
ACIDENTES AÉREOS: QUEM INVESTIGA?

Adriano Trindade de Oliveira Alves¹

¹ Advogado especialista em Direito Aeronáutico, em especial Acidentes Aéreos, e Direito Trabalhista. Ex-chefe da Assessoria Jurídica do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA).

Há pouco mais de um mês, no dia 14 de setembro de 2021, uma terça-feira, em Piracicaba/SP, a população brasileira assistiu, infelizmente, a mais um acidente aéreo, o qual, por muito pouco, em razão da densidade populacional do Estado de São Paulo, não se tornou uma catástrofe aérea de grandes proporções.

Segundo informações preliminares, extraídas do sítio eletrônico do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), por volta da 09h, a aeronave Textron Aviation, B200GT, de matrícula PS-CSM, logo após a decolagem, veio a colidir com o terreno.

Referido acidente aeronáutico ocorreu ao lado da Faculdade de Tecnologia do Estado de São Paulo (FATEC), tendo fatalmente vitimado todos os sete ocupantes da aeronave (cinco passageiros e dois tripulantes), dentre eles um dos sócios da Usina Raízen Cosan, empresa integrada de energia de origem brasileira com receita estimada na ordem de 20 bilhões de dólares.

Diante desse tipo de fatalidade imediatamente surgem diversas indagações, tais como: E agora, quem investiga? É a Polícia? É o Ministério Público? É a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)? É o Comando da Aeronáutica? Qual é objetivo? Qual o prazo da investigação?

Sem esgotar o assunto, farei uma abordagem do assunto do modo mais sucinto e claro possível, de maneira que, ao final da leitura, saibamos as respostas para as indagações propostas, com destaque especial para a investigação que é realizada pelo Comando da Aeronáutica.

De início, impõe apresentar o contexto histórico recente, para que possamos compreender alguns momentos de crise que o setor aéreo passou, os quais impulsionaram, no Brasil, importantes modificações e evoluções na investigação de catástrofes aéreas.

Pois bem, entre os anos de 2006 e 2007, o país foi assolado por duas grandes tragédias aeronáuticas, envolvendo duas das maiores companhias aéreas do país, eventos que vitimaram centenas de cidadãos e atingiram outras centenas de familiares.

Motivada pelas severas consequências dessas catástrofes, a sociedade brasileira pôs em pauta longo debate legislativo para o aprimoramento da atividade aérea no país, inserindo-se, nesse contexto, a investigação de acidentes aeronáuticos.

Assim sendo, aproximadamente após longos oito anos de extensos debates na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, ao cabo de todo o processo legislativo pertinente, o Poder Legislativo aprovou a Lei Ordinária nº 12.970/2014, que alterou e inseriu dispositivos no Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), como produto e resposta aos anseios e demandas sociais para o aperfeiçoamento operacional da aviação civil brasileira, com o escopo de mitigar ou reduzir a possibilidade de repetição de novas tragédias (evitar a recorrência).

Referido processo legislativo contou com a colaboração de diversos setores da sociedade brasileira, tais como: órgãos de segurança pública, categorias profissionais, associações de empresas, associações de aeronautas e aeroviários, membros da advocacia pública, integrantes do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER), dentre outros.

As inovações trazidas, com a atualização do CBA, promoveram necessária evolução normativa, baseada nas realidades e exigências práticas e técnicas, consideradas as peculiaridades do cenário internacional e nacional afetas à investigação de acidentes aéreos, com foco na prevenção de outras catástrofes.

Dessa sorte, houve internalização e compatibilização de normas, preceitos e princípios internacionais, com o delineamento focado nas especificidades e finalidades próprias de investigações voltadas tão somente para prevenção de acidentes aéreos.

Importa destacar que a imprescindibilidade dessa evolução não surgiu do nada, de um dia para o outro, ou mesmo foi originária de mera especulação. Em verdade, houve um aperfeiçoamento sistêmico, decorrente das necessidades evolutivas técnicas e práticas das investigações de acidentes aeronáuticos que ocorrem há décadas no Estado Brasileiro, tudo em consonância com normas internacionais.

Para que se preserve o contexto histórico e evolutivo sobre a temática, importa rememorar que já houve época em que, no Brasil, a investigação de acidentes aéreos teve seu propósito focado tão somente na persecução criminal/punitiva.

Em 1941, com a criação do então Ministério da Aeronáutica, que era responsável, de modo geral, pelas atividades da Aviação Civil e Militar, foi instituída a figura do “*Inquérito Técnico Sumário*”, o qual visava à pesquisa de ocorrência de culpa e apuração/imposição de responsabilidade dos envolvidos nos acidentes aéreos.

Nesse período, uma única investigação sobre acidente aeronáutico, ao mesmo tempo em que responsabilizava culpados, também intentava de maneira tímida, limitada e subsidiária evitar outros acidentes semelhantes.

Referido modelo de investigação, que ocorria de maneira inquisitiva e sumária, se mostrou com resultados pobres, escassos de informações voluntárias (nenhuma colaboração dos envolvidos), carente de análises detalhadas e sistêmicas, com pouca, senão rara, contribuição prática para a prevenção de outros eventos catastróficos.

Assim, no campo prático e aplicado, a sistemática do “*Inquérito Técnico Sumário*” se mostrou inadequada, totalmente ineficaz e ineficiente para evitar a recorrência, sendo modelo fadado ao insucesso.

Diante da imprescindível necessidade evolutiva, em 1944, o Estado Brasileiro aderiu à Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), recepcionada já em 1946 pelo ordenamento jurídico pátrio, por meio do Decreto nº 21.713/46.

A partir desse marco temporal inaugural foram (e são) constantes os processos evolutivos dos mecanismos de prevenção de acidentes, dentre eles o Decreto 69.565/71, o Decreto nº 87.249/82, o próprio CBA com a atual redação dada pela Lei nº 12.970/14, e o Decreto nº 9.540/18 (Decreto SIPAER), os quais, de modo conjugado, e como legislação especial, estabeleceram as atuais bases, princípios e preceitos sobre a investigação de acidentes aeronáuticos.

Tais disposições normativas disciplinaram e encaminharam o SIPAER com destinação específica à prevenção de outras ocorrências, tendo por escopo o estabelecimento de hipóteses e a identificação de fatores contribuintes para a consumação de ocorrências aeronáuticas, sempre dissociada da persecução sobre culpa, responsabilidade, contraditório, ampla defesa, nexo de causalidade estrito, ou qualquer outro elemento punitivo ou sancionador.

A partir do referido aprimoramento normativo, percebe-se que o Estado Brasileiro adotou, assim como os demais países pactuantes da Convenção de Chicago, o modelo dualista de investigação de acidentes aeronáuticos: o sistema policial-judiciário

e o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos (SIPAER), esse último independente e neutro.

Justamente com a compreensão sobre a necessidade da atuação do Estado em suas mais diversas formas e competências (civil/criminal/administrativa), o próprio CBA, agasalhando tratados e princípios internacionais sobre a investigação de acidentes aeronáuticos, instituiu uma modalidade específica de investigação, denominada investigação SIPAER, a qual objetiva tão somente a prevenção de outras ocorrências, desenvolvendo-se de maneira totalmente autônoma e independente de outras investigações sobre o mesmo acidente.

Todavia, é cogente que seja esclarecido que tal especificidade não exclui, nem impede, nem supre a necessidade de outras investigações para finalidades diversas, paradigma expressamente previsto no próprio CBA e no respectivo Decreto SIPAER.

Essa é a inteligência que pode ser abstraída da análise conjugada dos Artigos 88-A, 88-B e 88-C, todos do CBA.

Tais preceitos legais nada mais fizeram do que internalizar os princípios e normas do Anexo 13 à Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago) de 1944, da qual o Brasil é signatário, consoante o art. 1º do Decreto nº 21.713/46.

Percebe-se, portanto, que o Brasil estruturou, ao longo de décadas, um sistema específico/especializado de investigação para prevenção de acidentes aeronáuticos, tendo como viga-mestra a implementação do conceito de “*Cultura Justa*”, que hodiernamente é largamente considerado como elemento-chave para o reforço da segurança da aviação, na medida em que visa melhorar a comunicação das ocorrências aeronáuticas, aperfeiçoando e otimizando o fluxo contínuo de informações.

Foi compreendido que, sob o amparo da “*Cultura Justa*”, é criada condição essencial para o estabelecimento de um ambiente nacional e internacional lastreado na maior cooperação e coordenação institucional entre as esferas de segurança pública e as autoridades judiciárias, sem que as atividades de uma se sobreponham, interfiram, ou impeçam as investigações realizadas sob o manto da Convenção de Chicago.

Em razão do exposto, percebe-se que o próprio CBA, de maneira expressa e insofismável, além de não impossibilitar, impedir ou embaraçar eventuais investigações no âmbito do administrativo da ANAC, ou sobre a persecução do *Parquet*, da Polícia Judiciária ou de qualquer apuração cível ou criminal, prevê de forma expressa a possibilidade de **coordenação e cooperação técnica e institucional**. As investigações,

em cada um dos órgãos constituídos apenas ocorrem de maneira autônoma e independente e, sem se misturarem se complementam, não se excluindo e não impedindo uma à outra, sem criar embaraços ou entraves.

Feita essa digressão sobre competências, limites, objetivos e finalidades das investigações sobre acidentes aéreos, com foco especial para aquela que é realizada no âmbito do SIPAER, pende apenas a indagação sobre o prazo das investigações.

De forma sucinta, as investigações criminais promovidas pelos órgãos de persecução penal, observam os trâmites e prazos próprios do Código Penal e de Processo Penal, observando ainda o *Parquet*, na seara da responsabilização civil e administrativa, as peculiaridades da Lei nº 7.347/85 e da Lei Complementar nº 75/93, no que atinem às Notícias de Fato (NF), aos Inquéritos Cíveis Públicos (ICP) e eventuais Ações Cíveis Públicas (ACP).

No campo de atuação da ANAC, na sua condição legal de órgão regulador e fiscalizador da aviação civil brasileira (atividades de vigilância continuada e ações fiscais – ações de *enforcement*), incumbe observância aos procedimentos e prazos administrativos previstos na Lei nº 11.182/05 e nos respectivos regimentos e resoluções.

Especificamente na seara das investigações realizadas com o propósito exclusivo de prevenção de acidentes aéreos, cujas atividades são realizadas pelo CENIPA, embora haja amplo detalhamento normativo e procedimental no CBA e no Decreto SIPAER, o legislador infraconstitucional foi silente, não tendo precisado marco temporal específico, talvez com o entendimento sobre toda a complexidade que envolve a investigação de catástrofes aéreas, em função das diversas circunstâncias técnicas, o que exige um tempo próprio para cada ocorrência.

Em que pese o silêncio legal, no campo infralegal, pode ser interpretado que a Norma Sistêmica do Comando da Aeronáutica 3-13/2017 (NSCA), que trata dos “*Protocolos de Investigação de Ocorrências Aeronáuticas da Aviação Civil Conduzidas pelo Estado Brasileiro*”, em seu texto, estimou o tempo de 12 meses como balizador a ser observado (6.3.d), previsão essa que, certamente, intentou dar respostas à sociedade, no menor tempo possível, sobre as investigações que são realizadas.

Em linhas que não se logrou reduzir, diante da especificidade e problemática do tema, foram essas as exposições julgadas oportunas e que impunham ser realizadas, com o objetivo de responder às indagações inicialmente propostas e, assim, proporcionar melhor entendimento sobre a realização da investigação de acidentes aéreos no Brasil,

em diversas esferas de competência, com enfoque específico para as atividades desenvolvidas no âmbito do CENIPA.