Lei nº 12.970/2014: uma análise da eficiência do artigo 88-C no que tange a segurança de voo e preservação da vida humana

Antonio José e Silva⁴⁸

Marília Valporto Fernandes⁴⁹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo realizar uma análise da eficiência do art. 88-C da Lei nº 12.970/2014 nos aspectos da segurança voo e da preservação da vida humana, tendo como ponto de partida os argumentos dispostos na Ação Direta de Constitucionalidade nº 5667, proposta pela Procuradoria Geral da República.

Palavras-chaves: Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI; artigo 88-C; eficiência; Lei nº 12.970/2014; preservação da vida humana; segurança de voo; Sistema de Investigação e Preservação de Acidentes Aeronáuticos-SIPAER.

1. Introdução

A presente pesquisa inicialmente apresentará a Lei nº 12.970/2014, discorrendo as peculiaridades da sua elaboração nos aspectos políticos e sociais, além de discorrer a sua relação com Código Brasileiro de Aeronáutica e a normas internacionais. E aprofundará acerca do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – SIPAER.

Posteriormente, passar-se-á a expor os argumentos expostos na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5667 em que se pleiteia a impugnação de alguns artigos da Lei nº 12.970/2014.

Dando-se ênfase ao que a ADI nº 5667 rechaça sobre o art. 88-C, cuja redação anuncia que a referida Lei tem como objetivo principal, por meio da investigação SIPAER, estabelecer a segurança de voo e a preservação da vida humana. O que justifica

⁴⁸ Possui graduação em Direito e especialização em Aeronavegabilidade Continuada e Segurança de Voo. Atualmente é comandante Airbus 320 na Latam Linhas Aéreas e mestrando em Administração Pública pelo IDP.

⁴⁹ Possui graduação em Direito e especialização em Direito Público. Atualmente é gestora de contratos na UEMA e mestranda em Administração Pública pelo IDP.

que esta investigação tenha precedência nos demais procedimentos relacionados a ocorrência de um sinistro.

Por meio da demonstração da eficiência do art. 88-C da Lei nº 12.970/2014, nos aspectos subjetivos e objetivos, refutar-se-á aquilo que a ADI nº 5667 apresentou acerca deste artigo, comprovando-se que sendo acolhidos os pedidos da PGR se terá vários reflexos negativos tanto político, econômico, ambiental e socialmente.

Tendo em vista, o exposto e considerando os métodos trazidos por Antonio Gil (2002), na obra “Como elaborar projetos de pesquisa”, coloca-se que se dispõe de objetivos exploratórios e, por isso, o aprofundamento da pesquisa se dará por meio da pesquisa bibliográfica, por meio da qual se pesquisou em artigos e teses, além das legislações relacionadas ao tema.

2. Aspectos gerais da Lei nº 12.970/2014

Em 2006, houve um acidente envolvendo a aeronave GOL 1907, que colidiu com a aeronave Legacy 600, e como houve a morte de muitas pessoas, foi instaurada a Comissão Parlamentar de Inquérito da Crise do Sistema de Tráfego Aéreo, cujo relatório final resultou em um projeto de lei que após cerca de sete anos de tramitação foi convertido na Lei nº 12.970, sancionada pela Presidente da República Dilma Rousseff em 08 de maio de 2014.

A CPI do Apagão Aéreo tinha como finalidade investigar os fatores que levaram o Brasil a um momento tão instável no sistema de controle de tráfego aéreo (MAGALHÃES, 2017).

Ao abordar este assunto é essencial que se discorra acerca da Convenção de Chicago, na qual, o Brasil é signatário. Em resumo, o contexto do seu surgimento ao final da Segunda Guerra Mundial foi o seguinte:

Nesse contexto, os EUA convocaram uma conferência diplomática, realizada em Chicago entre 01/11/1944 e 07/12/1944, a qual compareceram representantes de 54 nações (HAANAPPEL, 2003, p 43). O principal documento produzido na conferência foi a Convenção de Aviação Civil Internacional, também conhecida como Convenção de Chicago, assinada por 52 estados. Tal convenção estabeleceu a moldura para um sistema comum de regras aeronáuticas internacionais, e criou um órgão internacional a fim de

fomentar o desenvolvimento uniforme das normas e regulações aeronáuticas: a OACI (Organização da Aviação Civil Internacional) (PEARSON, 2015, p. 308) (DUARTE, p. 10, 2015).

Acerca da Organização da Aviação Civil Internacional (International Civil Aviation Organization – ICAO) pontua-se que tem como algumas de suas funções “elaborar diretrizes conhecidas como SARPs (Standard and Recommended Practices), responsáveis por unificar, internacionalmente, requisitos operacionais relativos à navegação aérea e serviços aeronáuticos” (MAGALHÃES, 2017).

A Lei nº 12.970/2014 tem por objeto a alteração de alguns artigos do Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA para dispor sobre as investigações do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – SIPAER e o acesso aos destroços de aeronave (BRASIL, 2014). Mais precisamente a Lei em comento inseriu modificações no que concerne a investigação do SIPAER (seção I), competência para investigação do SIPAER (seção II), sigilo profissional e proteção à informação (seção III) e acesso aos destroços de aeronave (seção IV) (MAGALHÃES, 2017).

O SIPAER situa-se no âmbito do Comando da Aeronáutica, tendo como órgão central o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – CENIPA e de acordo com o art. 86, caput, do CBA compete-lhe o planejamento, orientação, coordenação, controle e execução das atividades de investigação e de prevenção de acidentes aeronáuticos.

3. Apresentação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5667

Em 2017, a Procuradoria Geral da República - PGR ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5667 para impugnar a Lei nº 12.970/2014, especificamente os seus artigos 88-C, 88-D, 88-I, §2º, 88-K, 88-N e 88-P que basicamente dispõem sobre o acesso a informações do SIPAER e a proteção do seu sigilo nas investigações de acidentes aéreos no Brasil (ADI nº 5667).

Em suma, a ADI nº 5667 apresenta que os artigos em comento ferem as normas e garantias constitucionais como ampla defesa e o contraditório, inafastabilidade da

jurisdição, acesso a jurisdição e aos princípios do devido processo legal, da proporcionalidade e razoabilidade.

Isto ocorre quando, por exemplo, magistrados judiciais não podem valorar diretamente as provas produzidas no âmbito das investigações SIPAER (ADI nº 5667).

Ademais, a PGR defende que ocorre uma afronta ao disposto no art. 129 da CRFB/88, pois se promove o cerceamento do exercício das atribuições do Ministério Público no processo penal. Além de estabelecer um conflito com o art. 144, §§ 1º, I e 4º da CRFB/88, em relação as funções constitucionais de investigação da polícia criminal (ADI nº 5667).

Contudo, como já anunciado esta pesquisa irá aprofundar somente acerca do art. 88-C, e neste sentido, a ADI nº 5667 pondera:

Esse dispositivo pode ser interpretado de forma a causar séria lesão às atribuições constitucionais do Ministério Público e da polícia criminal e à garantia de acesso à jurisdição. Nas investigações aeronáuticas administrativas, não é raro que equipamentos de aeronaves sinistradas sejam enviados aos próprios fabricantes para análise. Isso é perfeitamente compatível com as finalidades e princípios dessa investigação, que busca prevenir acidentes e incidentes, mas não é, em princípio, com a busca da verdade em processos cíveis e, principalmente, criminais (ADI nº 5667, p. 22, 2017).

Para PGR a análise do objeto de um sinistro não deveria ser realizada pelos próprios fabricantes, uma vez que são partes interessadas e isso poderia contaminar a confiabilidade das provas, além disso, pondera que não deveria haver a precedência absoluta do SIPAER, podendo a investigação ser realizada pelos peritos da aeronáutica em conjunto com os peritos criminais (ADI nº 5667).

4. A eficiência do artigo 88-C da Lei nº 12.970/2014

Antes de adentrar na eficiência do art. 88-C⁵⁰, cabe inicialmente ater-se a sua literalidade, que demonstra claramente o objetivo da Lei, qual seja, promover a segurança

⁵⁰ Art. 88-C. A investigação SIPAER não impedirá a instauração nem suprirá a necessidade de outras investigações, inclusive para fins de prevenção, e, **em razão de objetivar a preservação da vida humana, por intermédio da segurança do transporte aéreo**, terá precedência sobre os procedimentos concomitantes ou não das demais investigações no tocante ao acesso e à guarda e itens de interesse da investigação (grifo nosso).

de voo e assegurar a preservação da vida humana, logo, o problema a ser enfrentado é a prevenção de acidentes e incidentes aéreos.

Desde a sua concepção e verificando o seu conteúdo estão presentes estes objetivos e começando a refutar o exposto pela PGR na ADI nº 5667, cabe expor que há limites legais e regulamentares que separam o procedimento investigativo do SIPAER do processo judicial (ADI nº 5667).

Neste aspecto cabe expor que em atendimento a normas internacionais da Organização Internacional de Aviação Civil – OIAC, a investigação SIPAER deve privilegiar a prevenção, em detrimento de aplicação de punições (ADI nº 5667). É o que estabelece o art. 26 da Convenção de Chicago⁵¹ e exarado no art. 86-A da Lei nº 12.970/2014, vejamos:

Art. 86-A. A investigação de acidentes e incidentes aeronáuticos tem por objetivo único a prevenção de outros acidentes e incidentes, por meio da identificação de fatores que tenham contribuído, direta ou indiretamente, para a ocorrência e da emissão de Recomendações de segurança operacional.

Desta forma, tem-se um procedimento investigativo preventivo, operacional, tendo como escopo principal evitar a ocorrência de novos acidentes aéreos e consequentemente assegurar a preservação da vida humana, por isso, o relatório final fruto da investigação realizada não aponta indícios de dolo ou culpa ou qualquer apuração de responsabilidades, até porque durante o procedimento não há litígio, nem acusação.

Além do relatório, no produto da investigação SIPAER tem-se o estabelecimento de recomendações de segurança:

Importante fazer constar que a finalização do procedimento investigativo Sipaer não traz o mesmo rol de conclusões de uma perícia judicial, como determinação de autoria e prova de materialidade. Ao contrário, recomendações de segurança figuram como produto final da investigação aeronáutica, edificadas também no intuito único de evitar um futuro acidente, agindo na exclusão ou mitigação de condições inseguras detectadas pela investigação aeronáutica e que “representam riscos à integridade de pessoas, aeronaves e outros bens”, como expressamente pontua o caput do art. 88-A do CBA (ADI nº 5667).

As recomendações de segurança também contemplam a uma determinação estabelecida na Convenção de Chicago, devendo serem encaminhadas para aqueles em

⁵¹ Objetivo da investigação. 3.1 O único objetivo da investigação de um acidente ou incidente deverá ser a prevenção de acidentes e incidentes. O propósito desta atividade não é determinar culpa ou responsabilidade. (ICAO, 2010, p. 3-1, tradução nossa) (Duarte, p. 12, 2015).

posição de modificar os fatores e circunstâncias que ocasionaram o sinistro (DUARTE, 2015).

Caso as recomendações não sejam atendidas, por não ter caráter vinculante e nem força jurisdicional não geram sanções (MAGALHÃES, 2017). Ademais, tanto os relatórios finais, como as recomendações de segurança são disponibilizados no sítio do CENIPA, podendo ser acessados por qualquer interessado (MAGALHÃES, 2017).

Neste aspecto é possível discorrer que a investigação SIPAER é imbuída de neutralidade e independência, justificando-se a sua precedência investigativa prevista no art. 88-C, bem como o seu acesso prioritário as peculiaridades do sinistro.

Para Duarte (2015), a neutralidade da investigação protege não apenas a eficácia da sua função preventiva, mas também protege os cidadãos de serem responsabilizados com base em uma prova absolutamente inapta para fins de imputação de culpa.

Quanto à questão do acesso, justifica-se pois os vestígios de um sinistro carecem de uma perícia realizada por profissional com conhecimento especializado, além da importância da idoneidade do local do acidente, além disso, o próprio art. 88-C da Lei nº 12.970/2014 não proíbe a possibilidade de acesso aos destroços de outras formas de investigação. Inclusive, fazendo um comparativo com o Código de Processo Penal temos (DUARTE, 2015):

Não é por outra razão que o CPP determina expressamente que não se alterem o estado e conservação das coisas no local do crime, até a chegada dos peritos criminais (CPP, art. 6º, I), que então poderão documentar a disposição dos vestígios e dela extrair informações úteis à elucidação dos fatos (DUARTE, p. 51, 2015).

Feitas estas considerações, e após refutar o que foi argumentado na ADI nº 5667, passa-se a demonstrar como a Lei n 12.970/2014, mostra-se na prática eficiente.

Nesse sentido, cabe inicialmente discorrer acerca da eficiência, que configura um princípio previsto no art. 37, caput, da CRFB/88. Valendo-se do exposto por Santos e Meneguim (2014, p. 9) “uma lei é dita eficiente se os benefícios oriundos da norma compensam os custos impostos por ela, além de esses custos serem os menores possíveis”.

Tendo como parâmetro esta ideia, verifica-se inclusive por meio da previsão do art. 88-C que a investigação promovida pelo SIPAER casa legalidade e eficiência, ou seja,

a norma foi concebida para um determinado fim como já exposto e na aplicação da norma se atinge o objetivo proposto, é o que os autores mencionados no parágrafo anterior nomeiam de interação típica entre legalidade e eficiência.

Desta forma, se conclui que a norma se concretiza de forma efetiva, eficaz e eficiente, vejamos:

Deve-se examinar se a legislação será efetiva (o comportamento adotado pelos destinatários da norma contempla os objetivos de edição da norma?); eficaz (o texto legal conduz aos alcances dos objetivos desejados?); e eficiente (os benefícios oriundos da lei compensam os custos impostos por ela e esses custos são os menores possíveis?) (SANTOS; MENEGUIN, p. 16, 2014).

Podemos relatar neste momento que este exame contempla uma análise econômica do direito, no sentido de verificar a eficiência num aspecto objetivo (benefícios e custos) e subjetiva (sujeitos prejudicados e beneficiados) (SANTOS; MENEGUIN, 2014).

Considerado os seguintes sujeitos: fabricante, empresa operadora, tripulação, passageiros e discorrendo acerca do aspecto subjetivo, pode-se afirmar que a prevenção de acidentes aéreos promovida pelo SIPAER propicia segurança de voo e conseqüentemente a preservação das vidas dos dois últimos sujeitos, inclusive “o princípio da preservação da vida humana, nas palavras de Marcelo Honorato, é o princípio-matriz do SIPAER, ao concentrar o principal esforço das atividades do órgão” (MAGALHÃES, p. 25, 2017).

Já, no aspecto objetivo, para o fabricante e a empresa operadora a Lei nº 12.970/2014 por meio da investigação SIPAER se propicia a prevenção de acidentes aéreos e isso gera que não ocorram prejuízos materiais decorrentes da perda de uma aeronave, além de evitar uma responsabilização civil e moral e até mesmo um eventual processo de falência, caso ocorra um acidente de grandes dimensões (DUARTE, 2015).

Ainda sobre os benefícios e custos, as diretrizes estabelecidas na Lei nº 12.970/2014 assegura que o Brasil se mantenha: como membro do Grupo I da ICAO; nos conceitos de aceitação mercadológica da terceira maior fabricante de aviões do mundo (EMBRAER); nos projetos de expansão da aviação civil brasileira com vultuosos investimentos internacionais.

E, conseqüentemente, isso no mercado de trabalho gera centenas de milhares de empregos diretos e indiretos trazidos pelo transporte aéreo, além de reduções de níveis de emissões de poluentes na atmosfera e no provimento de crescimento de divisas para o país por décadas à frente.

Ante o exposto, depreende-se que “as decisões legislativas e regulatórias, e até mesmo as judiciais, devem estar atentas à repercussão criada para o bem-estar da sociedade” (MENEGUIN, BUGARIN, p. 28, 2017).

Ante esta colocação, reflete-se que se for acolhido os pedidos pleiteados na ADI nº 5667, ter-se-á um grande retrocesso, principalmente, em relação a situação do Brasil junto a ICAO, além da não aceitação dos produtos aeronáuticos brasileiros, desconfiança das ferramentas de prevenção e investigação de acidentes aéreos publicadas e todos os demais aspectos econômicos, sociais e ambientais envolvidos.

Trazendo aspectos econômicos recentes, cabe expor alguns números extraídos da Embraer S.A que mesmo sendo o ano em que o mundo foi acometido pela COVID-19 houve uma atuação significativa, vejamos: a Embraer nos últimos três meses de 2020 entregou 28 aeronaves comerciais e 43 executivas (23 jatos leves e 20 grandes), e em todo o ano de 2020 foram 44 aeronaves comerciais e 86 executivas (56 jatos leves e 30 grandes).

Sua carteira de pedidos firmes (*backlog*⁵²) alcançou US\$ 14,4 bilhões, a receita líquida atingiu R\$ 9.812,0 milhões nos três últimos meses de 2020 e R\$ 19.641,8 milhões no acumulado de 2020, representando a queda de 10% em relação ao ano anterior.

Cabe pontuar que se o Brasil ficar na contramão daquilo que é estabelecido na Convenção de Chicago, provavelmente se terá uma assimetria de informações, o que levará a uma vulnerabilidade e um desequilíbrio de poder nas transações aeronáuticas brasileiras e internacionais, além de causar sérios danos diplomáticos, uma vez que as diferenças de comportamentos ocasionam incômodos em relações políticas, econômicas, dentre outras motivações.

⁵² Backlog é uma “pilha de pedidos” em espera. Também pode ser uma medida de tempo (dias, horas etc.) que representa o período em que uma determinada força de trabalho (equipe) pode finalizar uma determinada carteira acumulada de serviços.

5. Considerações Finais

Diante do que foi argumentado na ADI nº 5667, verifica-se que a investigação SIPAER não pode ser colocada em igualdade com outros tipos de investigações, uma vez que os objetivos são diversos, o que gera que os procedimentos sejam operacionalizados com determinadas peculiaridades que fazem toda diferença no resultado de cada investigação.

Por meio do art. 88-C, fica claro que os objetivos principais da Lei nº 12.970/2014 são a segurança de voo e a preservação da vida humana, e o mais importante é que na prática ficou claro que a legislação em comento conseguiu assegurar isso para a sociedade.

A eficiência da Lei nº 12.970/2014 reflete-se, operacionalmente, quando se verifica que o Brasil permanece no Grupo 1 da ICAO, tendo seus produtos aceitos internacionalmente, além disso gerar crescimento econômico e social para o país, além de se estar alinhando com os preceitos da aviação mundial.

Ante o exposto, a pesquisa também comprovou o quanto a redação, o estabelecimento de procedimentos vinculados aos objetivos, a observância de normas internacionais faz a diferença na eficiência de uma lei, garantindo inclusive, o bem-estar social.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 08 de outubro de 1988. Disponível em: [Constituição \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Acesso em: 23. abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.970, de 08 de maio de 2014. Altera o Capítulo VI do Título III e o art. 302 e revoga os arts. 89, 91 e 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [L12970 \(planalto.gov.br\)](http://L12970.planalto.gov.br). Acesso em: 23. abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Disponível em: [L7565compilado \(planalto.gov.br\)](http://L7565compilado.planalto.gov.br). Acesso em: 06. mai. 2021.

DUARTE, Conrado Prioli. Investigação de Acidentes Aeronáuticos: aspectos inconstitucionais da Lei nº 12.970/2014. UFSC, 2015. Disponível em: Investigação de acidentes aeronáuticos: aspectos inconstitucionais da lei 12.970/14 (ufsc.br). Acesso em: 23. abr. 2021.

EMBRAER. Embraer reporta prejuízo de R\$ 70,2 milhões no quatro trimestre. Disponível em: Embraer reporta prejuízo de R\$ 70,2 milhões no 4º trimestre - TradeMap. Acesso em: 08. mai. 2021.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. - 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MAGALHÃES, Marina Trindade. As Investigações Aeronáuticas e a Persecução Penal: a Lei nº 12.970/2014 e interface entre os princípios. UnB, 2017. Disponível em: Biblioteca Digital da Produção Intelectual Discente: As investigações aeronáuticas e a persecução penal: a Lei 12.970/14 e a interface entre os princípios (unb.br) Acesso em: 23. abr. 2021.

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, T. T. S. (2017). O dilema entre a eficiência de curto e de longo prazo no ordenamento jurídico e o impacto no crescimento econômico. Revista Direito Público, Volume 13, n. 74, 2017, 9-29, mar.-abr. 2017. Porto Alegre.

SANTOS, P. F. O.; MENEGUIN, F. B (2014). Há incompatibilidade entre eficiência e legalidade? Revista de informação legislativa, v. 51, n. 201, pp. 7-16, jan. / mar. – 2014. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502949>. Acesso em: 06. mai. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5667. Relator Ministro Celso de Melo.