

O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA SEGURANÇA DE VOO

Sérgio Fiuza Tahim de Sousa Brasil¹

Artigo submetido em: 17/07/2012

Aceito para publicação em: 03/09/2012



Fotografia © Letícia Macedo/G1

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos jurisdicionados no tocante a eventuais decisões judiciais que tenham por objeto a segurança de voo. Dentre os resultados advindos deste estudo, destaca-se que não se deve confundir a investigação administrativa com o fito de prevenir acidentes aeronáuticos, promovida pelo SIPAER, com as demais investigações que podem eclodir de um acidente aeronáutico. Sabendo-se que a investigação do SIPAER é iluminada pelo caráter preventivo de acidentes ou incidentes aéreos, apurando fatores que contribuíram, direta ou indiretamente, para a ocorrência de acidentes aeronáuticos, a utilização dos relatórios finais para qualquer propósito que não o de prevenção poderá induzir a conclusões equivocadas, carecendo extrema cautela a sua interpretação para fins judiciais.

¹ Juiz Federal da 17ª Vara - CE

PALAVRAS-CHAVE: Segurança de voo. Relatório SIPAER. Poder Judiciário. Prevenção de acidentes.

1 INTRODUÇÃO

O presente *paper* tem como escopo condensar diversos pontos de discussão e reflexão provindos das variadas exposições/aulas do curso “O papel do Poder Judiciário na segurança de voo”.

Pretende-se, a partir da sistematização dos temas e ensinamentos colhidos, contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos jurisdicionados no que toca a eventuais decisões judiciais que tenham por objeto a segurança de voo.

2 DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA

O art. 22, inciso I, da Constituição Federal estabelece que compete privativamente à União legislar sobre direito aeronáutico, do mesmo modo previa o art. 8.º, XVII, “b”, da Constituição pretérita.

A Lei n.º 7.565, de 19 de dezembro de 1986, chamada de Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), conforme confessa sua própria ementa, constitui a organização lógica de regras jurídicas relativas à aeronáutica civil no Brasil.

Logo em seu primeiro artigo, esclarece que o Direito Aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por este Código e pela legislação complementar.

Dentre os tratados, convenções e protocolos relacionados à aviação civil internacional, destacam-se: a) a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago, em 7 de dezembro de 1944, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 7.952/45 e promulgada pelo Decreto n.º 21.713/46, assim como diversos protocolos referentes a emendas a essa Convenção; b) a Convenção para unificação de regras relativas ao transporte aéreo internacional, assinada em Varsóvia, em 1929, promulgada pelo Decreto n.º 20.704/31; c) a Convenção relativa ao reconhecimento internacional dos direitos sobre aeronaves, assinada em Genebra, em 1948, promulgada pelo Decreto n.º 33.648/63; d) Convenção sobre danos causados a terceiros na superfície, por

aeronaves estrangeiras, assinada em Roma, promulgada pelo Decreto n.º 52.019/63; e) Convenção sobre infrações praticadas a bordo, assinada em Tóquio, em 1963, promulgada pelo Decreto n.º 66.520, de 1970; f) Convenção para repressão de atos ilícitos contra a segurança da aviação civil, assinada em Montreal, em 1971, promulgada pelo Decreto n.º 72.383/73 e g) Convenção para repressão ao apoderamento ilícito de aeronaves, assinada em Haia, em 1970, promulgada pelo Decreto n.º 70.201/72.

3 DA COMPETÊNCIA

Dispõe o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei n.º 7.565, de 1986), em seu art. 12, que ressalvadas as atribuições específicas, fixadas em lei, submetem-se às normas de orientação, coordenação, controle e fiscalização do Ministério da Aeronáutica a navegação aérea; o tráfego aéreo; a infraestrutura aeronáutica; a aeronave; a tripulação e os serviços direta ou indiretamente relacionados ao voo.

Esclarecendo o alcance do termo **infraestrutura aeronáutica**, o mesmo Código define como o conjunto de órgãos, instalações ou estruturas terrestres de apoio à navegação aérea, para promover-lhe a segurança, regularidade e eficiência, compreendendo, dentre outros, o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos.

Segundo a Convenção de Chicago, para fins de investigação, no caso em que a aeronave de um Estado contratante sofra ocorrência aeronáutica, acarretando morte ou ferimentos graves, ou indicando sérios defeitos técnicos na aeronave ou nas facilidades de navegação aérea, o Estado onde tiver ocorrido o acidente procederá a um inquérito sobre as circunstâncias que o provocaram.

Adotou-se, destarte, como critério de competência administrativa a do Estado do local do acidente, independentemente da nacionalidade da aeronave acidentada, podendo o Estado de registro da aeronave designar observadores.

Já em caso de acidentes em águas internacionais, a investigação compete ao Estado de Registro, sendo prevista a prestação de auxílio ao Estado de Registro pelo Estado mais próximo ao local do acidente.

No aspecto da competência jurisdicional interna, merecem destaques três incisos do art. 109 da Constituição Federal, ao definirem a competência da Justiça Federal:

Aos juízes federais compete processar e julgar: (...) III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional; (...) V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente; (...) IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar.

Reconhecendo a responsabilidade da União, o que acarreta a competência da Justiça Federal, recordamos a decisão abaixo:

DIREITO CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO ORDINÁRIA DE INDENIZAÇÃO. ACIDENTE AÉREO IRRESPONSABILIDADE DA TASA.

RESPONSABILIDADE DA UNIÃO DA FEDERAL.

OCORRÊNCIA. CULPA CONCORRENTE. 1. Para a correta perquirição da responsabilidade da empresa Telecomunicações Aeronáuticas S.A. - TASA é relevante compreender que a mesma apenas operava, por força de contrato, um aeródromo de empresa privada, a ELETRONORTE, e neste, era responsável pela operação e manutenção de estação de rádio, de sistemas de auxílio à navegação aérea e da manutenção de estação meteorológica, além da manutenção dos equipamentos de geração de energia secundária, ou seja, geradores de energia elétrica. Portanto, ainda que equipado com estrutura e recursos próprios de aeroportos, se tratava de aeródromo, aliás, como tal homologado pelo Departamento de Aviação Civil para operação de aeronaves de até 125.000 libras, como informa o perito do juízo (fls. 616). De fato, Tucuruí era um aeródromo privado, operado como uma Estação Privada de Telecomunicações Aeronáuticas - EPTA, para uma empresa privada e, ainda que contasse com infra-estrutura própria de um aeroporto, não se tratava de aeródromo de caráter público e o fato de ser homologado pelo DAC, para operar com aeronaves

de até certo peso, não lhe outorgava, absolutamente, natureza de equipamento público, pois este ato apenas expressa que a fiscalização da autoridade competente constatou no local as condições mínimas necessárias para tais operações. 2. Na fase recursal, veio para os autos notícia de que uma co-autora sofreria de deficiência mental. Contudo, não passou de mera alegação, pois, ao contrário do alegado, as provas acostadas demonstram que a autora encontrava-se no gozo pleno de suas faculdades quando subscreveu a procuração para o ajuizamento da ação, quando firmou, juntamente com os demais autores, a notificação extrajudicial de destituição do advogado que ajuizara a demanda, ou quando outorgou nova procuração para que outro causídico passasse a atuar nos autos. 3. Ora, não pode agora, em sede de recurso, pretender alterar, por via indireta, o pedido, conquanto, se de fato tratar-se de portadora de deficiência mental, o pedido seria de pensão e não de indenização, conforme deduzido. Aliás, o pedido de pensão, provada a deficiência mental, poderá vir a ser feito, em nova ação, por meio de seu representante legal. 4. A Constituição Federal de 1988 consagra a teoria da responsabilidade objetiva do Estado no § 6º, do artigo 37, dispondo que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa, inovando, a atual Carta Política ao estender o dever de indenizar às empresas privadas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. 5. Contudo, ao lado da responsabilidade objetiva, como esta, por evidente, não cobre todas as ocorrências da vida, é possível a incidência da responsabilidade subjetiva, que se configura em face de dano causado ao administrado por ilícito culposo ou danoso. 6. Nessas hipóteses, o dever de indenizar decorre de omissão, pois o serviço prestado pela Administração não funcionou, funcionou tardiamente ou de forma deficiente, caracterizando o que na doutrina francesa se denomina de *faute du service*, ou seja, a culpa do serviço, ou a falta do serviço. 7. No caso dos autos, o conjunto probatório confirma que, em acidente aéreo, morreram os passageiros e a tripulação da aeronave, restando provado que o evento

danoso ocorreu por culpa concorrente dos pilotos da aeronave e dos prepostos da União Federal. 8. Os pilotos elaboraram plano de vôo sem que soubessem que o aeroporto de pouso alternativo não operava à noite, por ausência de iluminação na pista de pouso, caracterizando, pois, erro grave, pois não buscaram obter todas as informações necessárias para a elaboração de um plano de vôo seguro. Foram, ainda, imprudentes na condução da aeronave, conquanto baixaram-na de nível, sem autorização do centro de controle, preparando pouso que restou inviável em razão de forte chuva que caía sobre o aeroporto. 9. Com relação aos prepostos da União, militares da Aeronáutica, agiram com negligência quando aprovaram o plano de vôo e, mesmo sendo sabedores, não informaram aos pilotos que o aeroporto de pouso alternativo não operava à noite; agiram, também, com negligência, pois os geradores e equipamentos de emergência não funcionaram quando acionados, por falta de correta manutenção; houve, ainda, imperícia do militar que operava o equipamento de rádio VHF de emergência, pois este poderia ter sido utilizado mesmo no caso de blecaute ocorrido no aeroporto de destino da aeronave; e, mais grave, houve abandono do serviço por parte dos militares encarregados de operar o Centro de Controle de Rio Branco, que encerraram as operações do aeroporto antes do horário regulamentar, quando a aeronave já se deslocara para este aeródromo para pouso alternativo. 10. Assim sendo, em se tratando de responsabilidade concorrente, deve a União Federal responder na medida da participação efetiva de seus agentes nos eventos danosos que causaram prejuízo aos ora apelantes. 11. Apelações e remessa oficial a que se dão parciais provimentos. (TRF 3ª Região, Turma Suplementar da Segunda Seção, Juiz Convocado Valdeci dos Santos, DJU 29/6/2007, p. 698).

4 DA INVESTIGAÇÃO DE ACIDENTES AÉREOS NO BRASIL

Prescreve o Código Brasileiro de Aeronáutica que compete ao Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos planejar, orientar, coordenar, controlar e executar as atividades de investigação e de prevenção de acidentes aeronáuticos.

A investigação do SIPAER (Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos) “é um processo com o propósito de prevenir os acidentes, que inclui o recolhimento e a análise de informações, a extração de conclusões, incluindo a determinação das causas e, quando apropriado, da formulação de recomendações de segurança”.

O Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA) é o órgão central do SIPAER.

A investigação de acidentes ou incidentes tem como **objetivo a prevenção de futuros acidentes e incidentes**, não sendo seu propósito a imputação de culpa ou responsabilidade. Neste norte, caberá o estabelecimento dos fatores contribuintes presentes, direta ou indiretamente, na ocorrência de acidentes aeronáuticos, e na emissão de Recomendações de Segurança Operacional que possibilitem a ação direta ou a tomada de decisões para eliminar aqueles fatores ou minimizar suas consequências.

O Decreto n.º 87.249, de 1982, bem reforça o aspecto preventivo, ao disciplinar que 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 **princípio** fundamental de regência da investigação administrativa de acidentes aéreos do SIPAER reside no fato de que a sua investigação não pode acarretar punições, sob pena de perder a capacidade de prevenção.

Demais princípios podem ser lembrados, tais como, princípio da preservação da vida humana, princípio da neutralidade jurisdicional e administrativa, princípio da proteção e sigilo da fonte, princípio da confiança, princípio da participação voluntária e princípio da máxima eficácia preventiva.

É evidente que a investigação do SIPAER não afasta a possibilidade de instauração de outras investigações com fins diversos, sejam para fins penais, civis e/ou administrativos punitivos. Nesta esteira, o próprio Código Brasileiro de Aeronáutica reza que “em caso de acidentes aéreos ocorridos por atos delituosos, far-se-á a comunicação à autoridade policial para o respectivo processo” (art. 92).

Importa, portanto, não confundir a investigação administrativa com o fito de prevenir acidentes aeronáuticos, promovida pelo SIPAER, com a investigação de natureza típica de polícia judiciária instaurada para apurar responsabilidades.

Nada impede, no entanto, que, sendo a investigação de acidentes aéreos matéria complexa, exigindo a utilização de técnicos experientes e com formação adequada, a autoridade aeronáutica, visando colaborar nas diligências policiais, indique, havendo pedido neste sentido, peritos especializados para os exames necessários.

Bem leciona o Dr. José da Silva Pacheco, *in* Comentários ao Código Brasileiro de Aeronáutica (4ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2006, p. 148), *verbis*:

De um acidente aéreo pode decorrer:

1º) a investigação para o efeito de prevenção de acidentes com aeronaves (arts. 86 a 93);

2º) o inquérito policial, para apurar ilícito penal, se houver veemente indício de sua prática (art. 92);

3º) o inquérito policial-militar, para apurar ilícito penal militar, se houver militar ou aeronave militar (art. 92);

4º) a ação de responsabilidade civil dos prejudicados contra o causador de eventuais danos (arts. 246 a 287);

5º) o inquérito para apurar infração administrativa e aplicação de sanção administrativa (art. 291);

6º) o inquérito ou procedimento administrativo para apurar acidente relacionado com a infra-estrutura aeronáutica (§ 2º do art. 86);

7º) o inquérito ou procedimento administrativo para apurar o abandono, perecimento, perda ou alteração substancial de aeronave (art. 120 e §§).

Por aí se vê que, conforme o enfoque dado ao acidente e ao objetivo que se tem em vista, pode-se desenvolver um determinado tipo de procedimento.

Interessante citar recente decisão que bem reconhece a independência das investigações e consequentes processos judiciais e administrativos decorrentes de acidente aéreo, *verbis*:

A SEGURANÇA DE TRANSPORTE AÉREO. INOBSERVÂNCIA DE LEI, REGULAMENTO OU INSTRUÇÃO E HOMICÍDIO CULPOSO. DELITOS PRATICADOS POR MILITARES, CONTROLADORES

DE VÔO. CRIMES DE NATUREZA MILITAR E COMUM. DESMEMBRAMENTO. PRINCÍPIO DO NE BIS IN IDEM. INEXISTÊNCIA DE CONFLITO. 1. Não ofende o princípio do *ne bis in idem* o fato dos controladores de vôo estarem respondendo a processo na Justiça Militar e na Justiça comum pelo mesmo fato da vida, qual seja o acidente aéreo que ocasionou a queda do Boeing 737/800 da Gol Linhas Aéreas no Município de Peixoto de Azevedo, no Estado do Mato Grosso, com a morte de todos os seus ocupantes, uma vez que as imputações são distintas. 2. Solução que se encontra, *mutatis mutandis*, no enunciado da Súmula 90/STJ: “Compete à Justiça Militar processar e julgar o policial militar pela prática do crime militar, e à Comum pela prática do crime comum simultâneo àquele”. 3. Conflito não conhecido. (STJ, CONFLITO DE COMPETÊNCIA – 91016, TERCEIRA SEÇÃO, Relator Ministro PAULO GALLOTTI, DJE 25/3/2008, p. 116).

Tendo em vista o caráter preventivo da investigação do SIPAER, estabelecendo fatores contribuintes presentes, direta ou indiretamente, na ocorrência de acidentes aeronáuticos, o uso dos Relatórios para qualquer propósito que não o de prevenção de futuros acidentes poderá induzir a interpretações e conclusões errôneas.

A advertência acima merece realce porque, sendo a investigação do SIPAER desenvolvida por profissionais notoriamente qualificados, gozando de extrema credibilidade técnica, é presumível que o Relatório confeccionado pelo CENIPA seja, por qualquer interessado, anexado aos autos de processos judiciais e administrativos, como se observa na ementa a seguir transcrita:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E CIVIL. AERONAVE MILITAR. ACIDENTE AÉREO. MORTE. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA CARACTERIZADA. REPARAÇÃO POR DANOS MORAIS. CABIMENTO. VALOR ARBITRADO COM RAZOABILIDADE. MAJORAÇÃO DO QUANTUM AFASTADA. APELAÇÃO DA AUTORA, DA UNIÃO E REMESSA OFICIAL, TIDA POR INTERPOSTA, IMPROVIDAS. 1 - **No caso em tela, diante das informações trazidas pelos relatórios preliminar e final do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), não restam**

dúvidas que houve falhas e equívocos procedimentais e operacionais no planejamento e execução da missão, contribuindo de forma inequívoca para a colisão aérea e conseqüente queda da aeronave Bandeirante/P-95, matrícula FAB 7102, em razão da qual veio a falecer o cônjuge da autora, que na ocasião era simples passageiro; 2 - Caracterizada a responsabilidade civil objetiva da UNIÃO, nos termos do art. 37, § 6º, da CF/88, uma vez que as condições meteorológicas não foram a causa determinante do evento danoso, o que afasta a tese da ocorrência de força maior (excludente da responsabilidade); 3 - O desaparecimento precoce do cônjuge da autora, decorrente do desastre aéreo provocado pela inobservância do planejamento prévio da missão e de regras de segurança de vôo, é motivo suficiente para configurar os danos morais pleiteados, sendo cabível a respectiva reparação; 4 - Não merece reparo a sentença que fixou o montante da reparação por danos morais em R\$80.000,00 (oitenta mil reais), visto que obedeceu aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, evitando o arbitramento em valor excessivo, que pudesse causar enriquecimento sem causa de uma das partes em detrimento da outra, ou em quantia irrisória, incapaz de minorar, em certa medida, o sofrimento injustamente causado; 5 - A regra inserta no art. 20, § 4º, do CPC, não significa que, uma vez vencida a Fazenda Pública, a verba honorária advocatícia necessariamente deva ser arbitrada em valor inferior a 10% (dez por cento) do valor da condenação, motivo pelo qual o quantum estabelecido deve ser mantido, face à apreciação eqüitativa realizada pelo juízo a quo; 6 - Precedentes do STJ, desta Corte e do TRF da 2ª Região; 7 - Apelação da autora, da UNIÃO e remessa obrigatória, tida por interposta, improvidas." (TRF 5ª Região, Apelação Cível – 311934, Terceira Turma, Relator Desembargador Federal Paulo Gadelha, DJ 12/6/2006, p. 373, g.n.).

5 CONCLUSÃO

Compete privativamente à União legislar sobre direito aeronáutico, cuja organização lógica de regras jurídicas relativas à aeronáutica civil

no Brasil reside na Lei n.º 7.565, de 19 de dezembro de 1986, chamada de Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA).

O Direito Aeronáutico é regulado também por diversos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, destacando-se a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago, em 7 de dezembro de 1944.

Submetem-se às normas de orientação, coordenação, controle e fiscalização do Ministério da Aeronáutica a navegação aérea; o tráfego aéreo; a aeronave; a tripulação e os serviços, direta ou indiretamente relacionados ao voo, e a infraestrutura aeronáutica, compreendendo neste último termo, o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos.

A investigação de acidentes aeronáuticos promovida pelo SIPAER tem como objetivo precípuo a prevenção dos acidentes e incidentes, não visa, assim, incriminar, culpar, nem punir, como também não objetiva a apuração de responsabilidade civil ou criminal.

Não se deve confundir a investigação administrativa com o fito de prevenir acidentes aeronáuticos, promovida pelo SIPAER, com as demais investigações que podem eclodir de um acidente aeronáutico, v.g., procedimento da polícia judiciária instaurado para apurar responsabilidades penais.

Em epítome, a finalidade do SIPAER é a prevenção de acidentes.

Sabendo-se que a investigação do SIPAER é iluminada pelo caráter preventivo de acidentes ou incidentes aéreos, apurando fatores que contribuíram, direta ou indiretamente, para a ocorrência de acidentes aeronáuticos, a utilização dos Relatórios para qualquer propósito que não o de prevenção poderá induzir a conclusões equivocadas, carecendo extrema cautela a sua interpretação para fins judiciais.

THE ROLE OF THE JUDICIARY IN FLIGHT SAFETY

ABSTRACT: This paper aims at contributing to the refinement of the quality of the legal services provided to the parties involved regarding possible judicial decisions which have flight safety as their object. Among the results of this study, the author emphasizes that one should not mistake the administrative investigation promoted by SIPAER with the

purpose of preventing aircraft accidents, with other investigations which may stem from of an aeronautical accident. Taking into account that the SIPAER investigation is characterized by prevention of aeronautical accidents and incidents, and seeks to determine the factors that either directly or indirectly contributed to the occurrence, the use of the reports for any purpose other than prevention may induce erroneous conclusions, and, therefore, extreme caution must be exercised when using it for legal purposes.

KEYWORDS: Flight safety. SIPAER Report. Judiciary. Accident prevention.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1986.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto n.º 21.713, de 27 de agosto de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D21713.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012.

BRASIL. Justiça Federal de Mato Grosso. **CC 91016 MT 2007/0251229-2**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=CC+91016+MT&s=jurisprudencia>>. Acesso em 20 jun.2012.

BRASIL. Justiça Federal do Rio Grande do Norte. **AC 311934 RN 0000072-06.2003.4.05.0000**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8041441/apelacao-civel-ac-311934-rn-0000072-0620034050000-trf5>>. Acesso em 20 jun. 2012.

BRASIL. Justiça Federal de São Paulo. **AC 54349 SP 2001.03.99.054349-5**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8041441/apelacao-civel-ac-311934-rn-0000072-0620034050000-trf5>>. Acesso em 20 jun. 2012.

PACHECO, J. S. **Comentários ao Código Brasileiro da Aeronáutica**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.