal.** (...)

(...)

O desvirtuamento das atuais Comissões de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CIPAAs) implicará em sérios riscos para a segurança da Aviação Civil no Brasil.

Segundo o § 3º do artigo 1º do CBA, a legislação complementar ao código de aeronáutica se concretiza por várias normas infralegais, dentre elas, os atos administrativos emanados da Autoridade Aeronáutica:

§ 3º A legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica (artigo 12).

Nesse sentido, o Decreto 87.249/82 (art. 3º, item 7) estabelece a normatização do SIPAER por meio de Normas de Sistema do Comando da Aeronáutica (NSCA), portanto, tais normas administrativas detêm envergadura de legislação complementar. A NSCA 3-6/2008, que trata da investigação SIPAER, traz, em seu item 2.1, idêntica limitação finalística ao procedimento investigativo a cargo da Autoridade Aeronáutica:

As investigações de que trata esta NSCA têm como única finalidade a prevenção de acidentes aeronáuticos (...). Não é propósito da investigação SIPAER atribuir culpa ou responsabilidade.

O Anexo 13 da Convenção de Chicago, numa interpretação *in contrario sensu*, demonstra a plena neutralidade jurídica da investigação SIPAER, já que estabelece que as demais investigações sobre o acidente aeronáutico devem ser independentes daquela realizada pelo SIPAER:

5.4.1 Todo procedimento, judicial ou administrativo, para determinar culpa ou responsabilidade deve ser independente de toda investigação que se realize em decorrência das disposições do presente Anexo.

Da análise global dos aspectos levantados, conclui-se que o princípio da neutralidade jurisdicional e administrativa não somente garante proteção à independência da atividade preventiva, mas também assegura que o cidadão não sofra condenação com base em prova ilícita, pois destituída das premissas inalienáveis do contraditório e da ampla defesa, pilares que sustentam o devido processo legal e constitucional.

2.3 Princípio da Proteção e Sigilo da Fonte e Princípio da Confiança

Os dois princípios nominados possuem extrema simbiose jurídica, pois a ferimento de um deles provoca, em consequência imediata, abalo no outro. Todos eles procuram assegurar um pleno fluxo de informações ao SIPAER.

Como já enfatizado, a informação é um dos principais substratos que possibilitam o desenvolvimento da tarefa de prevenção de acidentes. Nesse sentido, a OACI (Organização Internacional da Aviação Civil) e, no Brasil, o SIPAER passaram a desenvolver várias ferramentas para a coleta de tais informes, como o relatório de prevenção, a gravação de dados de voo e de comunicação das aeronaves, e as entrevistas, realizadas com qualquer pessoa relacionada ao acidente ou mesmo à operação do equipamento acidentado.

Dois aspectos interagem nesse campo: o emprego de tais informações em processos judiciais e o sigilo de tais informações. Inicialmente, vamos abordar a questão do uso das informações fáticas, coletadas pela Autoridade Aeronáutica, em processos judiciais e suas repercussões no universo aeronáutico.

Durante a investigação, a Comissão Investigativa coleta uma série de dados (degravação de dados de voo, de comunicação interna na cabine da aeronave, de comunicação entre os controladores), procede a análises de engenharia em peças e, ainda, realiza entrevistas com pessoas relacionadas com o acidente ou apenas que possuem alguma interação com a atividade aérea.

Essas informações reproduzem os fatos que serão apurados nas diversas esferas de poder, sendo, na verdade, dados brutos, sem qualquer trabalho valorativo da Autoridade Aeronáutica, no que concerne à segurança de voo.

O Item 5.12 do Capítulo 5 do Anexo 13 da Convenção de Chicago, numa tradução livre, demonstra a imperial necessidade de prover a proteção às informações relacionadas aos sistemas de prevenção. Porém, cabe considerar que a OACI não vedou a acessibilidade desses elementos coletados durante a investigação SI-PAER, mas apenas ponderou que tal disponibilidade pode comprometer o futuro de outras investigações.

5.12 O Estado que conduz a investigação de um acidente ou incidente não deve disponibilizar os seguintes registros para outros fins que não a investigação de um acidente ou incidente marítimo, **a menos que a autoridade competente para a administração da justiça do Estado determine que a sua divulgação prevalece sobre o impacto adverso, nacional e internacional, em investigações futuras:**

- a) todas as declarações tomadas de pessoas no decurso da sua investigação;
- b) todas as comunicações entre pessoas que tenham sido envolvidas na operação do avião;
- c) informações médicas ou pessoais das pessoas envolvidas no acidente ou incidente;
- d) as gravações de voz do *cockpit* e transcrições de tal gravações,
- e) as gravações e transcrições de gravações das unidades de controlo de tráfego aéreo, e
- f) pareceres sobre a análise da informação, incluindo informações de gravadores de voo.

Além dessa regra, três dispositivos do Adendo “E” do Anexo 13 da Convenção de Chicago confirmam a possibilidade de emprego dos dados fáticos, coletados pelos investigadores, pelos órgãos jurisdicionais; porém, alertando sobre o cuidado que deve ser provido a tal disponibilização:

2.1 O objetivo exclusivo de proteger informações de segurança de uso inadequado é para garantir a sua disponibilidade permanente para que adequadas e oportunas ações preventivas podem ser tomadas na melhoria da segurança da aviação.

2.2 Não é o propósito de proteger as informações de segurança interferir com a boa administração da justiça nos Estados.

2.3 As leis nacionais e regulamentos que protejam informações de segurança devem assegurar que haja um equilíbrio entre a necessidade para a proteção da informação de segurança, a fim de melhorar aviação de segurança, e a necessidade de uma boa administração da justiça.

A preocupação da ICAO é justamente evitar o efeito adverso do emprego de tais informações em processos que visem a imputação de responsabilidade, qual seja, a inibição do fluxo de informações, elemento vital para a própria sobrevivência dos sistemas preventivos aviatórios. Nesse sentido, a Nota 1 do Capítulo 5 do Anexo 13 da Convenção de Chicago:

Nota 1 - As informações contidas nos registros listados acima, que inclui informações fornecidas voluntariamente por pessoas entrevistadas durante a investigação de um acidente ou incidente, podem acabar por serem utilizados inadequadamente em processos disciplinares e, subsequentemente, em processos civis, administrativos e criminais. Se tais informações são disponibilizadas, poderão, no futuro, deixar de serem abertamente fornecidas aos investigadores. **A Falta de acesso a tais informações poderá impedir o processo de investigação e afetar seriamente a segurança de voo.**

No Brasil, a Autoridade Aeronáutica concretizou a proteção a tais informações, determinada pela OACI, tanto limitando seu emprego para uso exclusivo da investigação de acidente aeronáutico, como classificando-as como sigilosas, através da Norma de Sistema nº 3-6/2008, tendo em vista que comporão os relatórios de investigação preliminares (*rectius*: Relatório de Ação Inicial – RAI e Relatório Preliminar – RP):

2.2.18 As seguintes informações serão utilizadas somente para o propósito da investigação de acidentes, incidentes e ocorrências de solo, sendo proibida a sua divulgação total ou parcial:

- a) Declarações efetuadas durante a investigação;
- b) Todas as comunicações entre pessoas envolvidas na operação da aeronave;
- c) Informações médicas ou privadas referentes a pessoas envolvidas no acidente;
- d) Gravações e transcrições das gravações do CVR;

- e) Opiniões expressas na análise das informações, incluindo os dados do FDR/DFDR e as gravações registradas pelos Órgãos de Controle de Tráfego Aéreo (CTA); e
- f) Toda informação que não seja relevante para a análise do acidente ou incidente aeronáutico.

(...)

4.8.1.1 Os RAI e os RP recebem a classificação mínima de “RESERVADO”, independentemente das circunstâncias da ocorrência.

A interpretação da restrição delineada pela Autoridade Aero-náutica deve ser equilibrada com as ressalvas da OACI, no sentido da autonomia da administração da justiça de cada Estado, bem como na plena ciência dos efeitos deletérios de sua publicização.

Além disso, deve considerar-se o escopo constitucional nacional, especialmente as regras do art. 5º da Carta Constitucional, onde se elenca o rol de direito e garantias individuais, cláusulas de inalienável valor, tanto que qualificadas como cláusulas pétreas pela própria norma constitucional (art. 60, § 4º, da CF/88).

Como já visto, as gravações de dados de voo, de comunicação, os laudos de engenharia, nada mais reproduzem que a realidade dos fatos. Impedir seu uso pelo Poder Judiciário esvazia o acesso à realidade e, com isso, distancia o órgão julgador do grau de certeza necessário para o provimento jurisdicional pleiteado.

É que o leque de informações descritos no item 2.2.18 da NSCA 3-6/2008 são elementos fáticos, aspectos que retratam os fatos ocorridos no mundo real, cuja limitação de disponibilidade ao Poder Judiciário leva, em consequência, a frontal colisão com o Princípio da Inafastabilidade de Acesso ao Poder Judiciário (inciso XXXV do art. 5º da CF/88).

Assim, o sistema constitucional brasileiro não consegue abrigar o impedimento de acesso a tais **dados fáticos**, sob pena de inconstitucionalidade material de qualquer dispositivo legal que vise estabelecer tal vedação; porém, o seu sigilo é plenamente possível.

No entanto, cabe aqui uma ressalva. A acessibilidade da autoridade judiciária deve conformar-se aos **dados fáticos**, não se

estendendo às análises valorativas realizadas pela Autoridade Aeronáutica, que, como será visto, decorrem de atividade especulativa, sem o devido processo legal e sem a busca de autoria e materialidade, mas apenas de condições inseguras, concluindo, ao final, com a emissão de recomendações de segurança, ainda que sob hipóteses.

A inclusão do Relatório Final SIPAER, ou mesmo dos relatórios preliminares, como meio de prova, é absolutamente incompatível com a atividade de cognição judicial, especialmente pelo fato de que hipóteses e probabilidades recebem o mesmo tratamento que os fatos, em obediência ao princípio da máxima eficácia preventiva, princípio a ser analisado no tópico seguinte.

Foi exatamente nesse sentido que a Justiça Federal de Pernambuco proferiu decisão, em inquérito policial que objetiva a detecção de responsabilidade penal em relação ao acidente ocorrido em Recife, no ano de 2011, da empresa NOAR Linhas Aéreas.

Porém, há que se realizar elementar diferenciação das informações ora requeridas, sob pena de se violar a Convenção de Chicago de 1944 (especialmente seu Anexo 13), diploma do qual a República Federativa do Brasil é signatário (Decreto n. 21.713, de 27.08.1946) e ainda trazer ao inquérito policial informações técnicas imprestáveis à persecução penal.

É que, ao lado dos destroços e de suas específicas análises técnicas, como laudos de engenharia de falhas de determinadas partes da aeronave acidentada e transcrição de dados e comunicações, informações essas fáticas, também são produzidas, pelo CENIPA, análises específicas, relacionadas à atividade de prevenção de acidentes aeronáuticos.

Essa atividade, segundo estabelece o item 3 do Anexo 13 da Convenção de Chicago, possui como objetivo único a prevenção de acidentes aeronáuticos, não sendo propósito de tal investigação imputar culpa ou responsabilidade. Portanto, a incorporação de informações deste quilate ao inquérito policial contraria diploma internacional ao qual o Brasil é vinculado. (Há grifo no original)

(JFPE, IP 0010878-51.2011.4.05.8300, Juíza Federal Flávia Tavares Dantas, 09.set.2011)

De forma clara, a magistrada federal assim concluiu sobre os efeitos decorrentes da diferenciação entre os dados fáticos e a análise valorativa, contidos nos relatórios do CENIPA:

Nesse sentido, há que se restringir a incorporação de relatórios produzidos pelos Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos, derivados de análises de laudos de engenharia, transcrição de comunicações e de dados de voo (...)
(JFPE, IP 0010878-51.2011.4.05.8300, Juíza Federal Flávia Tavares Dantas, 09.set.2011)

No que tange ao sigilo dos dados fáticos coletados, a legislação complementar aeronáutica apenas estabelece a limitação de publicidade até a emissão do Relatório Final:

4.8.1.2 As informações contidas no item **2.2.18** devem ser protegidas, sendo proibida a sua divulgação total ou parcial antes da elaboração do RF.

O sigilo dos elementos coletados em equipamentos de prevenção de acidentes garante uma colaboração mais ativa de todas as pessoas que interagem na atividade aérea, pois passam a nutrir maior confiança na independência do SIPAER, bem como na garantia de não auto-incriminação.

Em apertada síntese, o sistema de coleta de informações de prevenção deve obedecer ao sigilo de divulgação pública, para que não se perca a adesão voluntária dos operadores aéreos e, com isso, não se aliene o maior substrato de elementos de trabalho de prevenção: a informação.

A jurisprudência tem garantido a manutenção do sigilo das investigações não concluídas, tal qual dispõe a NSCA 3-6/2008, visto que após a elaboração do Relatório Final (RF), as informações fáticas poderão ser divulgadas, logicamente obedecendo à necessária análise de prejuízos que advirão de tal exposição, a teor do que prevê a NSCA 3-8 (Item 4.8.1.2) e o Anexo 13 da Convenção de Chicago.

Mandado de Segurança. Acidente Aéreo. Indeferimento pelo Comandante da Aeronáutica de pedido de vista da investigação, com extração de cópias, para instruir futuras ações

indenizatórias. Investigação **não concluída. Sigilo imprescindível para a apuração. Prevalência do interesse público sobre o particular.** Ausência de direito líquido e certo. Mandado de Segurança denegado, prejudicado o agravo regimental.

(MS 12507/DF, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, Rel. p/ Acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/04/2009, DJe 21/08/2009)

Importante fazer constar que o Relatório Final de aeronaves civis não possui qualquer grau de sigilo, sendo ostensivo, e, inclusive, publicado na rede mundial de computadores⁴:

4.8.1.3 O RF de aeronave civil recebe a classificação de “OSTENSIVO”, devendo constar apenas os dados relevantes para a análise do acidente.

Há que se analisar os efeitos, para o SIPAER e para a Convenção de Chicago, da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regulamentou o acesso a informações públicas.

Inicialmente, necessário se faz afirmar que o sigilo não foi expulso da Administração Pública, porém, alocado ao campo da exceção, aliás, como a própria Constituição Federal já consagrava (art. 5º, XXXIII, art. 37, *caput* e § 3º).

A Lei 12.527/2011 manteve-se fiel aos ditames constitucionais, estabelecendo a possibilidade do sigilo (art. 3º e art. 6º, III), desde que a informação abrigue conteúdo que atenda a alguma das hipóteses do art. 23 da mesma norma legal, dentre elas, a segurança da população.

No caso do acesso aos dados fáticos constantes de sistemas de prevenção de acidentes aeronáuticos, como enfaticamente alertado pela Convenção de Chicago (Anexo 13, Capítulo 5 e Adendo “E”), sua divulgação produz o efeito adverso de perda de adesão voluntária de reportes, cenário a fragilizar, progressivamente, a eficácia da prevenção de novos acidentes.

⁴ Relatórios Finais disponíveis no sítio eletrônico do CENIPA: <http://www.cenipa.aer.mil.br/cenipa/paginas/relatorios/relatorios>. Acesso em 10 jun 2012.

Ou seja, a divulgação das informações fáticas, elencadas no tratado internacional e nas normas complementares aeronáuticas, repercute diretamente no direito constitucional à segurança do transporte aéreo público. Portanto, tais informações possuem claro fundamento para a sua sigilosidade, nos termos do inciso III do art. 23 da Lei 11.527/2011, que permite a restrição de acesso em caso de: “III - pôr em risco a vida, a **segurança** ou a saúde da população;” (não há grifo no original).

Interessante que a atual restrição de divulgação dos dados fáticos, inseridos nos relatórios preliminares do SIPAER, recebeu grau de “reservado” (item 4.8.1.1 da NSCA 3-6/2008), ato administrativo prolatado pelo Comandante da Aeronáutica, autoridade essa que possui competência para tal classificação de sigilo, nos termos da própria Lei 11.527/2011 (art. 27, inciso III).

Especial atenção deve ser deferida às contribuições voluntárias, como as entrevistas, oportunidade que pilotos, gerentes, mecânicos de aeronaves prestam informações aos investigadores do SIPAER.

Tais entrevistas não ocorrem consoante as regras processuais, sendo sua produção livre e, geralmente, sem registro físico, de forma que a Autoridade Aeronáutica se limita a fazer pequenos apontamentos e, na maioria das vezes, sem identificar a fonte, tudo para que a contribuição seja facilitada, procedimento esse legitimado pela legislação aeronáutica complementar (NSCA nº 3-6/2008):

4.1.3 Os relatórios não recorrem a quaisquer procedimentos de prova para apuração de responsabilidade civil ou criminal; estando em conformidade com o item 3.1 do Anexo 13 à Convenção de Aviação Civil Internacional, recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946.

As entrevistas são fornecidas com base no princípio da confiança, pois deferidas no intuito de uso exclusivo para atividades de prevenção, logo, seu emprego em processos judiciais ou inquéritos viola o compromisso assumido, sem dizer que, eventualmente, poderão voltar-se contra o próprio entrevistado, em absoluto ferimento ao princípio da não auto-incriminação.

2.4 Princípio da Máxima Eficácia Preventiva

Trata-se do princípio jurídico que produz maior distanciamento entre a investigação SIPAER e os processos destinados à imputação de culpa, seja judicial (civil ou penal) ou administrativo.

O Princípio da Máxima Eficácia Preventiva consubstancia-se na busca de qualquer elemento indicador da presença de uma condição insegura, ainda que a título de hipótese e mesmo que tenha apenas relação indireta com o sinistro aéreo, anomalia de segurança essa que receberá tratamento como se fato concreto fosse. Além disso, Princípio da Máxima Eficácia Preventiva realiza uma regressão causal ampla, ou seja, adota a teoria da *conditio sine qua non* sem limites.

Ao definir a investigação SIPAER, a NSCA 3-6/2008⁵ demonstra que elementos indiretos podem agregar-se à investigação: “através do estabelecimento dos fatores contribuintes presentes, **direta ou indiretamente**, na ocorrência”.

O procedimento investigativo SIPAER ainda vai mais longe e também considera eventuais hipóteses como substrato de suas análises, que, inclusive, poderão ensejar na emissão de recomendações de segurança (NSCA 3-6/2008):

4.1.1 Os relatórios são elaborados com base em fatores contribuintes e **hipóteses levantadas**, sendo documentos técnicos que refletem o resultado obtido pelo SIPAER em relação às circunstâncias que contribuíram ou **possam ter contribuído** para desencadear a ocorrência.

O Princípio da Máxima Eficácia Preventiva tem como objetivo evitar que um novo acidente ocorra, ainda que por mera hipótese. Assim, eventual condição insegura hipotética receberá a devida análise, que é a prolatação de uma recomendação de segurança e, com isso, obtém-se a máxima eficácia da atividade de prevenção.

Mesmo que a hipótese seja diminuta, a Autoridade Aeronáutica a processará e, se necessário, emitirá uma recomendação de segurança. Sendo assim, torna-se despidendo quantificar os fa-

⁵ Item 2.1 da NSCA 3-6/2008.

tores contribuintes, quer sejam indiretos, quer sejam hipotéticos, pois, em qualquer grau que possua, pelo princípio da máxima eficácia preventiva, deverá ser analisado e processado, a fim de diminuir ou eliminar possíveis efeitos de insegurança. Nesse sentido, estabelece a NSCA 3-6/2008:

4.1.2 Não é foco dos mesmos quantificar o grau de contribuição dos fatores contribuintes, incluindo as variáveis que condicionaram o desempenho humano, sejam elas individuais, psicossociais ou organizacionais que interagiram propiciando o cenário favorável à ocorrência.

Há outro aspecto que deve ser abordado e já referido, em rápidas linhas atrás: a análise causal do acidente aeronáutico pelo SIPAER.

A investigação SIPAER aplica a teoria da *conditio sine qua non* em sua literalidade, na busca pelos múltiplos nexos de causalidade, com isso, a detração dos fatores contribuintes na relação de causalidade do acidente aeronáutico poderá chegar até a fabricação da aeronave, independente da análise da “causalidade relevante”, cenário absolutamente diferente do direito penal, que possui freios na aplicação da teoria da *conditio sine qua non*, tendo em vista a busca por autoria criminal e, assim, por condutas previsíveis ou evitadas de dolo⁶.

Em vista disso, procura-se limitar o alcance dessa teoria, utilizando-se outros institutos de estudo dogmático-penal, como, por exemplo, a localização do dolo e da culpa no tipo penal (...).

Nesse sentido, uma investigação SIPAER, por exemplo, pode emitir uma recomendação de segurança ao fabricante de determinada aeronave, a fim de proceder à alteração de seu projeto aerodinâmico, para que melhore a sua eficiência operacional, independente da previsibilidade da ocorrência do sinistro pelo fabricante, tendo em vista que tal modificação recomendada se torna relevante para auxiliar na prevenção de futuros acidentes.

⁶ BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de direito penal**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, v.1, p. 289.

Já no campo criminal, o fabricante de uma arma não pode ser atingido pela responsabilidade penal, no caso do emprego do artefato num assalto, por absoluta ausência de previsibilidade da ilicitude.

Da análise acima, conclui-se o quanto impertinente é o emprego da investigação SIPAER para instruir processos judiciais, haja vista a procura incansável do investigador em evitar um novo acidente, provendo a máxima eficácia preventiva a investigação SIPAER, quer seja adotando hipóteses e fatores indiretos, quer seja provendo valor a determinada “causa” sem vínculo de relevância com a previsibilidade do sinistro, elementos que tornam tal investigação um objeto alienígena no esquema processual brasileiro.

3. CONCLUSÃO

O Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos, atualmente sob a atribuição da Autoridade Aeronáutica, desenvolve-se sob balizas absolutamente diferentes do sistema jurisdicional brasileiro, possuindo princípios jurídicos específicos, capazes de tornar tal sistema um verdadeiro microsistema jurídico especial.

O princípio da preservação da vida humana é o princípio central do SIPAER, que ultrapassa as barreiras da aviação civil nacional e acaba por regular também o transporte aéreo internacional e a aviação militar.

A inexistência de litígio, de partes e de acusação decorrem da exclusiva finalidade preventiva que o SIPAER possui, procedimento que visa à preservação da vida humana e, com isso, torna inaplicável a exigência de contraditório e ampla defesa ao procedimento SIPAER, em vista da ausência das premissas que ensejam a sua aplicação.

O princípio do sigilo e proteção da fonte, bem como da confiança, formam a grade de proteção das informações de prevenção de acidentes, estrutura protetiva que garante um fluxo contínuo e estável de informações, sem o qual o SIPAER perderia sua eficácia, como frequentemente alertado pela regulamentação do assunto pela OACI.

Importante registrar a plena conformidade do sigilo de dados, requerida pela OACI e regulada pela Autoridade Aeronáutica, à Lei Federal 11.527/2011, tanto pela adequação do conteúdo às hipóteses legais autorizadoras (art. 23, inciso III), como pela correição da autoridade classificadora do sigilo (art. 27, inciso III).

O princípio da máxima eficácia preventiva, coração do SIPAER investigativo, é caracterizado pela busca de quaisquer situações inseguras que interajam com a ocorrência do sinistro, ainda que a título de hipótese ou de condição indireta. Além disso, a cadeia de causalidade do acidente é analisada pelo investigador em toda a sua extensão, provendo o maior alcance da teoria da *conditio sine qua non*, independentemente da análise da previsibilidade da ocorrência do acidente, mas suficiente para que uma recomendação de segurança possa ser emitida, com o objetivo de diminuir ou eliminar qualquer condição insegura detectada, por mais distante que esteja do sinistro a cadeia causal.

Nesse sentido, consegue-se visualizar a extrema diferença lógica que a estrutura investigativa SIPAER possui, se comparada com os processos que visam à imputação de qualquer forma de responsabilidade, bem como a elevada submissão que o SIPAER possui em relação à confiança dos operadores aéreos na garantia da neutralidade jurídica de tal investigação preventiva, sem a qual, a segurança aérea da população é vertiginosamente fragilizada.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de direito penal**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, v.1.

BRASIL. Código Brasileiro de Aeronáutica. Lei nº 7.565 de 1986.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. NSCA 3-6: Investigação de Acidente, e de Incidente Aeronáutico e de Ocorrência de Solo. Brasília: CENIPA, 2008. Disponível em: <<http://www.cenipa.aer.mil.br/cenipa/index.php/legislacao/category/1-nsca-norma-do-sistema-do-comando-da-aeronautica->>. Acesso em 10 jun 2012.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. NSCA 3-9: Recomendações de Segurança Operacional emitidas pelo SIPAER. Brasília: CENI-

PA, 2008. Disponível em: <<http://www.cenipa.aer.mil.br/cenipa/index.php/legislacao/category/1-nsca-norma-do-sistema-do-comando-da-aeronautica->>. Acesso em 10 jun 2012.

BRASIL. Constituição (1988).

BRASIL. Decreto nº 21.713 de 1946.

BRASIL. Decreto nº 87.249 de 1982.

BRASIL. Lei Complementar nº 97 de 1999.

BRASIL. Justiça Federal de Pernambuco. Matéria Criminal. IP 0010878-51.2011.4.05.8300, Juíza Federal Flávia Tavares Dantas, PE, 09 de setembro de 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança. Matéria Administrativa. MS 12507/DF. Relator Min. Albino Zavascki. Brasília, DF, *DE* 21 de agosto de 2009.

HONORATO, Marcelo. **A crise da legalidade no sistema de prevenção de acidentes aeronáuticos**. Brasília: Revista Conexão SIPAER, v.3, n.1, nov. 2011.